



Provincia Autonoma di Trento

AZIENDA PROVINCIALE PER I SERVIZI SANITARI

Trento – via Degasperi 79

VERBALE DI DELIBERAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE

Reg. delib. n. 101|2023

OGGETTO: Proposta di Partenariato Pubblico Privato avente ad oggetto la “Concessione di servizi di Cleaning, Sterilizzazione e Lavanolo focalizzati alla riduzione della diffusione di infezioni ospedaliere ed alla mitigazione dell’impatto ambientale, ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 183, comma 15 del Codice dei contratti pubblici” - dichiarazione di non fattibilità tecnico-economica e mancato accoglimento della proposta pervenuta dall’operatore economico Consorzio Stabile CMF

CLASSIFICAZIONE: 18.1

Il giorno **16/02/2023** nella Sede dell’Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari sita in Trento, via Degasperi 79, il dott. Ferro Antonio, nella sua qualità di

Direttore Generale

nominato con deliberazione della Giunta Provinciale di Trento n. 584 del 8 aprile 2022, esamina l’argomento di cui all’oggetto coadiuvato da:

Direttore Sanitario	Direttore Amministrativo	Direttore per l’Integrazione Socio Sanitaria
Dott. Giuliano Mariotti	Dott.ssa Sara Girardi	Dott.ssa Elena Bravi

OGGETTO: Proposta di Partenariato Pubblico Privato avente ad oggetto la “Concessione di servizi di Cleaning, Sterilizzazione e Lavanolo focalizzati alla riduzione della diffusione di infezioni ospedaliere ed alla mitigazione dell’impatto ambientale, ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 183, comma 15 del Codice dei contratti pubblici” - dichiarazione di non fattibilità tecnico-economica e mancato accoglimento della proposta pervenuta dall’operatore economico Consorzio Stabile CMF

Il Direttore amministrativo, tenuto conto del parere NAVIP prot. PAT n. 0106591 del 08/02/2023, relaziona quanto segue:

premesse che:

- l’art. 28 della l.p. n. 2/2016 disciplina la materia del partenariato pubblico rinviando alle disposizioni contenute nella parte IV del d.lgs. n. 50/2016, fermo restando che, quando le disposizioni statali sopra richiamate prevedono l'applicazione agli istituti ivi disciplinati di norme contenute in parti diverse del d.lgs. n. 50/2016, i rinvii si intendono riferiti alla normativa provinciale in materia di contratti pubblici, per quanto compatibili;
- l’art. 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016 prevede che gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità [...] di cui l’amministrazione aggiudicatrice è tenuta a valutare la fattibilità, anche se presenti negli strumenti di programmazione approvati sulla base della normativa vigente;
- con Delibera della Giunta Provinciale n. 2270 del 13/12/2022, al fine di agevolare l'attuazione degli investimenti mediante il ricorso al partenariato pubblico-privato da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, la Provincia ha adottato linee guida finalizzate a garantire un'efficiente e uniforme gestione delle procedure di valutazione tecnico-economica delle proposte aventi ad oggetto contratti di partenariato pubblico-privato;

considerato che:

- in data 21/12/2021 con nota prot. PAT n. 0923511 l’impresa Consorzio Stabile CMF, con sede legale in Via Bolzano n. 59 - 38121 Trento, c.f./p.iva: 03752581201, ha presentato alla Provincia autonoma di Trento la proposta di Partenariato Pubblico Privato (PPP) ai sensi dell'articolo 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016 avente ad oggetto la “concessione di servizi di Cleaning, Sterilizzazione e Lavanolo focalizzati alla riduzione della diffusione di infezioni ospedaliere ed alla mitigazione dell’impatto ambientale”, in breve indicata come la “Proposta”;
- i servizi offerti nella Proposta comprendono:
 - le attività di pulizia, sanificazione e disinfezione;
 - la gestione completa di tutti i kit sterili compresa la fornitura dei ferri chirurgici;
 - il noleggio e lavaggio della biancheria, effetti lettereschi e vestiario;
 - il noleggio e la gestione di DPI anti RX;
 - la fornitura di set procedurali per l’allestimento del campo operatorio e la sterilizzazione *in situ* dei rifiuti sanitari a rischio infettivo;

