



DELIBERA n. 407

del 15 ottobre 2025

Oggetto

“Nuovo complesso ospedaliero per l'area metropolitana a sud di Ancona nel comune di Camerano” - CIG: 3396877792 - Importo lavori a base di gara: € 64.307.893 - Importo originario del contratto: € 44.036.806 - Perizie di Variante approvate: n. 7

CIG: 9461180CB7 PdV n. 5 - CIG: A0360053C2 PdV n. 6 - CIG: A0608B5C59 PdV n. 7 - Perizia di variante n.8 in corso di approvazione - Perizia di variante n.9 in corso di redazione - Stima attuale dell'importo dei lavori: € 134.615.997

Visto il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207;

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

Visto il D.L. 16 luglio 2020, n.76;

Visto il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori;

Premessa

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici attribuite all'Autorità Nazionale Anticorruzione vengono condotte specifiche attività di monitoraggio e analisi sulle Perizie di Variante (PdV), approvate dalle Stazioni Appaltanti (SA) e trasmesse all'ANAC in ottemperanza agli obblighi di comunicazione previsti dal Codice.

Per l'appalto del “Nuovo complesso ospedaliero per l'area metropolitana a sud di Ancona nel comune di Camerano” ad esito dell'analisi dei dati pervenuti e dall'interrogazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), sono emersi diversi indicatori di anomalia/criticità afferenti all'iter realizzativo dell'opera, ciò con riferimento all'approvazione di numerose perizie di variante che hanno comportato un notevole incremento sia dei costi che dei tempi di realizzazione del complesso ospedaliero.

Con nota ANAC n.31899 del 28.2.2025 è stato pertanto avviato un procedimento istruttorio finalizzato ad approfondire i profili di criticità dell'appalto con specifico riferimento all'anomalo utilizzo dell'istituto della perizia di variante. Allo scopo in sede istruttoria è stato richiesto alla Stazione Appaltante di fornire una relazione esplicativa sull'iter di avanzamento dei lavori con aggiornamento all'attualità unitamente ad ulteriore documentazione utile ai fini istruttori.

Con nota assunta al protocollo ANAC n.48782 del 28.3.2025 sono pervenuti gli atti richiesti

dall'esame dei quali è stato ricostruito il lungo e complesso iter realizzativo dell'opera i cui fatti salienti sono nel seguito sintetizzati.

Considerato in Fatto

La progettazione esecutiva e la gara d'appalto

Con Delibera della Giunta Regionale n.1176, in data 8.9.2008, la Regione Marche ha approvato l'accordo di programma per la realizzazione della nuova struttura ospedaliera di rete a servizio dell'area metropolitana a sud di Ancona, comprendente la sede dell'INRCA (Istituto Nazionale di Riposo e Cura per Anziani).

In data 11.5.2011 è stato approvato il progetto definitivo e con successiva Delibera della Giunta Regionale n. 1487 del 7.11.2011 è stato definito il costo complessivo di realizzazione dell'opera in € 79.500.000.

Il progetto esecutivo (PE) del Nuovo Complesso Ospedaliero, redatto in variante del progetto definitivo, è stato verificato in data 14.10.2011, validato in data 20.10.2011 ed approvato dalla Stazione Appaltante, la Regione Marche, con Decreto n. 28/ESO in data 10.11.2011.

Il progetto, da realizzarsi in un lotto di circa 20 ha., riguarda la costruzione di un nuovo edificio ospedaliero e la sistemazione dell'area di pertinenza compresa la viabilità interna, i parcheggi, i volumi tecnici, le reti degli impianti e la sistemazione a verde.

Nelle previsioni del progetto esecutivo l'edificio del Nuovo Ospedale, di forma rettangolare avente dimensioni in pianta di 128 m. x 122 m., si sviluppa per un'altezza complessiva di mt 21.20 fuori terra e risulta composto da 1 livello interrato e da 4 livelli fuori terra, con una superficie di circa 15000-16000 mq per livello. Sulla copertura dell'edificio è prevista la realizzazione di un eliporto per le attività di pronto soccorso.

Sotto il profilo funzionale, il progetto prevede la suddivisione dei 4 livelli fuori terra in blocchi funzionali distribuiti in settori:

- settore A ove è posizionato l'ingresso dell'ospedale nei primi due piani e gli spazi dedicati alla ricerca ai due piani superiori;
- settori B, C, D, E, costituiti da n. 4 corpi di fabbrica, ospitano i servizi ospedalieri al piano terreno e, prevalentemente, gli spazi per la degenza ai piani superiori;
- settore F ove sono posizionati i principali servizi ospedalieri.

La struttura - considerata opera di interesse strategico - è stata dimensionata con sistemi antisismici particolarmente performanti che ne garantiscono l'operatività anche in presenza di eventi tellurici particolarmente gravosi.

Nel progetto esecutivo alcune porzioni dei piani 2 e 3 sono state lasciate "a grezzo" o "al rustico" prevedendo di lasciare all'ente utilizzatore INRCA la definizione più funzionale e consona del *lay-out* delle predette aree.

Con successivo Decreto 35/ESO del 7.12.2011 la S.A. ha indetto la gara di appalto con procedura aperta ai sensi dell'ex artt. 55, comma 5, e 53, comma 2, lett. a) del D. Lgs. 163/2006 per un importo complessivo dei lavori a base d'asta pari a € 64.307.893. Con decreto dirigenziale n. 87/ESO del 13.6.2012, è stata approvata la graduatoria finale dei concorrenti ed aggiudicata la gara al

raggruppamento temporaneo d'impresa (RTI) costituito da [... OMISSIS ...] e [... OMISSIS ...], con un ribasso del 18,59%. In data 27.11.2012 è stato stipulato il Contratto per un importo pari a € 44.036.806 di cui € 2.392.538 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso. In data 12.12.2012 è avvenuta, la consegna dei lavori.

Contenziosi

I° Ricorso - Esclusione del RTI [... OMISSIS ...] e nuova aggiudicazione all'impresa [... OMISSIS ...]

Il Consiglio di Stato, a seguito di ricorso della seconda classificata, in data 28.1.2014 ha annullato la predetta aggiudicazione e conseguentemente l'appalto è stato aggiudicato alla [... OMISSIS ...], con la quale, in data 24.4.2014 è stato sottoscritto il Contratto.

In data 8.7.2014, tuttavia, la suddetta società è stata posta in liquidazione coatta amministrativa. In data 20.11.2014 l'Amministrazione procedeva, quindi, a risolvere il contratto con la predetta impresa.

Risoluzione del contratto a [... OMISSIS ...] e Nuova aggiudicazione al RTI [... OMISSIS ...] - II° Ricorso

Nel dicembre 2014 l'appalto è stato aggiudicato all'RTI composto dalla [... OMISSIS ...] e dalla [... OMISSIS ...]. In data 30.6.2015 è stato sottoscritto il contratto e i lavori sono stati consegnati in data 6.7.2015.

Avverso tale aggiudicazione perveniva tuttavia un ulteriore ricorso da parte della [... OMISSIS ...] in ultimo accolto dal Consiglio di Stato con Sentenza n.76 del 13.1.2016. Il RUP pertanto ha ordinato la sospensione dei lavori e provveduto, tramite un accordo bonario ed un successivo atto transattivo, a riconoscere alcune somme (€ 1.482.186 + € 835.429) all'impresa uscente, al fine di poter rientrare velocemente in possesso delle aree e dare tempestivo riavvio ai lavori.

Nuova aggiudicazione al RTI [... OMISSIS ...]

In data 30.6.2017 è stato sottoscritto il Contratto Rep. n.1355 con il RTI [... OMISSIS ...] e, contestualmente, in pari data, è stato stipulato l'Atto Aggiuntivo Rep. n.1356, per l'esecuzione degli interventi afferenti alla Perizia di Variante n.1, i cui lavori erano stati avviati dalla precedente impresa, con ordine di servizio del 18/11/2015, nelle more dell'approvazione della perizia di variante.

L'importo dei lavori risultava complessivamente determinato in € 47.219.413, di cui € 2.402.998 per oneri della sicurezza. In data 21.7.2017 è intervenuta una consegna parziale dei lavori, mentre la consegna definitiva è stata effettuata in data 20.10.2017.

Si segnala per opportuna completezza che, in conseguenza dei predetti contenziosi, in data 27.12.2016, sono stati sottoscritti un Accordo Bonario e un Accordo Transattivo, con cui la Regione Marche ha riconosciuto al RTI [... OMISSIS ...] rispettivamente la somma di € 1.482.186 ed € 835.429 per un valore complessivo pari a € 2.317.615.

Esecuzione dell'appalto

Dal 2017 ad oggi l'appalto in esame ha visto l'approvazione di numerose perizie di variante suppletive che hanno comportato notevoli incrementi di importo e dei tempi di realizzazione dell'opera rispetto alle originarie previsioni contrattuali.

Allo stato attuale, risultano approvate n. 7 perizie di variante, inoltre, è in corso di approvazione la

perizia di variante n. 8 e, contestualmente, risulta in fase di elaborazione la perizia di variante n. 9. Per opportuna sintesi, si riportano nella seguente tabella i dati relativi alle perizie redatte in corso d'opera, con una sommaria indicazione delle modifiche apportate al progetto e la classificazione delle stesse riferite al d.lgs. 163/06, vigente al tempo dell'appalto.

Si segnala che, nella medesima tabella, sono stati riportati anche i lavori aggiuntivi affidati al RTI [...] OMISSIS ...] all'atto del suo subentro, necessari per il ripristino di paratie perimetrali che, a seguito degli accertamenti svolti dall'Amministrazione prima del riavvio dei lavori, hanno manifestato gravi non conformità.

