



# DELIBERA n. 598

del 13 dicembre 2022

## Oggetto

**Regione Marche – P.F. Edilizia Sanitaria ed Ospedaliera**

**Affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori di realizzazione del nuovo ospedale di Fermo  
località San Claudio di Campiglione (CIG 4796511E14)**

**Importo contrattuale: € 79.541.889,49**

**Visto** il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

**Visto** il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all’Autorità Nazionale Anticorruzione;

**Vista** la relazione dell’Ufficio Vigilanza Lavori

## Premessa

Con nota acquisita al protocollo dell’Autorità al n. 59515 del 4.08.2020 la Regione Marche – P.F. Edilizia Sanitaria e Ospedaliera ha trasmesso, ai sensi dell’art. 37 della legge 11 agosto 2014 n. 114 e art. 106 comma 14 secondo periodo d.lgs. n. 50/2016.

Attesa la consistenza tecnico/economica della Perizia di Variante n. 3 l’Ufficio UVLA ha ritenuto di inserire la fattispecie nel fascicolo 540/2021 “Piano di Vigilanza 2021 - Varianti 2020” chiedendo informazioni alla S.A. con nota prot. n. 9351 del 2.02.21. Tale richiesta di informazioni è stata riscontrata con nota prot. n. 14987 del 19.02.2021.

Con nota acquisita al protocollo n. 90278 del 26.11.2020 è stato acquisito un esposto da parte di un consigliere comunale uscente relativo all’intervento in oggetto nel quale si paventavano varie criticità e in particolare il consistente incremento dell’importo di contratto a seguito dell’approvazione della Perizia di Variante n. 3.

Seguono ulteriori richieste informative volte a monitorare il concreto evolversi dei lavori e relativi riscontri, l’ultimo dei quali è avvenuto con nota acquisita al protocollo al n. 78988 del 5.10.2022.

Sulla base della documentazione acquisita in atti è stato possibile ricostruire il seguente quadro fattuale.

## Considerato in fatto

Con l’Accordo di programma integrativo per il settore degli investimenti sanitari in materia di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico - stipulato ai sensi dell’art. 5 bis del d.lgs. n. 502/1992 tra il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, il Ministero dell’Economia e

delle Finanze e la Regione Marche in data 14.05.2010, è stata prevista la realizzazione del nuovo ospedale di Fermo. L'onere complessivo degli interventi derivante dall'Accordo di Programma è pari ad € 211.500.000,00, di cui € 118.007.222,14 a carico dello Stato e € 93.492.777,86 a carico della Regione Marche. Con deliberazione n. 696 del 27.04.2009, la Giunta Regionale ha approvato l'accordo di programma con il quale l'Azienda Sanitaria Unica Regionale (ASUR) Marche ha affidato alla Regione Marche le funzioni di centrale di committenza per la realizzazione della nuova struttura ospedaliera. Con la deliberazione n. 270 del 09.02.2010, la Giunta Regionale ha individuato in località San Claudio di Campiglione del Comune di Fermo l'area da destinare alla realizzazione della nuova struttura ospedaliera. Per acquisire la progettazione dell'intervento ha stabilito di indire un concorso di idee, riservandosi la facoltà di affidare al vincitore la redazione dei successivi livelli di progettazione. Responsabile Unico del procedimento è l'ing. M.P., dirigente regionale.

Sulla base dello studio di prefattibilità redatto dal Servizio Salute della Regione Marche, con Decreto dirigenziale del 16.03.2010 è stato indetto un **concorso di idee** per la realizzazione della nuova struttura ospedaliera e sono stati approvati il relativo bando e il disciplinare di gara; con Decreto dirigenziale del 22.02.2012 la gara è stata aggiudicata al RTP arch. G.M. (mandataria) ed altri.

Con Decreto dirigenziale del 13.04.2012 si è provveduto ad affidare la redazione della progettazione preliminare, definitiva, direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione al raggruppamento temporaneo di professionisti vincitore del concorso di idee.

Con Decreto dirigenziale n.41/ESO del 24.04.2012 è stato approvato il **progetto preliminare**.

Il progetto definitivo è stato consegnato dal RTP in data 10.05.2012. Il complesso ospedaliero si articola sostanzialmente in 4 edifici (oltre alla centrale tecnologica) fra loro collegati da un connettivo che si articola su 3 livelli (piano seminterrato, terra, primo). Il blocco denominato A rappresenta "l'ospedale per i pazienti esterni" come ormai viene internazionalmente definita la struttura che ospita gli spazi dedicati alle attività di Day Hospital e di Day Surgery. Il blocco B, contiguo al blocco A, contiene emodialisi e centro prelievi, diagnostica funzionale, laboratori e riabilitazione funzionale. Il blocco C ospita la cucina, la sottolavanderia, la sterilizzazione, la morgue, gli spogliatoi ed i depositi, il pronto soccorso, il dipartimento delle immagini, il blocco operatorio, le terapie intensive, l'emodinamica, la radiologia interventistica, il blocco parto, il nido e la patologia neonatale, gli impianti. Infine i corpi di fabbrica D, E, F, G, H, I, costituenti il quarto blocco, accolgono su due livelli le degenze High Care e Low Care, articolate dunque sul principio delle cure graduate.

Il RUP, ai sensi dell'art. 55 del dpr 207/2010, ha provveduto a validare il progetto definitivo in data 10.5.2012. Con decreto n. 57/ESO del 11.05.2012 è stato approvato il **progetto definitivo**.