- per il raggiungimento degli obiettivi di cui sopra, il Proponente ha offerto diversi investimenti per la realizzazione degli interventi correlati ai servizi della Proposta, quali:

- la realizzazione di una nuova struttura centrale per la sterilizzazione e lavanderia industriale;
- la riqualifica delle sub-centrali di sterilizzazione interne ad alcuni ospedali dell'APSS;
- la riqualificazione delle aree ecologiche dei presidi di Trento e Rovereto mediante l'introduzione di impianti di sterilizzazione e riduzione *in situ* dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo;
- la realizzazione di puntuali interventi edilizi per il miglioramento del benessere degli operatori;
- la realizzazione di sistemi automatizzati per la gestione dei guardaroba e l'installazione di distributori automatizzati delle divise del personale sanitario;

- la proposta di concessione prevede una durata complessiva di 16 anni, di cui il primo anno per la realizzazione degli Interventi (secondo le tempistiche da cronoprogramma), e contestuale affidamento della gestione dei Servizi; il solo Servizio di Sterilizzazione sarà attivato dal 2° anno e, dunque, avrà una durata complessiva di 15 anni;

- con nota prot. PAT n. 0127420 di data 21/02/2022, il Dirigente generale di APAC ha dato comunicazione al Proponente dell'avvio del segmento istruttorio di competenza del NAVIP relativamente alla proposta presentata;

- l'esame della Proposta è stato preso in carico dal NAVIP, il Nucleo di Analisi e Valutazione degli Investimenti Pubblici per la realizzazione di opere e servizi pubblici con il partenariato pubblico-privato, nominato per la XVI Legislatura con deliberazione della Giunta provinciale n. 1329/2019, che ha anche definito le modalità di svolgimento dell'attività istruttoria. Il NAVIP è l'organo deputato ad esprimere il parere istruttorio ai fini della dichiarazione di fattibilità della proposta;

- in data 14/03/2022 il Proponente è stato invitato alla seduta del NAVIP al fine di presentare brevemente la Proposta ai componenti. Successivamente, la Giunta provinciale con Deliberazione n. 426/2022 dd. 25/03/2022, ha integrato e modificato la composizione del NAVIP, inserendo l'ing. Debora Furlani (Direttore del Dipartimento Infrastrutture dell'APSS) quale membro esperto di materie relative al comparto sanitario;

- con nota prot. PAT 0231661 del 01/04/2022 l'istruttoria sulla Proposta, inizialmente affidata al dott. Giancarlo Ruscitti, è stata affidata dal Coordinatore del NAVIP all'ing. Debora Furlani in qualità di responsabile del procedimento e relatore sull'istruttoria;

- la Proposta è stata oggetto di esame sotto un profilo multidisciplinare, concernendo vari servizi attualmente gestiti sia mediante appalto che in diretta amministrazione, rendendosi necessario il coinvolgimento di vari servizi di APSS;

- a seguito delle valutazioni delle strutture competenti venivano acquisite le seguenti relazioni:

- nota di **A.P.S.S.** acquisita agli atti con protocollo PAT n. 0510949 del 19/07/2022, che ha curato la valutazione tecnica relativa alla fattibilità ed adeguatezza della Proposta, accompagnata dai seguenti contributi:

Allegato A- Centrale di Sterilizzazione – Fornitura Kit e Strumentario Chirurgico;

Allegato B - Lavanolo, Sanificazione, Pacchi Procedurali, Noleggio e Gestione DPI anti RX;

Allegato C - Sterilizzazione in situ dei rifiuti sanitari a rischio infettivo;

Allegato D - Interventi di Investimento;

