

Mozione n. 6

presentata in data 11 novembre 2020

a iniziativa della Consigliera Ruggeri

Procedura relativa alla realizzazione e finanziamento della nuova struttura ospedaliera a servizio dell'Azienda Ospedaliera "Ospedali Riuniti Marche Nord" nel Comune di Pesaro, località Muraglia

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

Premesso che:

- il Piano Socio-Sanitario Regionale del 2011, approvato con D.A.C.R. n. 38 del 16.11.2011 prevedeva, a pag. 33, la voce "piano degli investimenti infrastrutturali: Area vasta territoriale 1: Istituzione A.O. Ospedali Riuniti Marche Nord, individuazione del sito per il nuovo ospedale" ed a pag. 225 esponeva che "Il complessivo piano di azioni riguarda quindi ... (omissis) ... il consolidamento, a nord della regione, dell'A.O. Ospedali Riuniti Marche Nord ad integrazione delle realtà di Pesaro e Fano, con la realizzazione di una struttura unica per la copertura del fabbisogno di cura e assistenza a livello minimo di area vasta";
- con la D.G.R. 478 del 03/04/2013, in coerenza con il Piano Socio-Sanitario allora vigente, si disponeva la rimodulazione della rete ospedaliera pubblica regionale, mediante la previsione di un presidio ospedaliero unico per ogni Area Vasta;
- con la D.G.R. n. 397 del 01/04/2014 la Giunta regionale delle Marche ha richiesto all'A.O. "Ospedali Riuniti Marche Nord" "la predisposizione di uno studio di fattibilità, corredato da un'analisi della sostenibilità economica – finanziaria dell'intervento, per la realizzazione del nuovo complesso ospedaliero dell'area a nord della Regione", affermando che: "Appare evidente, allo stato, a causa della situazione della finanza pubblica, l'impossibilità di reperire risorse economiche da parte dello Stato per procedere alla realizzazione dell'ospedale..", e che: "Diviene così necessario, al fine di non gravare sul bilancio regionale, realizzare l'opera avvalendosi dei moduli negoziali di recente introdotti dal decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, definiti come contratti di partenariato pubblico – privato dell'articolo 3 commi 15 bis e 15 ter, disciplinati dall'articolo 15 e seguenti." E che "Nell'ambito di tale valutazione, va considerato, quale possibile contributo della parte pubblica, la valorizzazione degli immobili di proprietà della stessa.";
- con la D.G.R. n. 141 del 22/02/2016 è stato approvato lo schema di accordo tra la Regione Marche e l'Azienda Ospedaliera "Ospedali Riuniti Marche Nord", con il quale l'A.O. ha affidato alla Regione Marche le funzioni di centrale di committenza per la realizzazione della nuova struttura ospedaliera, ovvero l'acquisizione dell'area, la progettazione e l'esecuzione dell'opera, comprensiva degli impianti e delle attrezzature necessarie a garantirne la piena funzionalità;
- in data 12/01/2017, prot. n. 284, è pervenuta una proposta ad iniziativa privata, ai sensi dell'art. 183, comma 15 del D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, per l'affidamento del contratto di Concessione relativa alla progettazione definitiva ed esecutiva, all'esecuzione dei lavori di nuova costruzione, ed alla gestione di alcuni servizi non sanitari e commerciali dell'Ospedale "Marche Nord" formulata da una S.p.a.;