	Oggetto delle modifiche	Classificazione ex art. 132 d.lgs.163/2006 Atto di approvazione
PdV n.1	Opere strutturali per la predisposizione del piano tecnico interrato dell'ospedale ad una eventuale trasformazione in autorimessa.	Art. 132, co. 3) - <i>"miglioramento dell'opera"</i>
		Atto Aggiuntivo Rep. n.1356 del 30.6.2017
PdV n.2	Indagini e verifiche eseguite sulle paratie per l'accertamento di non conformità e vizi occulti nei manufatti realizzati dal RTI [...] OMISSIS ...]	Art. 132, co. 1, lett. c) - <i>"eventi verificatisi in corso d'opera"</i>
		Decreto Dirigenziale n.27 del 23.3.2018
Lavori Aggiuntivi	Lavori aggiuntivi per il ripristino delle paratie.	---
		Affidamento ex art. 63 d.lgs. 50/2016 Decreto Dirigenziale n. 44/ESO del 27.4.2018
PdV n.3	Consolidamento del terreno di fondazione; stabilizzazione del fronte di scavo lato est; sistemazione del rilevato sud; sistemazione della guaina bentonitica sul fronte sud-ovest e monitoraggio sismico del fabbricato.	art. 132, co. 1) lett. a) <i>"sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari"</i> Art. 132, co. 1, lett. c) <i>"eventi verificatisi in corso d'opera"</i>
		Decreto Dirigenziale n. 102/ESO del 29.10.2018
PdV n.4	Opere di completamento delle porzioni dei piani 2 e 3 lasciate al grezzo nel PE e trasformazione del piano tecnico interrato in autorimessa.	art. 132, co. 1) lett. a) <i>"sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari"</i>
		Decreto Dirigenziale n. 69/ESO del 3.6.2021
PdV n.5	Adeguamento ospedale alla D.G.R. n.751/2020 per il recepimento "Linee guida COVID-19 D.L. n.34/2020", adeguamento di alcuni materiali che alle disposizioni DCPREV 5093/2013 dei VVF e altro	art. 132, co. 1) lett. a) <i>"sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari"</i> art. 132, co. 3) <i>"miglioramento dell'opera"</i>
		Decreto n. 116/ESO del 24.11.2022
PdV n.6	Adegamenti funzionali ed opere complementari. Richieste di integrazioni impiantistiche avanzate da INRCA.	art. 132, co. 1) lett. a) <i>"sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari"</i>
		Decreto Dirigenziale n. 256 ESOS del 6.12.2023
PdV n.7	Adeguamento ed opere complementari per tutto il complesso ospedaliero: impianti meccanici, impianti elettrici, impianti speciali	art. 132, co. 1) lett. a) <i>"sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari"</i>
		Decreto Dirigenziale n. 186 ESOS del 7.8.2024
PdV n.8	"Progetto per l'adeguamento dell'ospedale alle disposizioni di cui al D.L. 34/2020 ed opere complementari. Completamento dell'ospedale."	---
		In corso di approvazione
PdV n.9	"Progetto per l'adeguamento dell'Ospedale alle disposizioni di cui al D.L. n. 34/2020 ed opere complementari – Polo tecnologico ed opere accessorie."	---
		In corso di redazione

Tabella 1 - Perizie di Variante con indicazione dell'oggetto e delle motivazioni ex art. 132 del d.lgs. 163/06

A seguito delle n. 7 PdV approvate, il corrispettivo contrattuale dei lavori previsti per la realizzazione dell'opera, inizialmente stabilito in € 44.036.806, è stato incrementato a € 98.574.886, con un significativo aumento di + € 54.538.099 e una variazione economica pari al +116%.

Inoltre, prendendo in considerazione le ulteriori 2 perizie di variante in corso di definizione, i cui importi presunti, in base alle stime offerte dalla stessa SA, sono pari a € 18.490.930 per la PdV n. 8 ed € 17.550.162 per la PdV n. 9, si rileva che il costo di realizzazione dell'opera ascende complessivamente a € 134.615.997, con un aumento di +€ 90.579.191 rispetto al contratto originario e una variazione economica pari al +206%.

In data 26.11.2020, è stato sottoscritto un Accordo Bonario con cui la Regione Marche ha soddisfatto alcune pretese creditorie vantate dal RTI [... OMISIS ...].

Inoltre, in data 26.7.2021, ai sensi dell'art. 6 del D. L. n.76/2020 (Legge di conversione n.120/2020) è stato nominato il Collegio Consultivo Tecnico (CCT) - costituito da tre membri – che ha emesso n. 3 decisioni per le quali sono state riconosciute all'appaltatore alcune proroghe e maggiori somme per riserve iscritte dallo stesso nel corso dell'esecuzione dei lavori.

Il valore economico dei predetti atti viene sinteticamente riportato nella seguente tabella.

Data	Riferimento Atto	Valore economico
26.11.2020	Accordo Bonario	€ 4.876.030
2.9.2021	Decisione n. 1 del CCT	€ -
8.3.2022	Decisione n. 2 del CCT	€ 1.020.308
17.11.2022	Decisione n. 3 del CCT	€ 1.163.128

Tabella 2 – Riepilogo valori Accordo Bonari e decisioni CCT

Nel loro complesso (accordo bonario + decisioni CCT), hanno determinato un ulteriore impatto economico sull'appalto pari a € 7.059.466.

L'importo del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera era stato inizialmente programmato in € 79,5 mln e trovava copertura nei fondi stanziati dallo Stato e dalla Regione Marche come di seguito ripartiti:

- Investimento finanziario originario pari a € 79.500.000 (Art. 20 L. 67/1988);
 - Stato € 39.056.764;
 - Regione € 40.443.236.

Come di seguito, la SA ha progressivamente integrato il finanziamento attraverso lo stanziamento delle seguenti ulteriori risorse:

- finanziamento di € 7.000.000 (L.R. n. 54/2020 - Bilancio di previsione 2021/2023);
- finanziamento di € 5.000.000 (L.R. 39/2021 - Annualità 2022);
- finanziamento di € 2.172.500 (D.G.R. 104/2022);
- finanziamento di € 29.231.156 (L.R. 16/2023 - Assestamento del bilancio 2023-2025 e modifiche normative);
- finanziamento di € 21.669.244 (L.R. 26/2023 - Bilancio di previsione 2024/2026).

Il valore complessivo del finanziamento stanziato per l'opera risulta – in base alla documentazione resa disponibile – pari a € 144.572.900

Tuttavia, a tal riguardo e per completezza, si deve evidenziare che, ad esito di una ricerca condotta

attraverso le cd "fonti aperte", è stata rilevata nella sezione "News ed Eventi" del sito istituzionale della Regione Marche la seguente indicazione: *«L'investimento complessivo per la realizzazione dell'opera è salito dagli iniziali 79,5 milioni di euro agli attuali 188,4 milioni di euro, a seguito delle varianti progettuali e normative approvate, che hanno reso la struttura ancora più moderna, funzionale e rispondente agli standard più aggiornati in materia di sicurezza, tecnologia e organizzazione sanitaria. ».*

Le perizie di Variante - Iter amministrativo

Nel periodo 2017-2018 sono state approvate le PdV n. 1, n. 2 e n. 3, che hanno comportato incrementi dell'importo dei lavori contenuti e riconducibili nell'ambito del 10% dell'importo originario del contratto.

Gli interventi relativi alle suddette tre perizie hanno riguardato, da una parte, alcune migliorie alle opere strutturali del progetto e, da un'altra parte, alcuni interventi di indagine e successivo ripristino di parti d'opera non correttamente realizzate dalle precedenti imprese o che si erano degradate nel tempo intercorso nell'avvicendamento delle ditte appaltatrici.

In tale ultimo contesto si inseriscono peraltro anche i lavori aggiuntivi affidati in via diretta al RTI [... OMISSIS ...] per un importo pari a € 933.037 per il ripristino di parte delle paratie esterne già realizzate.

Nel corso del 2019, allorquando risultavano realizzate solo le opere di fondazione e le elevazioni delle vasche di accumulo poste al piano interrato del fabbricato, la SA ha dato avvio alla PdV n.4 che, nelle intenzioni iniziali della stessa, avrebbe dovuto ridefinire l'intera struttura ospedaliera attraverso l'adeguamento funzionale e normativo del Progetto Esecutivo (PE) approvato nel 2011 e che – a parere della SA – non era più adeguato a soddisfare le esigenze operative della struttura organizzativa dell'Ente INRCA che, nel frattempo, aveva incorporato le funzioni del presidio ospedaliero SS. Benvenuto e Rocco di Osimo (AN).

Il processo di elaborazione della PdV n. 4 ha visto impegnati: SA, RUP, DL, oltre ad un gruppo di lavoro INRCA, i quali, attraverso un'articolata serie di attività, riunioni, incontri e scambi documentali, hanno elaborato un progetto di modifiche suddiviso in quattro capitoli progettuali così schematizzati dalla SA:

1. Opere di completamento delle porzioni dei piani 2 e 3 destinate a laboratori di ricerca e lasciate al grezzo nel PE;
2. Adeguamento funzionale dell'opera e modifiche del *lay-out* del complesso ospedaliero ;
3. Adeguamento impiantistico;
4. Trasformazione del piano tecnico interrato in autorimessa.

La progettazione preliminare della variante è stata approvata (in linea tecnica) con decreto del Dirigente della P.F. Edilizia Sanitaria ed ospedaliera n. 97 del 14.8.2020.

Tuttavia, considerata la disponibilità di un finanziamento aggiuntivo di soli € 7.000.000, insufficiente quindi a garantire la copertura economica necessaria a realizzare tutte le modifiche programmate dalla SA, in definitiva, è stata sviluppata la sola progettazione esecutiva dei lavori afferenti al capitolo n. 1 e di alcuni interventi del capitolo n. 4.

La definizione della restante parte progettuale della PdV n. 4 (capitoli 2, 3 e parte del 4) è stata quindi

rimandata e subordinata ad un successivo ottenimento di ulteriori finanziamenti.

Il progetto esecutivo della perizia di variante "rimodulata" è stato approvato con Decreto n. 69|ESO del 3.6.2021 (quindi 2 anni dopo l'avvio della progettazione della perizia) richiamando a motivazione della variante l'art. 132, co. 1 lett. a) del d.lgs. 163/2006.

Nel corso del 2022, la SA ha predisposto e approvato la PdV n. 5 attraverso la quale sono state programmate ulteriori modifiche nonché opere aggiuntive.

In particolare, si segnala la progettazione - ex novo - di due corpi di fabbrica destinati ad ospitare le centrali tecnologiche e la centrale dei gas medicali (originariamente previste in area interna del complesso ospedaliero), un nuovo locale pre-triage ed una nuova isola ecologica, oltre a lavori di adeguamento della struttura ospedaliera a disposizioni afferenti alle normative di prevenzione incendi.

Risultano, altresì, modifiche nelle aree esterne del complesso ospedaliero quali ad esempio: la realizzazione di piazzali ed opere di viabilità, opere di sistemazione idraulica, opere di illuminazione, opere propedeutiche all'adeguamento dei percorsi dei sottoservizi serventi il nuovo polo tecnologico.

In considerazione della natura e ampiezza delle modifiche introdotte con la PdV n. 5, la SA, in data 30.3.2022, ha indetto una Conferenza di Servizi ex artt. 14, comma 2, e 14- bis e ss. della legge 241/90, volta all'acquisizione, da parte degli Enti interessati, dei pareri necessari all'approvazione delle modifiche progettuali delle opere di adeguamento della viabilità e delle opere di sistemazione idraulica esterne al lotto. Acquisiti i pareri favorevoli con Decreto dirigenziale n. 41|ESOS del 6.6.2022 è stata adottata la determinazione di conclusione positiva della Conferenza di Servizi con la conseguente approvazione della perizia definita con Decreto dirigenziale n. 116|ESOS del 24.11.2022 richiamando a motivazione della variante l'art. 132, co. 1, lett. a) e co. 3 del d.lgs. 163/2006.