- nota di **CASSA DEL TRENTINO** acquisita agli atti con protocollo PAT 0496143 del 13/07/2022, che ha curato la valutazione della sostenibilità economica e finanziaria della Proposta, mediante analisi del Piano economico - finanziario completo di asseverazione;
- nota del **DIPARTIMENTO AFFARI FINANZIARI** della PAT acquisita agli atti con protocollo PAT n. 0508947 del 19/07/2022, che ha curato l'analisi sotto il profilo della valutazione della sostenibilità finanziaria dell'intervento proposto rispetto al bilancio provinciale e agli equilibri di bilancio, corredata dai seguenti allegati:
Allegato 1) - Trattamento Statistico Contabile della proposta pervenuta
Allegato 2) - Quadro economico dell'Investimento Iniziale e dei Corrispettivi per Servizi
Allegato 3) - Servizi ricompresi per il periodo di c.a. 25 anni nel perimetro del contratto posto a base di gara per la Progettazione, Costruzione e Gestione del Nuovo Ospedale del Trentino, mediante Finanza di Progetto
Allegato 4) - Canoni e incidenza percentuale della loro finalità
Allegato 5) - Quadro economico dei costi pre e post intervento nonché dei maggiori oneri a carico del Fondo Sanitario
Allegato 6) – Cronoprogramma

- in data 27/07/2022, a mezzo nota prot. PAT n. 0527030, il NAVIP anticipava al Proponente una comunicazione ostativa all'accoglimento della Proposta ai sensi dell'art. 27-bis della l.p. n. 23/1992, concedendo al contempo il termine di 15 giorni per riscontrare le criticità e le carenze progettuali rilevate in tale comunicazione;

- il Proponente si riservava termine fino al 15/09/2022 per inoltrare le proprie osservazioni (nota prot. PAT n. 0538417 del 01/08/2022); di conseguenza, il termine finale per la comunicazione dell'esito del procedimento istruttorio veniva ulteriormente sospeso;

- con nota prot. PAT n. 0631204 del 14/09/2022 il Proponente trasmetteva un documento recante le integrazioni alle criticità riscontrate, confermando disponibilità ad un incontro finale di confronto con l'amministrazione aggiudicatrice;

- un incontro conclusivo si è tenuto in data 29/09/2022 ad ore 14.30, presso la Sede della Provincia Autonoma di Trento – Piazza Dante - Sala Fedrizzi, al quale hanno presenziato il Proponente, una rappresentanza del NAVIP e del gruppo di lavoro APSS che ha contribuito in maniera rilevante all'espressione del parere relativo alla Proposta;

- il NAVIP, preso atto delle controdeduzioni formalizzate e del confronto intercorso con finalità di interlocuzione preliminare al diniego, ha mantenuto le proprie valutazioni per gli aspetti specifici;

- sul piano tecnico, le conclusioni della relazione del NAVIP evidenziavano che *“persistono molteplici perplessità legate all'effettivo miglioramento dei servizi offerti, nonché in merito alla razionalizzazione dei processi aziendali, sussistendo incertezze e carenze in particolare sui seguenti aspetti:*

1) il Servizio di Sterilizzazione non rientra tra i servizi generali appaltati da APSS, in quanto è ritenuto un servizio strategico. L'attività di sterilizzazione infatti è trasversale a molti processi aziendali di produzione integrati ospedale-territorio e l'eventuale affidamento a terzi comporterebbe il concreto rischio di perdita di competenze professionali e manageriali di fondamentale importanza;

2) gli attuali indirizzi di politica sanitaria, prevedono di re-internalizzare alcuni servizi attualmente esperiti con gestioni fornite da soggetti terzi o, quantomeno, di non aumentare il numero dei servizi

gestiti in outsourcing; pertanto, le proposte relative specificamente al guardaroba (ed in parte alla sterilizzazione), andrebbero in senso esattamente contrario a tali indirizzi;

3) permangono perplessità in ordine alla collocazione in posizione decentrata dello stabilimento per la gestione dei servizi proposti e, conseguentemente, sull'organizzazione della logistica nelle varie sedi aziendali;

4) la durata dei servizi in argomento appare eccessiva in relazione alla prassi di aggiudicare appalti con durata minore (di norma 5 anni, eventualmente prorogabili), oltre che per ovviare all'eventualità di evoluzioni tecnologiche dei servizi, ed alla necessità di esigenze sicuramente variabili in archi temporali elevati (soprattutto in relazione alle evoluzioni organizzative);