Con decreto dirigenziale n.164/ESO del 17.12.2012 è stata indetta la **procedura di gara** per l'affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori per la realizzazione della nuova struttura ospedaliera nel territorio del Comune di Fermo in loc. San Claudio di Campiglione, CIG 4796511E14 – CUP H69H09000500003, con la procedura aperta ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 163/2006 da svolgersi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Importo dei lavori soggetto a ribasso pari a € 56.755.503,73 di cui € 1.224.357,36 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso. Il costo totale dell'intervento da Quadro Economico è pari a € 70.000.000,00.

In data 15.01.2016 Regione Marche, Provincia di Fermo e Comune di Fermo hanno firmato un **Accordo di programma** per la realizzazione della nuova struttura ospedaliera di Campiglione e l'adeguamento della viabilità di servizio. Le risorse stanziare ammontano a 70 milioni di euro, di cui 39 mln sono fondi statali e 31 mln regionali.



Con decreto dirigenziale n.30/ESO del 24.06.2016 si è proceduto all'**aggiudicazione definitiva** della gara a favore del RTI *[omissis]* ed altri per l'importo totale di € 50.148.002,17.

Con Decreto dirigenziale del 17.06.2016 si è proceduto alla nomina del nuovo RUP ing. C.S.

In data 29.06.2016 è stato sottoscritto il **contratto** con il RTI aggiudicatario *[omissis]* per l'importo totale di € **50.148.002,17**. Il tempo contrattualmente previsto è fissato in 690 giorni naturali e consecutivi, comprensivi dell'attività di progettazione, decorrenti dalla data di stipula del contratto e quindi dal 29.06.2016.

In data 11.07.2016 è stata disposta una sospensione delle attività contrattuali, specificamente dell'attività di progettazione esecutiva, per la definizione di alcune pratiche di esproprio e interferenze.

Con Decreto dirigenziale del 11.11.2016 si è proceduto alla nomina del nuovo RUP, ing. L.M.

Prima dell'inizio dei lavori della nuova struttura ospedaliera si è manifestata la necessità di procedere con la realizzazione di alcuni lavori propedeutici. In data 24.10.2017 il DL arch. G.M. ha inoltrato alla S.A. una proposta di perizia di variante nella quale sono previsti i seguenti lavori: soluzione delle interferenze reti telefoniche ed elettriche; opere per lo spostamento rete idrica insistente sul lotto; campagna di indagine preventiva per la bonifica di ordigni bellici; campagna di indagine preventiva per il rilascio del parere archeologico; modifica degli scarichi fognari esistenti delle abitazioni dei residenti; potatura alberature per successiva esecuzione rilievi fosso S. Claudio; realizzazione di viabilità alternativa per accesso residenti. L'importo dei lavori aggiuntivi è pari a € 1.056.765,00 corrispondente al 2,10% dell'importo contrattuale; la proposta di perizia di variante è motivata ai sensi dell'art. 132 comma 3 secondo periodo del d.lgs. 163/06. Con Decreto dirigenziale n.49/ESO del 10.11.2017 è stata approvata la **Perizia di variante n.1** per lavori complementari, propedeutici e funzionali alla realizzazione della nuova struttura ospedaliera per un importo aggiuntivo di € **1.056.765,00** per la quale l'importo contrattuale si eleva a € **51.204.767,17**. Per l'esecuzione delle opere in variante viene assegnato un ulteriore tempo di 193 giorni.

In data 6.12.2017 il RUP ha autorizzato la consegna dei lavori relativamente alle opere propedeutiche di cui alla Perizia di variante n. 1

Nel corso dell'esecuzione delle opere propedeutiche di cui alla Perizia di variante n. 1 (ultimate il 29.06.2018) sono state rinvenute alcune sepolture; è stata quindi disposta la sospensione dei lavori in attesa di indicazioni da parte dell'organo competente preposto. Con nota del 17.07.2018, la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio delle Marche (SABAP) ha trasmesso il proprio parere comunicando il nulla osta all'avvio dei lavori; sulla base di tale parere, in data 19.07.2018 il Direttore dei Lavori, ha emesso un ordine di servizio con il quale ha impartito all'impresa esecutrice di eseguire le attività di splateamento dell'area di sedime della nuova struttura ospedaliera secondo le prescrizioni/indicazioni contenute nel parere della Soprintendenza.

Nel frattempo, nel mese di gennaio 2017, durante un incontro tra Regione Marche, RTI appaltatore e Direttore dei Lavori, la società di ingegneria incaricata dall'RTI appaltatore di redigere il progetto esecutivo *[omissis]*, aveva suggerito l'inserimento di un piano dedicato specificatamente all'isolamento sismico dell'edificio; tale proposta, condivisa sia dal RUP che dalla Direzione dei Lavori, era in grado di garantire l'isolamento sismico di tutte le aree destinate alle attività ospedaliere con il conseguente vantaggio in termini di sicurezza e di funzionalità della nuova struttura ospedaliera. Inoltre, con nota del 15.02.2017, l'Azienda Sanitaria Unica Regionale (ASUR) - Area Vasta 4 aveva trasmesso una serie di osservazioni sul progetto definitivo al fine apportare alcune modifiche in sede di progetto esecutivo; tali

richieste erano finalizzate ad adeguare un progetto ormai risalente al 2012 alle esigenze nel frattempo intervenute (tra cui, ad es., la necessità di un incremento dei posti letto, miglioramenti distributivo/funzionali, adeguamenti normativi, ecc.). Infine, si è ritenuto di far sviluppare, in aggiunta alla progettazione esecutiva, il Building Information Modeling (BIM), rappresentazione digitale delle caratteristiche fisiche e funzionali della struttura finalizzato a ottenere un modello informativo dinamico, interdisciplinare, condiviso e in continua evoluzione.