Si evidenzia inoltre che, in occasione della redazione della PdV n. 5, il DL ha segnalato alla SA che era stato raggiunto il limite economico del cd. "quinto d'obbligo" di cui all'art. 161 commi 12 e 13 del d.P.R. 207/10. Per tale motivo, veniva quindi avviata una negoziazione tra l'Amministrazione e l'Appaltatore sulle modalità di prosecuzione del contratto stabilendo in ultimo, dopo varie interlocuzioni, di applicare alle nuove parti d'opera un ribasso economico in misura pari al 6,5% utilizzando per la computazione delle stesse, il prezzo della Regione Marche edizione 2022.

Nelle more dell'approvazione della PdV n.5 - perfezionata in data 24.11.2022 - con nota pec prot. n. 890/2022 del 16.10.2022 il DL ha trasmesso alla SA il progetto esecutivo della PdV n. 6 avente ad oggetto "*Progetto per l'adeguamento dell'Ospedale alle disposizioni di cui al D.L. n. 34 del 19/05/2020 ed opere complementari*", ribadendo che la variante comportava il superamento del limite economico dettato dal cd. del "quinto d'obbligo".

Di seguito, risulta che il RUP nel corso di una riunione tecnica di coordinamento svoltasi il 15.11.2022 ha comunicato al DL che, per dare continuità alle lavorazioni compatibilmente ai finanziamenti disponibili, si rendeva necessario suddividere in 3 parti il progetto esecutivo di adeguamento dell'Ospedale ed opere complementari (PdV n.6 già trasmessa il 16.10.2022), individuando la seguente ulteriore suddivisione in altre perizie di variante definite per zone:

- PdV n. 6 "*Zona ingresso, servizi ed aree degenze*";

- PdV n. 7 *"Piastra ad alta tecnologia"*;
- PdV n. 8 *"Completamento ospedale e polo tecnologico"*.

La PdV n. 6, approvata con Decreto n. 256|ESOS del 6.12.2023 richiamando a motivazione della variante l'art. 132, co. 1 lett. a) del d.lgs. 163/2006, introduce modifiche che riguardano vari aspetti dell'opera, che – per opportuna sintesi – possono essere così riepilogate: adeguamento funzionale tecnologico e impiantistico del complesso ospedaliero; adeguamento funzionale ed impiantistico in materia di prevenzione incendi (D.M. 03/08/2015 e s.m.i.); adeguamento al "Manuale di autorizzazione strutture ospedaliere (D.G.R. 1669/2019); integrazioni funzionali avanzate da INRCA; modifiche al sistema di isolamento ed impermeabilizzazione della copertura.

La PdV n. 7, approvata con Decreto n. 186|ESOS del 7.8.2024 richiamando a motivazione della variante l'art. 132, co. 1 lett. a) del d.lgs. 163/2006, si occupa – in breve – degli elementi che di seguito si elencano a titolo esemplificativo ma non esaustivo.

Per il nuovo locale pre-triage: adeguamento impianto aeraulico; impianto termico; impianto di forza motrice; impianto di illuminazione e corpi illuminanti; distribuzioni generali; opere edili e di finitura delle partizioni interne.

Per tutto il complesso ospedaliero: impianti meccanici (gas medicali; idrico sanitario; sanitari; antincendio; sottoservizi esterni (acquedotto e gas metano); impianti elettrici; impianti speciali; impianto di rilevazione fumi.

Si segnala che nella relazione di riscontro all'avvio del procedimento, il RUP ha significato che la PdV n. 8 è in corso di approvazione, ed ha altresì comunicato che « ... è in fase di completamento la redazione della PdV n. 9, avente ad oggetto *"Progetto per l'adeguamento dell'Ospedale alle disposizioni di cui al D.L. n. 34 del 19/05/2020 ed opere complementari – Polo tecnologico ed opere accessorie"*, le cui lavorazioni richiamano le stesse normative che hanno dato origine alle PdV nn. 6, 7 e 8 e che si prevede di approvare, previa verifica ai sensi dell'art. 26 d.lgs. 50/2016, entro il prossimo settembre 2025.».

Incrementi di costo

I dati relativi alle modifiche economiche ed alle percentuali in aumento afferenti alle singole perizie di variante, sono stati riportati nella seguente tabella di riepilogo ed elaborati - sia come variazione parziale sia come variazione complessiva – rispetto al valore di riferimento del contratto inizialmente sottoscritto nel 2012 (€ 44.036.806).

<i>PdV</i>	<i>Data</i>	<i>Importo</i>	<i>Variazione Parziale</i>		<i>Variazione Complessiva</i>	
1	30/06/2017	€ 47.219.413	€ 3.182.607	+7,23%	€ 3.182.607	+7,23%
2	23/03/2018	€ 47.233.860	€ 14.466	+0,03%	€ 3.197.073	+7,26%
3	29/10/2018	€ 48.411.712	€ 1.177.852	+2,67%	€ 4.374.925	+9,93%
4	03/06/2021	€ 56.043.112	€ 7.631.400	+17,33%	€ 12.006.325	+27,26%
5	24/11/2022	€ 61.877.788	€ 5.834.676	+13,25%	€ 17.841.001	+40,51%
6	06/12/2023	€ 80.459.194	€ 18.581.406	+42,20%	€ 36.422.407	+82,71%
7	07/08/2024	€ 98.574.886	€ 18.115.692	+41,14%	€ 54.538.099	+123,85%
8	Da approvare	€ 117.065.835	€ 18.490.930	+41,99%	€ 73.029.029	+165,84%

9	Da approvare	€ 134.615.997	€ 17.550.162	+39,85%	€ 90.579.191	+205,69%
---	--------------	---------------	--------------	---------	--------------	----------

Tabella 3 - Perizie di Variante con indicazione della data di approvazione e degli importi

Le PdV predisposte e approvate dalla SA hanno determinato complessivamente importanti modifiche dei valori economici afferenti alle categorie e classifiche inizialmente previste in fase di gara e, conseguentemente, una significativa variazione dell'incidenza e del rapporto tra le opere omogenee.

Si segnalano, in particolare, significative variazioni apportate alla categoria OG1 (prevalente in fase di gara), alla categoria OG11 ed infine alla categoria OS4.

Tali variazioni sono chiaramente desumibili dai riepiloghi contenuti nelle relazioni di perizia del DL relative alla PdV n. 6 e PdV n. 7 nei quali risultano puntualmente riportate, per ogni variante, le modifiche che hanno progressivamente interessato le singole categorie omogenee di lavori.

	Contratto appaltato (lordo sicurezza e ribasso pari al 18,59%)	PV2 (lordo sicurezza e ribasso pari al 18,59%)	PV3 (lordo sicurezza e ribasso pari al 18,59%)	PV4 (lordo sicurezza e ribasso pari al 18,59%)	PV5 (lordo sicurezza e ribasso pari al 18,59%)	PV6 (lordo sicurezza e ribasso pari al 6,50 %)	PV7 (lordo sicurezza e ribasso pari al 6,50 %)	TOTALE
	A	B	C	D	E	F	G	G= A+B+C+D+E+F+G
OG1	28.650.248,37 €	14.446,49 €	1.177.852,03 €	3.143.392,04 €	5.416.218,78 €	1.993.871,04 €	790.786,97 €	41.186.815,74 €
OG11	13.614.941,28 €			4.345.203,66 €	51.216,60 €	15.551.357,36 €	17.324.904,76 €	50.887.623,66 €
OS21	701.183,20 €							701.183,20 €
OG3	2.563.885,95 €				367.240,13 €			2.931.126,08 €
OS11	930.890,89 €							930.890,89 €
OS4	758.263,53 €			142.804,70 €		1.036.177,81 €		1.937.246,04 €
	47.219.413,23 €	14.446,49 €	1.177.852,03 €	7.631.400,40 €	5.834.675,51 €	18.581.406,21 €	18.115.691,73 €	98.574.885,62 €

Tabella 4 – Dati contenuti nella Relazione del DL - PdV n. 7

Nell'ambito della redazione e approvazione delle perizie di variante, in particolar modo dalla PdV n. 4 in avanti, per quanto attiene ai lavori non previsti nel contratto originario, sono stati elaborati numerosi nuovi prezzi definiti nei relativi Verbali di Concordamento e per i quali sono stati assunti a riferimento diversi prezzari, come di seguito indicato nella tabella di riepilogo.

Verbale	Nuovi Prezzi	Prezzari utilizzati
PdV n. 4	n. 236	Regione Marche 2011 - 2019
PdV n. 5	n. 107	Regione Marche edizione 2011 - 2021- 2022
PdV n. 6	n. 1018	Regione Marche 2023 - DEI II semestre 2022 - Regione Liguria 2022
PdV n. 7	n. 499	Regione Marche 2023, DEI II semestre 2022, DEI 2023, Regione Liguria 2023, Regione Lombardia 2023, Regione Emilia-Romagna 2023

Tabella 5 – Riepilogo quantità di Nuovi Prezzi previsti da ciascuna variante e prezzari utilizzati

Incremento dei tempi e stato attuale di avanzamento dei lavori

Per effetto principalmente delle numerose perizie di variante redatte nel corso dell'esecuzione del contratto, e delle conseguenti proroghe/sospensioni elencate nella tabella seguente, i tempi di realizzazione dell'opera, originariamente stimati in 870 giorni naturali e consecutivi, hanno subito un incremento complessivamente pari a +2.175 giorni, ulteriori e aggiuntivi rispetto al cronoprogramma iniziale, portando la durata complessiva dei lavori a 3.045 giorni.

Data	Riferimento Atto	Valore parziale	Valore complessivo
30.6.2017	Contratto + PdV n. 1	-	870 gg.
23.3.2018	PdV n. 2	+ 283 gg.	1.153 gg.
29.10.2018	PdV n. 3	+ 150 gg.	1.303 gg.
17.3.2020	sospensione lavori	+ 48 gg.	1.351 gg.
2.11.2020	accordo bonario	+ 350 gg.	1.701 gg.
3.6.2021	PdV n. 4	+150 gg.	1.851 gg.
2.9.2021	decisione n. 1 del CCT	+114 gg.	1.965 gg.
8.3.2022	decisione n. 2 del CCT	+18 gg.	1.983 gg.
17.11.2022	decisione n. 3 del CCT	+150 gg.	2.133 gg.
24.11.2022	PdV n. 5	+150 gg.	2.283 gg.
05.12.2022	sospensione lavori	+ 6 gg.	2.289 gg.
06.12.2023	PdV n. 6	+ 200 gg.	2.489 gg.
13.12.2023	sospensione lavori	+ 56 gg.	2.545 gg.
7.8.2024	PdV n. 7	+ 200 gg.	2.745 gg.
-	PdV n. 8	+ 300 gg.	3.045 gg.
-	PdV n. 9	In corso	In corso
TOTALE		+ 2.175 gg.	3.045 gg.

