

Al Presidente
del Consiglio Regionale
della Lombardia

Interrogazione con risposta scritta

Oggetto: Parcheggio del presidio ospedaliero dell'ASST Lariana in San Fermo della Battaglia - Ospedale Sant'Anna di Como.

Il sottoscritto consigliere regionale,

richiamato

l'Accordo di Programma finalizzato alla localizzazione e alla realizzazione del 'Nuovo Ospedale S. Anna di Como' sottoscritto in data 13 dicembre 2003 ai sensi e per gli effetti dell'articolo 34, comma 4, del D.Lgs. 267/2000 e dell'articolo 6, comma 8, della L.R. 2/2003 da Regione Lombardia, Provincia di Como, Comune di Como, Comune di Montano Lucino, Comune di San Fermo della Battaglia e Azienda Ospedaliera Sant'Anna di Como, approvato con decreto dell'Assessore Regionale alla Sanità 808 del 27 gennaio 2004 e successivamente modificato con atti integrativi approvati rispettivamente con decreti del Presidente della Giunta Regionale 17623 del 29 novembre 2005 e 3708 del 26 aprile 2011;

osservato che

l'accordo poneva come obiettivo comune degli Enti sottoscrittori la localizzazione e la realizzazione del nuovo Ospedale Sant'Anna di Como;

rilevato che

l'art. 5.5 *Parcheggi* dell'Accordo di Programma indica che:

- «Il nuovo presidio ospedaliero Sant'Anna sarà dotato di un numero di parcheggi adeguato a garantire l'usufruibilità della struttura (...);»;
- la progettazione e realizzazione dei parcheggi per dipendenti e visitatori è stata posta a carico dell'Azienda Ospedaliera;
- l'Azienda ospedaliera (ora ASST Lariana) si impegnava «a concedere gratuitamente al Comune di San Fermo della Battaglia la gestione dei parcheggi, ad eccezione di quelli 'tecnici' che saranno gestiti dalla A. O. Sant'Anna»;

l'articolo 9.1 *Impegni nei confronti del comune di San Fermo della Battaglia* dell'AdP nel paragrafo relativo agli «impegni dell'A.O. Sant'Anna di Como» indica anche che «i parcheggi al servizio della struttura sanitaria saranno concessi in gestione al comune di San Fermo della Battaglia»;

l'articolo 11 *Esecuzione dell'Accordo* dell'AdP indica che «Tutti gli impegni bilaterali assunti con il presente accordo dagli enti sottoscrittori verranno regolamentati da appositi atti convenzionali da sottoscrivere nei termini e nei modi per una corretta esecuzione del presente accordo»;

richiamato inoltre

il Verbale della riunione del 17 settembre 2010 del Collegio di Vigilanza dell'Accordo di Programma, allegato all'atto integrativo approvato con D.p.g.r. 3708 del 26 aprile 2011;

rilevato che

in detto verbale si può leggere che:

- il sindaco del Comune di San Fermo della Battaglia «dichiara che il Comune di San Fermo ha sottoscritto l'accordo di programma che ha consentito di realizzare il nuovo ospedale [...] con il dichiarato scopo di trarne benefici di carattere economico a favore del comune di S. Fermo»;
- «L'AO si accolla gli oneri di installazione dell'apparecchiatura di gestione del parcheggio»;
- «il Collegio di Vigilanza approva l'accordo raggiunto per la gestione dei parcheggi del nuovo S Anna e che , riassumendo consiste nella seguente proposta:
 - L' AO verificherà la fattibilità alla rescissione della convenzione con il concessionario, per la parte relativa alla manutenzione dei parcheggi¹; qualora la rescissione non dovesse avvenire comunque nessun onere sarà addebitato al Comune di San Fermo che comunque continua a non riconoscere il presunto costo.
 - Il Comune di S. Fermo si accolla esclusivamente i costi della manutenzione ordinaria oggetto della gara d'appalto che sarà indetta dallo stesso nonché della manutenzione ordinaria delle attrezzature di accesso al parcheggio; nessun onere potrà essere richiesto al comune di San Fermo a nessun titolo
 - L'AO di Como fornisce in opera al Comune di S. Fermo l'attrezzatura del parcheggio»;
- il sindaco di San Fermo della Battaglia «fa mettere a verbale la richiesta che le attrezzature del parcheggio abbiano caratteristiche tecniche generali adeguate allo specifico utilizzo e che la durata dell'accordo in questione sia pari alla durata della gestione dei parcheggi in capo al Comune medesimo, che non può superare la durata della concessione del Nuovo Ospedale stipulata dall'AO S. Anna»;

