



DELIBERAZIONE

DEL DIRETTORE GENERALE

Numero 191

Data 5/3/19

**OGGETTO: "CITTÀ DELLA SALUTE E DELLA SCIENZA DI NOVARA".
REALIZZAZIONE IN REGIME DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO.
SOSTENIBILITÀ ECONOMICA.**

§ § § § § § § §

IL DIRETTORE GENERALE

Nella data sopraindicata, su propria iniziativa, ai sensi dell'articolo 2, commi 7.) e 8.) del "Regolamento dei Provvedimenti", con il parere dei Direttori: Amministrativo e Sanitario, ha assunto, in Novara, presso la sede dell'Ente, la deliberazione di cui all'interno.

DELIBERAZIONE N° 101 **IN DATA** 5/3/19

OGGETTO: "CITTÀ DELLA SALUTE E DELLA SCIENZA DI NOVARA". REALIZZAZIONE IN REGIME DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO. SOSTENIBILITÀ ECONOMICA.

AD INIZIATIVA DELLA DIREZIONE GENERALE

PREMESSA

Nella presente deliberazione viene effettuata una valutazione della domanda e dell'offerta e della conseguente sostenibilità economico-finanziaria ed economico-sociale relativa alla realizzazione, attraverso un contratto di Partenariato Pubblico Privato, della "Città della Salute e della Scienza" di Novara.

Quest'ultima sarà un'infrastruttura pubblica, "ospitante" un Presidio Ospedaliero di alta specializzazione, rivestente funzione di Ospedale Hub di riferimento della rete ospedaliera regionale, nonché la Scuola di Medicina dell'Università del Piemonte Orientale, "Amedeo Avogadro".

Più esplicitamente: si tratta di determinare l'impatto di tale operazione sui Bilanci della Azienda Ospedaliero Universitaria e valutare se tale impatto sia, o meno, sostenibile con le risorse disponibili.

1.) L'analisi dell'offerta, della domanda e della sostenibilità economico sociale.

L'analisi dell'offerta e della domanda, nonché la valutazione della sostenibilità economico-sociale, sono contenute (ed analiticamente esposte) nel "*Documento programmatico sugli investimenti straordinari per l'ammodernamento strutturale, tecnologico ed organizzativo del Servizio sanitario della Regione Piemonte*"; "Documento" approvato dalla Giunta regionale, con Deliberazione numero 1-5911 del 14 novembre 2017 (successivamente rettificata con omologa numero 3-5999 del 29 novembre 2017); Documento, che integralmente si richiama.

2.) La valutazione della sostenibilità economico – finanziaria.

2.1.) I costi dell'operazione.

La realizzazione, in regime di Partenariato, di un' "*Opera fredda*" [rectius: "*a tariffazione sulla PA*"] comporta (per la PA "Concedente") due voci di costo:

il cd. "Contributo Pubblico";

il cd. "Canone di disponibilità".

Il Piano Economico finanziario, della realizzanda "Città della Salute e della Scienza", prevede:

- € 100.650.000,00 di Contributo pubblico;
- € 18.505.000,00 di Canone di disponibilità.

Il "Contributo pubblico" non grava sull'Azienda, essendo a totale carico di Stato e Regione.

Diversamente, il canone di disponibilità graverà totalmente sui Bilanci dell'Azienda dell'AOU di Novara.

Si tratta, quindi, di valutare se l'Azienda è in grado di sostenere il costo aggiuntivo (rispetto ai costi attuali) del Canone di disponibilità.

In qualsiasi gestione aziendale, un costo aggiuntivo può essere "bilanciato" dall'apporto di elementi "compensativi".

Nella fattispecie gli elementi sono tre:

- risorse aggiuntive;
- risparmi;
- incrementi di ricavo.

3.) Gli elementi compensativi.

3.1.) Le risorse aggiuntive (ricavi da alienazioni).

3.1.1.) L'Azienda dispone di un consistente patrimonio immobiliare.