Tabella 6 - Riepilogo dell'incremento dei tempi di esecuzione

In base all'ultimo cronoprogramma dei lavori fornito dalla Stazione Appaltante, la fine dei lavori è prevista per ottobre 2027. Non è noto se con la PdV n. 9, come sopra riferito, attualmente ancora in corso di elaborazione, verranno concesse ulteriori proroghe.

Nel corso dei lavori – a decorrere dal 2017 – sono stati emessi n. 39 Ordini di Servizio (OdS) e n. 26 Stati di Avanzamento dei Lavori (SAL) per i quali sono effettuati i relativi n. 26 Certificati di Pagamento. In dettaglio, il Certificato di Pagamento n.26 emesso in data 24.3.2025 e relativo al SAL n. 26 riporta che l'importo netto delle opere eseguite – alla data del 14.3.2025 – è complessivamente pari a € 30.187.176.

Tale ultimo valore, posto in rapporto con l'importo dell'opera aggiornato dalla PdV 7 (€ 98.574.886) indica un avanzamento lavori pari al 30,62%, mentre, riferito all'importo lavori che tiene conto delle ulteriori PdV 8 e PdV 9 in corso di perfezionamento (€ 134.615.998 – valore fornito dal RUP), si rileva un avanzamento dei lavori pari al 22,42%.

Ritenuto in Diritto

Con la nota di avvio istruttorio del 28.2.2025 è stata contestata alla Stazione Appaltante una anomala conduzione dell'appalto in esame, specie dalla redazione della PdV n. 4 in poi, che, ha visto di fatto, tramite un improprio utilizzo dell'istituto della perizia di variante, la riprogettazione *in progress* del complesso ospedaliero, apportando modifiche all'originario progetto posto in gara che presentano profili di sostanzialità, con abnorme incremento di tempi e di costi e conseguente vulnus alla concorrenza.

Ha riferito il RUP nella propria nota di controdeduzioni - puntualmente argomentando in merito alle singole perizie di variante - come gran parte delle modifiche apportate si siano rese necessarie a causa della complessa incorporazione nell'INRCA, ente utilizzatore finale del nuovo complesso ospedaliero di Ancona sud, del presidio ospedaliero SS. Benvenuto e Rocco di Osimo (AN).

Peraltro, ha rilevato al riguardo *"come la suddetta incorporazione sia stata il risultato di un complesso e articolato processo di fusione volto non soltanto alla "mera" realizzazione di una struttura unica, ma consistente nella "graduale integrazione organizzativa e funzionale delle attività cliniche"*,

Le controdeduzioni rese dal RUP non si ritengono soddisfacenti a fugare i dubbi espressi nell'atto di avvio istruttorio, rilevandosi diversi aspetti di criticità nella conduzione dell'appalto come nel seguito esposti.

Errata/inadeguata imputazione delle perizie di variante alle casistiche di cui all'art. 132 del d.lgs. 163/2006.

Gli atti afferenti alla modifica organizzativa dell'Ente INRCA, richiamati dal RUP a sostegno di una larga parte delle modifiche apportate con le diverse PdV, sono i seguenti:

- Delibera della Giunta Regionale n. 1176 dell'8.9.2008 (schema di accordo, allegato alla presente deliberazione, tra Regione, INRCA e ASUR per la realizzazione della nuova struttura ospedaliera nell'area a sud di Ancona);
- Delibera della Giunta Regionale n. 885 dell'1.8.2016 (protocollo di intesa tra la Regione Marche e il Comune di Osimo);
- Delibera della Giunta Regionale n. 1153 del 9.10.2017 (Prosecuzione attività di integrazione organizzativa e funzionale tra il presidio INRCA di Ancona e l'Ospedale di Osimo);
- Legge Regionale 34 del 4.12.2017 (art.14 - Assestamento del bilancio di previsione 2017/2019);
- Delibera della Giunta Regionale n. 1621 del 28.12.2017 (criteri e modalità per regolare i rapporti giuridici e patrimoniali tra l'ASUR e l'INRCA, in attuazione dell'art. 14, L.R. 34/2017).
- Delibera della Giunta Regionale n. 1780 del 27.12.2018 (criteri e modalità di regolazione dei rapporti giuridici e patrimoniali tra l'ASUR e l'INRCA).

Inoltre, per quanto attiene alcuni aspetti tecnici, impiantistici e funzionali, la SA ha indicato di aver proceduto nel tempo ad aggiornare e rendere conforme il PE ai seguenti ulteriori atti normativi *medio tempore* approvati:

- Circolare esplicativa dei VVF DCPREV 5093 del 15.4.2013 (adeguamento dei materiali che compongono l'involucro della struttura ospedaliera);
- Nuovo Codice di prevenzione incendi di cui al D.M. del 3.8.2015 (e s.m.i.);
- Delibera della Giunta Regionale n. 1669 del 30.12.2019 "Manuale di autorizzazione strutture ospedaliere";
- Decreto-legge n. 34 del 19.5.2020 "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"
- Delibera della Giunta Regionale n. 751 del 16.6.2020 (Linee di indirizzo organizzative per il

potenziamento della rete ospedaliera per emergenza COVID-19 in attuazione del D.L. n. 34/2020).

Invero, tutto l'intero impianto delle numerose modifiche apportate in corso d'opera all'originario progetto del complesso ospedaliero, è stato giustificato con le delibere regionali che via via sono state emanate dal 2008 in poi per il processo di accorpamento dell'INRCA e dell'ospedale di Osimo. Pare pertanto opportuno richiamare i contenuti delle principali delibere invocate a motivo di variante al fine di comprendere in che modo le stesse possano avere inciso sull'opera in costruzione.

Con la D.G.R. n. 1176/2008 la Giunta Regionale deliberava di approvare uno schema di accordo tra Regione, INRCA e ASUR per la realizzazione di una nuova struttura ospedaliera nell'area a sud di Ancona cui, come riportato in narrazione, si è dato avvio nel 2011 con l'intervento in esame.

Le successive D.G.R., citate dal RUP nella propria nota, specificano e definiscono gli aspetti di tale integrazione organizzativa e funzionale.

In particolare, con la D.G.R. n. 885/2016 è stato approvato il protocollo di intesa tra la Regione Marche e il Comune di Osimo avente ad oggetto *"Autorizzazione della sperimentazione per l'integrazione tra il presidio INRCA di Ancona e l'Ospedale di Osimo ASUR Area Vasta 2"*.

Il protocollo stabiliva che la sperimentazione delle attività di integrazione organizzativa e funzionale tra le due strutture sarebbe dovuta proseguire fino al 30 settembre 2017. Trattasi, come si legge nella deliberazione, di *"cooperazione tecnico-professionale tra i due presidi"*, ovvero di *"... integrazione tra le équipes, es. la presenza di dirigenti chirurghi e urologi dell'INRCA nelle sale operatorie del presidio di Osimo"*, anche *"...attraverso l'utilizzo integrato di risorse umane, ...attraverso lo scambio di "know how" ed "expertise" tra tutti gli operatori coinvolti a vario titolo nella attività delle discipline oggetto di sperimentazione..."*. È, altresì specificato che *"Con la sottoscrizione del Protocollo di intesa, ..., la Regione Marche ed il Comune di Osimo intendono quindi individuare, in previsione della realizzazione della nuova struttura unica, alcuni interventi significativi per l'Ospedale di Osimo quali la riqualificazione del Pronto Soccorso e la messa a norma dei sistemi elettrico e antincendio, nonché il perseguimento di politiche del personale di adeguamento e stabilizzazione. ..."* È indicato nella delibera che *"La nuova fase di sperimentazione si dovrà concludere entro il 30 settembre 2017"*.

Tali attività, ampiamente citate dal RUP a manifestazione della complessità del processo di integrazione, attengono dunque ad attività professionali, di scambio di *"know-how"* ed *"expertise"* del personale dell'INRCA e dell'ospedale di Osimo, che non investono affatto la futura struttura ospedaliera in costruzione, svolgendosi in altre strutture esistenti in previsione della realizzazione della nuova struttura unica. Come anche gli interventi di riqualificazione del pronto soccorso, pure citati dal RUP nella propria nota di controdeduzioni, si riferiscono alla esistente struttura dell'ospedale di Osimo, con la messa a norma dei sistemi elettrico e antincendio, nelle more della realizzazione del nuovo ospedale di Camerano.

La D.G.R. n. 1153/2017 si limita a prorogare il protocollo di intesa sopradetto, previsto in scadenza al 30 settembre, senza null'altro aggiungere.

La L.R. 34/2017 all'art. 14 dispone che, a decorrere dall'1.1.2018 il presidio ospedaliero di Osimo, è incorporato nell'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (INRCA), chiaramente riferendosi alla conclusione da tale data della fase di sperimentazione e definitiva unificazione amministrativa

delle strutture.

Le conseguenti D.G.R. n. 1621/2017 e D.G.R. n. 1780/2018 definiscono i criteri e le modalità di conferimento del ramo di attività identificato nel Presidio Ospedaliero "S.S. Benvenuto e Rocco" di Osimo, offrendo indicazioni puntuali in merito ai seguenti aspetti: patrimonio, personale, rapporti contrattuali e contenzioso.

La D.G.R. n.751/2020 riguarda - con specifico riferimento a precise strutture ospedaliere già esistenti e operanti sul territorio - la realizzazione di adeguamenti strutturali ed organizzativi connessi alla fase di Emergenza Covid-19, al fine di garantire la separazione dei percorsi per i pazienti e amplificare le capacità di ricovero in ambiente intensivo e sub-intensivo, sia strutturalmente che in ambito di risorse umane.

Stante dunque il tenore delle suddette deliberazioni di Giunta, non si ritiene che tali atti - considerati dal RUP come *"sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari"* - e, dunque, invocati come "giustificativi" delle numerose varianti tecniche apportate all'appalto in corso di esecuzione - possano aver concretamente, e così pesantemente, inciso sulla costruzione già avviata del nosocomio, posto che le stesse hanno natura essenzialmente regolatoria dei rapporti giuridico/patrimoniali tra le due entità, e non integrano alcun elemento di novità tecnico/funzionale con riguardo alle decisioni al tempo assunte per l'avvio della costruzione del complesso ospedaliero. Dal punto di vista più propriamente tecnico la D.G.R. 1780/2018, come si legge a pag. 3 del documento istruttorio allegato, dà atto anzi che *"...dall'analisi dei progetti, si è reso evidente che l'INRCA sarà nelle condizioni di allocare tutte le attività del Presidio di Osimo nella nuova struttura unica, già in fase di realizzazione..."*, dando per acquisita la presenza di spazi adeguati come previsti nell'originario progetto esecutivo.

Ciononostante, l'emanazione della suddetta D.G.R. è valsa quale *sopravvenuta disposizione legislativa* e, invocando l'art. 132 comma 1 lett. a) del d.lgs. 163/06, è stata redatta la PdV n. 4; tale perizia approvata nel 2021, ovvero dopo ben 2 anni di progettazione e peraltro in forma ridotta per la mancanza di sufficiente copertura economica, ha riguardato i seguenti elementi:

- Capitolo progettuale n. 1 - Opere di completamento delle porzioni dei piani 2 e 3 lasciate al grezzo nel PE;
- Capitolo progettuale n. 2 - Trasformazione del piano interrato in autorimessa.