richiamata ancora

la Convenzione tra l'Azienda Ospedaliera Ospedale Sant'Anna di Como e il Comune di San Fermo della Battaglia per la gestione del parcheggio del nuovo ospedale Sant'Anna, sottoscritta in San Fermo della Battaglia, sine data, allegata alla comunicazione dell'A.O. Sant'Anna n. di registro 0010949.02-05-2011;

¹ Il riferimento è, in questo caso, al concessionario dell'intervento di finanza di progetto per la realizzazione della nuova struttura ospedaliera.

rilevato in particolare che

nel testo della convenzione:

- in premessa sono riportate le conclusioni della seduta del 17 settembre 2010 del Collegio di Vigilanza dell'Accordo di Programma in merito:
 - all'accollo da parte del comune dei soli costi di manutenzione ordinaria della gara di appalto indetta dallo stesso per la gestione del parcheggio e delle attrezzature di accesso al parcheggio;
 - alla fornitura dell'attrezzatura del parcheggio a spese dell'azienda ospedaliera;
- l'art. 3 indica gli impegni del Comune di San Fermo della Battaglia relativamente alla manutenzione ordinaria degli edifici e degli impianti dei due parcheggi, eseguite dal gestore individuato dal comune;
- all'art. 7 per quanto non esplicitamente riportato negli articoli della convenzione si rinvia all'accordo di programma;
- all'art. 9 è riportata la data di decorrenza della convenzione dal giorno 3 gennaio 2011, senza però che sia indicata la data di scadenza;

ricordato che

la gestione del parcheggio:

- è stata svolta dal Comune di San Fermo inizialmente tramite la ditta Invernizzi Luciano & Figli Spa e dal 2013 è affidata a Axess srl con concessione avente scadenza il 31 dicembre 2018, successivamente prorogata sino al 31 dicembre 2020;
- è ora oggetto del bando di concessione quinquennale pubblicato il 19 novembre 2019 (CIG 80478174AE) dalla Stazione Appaltante Provinciale - Provincia di Como per conto del Comune di San Fermo della Battaglia;
- ha reso al Comune di San Fermo della Battaglia nel corso degli anni (valore degli accertamenti indicato nei bilanci consuntivi comunali):

| | |
|------|-------------------|
| 2011 | 745.584,04 euro |
| 2012 | 890.193,13 euro |
| 2013 | 976.201,17 euro |
| 2014 | 1.011.181,80 euro |
| 2015 | 982.860,94 euro |
| 2016 | 996.247,55 euro |
| 2017 | 989.742,05 euro |

- anche per il 2018 e il 2019 l'introito comunale può essere indicato nell'ordine di oltre 950.000 euro/anno;
- il capitolato del bando di concessione pubblicato il 19 novembre 2019 indica che:
 - «Il canone annuo per la gestione dei parcheggi oggetto della presente concessione che il concessionario è tenuto a versare, è pari all'importo determinato dalla percentuale in aumento offerta rispetto al corrispettivo stabilito del 70% dell'incasso annuo (non sono ammesse offerte pari o in diminuzione) oltre iva e in ogni caso non inferiore all'importo annuo di € 770.000,00 oltre iva, e quindi all'importo quinquennale di € 3.850.000,00 oltre iva»;
- il capitolato indica altresì:
 - «La controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e sfruttare economicamente (incasso tariffe) il servizio [...] L'amministrazione aggiudicatrice, pertanto, non verserà al concessionario alcun prezzo o compenso»;
 - gli obblighi di manutenzione ordinaria, in capo al concessionario mentre «Sono escluse dall'oggetto del contratto le opere di manutenzione straordinaria della pavimentazione dei parcheggi e delle strade di accesso al parcheggio, delle strutture portanti, tubazioni e condotte di fognature dei servizi igienici»;
 - «Le tariffe da applicare ai parcheggi, regolarmente soggette a IVA, sono determinate dalla Giunta Comunale [...] E' previsto l'accesso gratuito a qualsiasi ora, a semplice presentazione del documento d'identità, in favore dei residenti nel Comune di San Fermo della Battaglia [...] L'Amministrazione Comunale si riserva in qualsiasi momento di modificare e/o istituire nuove tariffe»;