Tale patrimonio è stimabile in circa 170.900.000,00 così ripartiti:

- Patrimonio agrario (poderi e cascine) € 101.600.000,00 (Stime asseverate 2015/2016 – autorizzazione regionale all'alienazione concessa – immobili soggetti alle fluttuazioni del mercato agricolo ed in particolare modo alle variazioni del regime PAC Politica Agricola Comune);
- Altro Patrimonio disponibile € 10.000.000,00 (prevalentemente stime Politecnico di Milano 2001 – immobili quasi integralmente soggetti a vincoli ERP Edilizia Residenziale Pubblica o ERPS Edilizia Residenziale Pubblica Sovvenzionata o altri tipologie di vincoli che ne limitano fortemente/impediscono la possibilità di commercializzazione);
- Patrimonio che diventerà disponibile (Sedi Ospedaliere attuali) € 59.300.000,00 (sede principale [41 ML] e sede Viale Piazza d'Armi [9 ML] stima Gregotti 2004 – Presidio di Galliate stima [9 ML] al momento del trasferimento da ASL ad AOU 2008 - valori dipendenti dalla destinazione urbanistica degli immobili e delle aree di pertinenza al momento della dismissione);

3.1.2.) La "scelta" di alienare il patrimonio immobiliare, per "coprire" una parte del Canone di disponibilità è una scelta obbligata.

Va ricordato come sia stato lo stesso Nucleo di Valutazione, nel parere in data 3 maggio 2017, a raccomandare di utilizzare il ricavato della alienazione del patrimonio agrario per il pagamento del canone di disponibilità.

A tal proposito pare opportuno ricordare che l'utilizzo del ricavato dell'alienazione del patrimonio agrario per "finanziare" la realizzazione della "Città della Salute e della Scienza" costituisce un "atto dovuto", indipendentemente dalla raccomandazione del Nucleo. Ciò, per due ragioni:

DELIBERAZIONE N° 191

IN DATA

5/3/19

- la prima, che l'Accordo di Programma, sottoscritto nel marzo 2016 prevede un obbligo dell'Azienda in tal senso [articolo 4, lettere d.) ed e.);
- la seconda, che tutte le autorizzazioni regionali all'alienazione dei Poderi agricoli recano "vincolo di destinazione" in tal senso.

Al proposito, va ricordato che con deliberazione 641/2017, su richiesta della Direzione sanità dell'Assessorato regionale una quota dell'importo delle alienazioni è stato vincolato per l'acquisizione di apparecchiature elettromedicali; ciò nell'eventualità che tale quota di finanziamento dovesse essere tralata nel tempo.

Essendo l'importo vincolato pari ad € 33.608.330,00; l'importo destinabile alla parziale copertura del costo del canone di disponibilità scende a 137.291.670,00 (170.900.000,00 – 33.608.330).

3.1.3.) Ciò detto e chiarito, si passa alla quantificazione.

Il Canone di disponibilità andrà corrisposto al Concessionario per l'intera durata della Concessione; ossia: per 26 anni.

Dividendo l'importo stimato del ricavato dell'alienazione del patrimonio immobiliare (dedotto della quota vincolata per le apparecchiature) per la durata della Concessione si ottiene una "risorsa aggiuntiva" di € 5.280.450 circa all'anno (137.291.670,00/ 26), da destinarsi al pagamento di quota parte del canone di disponibilità.

La disponibilità di una tale "risorsa" consente di ridurre l'impatto del canone di disponibilità, sul bilancio dell'AOU, all'importo di € 13.224.550,00 circa (18.505.000,00 – 5.280.450,00).

E 'questa, dunque, la somma, da considerare quale "base", per la valutazione della sostenibilità dell'operazione di PPP.

3.1.4.) A questo punto non pare superflua una precisazione, volta a evitare un possibile equivoco.

Il pagamento di una parte del canone di disponibilità, con il ricavato di alienazioni immobiliari, potrebbe essere ritenuto indebito, in quanto utilizzato per una "spesa corrente".

Tale interpretazione, pur possibile, risulta essere errata.

Costituisce ormai dato incontestato (ed incontestabile) che il canone di disponibilità (o, quanto meno, una parte di esso) costituisce una "*spesa di investimento*". Sul punto si cita la recentissima "Risoluzione 100/E del 3 novembre 2016 emessa dalla Agenzia delle Entrate "Direzione Generale Normativa"; che ha sciolto gli ultimi dubbi.