Le motivazioni legate alla redazione della PdV n. 4 attengono, per lo più, all'assetto funzionale e distributivo dei locali che nel progetto esecutivo del 2011 erano stati lasciati "a grezzo".

A tal riguardo, si deve osservare che il DL, nella propria relazione di perizia, ha indicato quanto segue *« ... Il progetto esecutivo relativo alla Perizia di Variante n.4 – Capitolo progettuale n. 1, ... si riferisce soprattutto al completamento delle zone individuate con il termine "a grezzo" o "al rustico" negli elaborati grafici e descrittivi che formano il progetto esecutivo a base del contratto con la Ditta Appaltatrice; ... In buona sostanza si tratta di un progetto di completamento del progetto appaltato, o di un 2° lotto di lavori, anche se dal punto di vista tecnico-amministrativo si configura come 'perizia di variante'. »*

Lo stesso DL specifica, dunque, che trattasi di un *progetto di completamento* del progetto appaltato. Come riferito dal RUP i piani 2 e 3 dell'edificio nel PE del 2011 erano stati volutamente lasciati "al rustico" per consentire all'ente utilizzatore INRCA, in seguito, la definizione più funzionale e consona

del lay-out delle predette aree.

Tale previsione del progetto esecutivo è del tutto legittima, tuttavia si deve contestare che i lavori di completamento di queste aree, peraltro di entità non nota all'atto dell'avvio della gara, non potevano essere eseguiti nell'ambito del presente appalto tramite perizia di variante non essendo inquadrabili, per i motivi sopra espressi, in nessuna delle fattispecie previste dall'art. 132 comma 1 del d.lgs. 163/06.

Peraltro, come anche rilevato dallo stesso DL, trattasi di lavori ulteriori, aggiuntivi rispetto a quelli previsti nel progetto esecutivo che tuttavia non possono essere considerati "lavori complementari", e quindi inquadrati nell'ambito dell'art. 57 comma 5 lett. a) del Codice al tempo vigente, mancando per essi l'elemento di imprevedibilità specificatamente richiesto dalla norma.

In tal senso, l'Autorità ha chiarito che per i lavori e i servizi complementari *"la possibilità di esperire la procedura sopra descritta, è legata alla ricorrenza di stringenti presupposti fissati dal legislatore ... In particolare, «condizione necessaria per il ricorso a tale procedura, come si evince dalla lettera della norma sopra riportata, è che i servizi complementari siano divenuti necessari in seguito ad una circostanza imprevista» (delibera n. 106/2018 e parere AG 53/15/AP)"* (Delibera n.504 del 2.11.2022).

Nel caso in esame, non sussiste alcuna circostanza imprevista e sopravvenuta in fase di esecuzione legata alla realizzazione dei piani 2 e 3, considerato che il loro futuro completamento era stato chiaramente preventivato, già in sede di progetto esecutivo.

L'affidamento dei lavori del capitolo 1 della perizia n. 4 si sostanzia, dunque, come un affidamento diretto sopra soglia e, come tale, non legittimo ai sensi del codice dei contratti.

Per quanto attiene invece al Capitolo progettuale n. 4 della PdV n. 4, si deve osservare invece che, in realtà, le opere strutturali di predisposizione per la "trasformazione del piano interrato in autorimessa" risultavano già avviate nell'ambito della PdV n. 1.

Tale elemento risulta desumibile dalla relazione del DL nella quale è indicato nelle premesse quanto segue: *«Con comunicazione del 10 novembre 2015 il Responsabile del Procedimento autorizzava il Direttore dei Lavori all'emissione dell'ordine di servizio attinente le predisposizioni strutturali necessarie per convertire successivamente il piano tecnico interrato in autorimessa. In data 18/11/2015 il direttore dei Lavori emetteva l'ordine di servizio n.1, con il quale ordinava all'Appaltatore di eseguire, nelle more dell'approvazione della perizia di variante, le predisposizioni strutturali ...»*.

Nella medesima relazione, risulta altresì indicato che *«Una volta realizzate le suddette predisposizioni, l'autorimessa potrà essere agevolmente realizzata in qualsiasi fase successiva, tramite l'esecuzione delle opere di completamento (opere edili, finiture ed impianti) necessarie allo scopo.»*

Nello specifico, attraverso il citato OdS n.1, il DL ordinava all'impresa esecutrice (in quel momento RTI [... OMISSIS ...]) di eseguire, nelle more dell'approvazione di una perizia di variante, diverse modifiche strutturali utili alla trasformazione del piano interrato tra cui, ad esempio, il prolungamento dei vani ascensori e delle scale a servizio della futura autorimessa; la realizzazione delle fosse per gli ascensori, la predisposizione per la realizzazione di nuova rampa di accesso/uscita in corrispondenza del lato ovest del fabbricato; l'abbassamento della quota di imposta della platea

di fondazione al fine di ottenere un'altezza adeguata per la futura realizzazione del parcheggio.

In base a quanto sopra riportato, emerge quindi che l'esigenza di trasformare il piano interrato in parcheggio era già chiara nel 2015, fin dalle prime fasi di avvio del cantiere, di certo non era conseguente ad alcuna imprevista intervenuta normativa costituita dalle richiamate D.G.R. del 2017/2018, peraltro inconferenti nei contenuti come sopra detto.

Ulteriori considerazioni devono essere svolte in merito alla inadeguata imputazione alla D.G.R. n.751/2020 della PdV n.5 che riguarda – in larga parte – la realizzazione di due nuovi corpi di fabbrica destinati ad ospitare le centrali tecnologiche e la centrale dei gas medicali (originariamente previste in aree interne del complesso ospedaliero), un nuovo locale pre-triage ed una nuova isola ecologica.

La citata D.G.R. n.751/2020, come già rilevato in avvio di istruttoria, si riferisce – in realtà – ad interventi necessari all'ampliamento ed all'adeguamento delle strutture ospedaliere già esistenti e operative sul territorio della regione, al fine di contrastare e contenere eventuali recrudescenze della pandemia. Nella suddetta D.G.R. non si rileva alcun riferimento all'ospedale in costruzione il quale, peraltro, all'epoca dell'emanazione della Delibera di Giunta presentava avanzamenti modestissimi, come desumibile dal SAL n. 9 emesso nello stesso periodo e da cui si rileva che i lavori eseguiti, a tutto il 31.3.2021, erano pari a € 9.118.510.

Altresì si consideri che, anche a voler autonomamente recepire le indicazioni della suddetta D.G.R. estendendole all'edificio in costruzione, come ritenuto ragionevole dal RUP, ciò di certo non può comportare le importanti modifiche e gli incrementi di opere e di costi previsti nella PdV n.5.

A titolo meramente esemplificativo la necessità di un *raddoppio dei volumi di ossigeno*, citata dal RUP nella propria nota, dovrebbe comunque essere riferita alle sole degenze Covid, le quali, per quanto numerosi siano i posti letto ad esse correlate, costituiscono una piccola parte di quelle previste per l'intero nosocomio, ciò a meno di non ritenere che sussistessero carenze in tal senso già nell'originario progetto esecutivo.

In definitiva il richiamo alle D.G.R. n. 1153/2017, n. 1621/2018, n.1780/2018, e n.751/2020, primariamente invocate a motivazione delle perizie di variante approvate, si ritiene inconferente, constatato che tali deliberazioni, per natura e contenuti, non sono configurabili come " intervenuta normativa " ai sensi dell'art.132, comma 1, lettera a) del Codice.

Illegittimo affidamento di opere complementari

Come rappresentato in narrazione in occasione della redazione della PdV n. 5 il DL comunicava al RUP che, ai sensi dell'art. 161, comma 13, del d.P.R. 207/2010, i relativi lavori comportavano il superamento del limite del cd. "quinto d'obbligo" dell'importo contrattuale, per la somma di euro 1.719.613.

Per la prosecuzione degli ulteriori lavori previsti con la PdV n. 5 veniva pertanto effettuata con l'appaltatore una rinegoziazione delle condizioni contrattuali.

Tale perizia prevede, fra l'altro, la realizzazione di opere ulteriori che, in conseguenza delle intervenute modifiche, sarebbero divenute necessarie per la compiuta esecuzione del contratto.

Nello specifico, la PdV n. 5 ha riguardato la realizzazione di opere strutturali e predisposizioni civili nell'ambito delle quali sono comprese il nuovo polo tecnologico e centrale dei gas medicali; il nuovo

locale pre-triage; la nuova isola ecologica, oltre ad adeguamenti strutturali conseguenti all'introduzione di tali nuove opere; opere di viabilità esterna e piazzali, opere di sistemazione idraulica delle aree esterne oggetto di modifica, opere di illuminazione delle aree esterne, opere propedeutiche all'adeguamento dei percorsi dei sottoservizi serventi il nuovo polo tecnologico, lavori di adeguamento della struttura ospedaliera alle disposizioni di cui alla circolare esplicativa DCPREV 5093 del 15/04/2013 dei VVF.

Tali lavori - impropriamente invocando la D.G.R. n.751/2020 - sono stati ricondotti dal RUP all'ipotesi di cui all'art. 132, comma 1, lett. a), del d.lgs. 163/2006, ovvero ad "esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari".

Come desumibile dalla Relazione di Perizia n. 5 del DL, le suddette opere - introdotte nell'ambito della PdV n. 5 ma la cui progettazione è stata in parte sviluppata nelle perizie susseguenti come esposto in narrazione - sono interventi ulteriori ed aggiuntivi rispetto al progetto originario, non compresi nel progetto iniziale, né nel contratto, che a seguito di una circostanza (considerata) imprevista sono stati ritenuti necessari all'esecuzione dell'opera oggetto del contratto; essi, ai sensi del codice, si sostanziano dunque in lavori *complementari*.

In tal senso, «... come chiarito dall'Autorità (deliberazione n. 26/2011; Parere AG 53/15/AP del 22/07/2015), possono ritenersi complementari quelle opere che da un punto di vista tecnico - esecutivo rappresentano una integrazione dell'opera principale, sì da giustificare l'affidamento e la relativa responsabilità costruttiva ad un unico esecutore. Sono quindi da ascrivere nella categoria dei lavori contrattuali (opere complementari) quegli interventi aggiuntivi che, pur comportando modifiche al progetto, rientrano comunque nel piano dell'opera (es. variazioni di tracciato, di dimensione, forma, qualità dei lavori). Questi devono essere tenuti distinti dai lavori extracontrattuali, i quali pur necessari per la completa esecuzione dell'opera in sé considerata, restano estranei al piano della stessa e consistono in lavori aventi una propria individualità distinta da quella dell'opera originaria e che integrano un'opera a sé stante (es. strada di collegamento - parere AG 19- 10 del 29 aprile 2010, ma si veda anche CdS Sent, 5827 del 25. 11.2014). Quanto sopra trova conforto nell'orientamento giurisprudenziale a tenore del quale possono ritenersi complementari soltanto le opere che da un punto di vista tecnico costruttivo rappresentano un'integrazione delle opere principali, saldandosi inscindibilmente con esse, sì da giustificare l'affidamento ad un unico appaltatore (C.G.A. Sicilia 03/02/2000).» (ANAC parere. FUNZ. CONS. n. 33/2022).