ricordato ancora che

- Regione Lombardia, con convenzione n. di repertorio 3913/UR dell'8 ottobre 2004, ha delegato a Infrastrutture Lombarde spa le attività finalizzate alla realizzazione del nuovo Ospedale Sant'Anna e delle opere integrative connesse, con compiti di alta sorveglianza, svolgimento dell'attività di amministrazione aggiudicatrice delle opere, di vigilanza sull'esecuzione delle opere affidate a terzi;
- il contratto del 28 luglio 2006 tra Infrastrutture Lombarde spa, Azienda Ospedaliera e Nuovo Ospedale Sant'Anna srl per la concessione della progettazione, costruzione e gestione del nuovo ospedale riporta:
 - quale prezzo ex art. 19, comma 2, legge 109/1994 per la realizzazione dell'intervento la cifra di 86.270.642,52 euro da corrispondere in base ai SAL e 32.994.936,35 euro da corrispondere al collaudo;
 - come corrispettivo di disponibilità della struttura (e quindi anche dei parcheggi del nosocomio), la corresponsione trimestrale al concessionario da parte dell'Azienda Ospedaliera della somma di 725.000 euro, IVA esclusa, dalla data del collaudo sino al termine della concessione (fissato in 24 anni e 8 mesi decorrenti dalla data di sottoscrizione del contratto);

- un corrispettivo per i servizi no core che comprende anche una voce "Servizio di manutenzione edificio parcheggio" per 61.527,63 euro iva esclusa a trimestre, riguardante (punto 28 del contratto) la manutenzione ordinaria (successivamente oggetto di accollo da parte del Comune di San Fermo della Battaglia e quindi del soggetto gestore del parcheggio) e la manutenzione straordinaria dell'edificio (esclusa dall'accollo da parte del Comune di San Fermo della Battaglia);
- gli oneri per la realizzazione dei parcheggi del nuovo ospedale Sant'Anna, che era a carico dell'allora Azienda Ospedaliera ed è avvenuta nell'ambito del contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione del nuovo ospedale, venivano quantificati in 7.926.274 euro su un quadro economico finanziario complessivo pari a 176.438.551 euro (fonte Infrastrutture Lombarde - Rapporto interno di Project Control Ospedale Sant'Anna di Como, Luglio 2008 - Quadro Economico di Commessa);
- l'Azienda Ospedaliera ha provveduto alla ulteriore installazione del sistema di regolazione e controllo accesso e parcheggio veicoli tramite fornitura aggiudicata alla ditta Olmi Impianti S.r.l. con deliberazione del Direttore Generale del 27 aprile 2011;

rilevato inoltre che

in ordine alla situazione dei parcheggi del nuovo ospedale:

- gli organi d'informazione locale (ad es. Corriere di Como 29 ottobre 2018, ComoZero 12 febbraio 2019, La Provincia 5 settembre 2019) hanno riportato che le strutture mostrano diverse problematiche d'infiltrazioni, difficoltoso deflusso delle acque meteoriche, ammaloramento delle superfici asfaltate, contraddittoria tracciatura della segnaletica orizzontale, illuminazione deficitaria con conseguenti difficoltà di fruizione della struttura, rischi e mancanza di sicurezza per l'utenza (pazienti, visitatori, lavoratori del presidio ospedaliero);
- la situazione appare oggettivamente preoccupante, in considerazione del fatto che le strutture sono in funzione solo dal 2010, e lasciano supporre possibili responsabilità tanto del costruttore e di chi (Infrastrutture Lombarde) era preposto alla sorveglianza, quanto dei soggetti responsabili della manutenzione ordinaria (Comune di San Fermo della Battaglia) e straordinaria (ASST Lariana);