Va inoltre aggiunto che ogni dubbio residuale è stato rimosso dal Nucleo di Valutazione che ha "raccomandato" (nel parere del 3 maggio 2017) di utilizzare il ricavato dell'alienazione del patrimonio immobiliare "*a copertura del canone di disponibilità*".

DELIBERAZIONE N°

191

IN DATA

5/3/19

3.2.) Le previsioni di risparmio.

3.2.1.) Il risparmio sui costi manutentivi.

L'obsolescenza degli Ospedali italiani è una principali criticità del sistema sanitario nazionale.

Per quanto concerne la realtà Regionale, l'IRES Piemonte (Istituto di Ricerche Economico-Sociali) ha condotto un accurato studio sulla qualificazione edilizia e funzionale dei presidi ospedalieri della Regione, individuando un valore medio di età convenzionale di 60 anni (67% della "Vita utile" di anni 90).

Le attuali Sedi dell'AOU di Novara presentano un livello di obsolescenza di grado elevato.

Si riassumono gli aspetti di maggior criticità indotti dall'obsolescenza:

- impossibilità di espansione;
- insufficiente organizzazione funzionale degli spazi (Padiglioni separati, lunghezza percorsi orizzontali e verticali);
- inadeguatezza di locali ed impianti, rispetto alle esigenze assistenziali e di didattica e ricerca in continua evoluzione;
- necessità di adeguamento alle modificazioni normative (prevenzioni incendi, adeguamento antisismico e termo-acustico);

IRES Piemonte nel Documento "*Ospedali. Costi teorici di costruzione e manutenzione 2017 Contributo di ricerca 263/2018*" (pagine 38 - 61) ha operato un elaborato calcolo dei costi della manutenzione degli edifici ospedalieri.

Secondo tale calcolo, per Presidi Ospedalieri con livello elevato di obsolescenza (quali quelli dell'AOU di Novara) il costo teorico medio annuo di manutenzione è di € 100,00/MQ.

Dal momento che i tre Presidi dell'AOU hanno una superficie complessiva di 118.331,00 MQ ne discende un costo manutentivo di € **11.833.100,00/Anno**.

Nel Contratto di partenariato, definito dal PEF, il costo della manutenzione ordinaria (immobili ed arredi) si ridurrà drasticamente a € **1.600.000,00/Anno**; mentre la manutenzione straordinaria sarà compresa nel

Canone di disponibilità.

3.2.2.) I risparmi su altre voci di costo.

La voce manutenzioni è, sicuramente, quella che registrerà il maggior risparmio; ma il trasferimento dell'attività ospedaliera in una nuova Struttura determinerà altri tipi di risparmi.

DELIBERAZIONE N° 191 IN DATA 5/3/19

Costituisce Concetto indiscusso ed indiscutibile che il passaggio da un Ospedale anni 50 e retro ad un Presidio Ospedaliero, progettato e realizzato per "intensità di cura", produce una pluralità di consistenti efficienze gestionali che comportano risparmi di costo:

- sia di Personale;
- che dei servizi connessi alla organizzazione degli spazi (pulizia, trasporti, energia etc.).

3.2.3.) Quantificazione dei risparmi.

Si passa, ora, alla quantificazione dei risparmi attraverso il prospetto sinottico di due tabelle in cui si espongono:

- i costi della gestione delle tre Sedi esistenti
- i costi della "Città della salute e della scienza"

| COSTI DELLE TRE SEDI ESISTENTI | |
|---|----------------------|
| MANUTENZIONI ORDINARIE E STRAORDINARIE IMMOBILI ED IMPIANTI (ESCLUSE APPARECCHIATURE) | 11.833.100,00 |
| MANUTENZIONI ARE VERDI | 39.800,00 |
| SERVIZI ENERGIA (RISCALDAMENTO E CONDIZIONAMENTO) | 6.000.000,00 |
| SERVIZI PULIZIA | 6.335.000,00 |
| SERVIZI TRASPORTI INTERNI | 1.242.000,00 |
| COSTI NOLEGGIO SALE OPERATORIE MOBILI | 529.968,00 |
| SERVIZI VIGILANZA | 638.000,00 |
| COSTI LOCAZIONI ESTERNE | 545.700,00 |
| TOTALE | 27.163.568,00 |