Le definizioni rese nel richiamato parere ANAC bene identificano i lavori aggiuntivi previsti della perizia 5, i quali erroneamente ascritti all'ipotesi di cui all'art. 132, comma 1, lett. a), del d.lgs. 163/2006, rientrano di fatto, nella fattispecie prevista dall'art. 57, comma 5, lett. a) del medesimo codice, che detta le condizioni di ammissibilità di una procedura negoziata senza bando di gara.

In particolare, nei contratti pubblici relativi a lavori e negli appalti pubblici relativi a servizi, tale procedura è consentita:

a) per i lavori o i servizi complementari, non compresi nel progetto iniziale né nel contratto iniziale, che, a seguito di una circostanza imprevista, sono divenuti necessari all'esecuzione dell'opera o del servizio oggetto del progetto o del contratto iniziale, purché aggiudicati all'operatore economico che presta tale servizio o esegue tale opera, nel rispetto delle seguenti condizioni:

a.1) tali lavori o servizi complementari non possono essere separati, sotto il profilo tecnico o economico, dal contratto iniziale, senza recare gravi inconvenienti alla stazione appaltante, ovvero pur essendo separabili dall'esecuzione del contratto iniziale, sono strettamente necessari al suo perfezionamento;

a.2) il valore complessivo stimato dei contratti aggiudicati per lavori o servizi complementari non supera il cinquanta per cento dell'importo del contratto iniziale;

Con riferimento a tale ultima condizione si osserva che il 50% dell'importo del contratto iniziale Rep. n.1217 del 27.11.2012 – di importo pari a € 44.036.806 – è pari a € 22.018.403, mentre il valore degli atti aggiuntivi a seguito delle perizie di variante n. 5 e 6 – nell'ambito delle quali sono stati affidati all'appaltatore i lavori complementari –, risulta rispettivamente pari a € 5.834.676 e € 18.581.406 per un valore complessivo che ammonta ad € 24.416.082.

Anche tenendo in conto che tali importi di perizia comprendono pure modifiche non specificatamente inquadrabili come lavori aggiuntivi, il limite del 50% previsto dalla norma sopra citata parrebbe ampiamente superato.

Si osserva peraltro che, se a tale importo si somma anche quello relativo alle opere di completamento contenute nella perizia 4 avente valore pari a € 7.631.400 – fermo restando l'illegittimità prima rilevata relativa alla non imprevedibilità dell'evento – l'importo complessivo dei contratti affidati per lavori complementari ammonta a € 32.047.482, senza considerare le eventuali opere aggiuntive previste nelle perizie successive.

In definitiva, dunque, dalle valutazioni sopra effettuate, il Consiglio ritiene che l'affidamento delle opere complementari previste nella PdV n. 5 e nelle perizie successive sia stato effettuato nel mancato rispetto della condizione dell'art. 57, comma 5, lett. a.2) del d.lgs. 163/06, secondo il quale l'affidamento è legittimo se *"il valore complessivo stimato dei contratti aggiudicati per lavori o servizi complementari non supera il cinquanta per cento dell'importo del contratto iniziale"*.

Frazionamento delle PdV - Progettazione in corso d'opera

La narrazione rinvenibile nelle relazioni della DL e del RUP acquisite agli atti, manifesta come, in realtà, sia stata effettuata, a partire dalla PdV n. 4, una sorta di *progettazione in progress* nel corso dei lavori che ha sconvolto l'assetto originario del progetto.

Si legge infatti nella relazione del DL, che la *"... rinuncia da parte dell'INRCA alla realizzazione dei due piani di ricerca previsti nel Corpo Sud, e quindi la disponibilità di circa 5.000 mq, ha consentito di rivedere il programma funzionale e di introdurre alcune funzioni la cui necessità/opportunità è maturata nel decennio che ci separa dalla formulazione e dall'approvazione del progetto appaltato...è stato perciò necessario preliminarmente studiare e definire un nuovo sistema di relazioni tra le diverse zone dell'ospedale per rispondere alle nuove esigenze espresse dal gruppo di lavoro INRCA ai progettisti"*.

Tale circostanza ha dato avvio, di fatto, ad una riprogettazione di gran parte dell'intervento che ha portato ad effettuare numerose modifiche impattanti sull'assetto generale dell'edificio originariamente previsto, una *"revisione "a catena" di spostamenti e di ridimensionamenti"*, come riferito dallo stesso RUP nella propria nota, che, sostanzialmente, ha determinato consistenti modifiche del progetto.

Peraltro, si osserva che l'affastellarsi delle perizie esclude che ricorrano i requisiti della imprevedibilità e delle circostanze sopravvenute per quelle lavorazioni connesse ad opere introdotte con la perizia di variante precedente.

Parrebbe al riguardo che la gran parte delle modifiche apportate sia stata richiesta da un *gruppo di lavoro INVRCA*, spesso citato negli atti, che interloquisce con i progettisti per manifestare via via esigenze tecniche correlate ai lavori ritenute rilevanti.

Tale interlocuzione - certamente auspicabile se circoscritta a fornire chiarimenti su dettagli tecnici, o indicazioni finalizzate ad ottimizzare soluzioni già previste in progetto - assume profili di non legittimità allorquando le richieste di modifica comportano uno stravolgimento dell'originario progetto esecutivo posto in gara, apportando a quest'ultimo varianti che, come meglio specificato nel seguito, oltre a risultare sostanziali vengono disposte frazionando gli interventi in esse previste. Trova conferma al riguardo l'avvenuto frazionamento delle varianti, già evidenziato nella nota di avvio istruttorio. Come sopra riferito risulta, infatti, che la quarta perizia di variante - ma la considerazione vale anche per le successive - è stata "spacchettata" in quattro sottofasi, chiamati capitoli, di cui solo il primo capitolo e parte del quarto è stato sviluppato e approvato, mentre gli altri sono stati inglobati in successive perizie, ciò anche a causa dell'indisponibilità dei finanziamenti necessari per la realizzazione di tutti i capitoli.

Tale modo di procedere espone l'Amministrazione ad un elevato rischio erariale; infatti, confidando in finanziamenti successivi, i lavori di perizia sono stati frazionati in parti singolarmente non autonome e funzionali, così che, nello sciagurato caso in cui tali finanziamenti per qualsivoglia motivo non pervenissero, l'opera rischierebbe di rimanere incompiuta.

La circostanza risulta, peraltro, chiaramente espressa anche dal CCT che, in occasione dell'emissione del proprio parere n. 3, reso in data 17.11.2022, su alcune riserve apposte dall'impresa, ha avuto modo di osservare con riferimento alla variante 4 che: *"Anche dal punto di vista dei contenuti sussistono alcune riserve circa il modus operandi adottato: infatti già l'iniziale spacchettamento della variante ritenuta necessaria in quattro fasi poteva presentare criticità, soprattutto se tali fasi non fossero andate a collimare con il programma dei lavori di contratto. Successivamente la distinzione tra fasi 2, 3 e 4 è stata sostanzialmente annullata, tendendo a far confluire le relative opere nella perizia di variante n.5. Tuttavia, nemmeno questo è vero, dal momento che molte opere impiantistiche vengono rimandate alla perizia di variante n. 6 ancora in fase di redazione. Quanto sopra sembra contrastare col principio di completezza delle varianti sia per garantire la funzionalità dell'edificio in progetto, sia per consentire all'esecutore una razionale programmazione delle attività."*

Tale modo di procedere ha caratterizzato fino ad oggi il comportamento della Stazione Appaltante constatato che, anche in sede di redazione delle successive perizie di variante si è proceduto a frazionamenti.

In definitiva, si ritiene di condividere quanto già segnalato dal CCT nei propri atti, ovvero che tale modo di procedere, ha compromesso il principio di *"completezza della progettazione" inteso come l'accuratezza ed esaustività di tutti gli elementi che compongono un progetto, inclusi disegni, specifiche, dettagli tecnici e altri documenti necessari.*

Infatti, sotto il profilo tecnico, moltiplicare le perizie di variante può compromettere la visione

unitaria dell'intervento, minando la coerenza complessiva del progetto. Il rischio concreto è quello di alimentare un processo decisionale frammentato e legato a specifiche contingenze, in cui le modifiche vengono affrontate in modo disorganico e parziale, generando ritardi, interferenze tra lavorazioni e discontinuità nell'esecuzione. La parcellizzazione degli interventi può altresì tradursi in una sequenza di adattamenti che, nel loro insieme, finiscono per alterare in modo significativo il progetto originario.

Alla contestazione di frazionamento delle varianti, avanzata in sede di avvio istruttorio, il RUP ha contro dedotto riferendo che *"la scelta di suddividere le perizie di variante ... è sempre stata finalizzata a consentire l'avanzamento delle opere, A dimostrazione di ciò, valga mettere in rilievo come la summenzionata scelta si sia tradotta, di fatto, nell'avanzamento graduale e ininterrotto delle opere, attraverso l'impartizione di ordini di servizio aventi ad oggetto i lavori di volta in volta necessari e propedeutici alle fasi successive"*.

Tali affermazioni invero, piuttosto che fugare i dubbi espressi, confermano gli elementi contestati, evidenziando che, anche tramite l'utilizzo di ordini di servizio *"aventi ad oggetto i lavori di volta in volta necessari"*, si è proceduto - nel corso dell'avanzamento dell'appalto - a ridefinire il progetto dell'opera, peraltro in carenza di un'adeguata programmazione.

Modifiche sostanziali apportate al progetto esecutivo.

Le varianti in corso d'opera disposte ai sensi dell'art. 132, comma 1, del d.lgs. 163/2006 (ora trasfuso negli artt. 120 e ss. del d.lgs. 36/2023), si caratterizzano per la compresenza di due presupposti imprescindibili: la necessità oggettiva della modifica progettuale e l'imprevedibilità degli eventi che l'hanno determinata.

Tali condizioni costituiscono limiti alla legittimità dell'intervento modificativo, il quale deve essere giustificato da circostanze sopravvenute, non riconducibili a carenze di progettazione, né prevedibili con l'ordinaria diligenza nella fase di programmazione e progettazione dell'intervento.