considerato che

l'accordo di programma ai sensi dell'art. 34 D.Lgs. 267/2000 e dell'art. 6 L.R. 2/2003 si iscrive tra gli atti in cui si manifesta l'autonomia degli Enti territoriali ed è rivolto a perseguire un interesse comune e non interessi contrapposti e, tanto meno, con risvolti di corrispettività;

a tali accordi di programma si applicano, per quanto compatibili, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, come dispone, in termini generali, l'art. 11, c. 2, richiamato dall'art. 15, c. 2, della L. 241/1990;

secondo i principi fondamentali del diritto civile, ogni negozio deve avere la sua causa, dovendo corrispondere ad uno scopo socialmente apprezzabile, pena la nullità;

secondo i principi fondamentali del diritto amministrativo, ogni atto deve essere sostenuto da un interesse pubblico specifico e deve rispettare il principio di legalità, pena l'illegittimità;

civilisticamente la "concessione gratuita" potrebbe essere inquadrata nell'istituto del comodato e, quindi, l'Azienda ospedaliera potrebbe chiedere la restituzione;

secondo i principi generali di diritto amministrativo, relativi all'istituto della concessione, il concessionario ha l'obbligo di pagare un canone annuo all'Amministrazione concedente, nella fattispecie non previsto;

inoltre, sempre nella fattispecie, non è previsto un termine della concessione, fermo restando che l'Azienda ospedaliera potrebbe revocarla senza necessità di corrispondere indennizzo;

gli accordi amministrativi impongono una verifica di equità ai fini di una doverosa rinegoziazione e/o risoluzione, pur dovendosi prioritariamente attenere ad un modello di autonomismo cooperativo per una leale collaborazione tra gli Enti;

nell'accordo in esame non solo emerge la necessità di verificare la permanenza di un apprezzabile interesse pubblico al mantenimento della "concessione gratuita" della gestione in capo al Comune di San Fermo della Battaglia, ma soprattutto di riesaminarne la rispondenza originaria a ragioni di interesse pubblico;

queste ragioni non risultano esternate nell'accordo e non paiono oggettivamente sostenibili, a meno di negare le finalità dell'accordo condivise da tutti gli Enti firmatari.

la realizzazione dell'ospedale in territorio del Comune di San Fermo della Battaglia è stata infatti ritenuta da tutti gli Enti firmatari e, quindi, anche da quell'Amministrazione, come un risultato di alto interesse comune, senza necessità perciò di "mitigazioni" in opere o in vantaggi economici;

la "concessione gratuita", per di più sine die, si risolve in un vantaggio indebito per il Comune di San Fermo della Battaglia, in possibile danno erariale per l'Azienda ospedaliera e nello svantaggio ingiustificato per l'utenza;

considerato ancora che

gli oneri economici per la realizzazione e la disponibilità dei parcheggi del nuovo ospedale sono ricaduti e ricadono sull'Azienda Ospedaliera e ora sull'ASST Lariana la quale, per via della concessione gratuita a un soggetto terzo, rinuncia ai proventi della gestione;

l'ASST Lariana risulta avere anche l'onere di manutenzione straordinaria di un bene concesso gratuitamente ad altro ente che si è accollato la sola manutenzione ordinaria dello stesso;

le condizioni attuali delle strutture di parcheggio, entrate in funzione nel 2010, lasciano supporre problemi in ordine all'adeguata sorveglianza sull'esecuzione da parte di Infrastrutture Lombarde ovvero sulla conveniente manutenzione ordinaria e straordinaria in capo, rispettivamente, al Comune di San Fermo della Battaglia e all'ASST;

il termine per la contestazione di eventuali vizi di costruzione (dieci anni) sta giungendo a prescrizione;

considerato infine che

la rinuncia da parte dell'Azienda Ospedaliera, ora ASST, alla gestione dei parcheggi impedisce che le risorse richieste per la sosta ai cittadini - utenti, visitatori e lavoratori del nosocomio - possano essere reinvestite a beneficio collettivo in opere di mantenimento e miglioramento della struttura ospedaliera e delle sue pertinenze;

interroga l'Assessore regionale competente per sapere:

1. in che cosa consiste l'interesse pubblico specifico che ha motivato e motiva la rinuncia da parte dell'Azienda Ospedaliera Sant'Anna, ora ASST Lariana, alla gestione dei parcheggi e alla concessione gratuita di tale gestione ad altro soggetto;
2. in forza dei principi civilistici, qual è la causa giuridica rinvenibile nel negozio in questione;
3. se, in forza dei principi del diritto amministrativo, il negozio è caratterizzato da equità nelle reciproche concessioni;
4. se alla luce dei principi civilistici e di diritto amministrativo, richiamati dagli articoli 11 e 15 della L. 241/1990, la concessione non sia da ritenersi nulla;
5. se ritiene legittima la concessione gratuita e senza termine da parte dell'Azienda Ospedaliera Sant'Anna, ora ASST Lariana, al Comune di San Fermo della Battaglia della gestione dei parcheggi del nuovo ospedale;
6. per quale ragione nella Convenzione tra l'Azienda Ospedaliera Ospedale Sant'Anna di Como e il Comune di San Fermo della Battaglia per la gestione del parcheggio del nuovo ospedale Sant'Anna non figura un termine di scadenza della stessa o se la concessione gratuita della gestione s'intende sine die;
7. se ritiene che, a distanza di dieci anni dalla realizzazione del nuovo ospedale, la permanente rinuncia dell'ASST alla gestione del parcheggio e ai proventi derivanti sia giustificata o se, invece, possa essere oggetto di revisione;
8. qual è il totale dei costi sostenuti per la costruzione del nuovo ospedale Sant'Anna e qual è stato l'onere finale imputabile alla realizzazione dei parcheggi della struttura;
9. quanto sinora l'Azienda Ospedaliera Sant'Anna di Como e l'ASST Lariana hanno pagato al concessionario della realizzazione dell'ospedale a titolo di corrispettivo di disponibilità (art. 7.3.1 del contratto di concessione);
10. quanto sinora l'Azienda Ospedaliera Sant'Anna di Como e l'ASST Lariana hanno pagato al concessionario della realizzazione dell'ospedale a titolo di corrispettivo per i servizi no core (art. 7.3.2 del contratto di concessione);
11. se tale corrispettivo per i servizi no core copre anche la manutenzione straordinaria degli edifici dei parcheggi in capo all'Azienda oppure se l'Azienda Ospedaliera e l'ASST

- hanno sostenuto costi per la manutenzione straordinaria dei parcheggi dell'ospedale di San Fermo della Battaglia in altra forma e per quale cifra;
12. se ritiene corretto, prima che legittimo, che, nell'ambito della concessione gratuita dei parcheggi, ricada in capo all'ASST anche l'onere di manutenzione straordinaria, di cui si chiede a quanto ad oggi ammonti;
 13. se la Giunta regionale intende promuovere una revisione dei contenuti dell'Accordo di Programma in merito alla gestione dei parcheggi del nuovo ospedale Sant'Anna;
 14. se e quali indirizzi intende dare la Regione all'ASST Lariana in merito alla gestione dei detti parcheggi;
 15. se e con quali modalità la Regione Lombardia ha verificato con Infrastrutture Lombarde la corretta esecuzione delle opere di realizzazione del nuovo ospedale Sant'Anna e delle strutture connesse per la sosta;
 16. se la Regione è a conoscenza delle cattive condizioni strutturali e di precoce obsolescenza dei parcheggi del nuovo ospedale Sant'Anna e quali azioni intende assumere in merito;
 17. se la Regione intende dare indirizzi all'ASST nell'approssimarsi del termine decennale di prescrizione per la contestazione di eventuali difetti nella realizzazione delle opere della struttura ospedaliera.

Milano, 28 novembre 2019

Angelo Clemente Orsenigo


DOCUMENTO PERVENUTO
ALLE ORE.....1505.....
DEL ..28..11..2019.....
SERVIZIO SEGRETERIA
DELL'ASSEMBLEA CONSILIARE