In data 18.10.2018 il RUP ha emesso l'OdS n. 1 in cui ha ordinato la ripresa dell'attività di progettazione (sospesa in data 11.07.2016) secondo le nuove indicazioni fornite dall'Azienda Sanitaria Unica Regionale (ASUR) - Area Vasta 4.

Con nota del 28.11.2018 il Direttore dei Lavori, arch. G.M., ha proposto la redazione di una perizia di variante comprendente:

- lavori aggiuntivi (emergenze archeologiche in fase di scavo); tali lavori sono ricondotti all'art.132 comma 1, lett. c del d.lgs. 163/2006;
- servizi di progettazione aggiuntivi (esigenze manifestate da ASUR Marche – Area Vasta 4); tali servizi sono ricondotti all'art. 132 comma 1, lett. a del d.lgs. 163/2006.

Il valore complessivo stimato per tali lavori/servizi è di € 1.644.494,71 che costituisce circa il 3,28% dell'importo contrattuale; sommando tale importo aggiuntivo a quello relativo alla Perizia di Variante n. 1 (pari al 2,10% dell'importo di contratto) si ottiene un aumento totale pari al 5,38%. L'importo complessivo della seconda variante trovava copertura nel Quadro Tecnico Economico approvato per la nuova struttura ospedaliera, nell'ambito delle somme accantonate per imprevisti, facendo sì che il costo complessivo globale dell'intervento rimane invariato in € 70.000.000,00.

Con Decreto dirigenziale n.112/ESO del 11.12.2018 è stata quindi approvata la **Perizia di Variante n. 2** dell'importo aggiuntivo di **€ 1.644.494,71** per la quale l'importo contrattuale si eleva a **€ 52.849.261,88**. Per l'esecuzione dei lavori/servizi di perizia è stato assegnato un ulteriore tempo di 190 gg naturali e consecutivi (gg 50 per la progettazione e gg. 140 per i lavori), per effetto dei quali il termine temporale per dare l'opera ultimata equivale a gg. 1.073 naturali e consecutivi a far data dalla sottoscrizione del contratto avvenuta il 29.06.2016.

I rinvenimenti archeologici emersi nel corso dei lavori hanno reso necessario effettuare una serie di attività archeologiche; in particolare, relativamente ai rinvenimenti emersi nelle aree destinate ai parcheggi e alla viabilità, la SABAP Marche in data 23.05.2018 ha impartito prescrizioni operative che hanno comportato la scelta di localizzare i parcheggi pubblici in zone presupposte libere da rinvenimenti archeologici. Inoltre, considerata la necessità di traslare verso est la rotonda in progetto sulla S.P. n. 219 "Ete Morto" a causa dell'imprevisto rinvenimento di linee dati interferenti a monte con il nuovo tracciato progettuale e valutata l'esigenza di spostare i sopraccitati parcheggi in aree ricomprese nella zona destinata dal vigente P.R.G. alla struttura ospedaliera in oggetto ma sprovviste della specifica destinazione urbanistica, si è ritenuto opportuna una rimodulazione dell'Accordo di programma sottoscritto in data 15.01.2016. Con Decreto n.110 del 13.05.2019 il Presidente della Giunta Regionale ha approvato la **rimodulazione dell'Accordo di programma** per la realizzazione del nuovo ospedale di Fermo che prevede una variante urbanistica per le seguenti opere: a) spostamento, a causa dei rinvenimenti archeologici, dei parcheggi a destinazione pubblica, nell'ambito del lotto espropriato, all'interno delle aree destinate a standard urbanistici, destinando l'attuale area a parcheggio pubblico in zona a verde pubblico e viceversa; b) revisione, in aumento, di alcuni parametri urbanistici ed edilizi; c) modifica della viabilità relativamente alla rotatoria di innesto sulla S.P. n.219 "Ete Morto"; d) estensione dell'area di intervento verso est in ampliamento all'attuale perimetrazione necessaria sia quale fascia di



protezione della nuova struttura ospedaliera sia per eventuali ampliamenti relativamente alle superfici destinate a parcheggi.

Nell'atto viene tra l'altro attribuita alla Regione Marche, la competenza di stazione appaltante, facendosi carico della relativa spesa, della rotatoria all'intersezione con la S.P. 219 "Ete Morto" e del tratto di viabilità di collegamento tra ospedale e la stessa rotatoria.

In data 25.03.2019 la mandataria del RTI ha comunicato che la mandante *[omissis]* aveva depositato in data 30.01.2019 presso il Tribunale di Bergamo ricorso per l'ammissione alla procedura di concordato preventivo; inoltre, con nota del 9.10.2019 ha comunicato che il Tribunale di Bergamo, con verbale del 11.09.2019, ha aggiudicato alle società *[omissis 1]* e *[omissis 2]* il ramo d'azienda della società mandante relativo all'appalto in esame. Con nota del 22.11.2019 la Stazione Appaltante, vista l'urgenza dell'appalto, ha rilasciato il proprio nulla osta a procedere alla cessione del ramo d'azienda della società mandante anche in assenza delle informazioni antimafia della società *[omissis 2]*, sotto condizione risolutiva nell'ipotesi in cui pervenissero informazioni pregiudizievoli a carico della medesima. La società mandataria *[omissis]* in qualità di capogruppo ha provveduto in data 19.02.2020 alla **modifica del RTI appaltatore** con le società *[omissis 1]* e *[omissis 2]*.