5) i rifiuti oggetto di servizio di sterilizzazione in situ riguarderebbero esclusivamente i rifiuti pericolosi a rischio infettivo che rappresentano all'incirca il 70-75% della produzione totale di rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi (esclusi i rifiuti urbani), prodotti dall'intera APSS. La proposta riguarda unicamente Trento e Rovereto (75% del totale prodotto) e pertanto circa il 55% del totale dei rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, implicando il mantenimento di un ulteriore servizio per la quota rimanente. Lo sdoppiamento dei contratti causerebbe una parcellizzazione delle raccolte ed una doppia gestione, oltre a far risultare il servizio più oneroso in ragione della riduzione del volume e della dispersione territoriale.”

- sul piano economico-finanziario, il Dipartimento Affari Finanziari della Provincia ha rilevato che “il progetto presenta un importante disallineamento rispetto alle regole Eurostat, tale da precluderne la registrazione fuori bilancio, da parte della Amministrazione committente”. Inoltre, “prescindendo da valutazioni di natura qualitativa sul miglioramento o meno della qualità dei servizi erogati, si prospettano a carico del Fondo Sanitario maggiori oneri ricorrenti, pari a regime e senza ipotesi inflattive a c.a. 6,3 mln di Euro IVA inclusa”.

- oltre alle osservazioni critiche elaborate dalle strutture provinciali in relazione all'impatto della Proposta sul bilancio provinciale, anche Cassa del Trentino S.p.a. è dell'avviso che “permane una sostanziale indeterminatezza sull'effettiva convenienza economica per l'Amministrazione in quanto: a) la remunerazione dell'investimento, non essendo prevista all'interno del canone di disponibilità (poiché lo stesso risulta inferiore all'investimento ancor prima dell'attualizzazione) viene prevista interamente sul canone per i servizi. Tale approccio non appare pienamente coerente con la prassi consolidata in materia di finanza di progetto; b) il canone di disponibilità, a differenza dei canoni per i servizi, non subisce l'adeguamento all'inflazione, ma rimane costante per tutto il periodo gestionale; concentrando tutto il margine di remuneratività sui canoni per i servizi. In un periodo di forte crescita inflativa (come quello attuale), si esporrebbe l'Amministrazione ad un extra-costi legato proprio all'incremento dei canoni dei servizi per effetto dell'inflazione”. Altre criticità sono emerse in ordine ad alcuni elementi dello Schema di Convenzione, che individuano talune cause di alterazione dell'equilibrio economico-finanziario (in particolare legate alla “diminuzione del numero delle degenze al di sotto della soglia delle 480.000,00 unità annue o aumento delle stesse sopra la soglia delle 620.000,00 unità annue; oltre che alla diminuzione del numero degli interventi chirurgici nel limite di 27.500,00 prestazioni annue o un aumento superiore a 37.000,00 prestazioni annue” che possono dar luogo all'attivazione della procedura di revisione dell'equilibrio, con conseguente criticità in tema di trasferimento del rischio dal Concessionario al Concedente;

- con nota prot. PAT 0866971 di data 16/12/2022 il Responsabile del procedimento e Relatore sull'istruttoria trasmetteva al NAVIP la relazione istruttoria finale inerente la proposta di cui all'oggetto;

- il NAVIP, ultimate le operazioni di valutazione, ha successivamente approvato all'unanimità la relazione finale istruttoria sulla Proposta, parimenti inoltrando comunicazione di conclusione dell'istruttoria ad APSS mediante nota prot. PAT n. 0106591 del 08/02/2023;