- con la D.G.R. n. 350 del 10/04/2017 è stata modificata la D.G.R. n. 62 del 23/01/2012, individuando la localizzazione del sito per la realizzazione della nuova struttura ospedaliera a servizio dell’Azienda Ospedaliera “Ospedali Riuniti Marche Nord” nell’area di Muraglia, nel Comune di Pesaro;
- con la D.G.R. n. 2 del 08/01/2018 la Giunta regionale ha adottato la “Revisione delle DGR n. 735/2013, n. 908/2015 e s.m.i., in applicazione del DM 70/2015 “Regolamento recante la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all’assistenza ospedaliera”, ridefinendo la dotazione dei posti letto della rete ospedaliera marchigiana, ove si prevede, nell’area vasta n. 1, un numero di 848 posti letto per acuti e di 117 posti letto per la presa in carico di pazienti in fase post acuta;
- in data 26/03/2018 è pervenuta alla Regione Marche un’ulteriore proposta progettuale per l’affidamento del contratto di concessione relativo all’esecuzione e alla gestione di servizi in relazione all’ospedale unico Marche nord, ai sensi dell’art. 183, comma 15, del D.lgs. 18 aprile 2016, n.50 (project financing), da parte di una costituenda A.T.I. con una S.p.a. quale mandataria;
- con la D.G.R. n. 523 del 23/04/2018 la Giunta ha approvato lo schema di Protocollo di Intesa tra la Regione Marche ed il Comune di Fano sull’assetto delle strutture ospedaliere dopo la realizzazione del nuovo ospedale dell’Azienda Ospedaliera “Ospedali Riuniti Marche Nord”;
- il 26/07/2018 la commissione multidisciplinare nominata dal dirigente della posizione di funzione “Edilizia sanitaria ed ospedaliera” ha individuato la proposta della costituenda A.T.I. con capogruppo e mandataria una S.p.a. come quella maggiormente aderente alle necessità ed aspettative dell’Amministrazione regionale, precisando che la scelta non era da considerarsi come approvazione della proposta presentata, dovendosi completare la valutazione di fattibilità della stessa con l’assistenza economica, finanziaria e giuridica del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE);
- con nota del 30/11/2018 prot. 1332994 il DIPE ha formulato alcuni rilievi in merito all’equilibrio economico finanziario della proposta di partenariato, rilevando nel P.E.F. un eccessivo tasso di interno di rendimento (T.I.R.) dell’investimento a favore del partner privato, oltre che una allocazione dei rischi di costruzione e di gestione tra le parti pubblica e privata non conforme a quanto previsto dal D.Lgs 50/2016 (codice dei contratti pubblici);
- per tale motivo il Dirigente della P.F. Edilizia sanitaria ed ospedaliera ha affidato ad una società privata il servizio di supporto al RUP per la verifica degli aspetti economici e finanziari nella fase di valutazione della fattibilità della proposta di P.P.P. presentata dalla A.T.I. con mandataria la ditta S.p.a.;
- in seguito al rapporto della società privata del 26/01/2019 ed all’esame comparativo delle due proposte pervenute, la Giunta Regionale, con Deliberazione n. 84 del 28/01/2019 ha dichiarato “fattibile” ai sensi dell’art. 183, comma 15, del D.Lgs. 50/2016, la proposta presentata dall’A.T.I. con mandataria la ditta S.p.a.;
- con note prot. n. 1261334 e n. 12629910 del 21/10/2019 la Regione Marche ha trasmesso al promotore A.T.I. mandataria S.p.a. ed all’A.O. “Ospedali Riuniti Marche Nord” il verbale di validazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, richiedendo l’aggiornamento della proposta (elaborati tecnici, bozza di convenzione, matrice dei rischi e P.E.F.);
- con nota prot. n. 1350330 del 12/11/2019 il promotore A.T.I. mandataria S.p.a. ha trasmesso l’aggiornamento degli elaborati, nonché la revisione delle clausole contrattuali;

- con D.G.R. n. 100 del 03/02/2020 ha dichiarato conclusa la fase di dichiarazione di pubblico interesse ed ha riassegnato la prosecuzione del procedimento all'A.O. "Ospedali Riuniti Marche Nord", revocando al D.G.R. n. 141 del 22/02/2016. Nella stessa delibera sono state impartite all'Azienda Ospedaliera precise "indicazioni relative alla prosecuzione del procedimento" cui si dovrà attenere in riferimento al contenuto delle varianti di progetto consentite in fase di gara ai sensi dell'art. 183, comma 15, D.lgs. 50/2016;

Rilevato che:

- con delibera del CIPE n. 51 del 24.07.2019 è stato assegnato alla Regione Marche l'importo di Euro 104.901.558,52 a valere sulle risorse disponibili per il programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia ed ammodernamento tecnologico di cui all'art. 20, primo comma, della legge 11.03.1988 n. 67, prescrivendo che: "I programmi regionali di investimento dovranno prioritariamente tenere conto, per quanto compatibile con la programmazione regionale e nazionale, delle seguenti linee di intervento: adeguamento della normativa di prevenzione degli incendi, adeguamento sismico delle strutture sanitarie, ammodernamento tecnologico."
- con la D.G.R. n. 1050 del 27.07.2020 la Regione Marche ha approvato lo "schema di accordo di programma per il settore degli investimenti sanitari – programma degli investimenti ex art. 20 legge n. 67/88 e relativo documento programmatico sugli investimenti sanitari", con cui la Regione dichiara agli interlocutori dell'accordo di programma (Ministero delle Salute e M.E.F.) che destinerà l'intera somma di Euro 104.901.558,52, assegnata alla Regione dal CIPE, ad un unico intervento, ovvero alla copertura di parte del contributo pubblico di totali Euro 121.297.000 relativo all'investimento iniziale previsto nel P.E.F. dell'intervento in project financing (Partenariato Pubblico-Privato) "Concessione di progettazione, costruzione e gestione del nuovo polo ospedaliero Marche Nord";
- con Legge Regionale n. 20 del 03.06.2020 denominata "Misure straordinarie ed urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 per la ripartenza delle Marche", e con la successiva D.G.R. n. 746 del 15.06.2020, è stata sorprendentemente inserita, tra i contributi a fondo perduto destinati ad alleviare la crisi economica determinata dalla pandemia di Covid-19, la MISURA 7 "Emergenza epidemiologica COVID-19: realizzazione nuovo ospedale Marche Nord" finalizzata alla copertura finanziaria della quota residua necessaria per avviare le procedure di gara relative alla "Concessione di progettazione, costruzione e gestione del nuovo polo ospedaliero Marche Nord" per un importo di Euro 16.395.441,48, quale contributo regionale da aggiungere al contributo statale di Euro 104.901.558,52 (di cui allo schema di accordo di programma sopra richiamato) allo scopo di pervenire alla cifra di Euro 121.297.000 indicata nel P.E.F. quale contributo pubblico all'investimento iniziale relativo alla progettazione, costruzione e gestione del nuovo ospedale Marche Nord mediante lo strumento giuridico-finanziario del project financing;
- i canoni annuali di disponibilità della struttura sanitaria e dei servizi non sanitari a carico della Regione previsti nel P.E.F. del Project Financing del nuovo polo ospedaliero Marche Nord ammonterebbero a circa 30 milioni di Euro per la durata di 30 anni, che, sommati all'investimento di parte pubblica iniziale di 121 milioni di Euro, porterebbero il costo totale a carico della parte pubblica ad circa 1 miliardo di Euro.