Considerate le continue necessità di apportare variazioni a un progetto definitivo ormai risalente al 2012 la Stazione appaltante ha avviato la redazione di una ulteriore perizia di variante le cui motivazioni principali sono:

1. adeguamento alle vigenti normative in materia impiantistica e alle NTC 2018, nonché modifiche di carattere architettonico, strutturale, impiantistico/meccanico, impiantistico/elettrico. Tali modifiche progettuali sono riconducibili alla casistica di cui all'art. 132 comma 1 lett. a) del d.lgs. 163/06. L'importo complessivo di questa tipologia di variante è di € 23.672.715,83.
2. modifiche al sistema di strade e parcheggi conseguenti ai rinvenimenti archeologici riguardanti le opere stradali. Tali modifiche progettuali sono riconducibili all'art. 132 comma 1 lett. c) secondo periodo d.lgs. 163/2006. L'importo complessivo dei lavori derivante da questa tipologia di variante è di € 2.035.506,03.
3. introduzione di lavorazioni finalizzate al miglioramento funzionale dell'opera, tra cui l'inserimento del piano dedicato agli isolatori sismici. Tali modifiche sono riconducibili all'art. 132 comma 3 secondo periodo del d.lgs. 163/2006. L'importo complessivo dei lavori derivante da questa tipologia di variante è di € 984.405,75.

Tutte le modifiche sopra specificate trovano copertura nel nuovo Q.T.E., la cui capienza viene incrementata per effetto dell'aumento del finanziamento di ulteriori € 30.000.000 disposto dalla L.R. Marche n. 41 del 30/12/2019.

Il valore complessivo stimato per tali lavori compresi nella perizia di variante è pari a € 26.692.627,61 che costituisce il 53,28% dell'importo del contratto già sottoscritto con il R.T.I. appaltatore e che sommato all'importo della Perizia di variante n. 1 (pari a € 1.056.765,00) e della Perizia di variante e suppletiva n. 2 (pari a € 1.644.494,71) porta ad un aumento dell'importo contrattuale di € 29.393.887,32 pari al 58,61%, superiore al quinto (20%) dell'importo totale del contratto.

Con nota del 29.06.2020 il RUP ha comunicato all'appaltatore che le modifiche introdotte nel progetto esecutivo comportano un aumento della prestazione che supera il quinto del corrispettivo, chiedendo di dichiarare la volontà di accettare la prosecuzione del contratto in essere sottoscrivendo lo schema di atto aggiuntivo.

In data 30.06.2020 è stato sottoscritto dall'appaltatore lo schema dell'atto aggiuntivo e il verbale concordamento dei nuovi prezzi tra il Direttore dei Lavori e la mandataria *[omissis]*.

Il Responsabile Unico del Procedimento, accertati i presupposti, le cause e le condizioni, ha svolto l'istruttoria e l'esame dei fatti constatando la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della variante proposta e la non prevedibilità degli interventi sopra descritti.

Pertanto con Decreto del dirigente della P.F. "Edilizia sanitaria ed ospedaliera" n.74 del 07.07.2020 è stata approvata, ai sensi dell'art. 132 comma 1 lett. a), art. 132 comma 1 lett. c) secondo periodo e art. 132 comma 3 secondo periodo del d.lgs. 163/2006, la **Perizia di variante n.3** per un importo aggiuntivo di **€ 26.692.627,61** per il quale l'importo dei lavori ascende a **€ 79.541.889,49** con un importo complessivo da Quadro Economico pari a € 100.000.000,00.

Per consentire la realizzazione dei lavori/servizi oggetto della perizia e per tenere conto dei tempi amministrativi che sono stati necessari a seguito della cessione del ramo d'azienda mandante *[omissis]* è stato riconosciuto un prolungamento dei tempi contrattuali di 576 giorni naturali e consecutivi che porta il numero totale dei giorni per l'adempimento del contratto a 1.649 giorni naturali e consecutivi decorrenti dalla data di sottoscrizione del contratto e cioè dal 29.06.2016 al netto di eventuali sospensioni. A seguito dell'approvazione della Perizia di variante n.3, in data 20.07.2020 è stato sottoscritto tra le parti l'Atto aggiuntivo Rep. n.1457.

Le modifiche introdotte con la Perizia di variante n. 3 sono confluite nel progetto esecutivo in corso di redazione da parte di *[omissis]*. La società *[omissis]*, incaricata dalla Stazione Appaltante della verifica ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs 50/2016, ha trasmesso in data 20.07.2020 il relativo Rapporto di Controllo Finale.

Con Decreto del dirigente della P.F. "Edilizia sanitaria ed ospedaliera" n. 82 del 20.07.2020, si è proceduto ad approvare il **progetto esecutivo** della nuova struttura ospedaliera.

In data 21.07.2020 il Direttore dei Lavori ha provveduto alla **consegna dei lavori**.