| COSTI “Città della Salute e della Scienza” | |
|---|----------------------|
| MANUTENZIONI ORDINARIE IMMOBILI E ARREDI | 1.600.000,00 |
| MANUTENZIONE AREE VERDI | 450.000,00 |
| SERVIZI ENERGIA (RISCALDAMENTO E CONDIZIONAMENTO) | 7.500.000,00 |
| SERVIZI PULIZIA | 6.000.000,00 |
| SERVIZI TRASPORTI INTERNI (RIDUZIONE PERCORSI) | 500.000,00 |
| SERVIZI VIGILANZA | 1.000.000,00 |
| | 17.050.000,00 |

Il “DELTA”, tra i due prospetti assomma, ad **€ 10.113.568,00** e rappresenta il totale dei “risparmi”, ottenuti dal trasferimento della attività ospedaliera dalle attuali tre Sedi alla “*Città della Salute e della Scienza*”.

3.3.) L' incremento di ricavi.

3.3.1.) La previsioni certa.

L'accordo di programma siglato il 3 marzo 2016 impegna l'Università a versare, all'AOU, un canone di locazione per la porzione di Immobile occupata per attività di (sola) docenza e didattica di **€ 1.144.000,00/Anno (MQ.14.666 X € 78,00)**

Tale maggior ricavo è, quindi, da considerarsi certo.

3.3.2.) L' ipotesi con alto grado di probabilità.

Si riportano i dati di “produzione” ospedaliera dell'AOU, relativi agli anni 2015, 2016 e 2017.

DELIBERAZIONE N° 121

IN DATA

5/3/19

Anno 2015

| PRODUZIONE | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|----------------------------|------------------|
| | | | | |
| | genn/dicembre 2015 | genn/dicembre 2014 | differenza 2015 vs 2014 | |
| | | | | |
| RICOVERI ORDINARI + DH/DS | 118.162.535 | 116.353.887 | 1.808.648 | |
| SPECIALISTICA AMBULATORIALE+ p.s. | 43.464.065 | 42.419.639 | 1.044.426 | |
| PRODUZIONE 2015 TOTALE | 161.626.600 | 158.773.526 | 2.853.074 | |
| <i>PRODUZIONE 2014 DA CONSUNTIVO</i> | | | | 158.773.526,00 |
| INCREMENTO DI PRODUZIONE 2015 VS 2014 | | | 1,80% | 2.853.074 |
| | | | | |
| FILE F | 29.402.279 | 20.220.055 | 9.182.224 | |
| FILE F TOTALE | 29.402.279 | 20.220.055 | 9.182.224 | |
| Rendicontazione FILE F 2014 totale | | | | 20.220.055 |
| Incremento rendicontazione FILE F 2015 vs 2014 | | | | 9.182.224 |

Anno 2016

| PRODUZIONE | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|----------------------------|------------------|
| | | | | |
| | genn/dicembre 2016 | genn/dicembre 2015 | differenza 2016 vs 2015 | |
| | | | | |
| RICOVERI ORDINARI + DH/DS | 117.058.646 | 118.162.535 | 1.103.889 | |
| SPECIALISTICA AMBULATORIALE+ p.s. | 44.166.677 | 43.463.674 | 703.003 | |
| PRODUZIONE 2016 TOTALE | 161.225.323 | 161.626.209 | 400.886 | |
| <i>PRODUZIONE 2015 DA CONSUNTIVO</i> | | | | 161.626.209,00 |
| INCREMENTO DI PRODUZIONE 2016 VS 2015 | | | | 400.886 |
| FILE F | 35.653.453 | 29.402.279 | 6.251.174 | |
| FILE F TOTALE | 35.653.453 | 29.402.279 | 6.251.174 | |
| Rendicontazione FILE F 2015 totale | | | | 29.402.279 |
| Incremento rendicontazione FILE F 2016 vs 2015 | | | 21,26% | 6.251.174 |