- le Linee Guida concernenti i contratti di partenariato pubblico privato (PPP) – art. 28 comma 1 bis della l.p. 2/2016, introdotte con Delibera della Giunta provinciale n. 2270 del 13/12/2022 evidenziano peraltro che *“lo strumento del PPP non si presta in particolare ad essere utilizzato per proposte che contengano al loro interno una pluralità di servizi diversi (multiservizio o global service)”*. Il contenuto della Proposta in oggetto si contraddistingue invece proprio per un numero rilevante ed eterogeneo di servizi offerti, non introducendo parimenti soluzioni innovative a causa della vastità e genericità delle prestazioni offerte. In tali situazioni, le Linee Guida propendono per l'affidamento tramite modalità tradizionali *“tramite il modello dell'appalto o della concessione pura di servizi”* anche in ordine alle difficoltà riscontrabili nello *“stimare l'entità dell'investimento in rapporto al complesso dei servizi oggetto della proposta”*; si chiosa infine suggerendo espressamente al mercato di non presentare proposte di partenariato pubblico-privato multi servizio;

- si dà atto che i servizi oggetto della proposta sono attualmente gestiti mediante procedure di gara bandite da APSS (in nome e per conto di APAC nella sua funzione di soggetto aggregatore);

- la valutazione della Proposta deve ora formalizzarsi mediante l'assunzione del relativo provvedimento di competenza di APSS ai sensi di quanto previsto dal *“Protocollo d'intesa per la gestione delle proposte di partenariato pubblico privato tra la Provincia Autonoma di Trento e l'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari”* di data 19/11/2021;

Tutto ciò premesso e considerato, richiamata per quanto sopra non espressamente precisato, la normativa nazionale, europea e provinciale in materia di appalti, nonché la disciplina del codice civile;

IL DIRETTORE GENERALE

Acquisito il parere favorevole del direttore amministrativo, del direttore sanitario e del direttore per l'integrazione socio sanitaria nella riunione del Consiglio di direzione (verbale rep. n. 8 di data 16/02/2023);

DELIBERA

1. di prendere atto della non fattibilità tecnico-economica della Proposta dell'operatore economico Consorzio Stabile CMF, con sede legale in Via Bolzano n. 59 - 38121 Trento, c.f./p.iva: 03752581201, avente ad oggetto la *“Concessione di servizi di Cleaning, Sterilizzazione e Lavanolo focalizzati alla riduzione della diffusione di infezioni ospedaliere e alla mitigazione dell'impatto ambientale”*, non rilevando profili di pubblico interesse in relazione alle caratteristiche dell'attività oggetto della Proposta, alla rilevata disarticolazione in ordine alla pluralità dei servizi offerti ed alla mancanza di un investimento apprezzabile tale da rendere la Proposta più conveniente rispetto alle modalità tradizionali di appalto;
2. di non procedere conseguentemente, per le motivazioni sopra esposte, all'approvazione della Proposta;
3. di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile;

4. di dare atto che dall'attuazione della presente deliberazione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del Bilancio di APSS;
5. di dare comunicazione del presente atto agli interessati e di pubblicare la presente deliberazione sul Sito aziendale nella sezione "Amministrazione Trasparente".

Direzione generale e Consiglio di direzione

Verbale letto, approvato e sottoscritto.

Il Direttore Sanitario

Mariotti Giuliano

Il Direttore Amministrativo

Girardi Sara

Il Direttore per l'Integrazione
socio sanitaria

Bravi Elena

Il Direttore Generale

Ferro Antonio

Il Sostituto del Dirigente del Servizio Affari Generali

Bombace Stefano

documento informatico firmato digitalmente ai sensi dell'art.21 del D.Lgs. 82/2005 e ss. mm. ii.

ENTE CERTIFICATORE: InfoCert Firma Qualificata 2

SN CERTIFICATO: 14D820F

VALIDO DA: 28/01/2021 11:34:30

VALIDO AL: 09/04/2024 01:00:00

FIRMATARI: Stefano Bombace

ENTE CERTIFICATORE: InfoCert Firma Qualificata 2

SN CERTIFICATO: 144A15C

VALIDO DA: 10/12/2020 12:15:08

VALIDO AL: 10/12/2023 00:00:00

FIRMATARI: Antonio Ferro

Documento firmato elettronicamente da:

Elena Bravi (Direttore per l'integrazione socio sanitaria)

il 22/02/2023 14:05:47

Sara Girardi (Direttore Amministrativo)

il 22/02/2023 13:39:24

Giuliano Mariotti (Direttore Sanitario)

il 22/02/2023 14:20:14