Riguardo l'imprevedibilità delle circostanze sopravvenute, nel caso in esame, valgono le considerazioni precedentemente espresse. Infatti le delibere di Giunta, prevalentemente invocate dall'Amministrazione a sostegno delle varianti, non possono considerarsi "sopravvenute normative", non presenti al momento della progettazione, in quanto già nel 2009, ben prima dell'avvio della gara, con la D.G.R. 1576/2009 - mai richiamata dal RUP - era stato previsto fra l'altro che: *"Relativamente al Presidio di Osimo la prospettiva operativa dovrà essere indirizzata verso due direttrici:... attivazione nel breve termine di accordi operativi con l'INRCA finalizzati a sviluppare le sinergie operative in grado di preludere quelle migliori organizzative di sistema che vedranno il definitivo compimento con la realizzazione dell'Ospedale unico dell'area sud di Ancona."*

Pertanto, come prima rappresentato le successive D.G.R. richiamate dal RUP, non si configurano come "elemento imprevedibile" posto che la circostanza dell'incorporamento dell'INRCA e dell'Ospedale di OSIMO era già stata prevista.

Altresì, posta l'assenza dei presupposti normativi invocati dall'Amministrazione, va osservato

che, in conformità ai principi generali in materia di contratti pubblici e alla disciplina delle modifiche contrattuali, le varianti in corso d'opera non possono apportare modifiche sostanziali al contratto originario.

Riguardo, dunque, alla possibile natura sostanziale delle varianti apportate si consideri quanto segue.

Il concetto di variante sostanziale nei contratti pubblici - già espresso in sentenze della Corte di Giustizia Europea (causa C-454/06, causa C-546/2014) - è stato chiarito da questa Autorità con numerose proprie Delibere e pronunciamenti nell'ambito dei quali è stato specificato che *"....la modifica di un contratto in corso di validità deve ritenersi "sostanziale" qualora introduca condizioni che, se fossero state previste nella procedura di aggiudicazione originaria, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti diversi rispetto a quelli originariamente ammessi o avrebbero consentito di accettare un'offerta diversa rispetto a quella originariamente accettata (deliberazione n. 610/2016, AG21/2016/AP, deliberazione n. 103/2012; parere sulla normativa AG43/09; deliberazione n. 1203 del 23 novembre 2016 - parere sulla normativa AG 48/2016/AP)"* (Delibera ANAC n.573 del 13 giugno 2018).

Oggi il concetto di variante sostanziale è ben delineato dall'art. 120 comma 6 dell'intervenuto Codice dei Contratti Pubblici d.lgs. 36/2023 dove vengono specificate che sono sostanziali quelle modifiche contrattuali che alterano in modo significativo elementi essenziali dell'appalto, tali cioè da poter potenzialmente falsare la concorrenza o modificare l'equilibrio economico del contratto originario.

Nello specifico, il citato articolo specifica quanto segue:

"6. La modifica è considerata sostanziale quando altera considerevolmente la struttura del contratto o dell'accordo quadro e l'operazione economica sottesa. In ogni caso, fatti salvi i commi 1 e 3, una modifica è considerata sostanziale se si verificano una o più delle seguenti condizioni:

a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito di ammettere candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o di accettare un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;

b) la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale;

c) la modifica estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto;"

Nel caso in esame - oltre ad un vertiginoso incremento dell'importo contrattuale con manifesta incidenza sul generale equilibrio economico del contratto - assume particolare rilievo, la circostanza che le PdV approvate hanno anche apportato ragguardevoli modifiche all'opera come prevista nell'originario progetto esecutivo in ordine a molteplici aspetti.

Ci si riferisce a titolo meramente esemplificativo all'inserimento di nuovi corpi di fabbrica, a

mutamenti dello schema funzionale e distributivo del complesso ospedaliero, a rilevanti modifiche strutturali e tecnologiche, a variazioni apportate alla stessa viabilità esterna.

Significativo al riguardo quanto rilevato dal CCT in occasione dell'emissione del proprio parere n. 3 prima citato «... la perizia di variante n. 5 introduce modifiche tutt'altro che trascurabili ... Nel concreto, l'impatto sui lavori in svolgimento - fatta eccezione per le strutture dell'edificio principale - è notevolissimo ...».

Un indice rilevante della natura sostanziale delle varianti apportate è costituito dalla modifica significativa dell'assetto originario delle categorie e delle classifiche dei lavori del contratto.

Nel caso specifico, a seguito delle n. 7 PdV già approvate, la categoria OG1 (prevalente in fase di gara) è variata da € 28.650.248 a € 41.186.816, la categoria OG11, originariamente indicata in € 13.614.941, è risultata incrementata a € 50.887.624, mentre la OS4 è variata da € 758.264 a € 1.937.246.

I dati offerti dallo stesso DL sono rappresentativi delle modifiche afferenti alle singole categorie omogenee di lavori ed evidenziano chiaramente come la categoria OG11, allo stato attuale, sia divenuta la "categoria prevalente" dell'opera, mentre, la categoria OG1 (prevalente in fase di gara) presenti adesso un'incidenza inferiore rispetto a quanto indicato dal progetto originario.

Si deve inoltre rilevare la categoria OS4 che, a seguito delle intervenute varianti, è passata dalla classifica III alla classifica IV.

Ha rilevato il RUP al riguardo che «...sebbene a seguito della redazione delle PdV l'importo delle lavorazioni di cui alla categoria OG11 abbia superato numericamente quello delle lavorazioni della categoria OG1, di fatto le opere edili siano rimaste prevalenti rispetto a quelle impiantistiche, come si evince dagli importi delle medesime lavorazioni rivalutate con le somme riconosciute dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai sensi del D.L. 73/2021...quali compensazioni per le variazioni dei prezzi dei materiali più significativi. ... » come manifestato nella tabella seguente offerta dal RUP nella propria relazione di controdeduzioni.

Contratto appaltato (lordo sicurezza e ribasso pari al 18,59%)	PV2 (lordo sicurezza e ribasso pari al 18,59%)	PV3 (lordo sicurezza e ribasso pari al 18,59%)	PV4 (lordo sicurezza e ribasso pari al 18,59%)	PV5 (lordo sicurezza e ribasso pari al 18,59%)	PV6 (lordo sicurezza e ribasso pari al 6,50 %)	PV7 (lordo sicurezza e ribasso pari al 6,50 %)	TOTALE	%	FONDI MIMS FINANZIATI *** AL SAL N. 25	TOTALE	%
A	B	C	D	E	F	G	H = A+B+C+D+E+F+G		I	L = H+I	
OG1	28.650.248,37 €	14.446,49 €	1.177.852,03 €	3.143.362,04 €	5.416.218,79 €	1.993.871,04 €	790.786,97 €	41.186.815,74 €	41,78%	57.476.271,50 €	50,04%
OG11	13.614.941,28 €			4.345.203,66 €	51.216,60 €	15.551.357,36 €	17.324.904,76 €	50.887.623,66 €	51,62%	50.887.623,66 €	44,30%
OS21	701.183,20 €							701.183,20 €	0,71%	701.183,20 €	0,61%
OG3	2.563.885,95 €				367.240,13 €			2.931.126,08 €	2,97%	2.931.126,08 €	2,55%
OS11	930.890,89 €							930.890,89 €	0,94%	930.890,89 €	0,81%
OS4	758.263,53 €			142.804,70 €		1.036.177,81 €		1.937.246,04 €	1,97%	1.937.246,04 €	1,69%
	47.219.413,23 €	14.446,49 €	1.177.852,03 €	7.631.400,40 €	5.834.675,51 €	18.581.406,21 €	18.115.691,73 €	98.574.885,62 €	100,00%	114.864.341,38 €	100,00%
										16.289.455,76 €	

Tabella 7 – Riepilogo compensazioni per la OG1

Tali considerazioni offerte dal RUP non appaiono convincenti, posto che, la differenza degli importi delle categorie, sopra evidenziata, tende a mostrare come di fatto sia avvenuta, a seguito delle numerose perizie di variante, una modifica qualitativa e strutturale dell'appalto tale da incidere sulle originarie condizioni di gara.

Il dato mostra, infatti, che le lavorazioni impiantistiche sono divenute probanti e prevalenti rispetto alle opere civili, le compensazioni introdotte dal D.L. 73/2021 si riferiscono a meccanismi per indennizzare l'appaltatore a causa di variazioni straordinarie e impreviste dei costi dei materiali da

costruzione (come quelle conseguenti all'avvento del conflitto) ma non mutano il dato sostanziale che manifesta chiaramente un diverso equilibrio del contratto.

Anche l'introduzione di un numero rilevante di nuovi prezzi, che segnala l'introduzione di prestazioni nuove e non previste nel progetto posto a base gara, costituisce un indicatore della natura sostanziale della modifica contrattuale.

Risulta infatti particolarmente significativa, per esempio, l'introduzione di n. 236 nuovi prezzi per la PdV n.4, n. 102 nuovi prezzi per la PdV n. 5 e addirittura n. 1.018 nuovi prezzi per la PdV n. 6, ed ancora, n. 499 nuovi prezzi per la PdV n.7.

Non è noto quanti ulteriori nuovi prezzi siano stati elaborati nell'ambito della PdV n. 8 e PdV n.9.

Tali elementi corroborano quanto già risulta evidente dall'analisi delle perizie di variante approvate con riguardo ai profili di sostanzialità delle modifiche apportate.

Si osserva, altresì, che per l'approvazione della PdV n. 5 è stata indetta apposita Conferenza dei Servizi per acquisire i pareri degli Enti interessati ai nuovi lavori. A tal riguardo, si evidenzia che sono stati interessati alla procedura diversi Enti, tra i quali, l'ATO, Enti gestori dei sottoservizi, la Soprintendenza e finanche l'Autorità di Bacino.

Tale circostanza manifesta che all'originario progetto esecutivo - a suo tempo verificato e validato al fine della sua appaltabilità - sono state apportate modifiche di tale entità da rendere necessaria una ulteriore Conferenza dei Servizi per riacquisire i pareri di specifica competenza.

Per quanto sopra rilevato - in definitiva - non può escludersi che le perizie di variante approvate non abbiano introdotto *"condizioni che, se fossero state previste nella procedura di aggiudicazione originaria, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti diversi rispetto a quelli originariamente ammessi o avrebbero consentito di accettare un'offerta diversa rispetto a quella originariamente accettata."*

Anomalo andamento dei lavori.

Come evidenziato in fatto alla data di emissione dell'ultimo SAL acquisito agli atti, per lavori a tutto il 14.3.2025, l'importo netto delle opere eseguite risultava complessivamente pari a € 30.187.176.

Tale valore, se posto in rapporto con l'importo dell'opera aggiornato dalla PdV 7 (€ 98.574.886), indica un avanzamento lavori pari al 30,62%, mentre, se rapportato all'importo lavori che tiene conto delle imminenti PdV 8 e PdV 9 indica un avanzamento dei lavori pari solo a 22,42%.