Con Decreto del Dirigente della P.F. "Edilizia sanitaria ed ospedaliera" n. 53/ESO del 09.09.2019 si è proceduto ad affidare allo stesso operatore economico la progettazione esecutiva e i lavori della viabilità di collegamento tra la nuova struttura ospedaliera e la S.P. n. 219 Ete Morto (Mezzina) - CIG 7847590422, CUP H69H09000500003 - a mezzo di procedura negoziata ai sensi dell'art. 57 comma 5 lettera a) del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 cd. **opere complementari**.

Con Decreto del Dirigente della PF "Edilizia sanitaria ed ospedaliera" n. 84 del 30.12.2019 è stato approvato il progetto esecutivo per un importo totale di € 3.166.712,09 (€ 3.114.307,48 per lavori compresi gli oneri della sicurezza e € 52.404,61 per la progettazione esecutiva).

Il Direttore dei Lavori ha provveduto alla consegna dei lavori in data 27.01.2020.

Nel dicembre 2020 la S.A. d'intesa con la Provincia di Fermo ha proceduto a valutare l'opportunità di procrastinare tutti quei lavori previsti nel progetto della rotatoria all'intersezione con la S.P. n. 219 Ete Morto che interferiscono con la stessa al fine di minimizzare i disagi che ne deriverebbero alla circolazione veicolare e per evitarne l'usura ancor prima dell'entrata in esercizio della struttura ospedaliera.

In data 30.12.2020 il DL ha disposto la sospensione dei lavori redigendo apposito verbale sottoscritto dall'impresa senza alcuna riserva.

Infine, a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19, la S.A. ha avviato la predisposizione di una ulteriore perizia di variante relativamente ai lavori principali per adeguare il costruendo ospedale alle disposizioni contenute nel D.L. 19 maggio 2020, n. 34 convertito con modificazioni in Legge 17 luglio 2020, n. 77 e alla DGR Marche n. 751 del 16.06.2020. Tale variante è stata ritenuta necessaria in quanto le peculiari esigenze a livello di igiene di una patologia infettiva quale quella del Covid 19 impongono, a livello distributivo della struttura ospedaliera, la necessità di una assoluta differenziazione degli spazi e



collegamenti verticali/orizzontali destinati ai pazienti infettivi sia per quanto attiene le terapie intensive che per quelle sub-intensive ed ordinarie. Gli interventi previsti nella redigenda variante riguardano le degenze semintensive dell'area Covid, il potenziamento dell'area delle terapie intensive, la nuova sala operatoria pazienti Covid, la realizzazione dell'edificio pre-triage Covid 19, una nuova Rx nel corpo degli ambulatori, ed altro ancora.

In data 5.08.2022 il DL ha consegnato la **Perizia di Variante n. 4.**

Infine, si riporta di seguito un sintetico quadro della situazione attuale così come fornito dal RUP nella sua ultima nota di aggiornamento (prot. n. 78988 del 5.10.2022):

**A - Lavori principali (CIG 4796511E14)**

In data 29.98.2022 il Direttore dei Lavori ha emesso il 14° SAL per lavori a tutto il 31.07.2022. Ad oggi sono stati liquidati al R.T.I. appaltatore complessivi € **57.612.532,27** corrispondenti ad un avanzamento del **60,19%**.

Al SAL n. 14 risultano vive le seguenti n. 6 riserve:

- Riserva n. 3: anomalo andamento dei lavori
- Riserva n. 4: interessi per ritardata acquisizione dell'utile
- Riserva n. 5: mancata contabilizzazione apprestamenti di sicurezza speciale;
- Riserva n. 8: incremento costi di mercato;
- Riserva n. 9: aumento eccezionale dei prezzi d'appalto – Rif. dl 50 del 17.05.2022
- Riserva n. 10: atto di sottomissione relativo alla perizia n. 4.

E' in corso di verifica la Perizia di variante n. 4.

Il RUP comunica che i lavori procedono senza alcuna particolare criticità e prevede che possano essere conclusi entro il 2024.

**B - Lavori complementari (CIG 7847590422)**

In data 01.12.2020 il Direttore dei Lavori ha emesso il 3° SAL a tutto il 27.11.2020. Con questo SAL la percentuale dei lavori eseguiti è del **60.55%**. Ad oggi sono stati liquidati al R.T.I. appaltatore complessivi € **1.930.753,08**.

Allo stato i lavori complementari risultano ancora sospesi.

Il RUP ritiene che i lavori possano essere presto ripresi e completati nei tempi contrattuali.

## Considerato in diritto

Sulla base di quanto acquisito e potuto valutare in atti emerge quale profilo di indubbia criticità la lievitazione del costo dell'intervento: complessivamente, infatti, per effetto delle tre perizie di variante l'importo di contratto è passato da € **50.148.002,17** a € **79.541.889,49** con un incremento di € **29.393.887,32 (pari al 58,61%)**. Inoltre, mentre le prime due varianti hanno trovato copertura nel finanziamento globale di € 70.000.000,00 per far fronte alla terza è stato necessario un finanziamento aggiuntivo di € 30.000.000,00 che ha portato a € 100.000.000,00 l'importo globale dell'intervento.

Appare pertanto necessario soffermare l'attenzione sugli specifici contenuti e sulle specifiche motivazioni di ciascuna di esse.