DELIBERAZIONE N°

191

IN DATA

5/3/19

Anno 2017

| PRODUZIONE | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------|
| | genn/dicembre 2017 | genn/dicembre 2016 | differenza 2017 vs 2016 | |
| RICOVERI ORDINARI + DH/DS | 120.406.645 | 117.058.646 | 3.347.999,00 | |
| SPECIALISTICA AMBULATORIALE+ p.s. | 45.443.759,00 | 44.172.276,00 | 1.271.483,00 | |
| PRODUZIONE 2017 TOTALE | 165.850.404,00 | 161.230.922,00 | 4.619.482,00 | |
| <i>PRODUZIONE 2016 DA CONSUNTIVO</i> | | | | 161.230.922 |
| INCREMENTO DI PRODUZIONE 2017 VS 2016 | | | | 4.619.482 |
| FILE F | 41.731.811 | 35.653.453 | 6.078.358 | |
| FILE F TOTALE | 41.731.811 | 35.653.453 | 6.078.358 | |
| Rendicontazione FILE F 2016 totale | | | | 35.653.453,00 |
| Incremento rendicontazione FILE F 2017 vs 2016 | | | | 6.078.358,00 |

La "letteratura" e l'esperienza insegnano che la realizzazione di un nuovo Ospedale determina un incremento di Utenza; incremento dovuto alla maggior funzionalità ed al maggior confort della Struttura di nuova realizzazione.

Al proposito, pare utile ricordare che il Progetto della "Città della Salute e della Scienza" prevede che il 50% della camere di degenza sia ad un solo letto. Tale circostanza incrementa notevolmente l'appel che la nuova Struttura ospedaliera eserciterà sull'Utenza non solo regionale, ma anche extraregionale.

La "Città della Salute e della Scienza", produrrà sicuramente un incremento di produzione e, quindi, di ricavi.

Se può darsi, per certo, un incremento di produzione, la sua quantificazione diventa aleatoria.

DELIBERAZIONE N° 191 IN DATA

5/3/19

L'aleatorietà non impedisce, tuttavia, la formulazione di una previsione attendibile.

La previsione attendibile consiste nell'ipotizzare un "minimale" di incremento, al di sotto del quale non è possibile scendere; salvo, ovviamente, "negare" l'incremento, il cui verificarsi è, peraltro, certo.

Un'ipotesi "attendibile", secondo gli studi teorici e l'esperienza concreta, sarebbe quella di un incremento del 10%.

Volendo mantenersi su previsioni assolutamente "sicure" è ipotizzabile un incremento dell'1,2%; si sottolinea che al di sotto di tale percentuale minimale non è possibile scendere; salvo, ovviamente, "negare" l'incremento, il cui verificarsi è, peraltro, certo.

Ipotizzare un incremento dell'1,2% della produzione significa prevedere un incremento di ricavi nella misura di circa € 1.966.982,000.

4) Tabella riassuntiva.

Sulla base delle considerazioni, che si sono espresse è stilabile la seguente tabella riassuntiva.

| | |
|---|----------------|
| CANONE DISPONIBILITA' PEF 2016 | 18.505.000,00 |
| RISERVA DA ALIENAZIONI | -5.280.450,00 |
| RISPARMI COSTI GESTIONALI | -10.113.568,00 |
| MAGGIOR RICAPO CERTO (da Università) | -1.144.000,00 |
| IPOTESI MINIMALE DI INCREMENTO PRODUZIONE | 1.966.982,00 |
| TOTALE | 0 |

5.) Considerazioni finali.

5.1.) Prima considerazione.

Un passaggio fondamentale ed insopprimibile dell'analisi costi vs. benefici, come della valutazione ex ante (cfr. DPCM 3 agosto 2012, Allegato 1), è costituito dalla prospettazione della cd. "situazione senza progetto" ("base case"); ossia: la situazione che si avrebbe se la nuova Opera (l'operazione di PPP) non venisse realizzata.

Se la "Città della Salute e della Scienza" non venisse realizzata, in aggiunta alla manutenzione ordinaria e straordinaria (quantificata in ragione di € 11.833.100,00/Anno), sarebbe comunque necessaria un'operazione di ristrutturazione edilizia finalizzata all'adeguamento "normativo" delle Sedi attuali.

Nella "Relazione di accompagnamento" al PEF (Versione 2013) si erano calcolati i costi di un'operazione di ristrutturazione delle (sole) due Sedi ospedaliere di Novara. Si cita da tale "relazione".