Inoltre, tra proroghe concesse e sospensioni per la redazione delle numerose perizie, i tempi di realizzazione dell'opera, originariamente stimati in 870 giorni naturali e consecutivi, sono divenuti pari a 3.045 giorni. Tale dato, peraltro, non tiene conto della perizia di variante n. 9 ancora in redazione ed è pertanto destinato a lievitare ulteriormente.

La notevole dilatazione dei tempi, unitamente al modesto stato di avanzamento dei lavori, manifesta un andamento fortemente anomalo dell'appalto le cui cause vanno ricercate sia nella singolare progettazione *in divenire* dell'opera, che nel disordinato affastellarsi di perizie di variante tecnicamente frazionate e affatto autoconclusive, sia anche in una gestione inefficace del cantiere con scarsa e inadeguata programmazione dei lavori.

Significativa al riguardo la relazione del CCT, emessa in data 17.11.2022, nella parte riferita all'analisi delle riserve dell'appaltatore relativamente ai ritardi della S.A. nella definizione della

perizia di variante n. 4, di cui pare opportuno riportare alcuni stralci significativi: *"il Collegio ritiene che sia stato illuminante il sopralluogo eseguito al cantiere in data 7.10.2022. In tale occasione, infatti, si è constatato che nell'edificio principale del plesso ospedaliero le strutture erano quasi ultimate, mancando in buona sostanza il completamento di alcune porzioni della copertura Considerando lo stato dei lavori visionato in quella data è presumibile il totale completamento delle opere strutturali e di alcune opere di recinzione in un tempo di un mese/un mese e mezzo. Tuttavia, ciò che risulta di assoluta evidenza è che vi sono interi piani del grande edificio del tutto completati quanto a strutture, nei quali tuttavia non risulta eseguita o in esecuzione alcuna opera di completamento, in particolare tamponamenti esterni, divisori interni, infissi, predisposizioni impiantistiche."*

Il CCT al riguardo, nel valutare le lamentele dell'appaltatore, ha condiviso che *"... non è possibile procedere a tali opere in attesa dell'approvazione e definizione delle varianti"* inoltre ha evidenziato che *"... l'iter concreto delle varianti si è sviluppato in modo estremamente laborioso e differito nel tempo (sia per l'esigenza di una valutazione preliminare di un progetto così ampiamente modificato, sia per gli innumerevoli interfacciamenti con l'INRCA per gli aspetti funzionali)"*.

Riguardo ai tempi di redazione della PdV 4 il collegio ha inoltre rilevato che: *"dal punto di vista temporale si tratta di tempi notevolissimi (due anni per la quarta variante, dieci mesi per la quinta) ed anche in parte indefiniti, dal momento che la variante 5 dev'essere ancora approvata e la variante 6, che include ciò che manca nella variante 5, è ancora in fase di redazione..."*.

Quanto sopra segnalato dal CCT – il quale ha ritenuto in ultimo di riconoscere all'impresa una somma pari a € 1.005.528 per anomalo andamento – manifesta come il modo di operare della SA, abbia inciso negativamente sulla realizzazione dell'opera, facendo lievitare in misura abnorme tempi e costi.

Preoccupa al riguardo la circostanza che tale anomalo iter progettuale/realizzativo ancora oggi prosegua, considerato che risultano in approvazione/redazione ulteriori due perizie di variante, le quali non è chiaro se siano da considerare conclusive del lungo processo di riprogettazione o debba prevedersi, nel tempo, un ulteriore sviluppo.

Sicuramente, la realizzazione dell'opera in questione, per la sua stessa natura e dimensioni, è da ritenersi di una certa complessità, risultando, la stessa, peraltro, interessata anche da specifici accadimenti che ne hanno rallentato nella sua fase iniziale il relativo avvio. Sono da ricordare al riguardo i numerosi e lunghi contenziosi e le vicende soggettive dell'aggiudicatario, che hanno condotto al concreto avvio dei lavori circa 5 anni dopo l'aggiudicazione della gara.

Si consideri, tuttavia, al riguardo che il rispetto della tempistica di esecuzione è un elemento rilevante per il buon fine di qualsivoglia lavoro ma lo è ancor più nel caso della costruzione di un ospedale.

Il progetto di una struttura ospedaliera, infatti, mal sopporta tempi burocratici e ritardi poiché sconta la fisiologica evoluzione impiantistica e le mutate esigenze dell'utenza più di ogni altra opera, rischiando di divenire presto obsoleto.

Pur considerando la complessità dell'intervento e gli accadimenti che l'hanno interessato, la normativa sugli appalti pubblici definisce le modalità e i termini entro i quali l'Amministrazione può esercitare il proprio potere di modifica delle prestazioni contrattuali prestabilite mediante

l'approvazione di perizie di variante. Tale potere, infatti, non è illimitato, né arbitrario, dovendo conformarsi rigorosamente ai presupposti e ai limiti stabiliti dalla normativa, in particolare, nel caso specifico, dall'art. 132 del d.lgs. n. 163/06, nonché dalle clausole del contratto d'appalto, onde evitare che l'esercizio dello *ius variandi* si traduca in un'elusione delle regole dell'evidenza pubblica con conseguente *vulnus* del principio di concorrenza.

La variante deve conservare dunque coerenza funzionale, tecnica ed economica con il progetto posto a base di gara, a tutela della par condicio dei concorrenti e dei principi di trasparenza e legalità dell'azione amministrativa.

Nel caso in esame è stato rilevato un uso improprio delle perizie di variante – redatte assumendo a motivo delle stesse deliberazioni di Giunta che, per natura e contenuti, non sono configurabili come " intervenuta normativa " ai sensi dell'art.132, comma 1, lettera a) del Codice – con le quali è stata in realtà effettuata una riprogettazione in itinere dell'intervento.

Prioritariamente sono risultati mancanti quegli elementi di imprevedibilità che rendono legittima una variante redatta ai sensi dell'art. 132 comma 1 del d.lgs. 163/06, inoltre sono state apportate al progetto originario un'ampia serie di *ottimizzazioni* che hanno condotto a modifiche e integrazioni dell'originario complesso ospedaliero, parte delle quali presentano profili di sostanzialità. L'Autorità in un caso analogo, riferito ad un'opera di rilevanti dimensioni e complessità quale quella qui in esame, ha avuto modo di osservare che *"In un appalto di lavori per la realizzazione di un centro congressi, non sono riconducibili alla fattispecie di cui all'art. 132 del D. Lgs. n. 163/2006, bensì costituiscono varianti sostanziali, quelle opere diverse e aggiuntive finalizzate ad una ottimale fruizione del complesso per l'attività congressuale che avrebbero dovuto essere tenute presenti sin dalla progettazione originaria in quanto connesse ad esigenze generali di flessibilità d'uso del complesso, e che avrebbero dovuto essere tenute in debito conto in tutte le fasi progettuali, in quanto passibili, come è chiaramente emerso dagli sviluppi dell'intervento, di incidere in modo rilevante sulla distribuzione interna degli spazi e sulla definizione degli impianti, interferendo con le altre opere"* (Deliberazione n. 11 del 23/04/2014).

Altresì, particolare cura avrebbe dovuto essere riservata alla gestione dell'appalto, la cui carente conduzione da parte della stazione appaltante si traduce in una violazione dei principi costituzionali di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 97 della Costituzione. Tali principi, che informano l'intero agire della pubblica amministrazione, impongono il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, ed una gestione oculata e trasparente delle stesse, finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico.

Nel caso in esame, il rincorrersi delle numerose perizie di variante, frazionate in parti singolarmente non autonome e funzionali, unitamente ai lunghi tempi occorrenti per la loro approvazione, ha inciso significativamente sull'organizzazione dei lavori e conseguentemente sui tempi di esecuzione dell'opera determinandone l'anomalo andamento.

Tale modo di procedere sta rallentando in maniera significativa la fase esecutiva, e quindi la possibilità di rendere fruibile l'opera alla cittadinanza, anche solo in parte per stralci funzionali, oltre a causare extracosti di notevole entità, superiori al fisiologico incremento normalmente registrato negli appalti pubblici di grandi dimensioni quale quello in esame, con necessità di ricorrere a molteplici finanziamenti aggiuntivi rispetto alle originarie previsioni.

Tali circostanze sono state in parte rilevate anche dal CCT che nei propri pareri ha espresso richiami e osservazioni utili alla migliore conduzione dei lavori.

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 15 ottobre 2025

DELIBERA

Di rilevare:

- l'insussistenza dei presupposti per l'inquadramento delle varianti redatte nell'ambito del disposto normativo dell'art. 132 comma 1 lett. a) del d.lgs. 163/2006, tenuto conto che, nella fattispecie, le Deliberazioni di Giunta, richiamate dal Responsabile del Procedimento, non risultano equiparabili, per natura e contenuti, a "*sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari*";
- l'avvenuto frazionamento economico e tecnico delle varianti suddivise in parti singolarmente non autonome e funzionali;
- l'avvenuto illegittimo affidamento, all'operatore economico affidatario del contratto principale, dei lavori di completamento dei piani dell'edificio lasciati al grezzo nel progetto esecutivo, essendo essi non inquadrabili tra le fattispecie di cui all'art. 132 comma 1 lett. a), né tra i lavori di "complementari" di cui all'art. 57 comma 5 lett. a) del d.lgs. 163/2006, mancando per essi l'elemento di imprevedibilità specificatamente richiesto dalla norma;
- la natura sostanziale, in qualità e quantità, delle modifiche apportate in corso d'opera al progetto esecutivo originario, con l'introduzione di ulteriori opere e lavorazioni che hanno esteso notevolmente l'ambito di applicazione del contratto e modificato l'equilibrio economico dello stesso; al riguardo non può escludersi la circostanza che tali modifiche non abbiano introdotto condizioni che, se note al momento della gara, avrebbero consentito di selezionare altri e diversi concorrenti;
- una carente conduzione dell'appalto da parte delle figure ad essa preposte, ed il conseguente anomalo andamento dei lavori, con violazione dei principi costituzionali di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 97 della Costituzione;

Invita la Stazione Appaltante:

- a procedere ad una compiuta e sollecita definizione delle problematiche progettuali ancora pendenti, al fine di consentire la corretta programmazione e l'adequata e tempestiva realizzazione di tutti i lavori ancora a farsi, rimettendo alla discrezionalità della stessa le valutazioni circa le possibili scelte e le iniziative da intraprendere, con assegnazione del termine di 60 giorni per comunicare le valutazioni e le determinazioni assunte con riferimento al caso di specie.

Dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità:

- di inviare la presente Delibera alla Stazione Appaltante Regione Marche, nello specifico, al Direttore del Dipartimento Infrastrutture e territorio, al RUP e Dirigente del Settore Edilizia sanitaria, ospedaliera e scolastica, al Responsabile della Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT) e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) per le rispettive valutazioni di propria competenza e per l'assunzione dei possibili correttivi tenuto conto degli esiti istruttori.

// Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio 22 ottobre 2025

Il Segretario, Laura Mascali

Firmato digitalmente