### **Perizia di variante n. 1**

Prima dell'inizio dei lavori della nuova struttura ospedaliera con Decreto dirigenziale n.49/ESO del 10.11.2017 la S.A. ha approvato la Perizia di variante n.1 per lavori definiti "complementari, propedeutici e funzionali" alla realizzazione della nuova struttura ospedaliera:

1. Soluzione delle interferenze reti telefoniche ed elettriche;

2. Opere per lo spostamento rete idrica insistente sul lotto;
3. Campagna di indagine preventiva per la bonifica di ordigni bellici;
4. Campagna di indagine preventiva per il rilascio del parere archeologico;
5. Modifica degli scarichi fognari esistenti delle abitazioni dei residenti;
6. Potatura alberature per successiva esecuzione rilievi fosso S. Claudio;
7. Realizzazione di viabilità alternativa per accesso residenti.

La variante ha un importo aggiuntivo di € 1.056.765,00, concede un ulteriore tempo di 193 giorni, ed è motivata ai sensi dell'art. 132 comma 3 secondo periodo del d.lgs. 163/06: *«Sono inoltre ammesse, nell'esclusivo interesse dell'amministrazione, le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, sempreché non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. L'importo in aumento relativo a tali varianti non può superare il 5 per cento dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera al netto del 50 per cento dei ribassi d'asta conseguiti».*

Orbene, nell'elenco riportato compaiono lavorazioni che invece sono normalmente ricomprese nella progettazione preliminare e/o definitiva di cui al combinato disposto degli articoli del d.lgs. 163/2006 e del dpr 207/2010 riguardanti lo svolgimento di tali attività. Ad esempio, i punti 1 e 2 della Perizia di Variante n. 1 – rispettivamente “soluzione delle interferenze reti telefoniche ed elettriche” e “opere per lo spostamento rete idrica insistente sul lotto” – afferiscono alla problematica delle risoluzioni di interferenze con sottoservizi vari la cui definizione deve essere prevista in sede di progettazione definitiva: in particolare, l'art. 26 comma 1 lett. l) del dpr. 207/2010 stabilisce che *“Il progetto definitivo prevede inoltre, per ogni interferenza, la specifica progettazione della risoluzione, con definizione dei relativi costi e tempi di esecuzione”.* Analogamente dicasi in relazione alla “campagna di indagine preventiva per la bonifica di ordigni bellici” di cui al punto 3 della Perizia di Variante n. 1, le cui procedure finalizzate all'ottenimento dell'autorizzazione di cui all'articolo 15 del dpr. 327/2001 possono essere avviate *“anche prima della redazione del progetto preliminare”* (art. 165 comma 8 del d.lgs. 163/06). E ancora, altrettanto può dirsi per il punto 4 – “campagna di indagine preventiva per il rilascio del parere archeologico” – ove si consideri che il d.lgs. 163/06 agli artt. 95 e 96 colloca l'avvio della Procedura di verifica dell'interesse archeologico contestualmente alla progettazione preliminare.

Si rinvergono pertanto due profili di criticità. Il primo consiste nell'improprio utilizzo dello strumento della perizia di variante; i lavori inseriti nella Perizia di variante n. 1 sono stati definiti come “complementari, propedeutici e funzionali” alla realizzazione della nuova struttura ospedaliera quando invece trattasi, come detto, di lavori normalmente ricompresi nella progettazione preliminare e/o definitiva e nel contratto principale, per la cui progettazione/esecuzione non dovrebbe esservi bisogno di alcuna perizia aggiuntiva.

Un secondo profilo di criticità si rinviene con riguardo all'attività di validazione della progettazione definitiva in quanto il RUP in data 10.5.2012 ha validato con esito positivo il progetto definitivo attestandone la conformità agli art. 52 e 53 del dpr. 207/2010; ebbene, da quanto appena detto si evince che evidentemente tale progetto definitivo era privo, o quantomeno carente, di alcuni elementi a cui è stato posto rimedio con la Perizia di Variante n. 1. In particolare, si vuole sottolineare l'importanza delle problematiche di carattere archeologico e le ripercussioni che hanno avuto sul successivo sviluppo dell'iter tecnico/amministrativo dell'intervento.

#### **Perizia di variante n. 2**

Con Decreto dirigenziale n.112/ESO del 11.12.2018 la S.A. ha approvato la Perizia di Variante n. 2 che comprende:



1. lavori aggiuntivi riguardanti evenienze archeologiche emerse nel corso dei lavori propedeutici di cui alla Perizia di variante n. 1. Tali lavori, dell'importo di € 1.287.709,58, sono stati ricondotti alla casistica di cui all'art.132 comma 1, lett. c del d.lgs. 163/2006 (*«presenza di eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti imprevisi o non prevedibili nella fase progettuale»*);
2. servizi di progettazione aggiuntivi riguardanti le nuove esigenze rappresentate dall'ASUR Marche – Area Vasta 4 (varie esigenze di carattere funzionale tra cui un incremento di n. 30 posti letto), l'inserimento di un piano dedicato specificatamente all'isolamento sismico dell'edificio nonché l'esecuzione, in aggiunta alla progettazione esecutiva, del BIM (Building Information Modeling). Tali servizi, di importo pari a € 356.785,13, sono stati ricondotti alla casistica di cui all'art. 132 comma 1, lett. a del d.lgs. 163/2006 (*«esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari»*).

La variante ha un importo aggiuntivo complessivo di € 1.644.494,71; per l'esecuzione dei lavori/servizi di perizia è stato assegnato un ulteriore tempo di 190 gg naturali e consecutivi (gg 140 per i lavori e 50 per la progettazione).