Considerato che:

- negli atti principali su cui si fonda il procedimento per la realizzazione del nuovo ospedale dell’A.O. Marche Nord, a partire dalla D.G.R. n. 397/2014 ed incluso il documento istruttorio della D.G.R. n. 141/2016 con cui è stato approvato lo schema di accordo tra la Regione Marche e l’A.O. “Ospedali Riuniti Marche Nord”, si fa espresso riferimento al contratto di Partenariato Pubblico Privato quale strumento finanziario e negoziale da adottare “nell’impossibilità di reperire risorse da parte dello Stato” ed allo scopo di “realizzare l’opera senza gravare sul bilancio regionale”, presupposti privi di fondamento, o comunque non più attuali;
- l’Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.) avrebbe aperto un procedimento di vigilanza in merito alla procedura in esame su due aspetti fondamentali: l’intervenuta scadenza del termine perentorio di 3 mesi prevista dall’art. 183, comma 15, del D.Lgs 50/2016, ben oltre il quale la D.G.R. n. 84 del 28/01/2019 ha dichiarato “fattibile” la proposta presentata dall’A.T.I. con mandataria S.p.a., e la preesistenza dell’opera nel piano degli investimenti di Marche Nord quando, con la D.G.R. n. 141/2016, l’A.O. ha affidato alla Regione Marche le funzioni di centrale di committenza, fatto che precludeva alla A.O. Marche Nord la possibilità di accettare le proposte di progetto con la formula del project financing;
- le dimensioni di progetto dell’ospedale di Muraglia, che prevede 612 posti letto più 41 di terapia intensiva, sono tarate sul modello di accentramento dei servizi ospedalieri previsto nel Piano Socio-Sanitario precedente, mentre il vigente Piano Socio-Sanitario Regionale 2020-2022, approvato con Deliberazione Amministrativa del Consiglio Regionale n. 107 del 04.02.2020, non prevede più la rimodulazione della rete ospedaliera pubblica regionale mediante presidi ospedalieri unici di Area Vasta, ma si riferisce unicamente alle disposizioni del DM 70/2015. Inoltre, al capitolo 6.3 “Assistenza ospedaliera ed emergenza urgenza” specifica che: “Per quanto riguarda la costruzione di nuove strutture ospedaliere è da prevedere, inoltre, la predisposizione di un’accurata analisi costi/benefici, da sottoporre al vaglio della Commissione assembleare competente, sulla costruzione/ammodernamento/manutenzione delle strutture sanitarie regionali prima di avviare l’iter di nuove costruzioni.”;
- il programma elettorale del Presidente della Regione Marche “Ricostruiamo le Marche” prevedeva un “maggiore equilibrio della rete ospedaliera, evitando concentrazioni e con una diffusione nel territorio, per soddisfare il bisogno di salute di tutti i cittadini in tutte le comunità in modo paritario, anche in termini di spesa pro-capite”;
- secondo le dichiarazioni del Presidente della Regione Marche, in data 05.11.2020 la Giunta regionale avrebbe deliberato “l’avvio del percorso di revisione del Piano Socio-Sanitario regionale”;

IMPEGNA

la Giunta regionale

1. a revocare in autotutela la D.G.R. n. 84 del 28 gennaio 2019, la D.G.R. 100 del 03/02/2020 e la D.G.R. n. 1050 del 27.07.2020, nonché modificare la D.G.R. 746 del 15.06.2020, eliminando la misura 7 “Emergenza epidemiologica COVID-19: realizzazione nuovo ospedale Marche Nord”.

2. dare mandato agli uffici interessati di revocare la procedura relativa alla realizzazione e finanziamento mediante lo strumento giuridico/finanziario del Partenariato Pubblico Privato ex art 183, comma 15, del D.Lgs. 50/2016, della nuova struttura ospedaliera a servizio dell'A.O. "Ospedali Riuniti Marche Nord" nel Comune di Pesaro.