"Gli edifici esistenti necessitano principalmente di interventi di adeguamento normativo antisismico e termo-acustico:

- *in linea generale, da una stima parametrica mediante confronto con altre realtà similari, possiamo valutare un intervento di adeguamento sismico della struttura di circa 110.000mq per un importo di circa 200-250 €/mq, con un impegno economico di 22-27.000.000 €*
- *l'adeguamento termo-acustico imporrebbe l'intervento sulle facciate (sistema dei serramenti e dei tamponamenti) comportando un intervento stimabile in circa 100-130€/mq, con un impegno economico di altri 11-13.000.000 €"*

Stante tali dati, si deduce che un intervento di ristrutturazione comporterebbe, comunque, un impatto sul Bilancio dell'AOU da un minimo di € 33.000.000,00 ad un massimo di € 40.000.000,00. **[valore mediano:**

Tali somme sono notevolmente inferiori a quelle dell'operazione di partenariato; ma sotto il profilo dell'impatto sul bilancio va considerato che il costo della ristrutturazione inciderebbe in tempi minori (3/5 anni). Il che significa che produrrebbe impatti oscillanti tra 10/12 milioni/anno e i 6/8 milioni/anno.

A tacere del fatto che gli interventi descritti non produrrebbero in toto i risparmi, dei quali si è detto al precedente paragrafo 2.3.).

5.2.) Seconda considerazione.

Si passa a quantificare il "Delta" tra:

- il costo dell'operazione di partenariato;
- il costo del "base case" ("situazione senza progetto").

5.2.1.) Il costo dei canoni di disponibilità [dati da "PEF 2016"] assomma ad € 481.130.000,00 (18.505.000,00 X 26).

DELIBERAZIONE N°

191

IN DATA

5/3/19

5.2.2.) Il costo del “case base” assomma a € 344.160.600,00 [(11.833.100,00 X 26) + 36.500.000,00].

5.2.3.) Il che significa che tra le due opzioni c'è un Delta di € 136.669.400,00 nell'intero arco temporale del contratto di partenariato (26 anni).

Il che significa un “maggior costo”, rispetto alla “situazione senza progetto”, su base annua di € 5.256.515,00.

5.3.) Terza considerazione.

Chi ritenesse eccessivi i delta sopraesposti e quindi deponesse per la “non convenienza” (per l'Azienda) della realizzazione, in regime di partenariato, della “Città della salute e della Scienza” non potrebbe comunque esimersi dal riflettere sulla esponenta circostanza.

Se si sceglie l'opzione “Città della Salute e della Scienza”, nel 2050, Novara ed il Piemonte Nord Est avranno un Ospedale Hub, con un livello molto basso di obsolescenza (26 anni);

Se diversamente si sceglie l'opzione “situazione senza progetto”, nel 2050, Novara ed il Piemonte Nord Est avranno un Ospedale Hub che ha superato la “Vita utile” (90 anni).

Per le esposte considerazioni

DELIBERA

- 1) Di ritenere fattibile, sotto il profilo della sostenibilità economica, la realizzazione della “Città della Salute e della Scienza” di Novara con contratto di PPP, nel quale il contributo pubblico sia costituito dal finanziamento ex articolo 20 legge 67/1988
- 2) Di trasmettere il presente provvedimento alla Regione Piemonte per gli adempimenti di competenza.

IL DIRETTORE GENERALE

Nominato con DGR n. 18-6937 del 29.05.2018

(Dott. Mario Minola)

DELIBERAZIONE N. 191 DEL 5/3/19

OGGETTO: CITTA' DELLA SALUTE E DELLA SCIENZA DI NOVARA". REALIZZAZIONE IN REGIME DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO. SOSTENIBILITA' ECONOMICA

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 3 comma 7 e 4 comma 1 del D.L. vo 30 dicembre 1992 n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni,

Il Direttore Amministrativo esprime parere

FAVOREVOLE

Il Direttore Sanitario esprime parere

FAVOREVOLE

The image shows two handwritten signatures in black ink. The top signature is more complex and cursive, while the bottom signature is simpler and more direct. Both are positioned to the right of the 'FAVOREVOLE' text.