Relativamente ai lavori aggiuntivi di cui al punto 1, il cui importo economico rappresenta la parte principale della variante, non si ritiene di aggiungere altro rispetto a quanto già detto con riferimento alla Perizia di variante n. 1, a conferma dell'importanza che una valutazione evidentemente inadeguata delle emergenze archeologiche ha avuto nello sviluppo dell'iter tecnico/amministrativo.

Relativamente alle prestazioni progettuali aggiuntive di cui al punto 2 si rileva che nella relazione di accompagnamento alla perizia si fa solo un generico richiamo alla necessità di adeguamenti normativi (non risultano citate sopraggiunte norme di carattere generale o di edilizia ospedaliera). Da quanto in atti tali prestazioni appaiono piuttosto riconducibili a sopravvenute esigenze di carattere funzionale/organizzativo della struttura ospedaliera richieste dall'ASUR Marche – Area Vasta 4 e a sopraggiunte valutazioni di opportunità in materia di risposta sismica della struttura (inserimento di un piano dedicato specificatamente all'isolamento sismico) e in materia di progettazione (utilizzo della metodologia Building Information Modeling); tutti elementi su cui ha sicuramente inciso il lasso di tempo esistente tra la progettazione definitiva e quella esecutiva. Pertanto, relativamente alle modifiche introdotte al punto 2 della Perizia di Variante n. 2 si rileva una impropria applicazione dell'art. 132 comma 1 lett. a del d.lgs. 163/06.

### **Perizia di variante n. 3**

Con Decreto del dirigente della P.F. "Edilizia sanitaria ed ospedaliera" n.74 del 07.07.2020 è stata approvata la Perizia di variante n. 3. La variante ha un importo aggiuntivo di € 26.692.627,61; per l'esecuzione dei lavori di perizia è stato assegnato un ulteriore tempo di 576 giorni naturali e consecutivi. Per far fronte alle nuove opere è stato necessario un ulteriore finanziamento di € 30.000.000,00.

Da un punto di vista tipologico le variazioni introdotte al progetto a base di gara sono le seguenti:

1. variazione del valore della progettazione: € 295.000,00
2. variante archeologica: € 1.034.730,20
3. variante opere stradali: € 925.269,53
4. variante opere architettoniche: € 5.629.419,72
5. variante opere strutturali: € 5.107.139,15
6. variante impianti meccanici: € 5.122.122,19
7. variante impianti elettrici: € 6.824.292,02
8. variante evenienze archeologiche – rinterro: € 75.506,30
9. variante sicurezza: € 1.453.351,23

Relativamente alla classificazione di cui all'art. 132 del d.lgs. 163/06 la variante è articolata come segue:

- a. Importo varianti di cui al comma 1 lettera a): € 23.672.715,83;
- b. Importo varianti di cui al comma 1 lettera c) secondo periodo: € 2.035.506,03;
- c. Importo varianti di cui al comma 3 secondo periodo: € 984.405,75.

Risulta evidente che la quota preponderante dell'importo della Perizia di variante n. 3 è quella ascritta alla voce di cui al comma 1 lettera a), "*esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari*". A tal riguardo la Relazione generale di accompagnamento alla variante chiarisce che essa è dovuta sostanzialmente alle voci 4, 5, 6 e 7 (rispettivamente opere architettoniche, strutturali, meccaniche e elettriche) dell'elenco tipologico; per ciascuna di tali voci nella Relazione vengono distinte "*varianti di layout*" (richieste da ASUR Marche - Area Vasta 4) e varianti dovute ad "*adeguamenti per sopravvenute disposizioni normative e legislative*".

Ad esempio, l'importo della voce n. 4 - varianti architettoniche è pari a € 5.629.419,72. Le "*varianti di layout*" ammontano a € 4.689.936,23 e riguardano: a) piano interrato: è stato creato, rispetto al precedente progetto che inseriva gli isolatori sismici direttamente al piano interrato, un piano tecnico solo per gli isolatori sismici di 2 m di altezza e una trincea perimetrale all'intera soletta del piano interrato di larghezza di 140 cm (che ha modificato il precedente sistema di collegamento tra edificio e terreno) che permette la traslazione dell'edificio in caso di sisma; b) l'edificio C: è stato allungato di 2 campate di modulo 7,8 x 7,8 m a tutti i piani in modo tale da permettere di ingrandire il Pronto Soccorso ed il Blocco Operatorio come da richiesta di Area Vasta, e nel contempo di raggiungere i necessari moduli di esodo antincendio introducendo una nuova scala di emergenza; c) la hall di ingresso; rispetto al progetto originario, essa si pone ora come un elemento compositivo autonomo, staccandosi sia dal corpo C che dal corpo B a cui era precedentemente in adiacenza; d) gli spazi tecnici in copertura dei padiglioni: la variante ha integrato da un punto di vista compositivo i piani tecnici, rendendoli, grazie al prolungamento dell'allineamento di facciata ed all'utilizzo di analoghi materiali dei sottostanti volumi sanitari, parti integranti dei volumi edilizi. E' stata inoltre prevista la sostituzione del sistema a plinti e travi su pali armati, con una platea che poggia su un terreno pre-consolidato. La presenza della trincea e il posizionamento di funzioni sanitarie al Piano Interrato in aree che il progetto definitivo lasciava a rustico, ha portato alla necessità di chiudere termicamente l'edificio anche in parti di facciata che prima erano state lasciate grezze con l'inserimento di un rivestimento a cappotto. E' stata variata la scansione dei serramenti, la tipologia di controllo della radiazione solare, il sistema di smaltimento delle acque meteoriche. Le varianti per "*adeguamenti per sopravvenute disposizioni normative e legislative*" ammontano a € 939.483,49 e si riferiscono ad adeguamenti alle NTC2018.

Analogamente, per le voci n. 5, 6 e 7 la Relazione di accompagnamento alla variante distingue le modifiche classificate come "*varianti di layout*" e quelle classificate come "*adeguamenti per sopravvenute disposizioni normative e legislative*".

Questo il quadro riassuntivo completo per le voci 4, 5, 6 e 7:

4 - Opere architettoniche: € 5.629.419,72

- Varianti di layout: € 4.689.936,23
- Varianti per nuove disposizioni normative: € 939.483,49.

5 - Opere strutturali: € 4.122.733,40

- Varianti di layout: € 259.604,19
- Varianti per nuove disposizioni normative: € 3.863.129,21

6 - Impianti meccanici: € 5.122.122,19

- Varianti di layout: € 1.709.118,89
- Varianti per nuove disposizioni normative: € 3.413.003,30



7 - Impianti elettrici: € 6.824.292,02

- Varianti di layout: € 1.554.959,78
- Varianti per nuove disposizioni normative: € 5.269.332,24

Da quanto sopra emerge che, in realtà, ai sensi dell'art. 132 comma 1 lett. a) del d.lgs. 163/06 sono state giustificate non solo variazioni dovute a *"sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari"* in senso stretto (tra cui, ad esempio, l'adeguamento alle NTC2018 e a nuove norme in materia impiantistica, elettrica, energetica e/o sanitaria) ma anche variazioni definite come *"variazioni di layout"* richieste da ASUR Marche - Area Vasta 4 consistenti in modifiche al progetto definitivo di tipo strutturale (si pensi, ad es., all'inserimento del piano degli isolatori sismici o alla modifica del sistema di fondazioni), architettonico (aumenti di volume, inserimento di nuove campate, finitura di spazi al grezzo), funzionale (differente distribuzione degli spazi interni e delle destinazioni d'uso), impiantistico (adeguamento degli impianti di ventilazione e fluidi, impianto fotovoltaico, ecc.). Complessivamente, dal quadro sintetico riportato emerge che le modifiche di layout richieste da ASUR Marche - Area Vasta 4 ammontano a € 8.213.619,09, mentre le modifiche per nuove disposizioni normative in senso stretto ammontano a € 13.484.948,20; in particolare, nel caso delle opere architettoniche le varianti di layout risultano addirittura di gran lunga preponderanti rispetto a quelle per disposizioni normative in senso stretto.

Si registra, pertanto, anche nel caso della Perizia di variante n. 3 un uso improprio della motivazione di cui all'art. 132 comma 1 lett. a) del d.lgs. 163/06 dal momento che con tale motivazione sono state giustificate anche lavorazioni dettate invece da esigenze di carattere strutturale, architettonico, funzionale e impiantistico.

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 13 dicembre

## DELIBERA

1. un inadeguato livello di approfondimento del progetto definitivo, quantomeno per ciò che riguarda la problematica delle interferenze con i sottoservizi presenti in zona e per ciò che riguarda le evenienze archeologiche;
2. un eccessivo protrarsi della procedura di gara (pubblicazione bando nel dicembre 2012, aggiudicazione definitiva nel febbraio 2016) che ha determinato lo sviluppo della progettazione esecutiva su un progetto definitivo per vari aspetti non più rispondente alle sopravvenute esigenze distributivo/funzionali; questa circostanza, unita a quella di cui al punto precedente, è da ritenersi alla base della introduzione di tre varianti (novembre 2017, dicembre 2018 e luglio 2020) con un incremento contrattuale complessivo del 58,61%, della rimodulazione dell'Accordo di programma del 15.01.2016 nonché della necessità del rifinanziamento dell'opera per ulteriori € 30.000.000,00;
3. un reiterato uso improprio dello strumento della perizia di variante di cui all'art. 132 del d.lgs. 163/06 considerato che:
  - la Perizia di variante n. 1 è stata utilizzata sostanzialmente per introdurre lavori che - definiti come "complementari, propedeutici e funzionali" alla realizzazione della nuova struttura ospedaliera - avrebbero dovuto invece trovare la loro consona collocazione all'interno dell'intervento principale;
  - la Perizia di variante n. 2 è stata utilizzata per introdurre modifiche attribuibili a sopraggiunte esigenze di carattere funzionale/distributivo e a valutazioni di opportunità di carattere statico e progettuale.

- la Perizia di variante n. 3, la più importante per consistenza, si è sostanziata di fatto in una rivisitazione del progetto definitivo a base di gara che ha introdotto importanti modifiche di tipo architettonico, strutturale, funzionale e impiantistico solo parzialmente riconducibili alla casistica di cui all'art. 132 comma 1 lett. a).

Dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera alla Stazione Appaltante, contestualmente richiedendo alla stessa di fornire riscontro all'Autorità sulle valutazioni condotte, nonché sulle eventuali iniziative assunte, entro il termine di trenta giorni, ai sensi dell'art. 213 comma 13 del d.lgs. 50/2016.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 29 dicembre 2022

*Il Segretario*

Laura Mascali

Atto firmato digitalmente