

DELIBERA n.523 del 22 dicembre 2025

Fascicolo n. 5731/2024

Oggetto: Lavori di Realizzazione della nuova struttura ospedaliera materno – infantile ad alta specializzazione “G. Salesi” in località Torrette nel Comune di Ancona. CIG: 762614806B. Stazione appaltante Regione Marche - Giunta Regionale. Importo lavori soggetti a ribasso d'asta euro 44.953.951,00.

Riferimenti normativi

Art. 106, comma 1, lett. c), d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

Parole chiave

Varianti in corso d'opera

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del 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;

VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018 e s.m.i.

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Premessa

Nell'ambito delle attività istituzionali di vigilanza, l'Autorità ha rilevato, a seguito di accertamenti svolti tramite la consultazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, l'assenza di informazioni aggiornate in merito allo stato di avanzamento dell'appalto dei lavori di Realizzazione della nuova struttura

ospedaliera materno – infantile ad alta specializzazione “G. Salesi” in località Torrette nel Comune di Ancona- CIG: 762614806B – ed alla sua conclusione rispetto ai termini contrattualmente previsti.

In esito a tale riscontro, l’Autorità ha provveduto a richiedere, con nota prot. n. 154428 del 24 dicembre 2024, la trasmissione di elementi informativi e documentali alla Stazione appaltante Regione Marche, nella persona del Responsabile unico del procedimento, al fine di acquisire un quadro conoscitivo aggiornato sull’andamento dell’appalto.

Con nota acquisita al protocollo Anac n. 10285 del 22 gennaio 2025 la Regione Marche ha fornito riscontro alla suddetta richiesta, trasmettendo una relazione esplicativa corredata di allegati, sottoscritta dai due Responsabili del procedimento succedutisi nel tempo.

Ulteriori elementi informativi sono stati acquisiti mediante l’esame della documentazione relativa alla comunicazione di variante in corso d’opera, trasmessa dal RUP all’Autorità ed acquisita al protocollo Anac al n. 116253 in data 8 ottobre 2024.

Alla luce della documentazione acquisita, con nota protocollo n. 110754 del 1 agosto 2025 l’Autorità ha comunicato alla Regione Marche l’avvio dell’istruttoria ai sensi dell’art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i., applicabili *ratione temporis*.

La Regione Marche - Dipartimento Infrastrutture e Territorio- Settore Edilizia Sanitaria, Ospedaliera e Scolastica ha formulato le proprie controdeduzioni con relazione protocollo n.1172933 del 15 settembre 2025, a firma dei due Responsabili del procedimento che si sono succeduti nel tempo.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Con Decreto del Dirigente della P.F. Edilizia Sanitaria ed Ospedaliera n. 84/ESO del 24 agosto 2018 la Regione Marche ha approvato il progetto esecutivo relativo alla realizzazione della nuova struttura ospedaliera materno-infantile ad alta specializzazione "G. Salesi" nel Comune di Ancona, località Torrette, redatto dalla RPA S.r.l., mandataria del Raggruppamento Temporaneo di Prestatori di Servizi.

Con successivo Decreto n. 89/ESO del 17 settembre 2018 è stato approvato il Quadro Tecnico Economico aggiornato, autorizzando l’indizione della gara d’appalto mediante procedura aperta europea.

In data 6 aprile 2017 la Regione Marche e l’Anac hanno sottoscritto un

Protocollo di azione di vigilanza collaborativa, ai sensi dell'art. 213, comma 3, lett. h), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e dell'art. 4 del Regolamento Anac in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 300 del 29 dicembre 2014, con specifico riferimento alla realizzazione di due interventi infrastrutturali di particolare rilievo strategico e ad elevato impatto economico, tra cui la nuova struttura ospedaliera materno-infantile ad alta specializzazione "G. Salesi", prevista all'interno del complesso ospedaliero di Torrette di Ancona.

Nell'ambito di tale attività di vigilanza collaborativa, l'Autorità ha proceduto all'esame della documentazione di gara, trasmessa in via preventiva dalla Regione Marche, con l'obiettivo di verificarne la conformità alla normativa di settore, nonché di individuare eventuali criticità suscettibili di pregiudicare la trasparenza e la correttezza delle procedure ad evidenza pubblica.

All'esito dell'attività istruttoria condotta secondo le modalità stabilite nel Protocollo, la procedura di gara per l'affidamento dei lavori, espletata nel corso del 2018, si è svolta regolarmente e non ha evidenziato profili di criticità.

Con Decreto SUAM n. 2 del 28 gennaio 2019 la Regione Marche ha affidato l'appalto al costituendo R.T.I. con capogruppo mandataria Rizzani de Eccher S.p.A. e mandanti Pessina Costruzioni S.p.A. e SACAIM S.p.A., che aveva offerto un ribasso percentuale pari al 3,77%.

Il contratto di appalto è stato sottoscritto in data 2 maggio 2019 (Rep. n. 1419) per un importo contrattuale pari a Euro 44.697.564,92 (oltre Iva al 10%) ed i lavori sono stati formalmente consegnati in data 13 maggio 2019, con termine originario fissato al 22 aprile 2022.

Nel corso dell'esecuzione è stata adottata la Perizia di variante e suppletiva n. 1, approvata con Decreto del Dirigente della P.F. Edilizia Sanitaria ed Ospedaliera n. 91 del 6 agosto 2020, redatta ai sensi dell'art. 106 comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016, che ha determinato un incremento dell'importo dei lavori pari a Euro 808.133,75, con conseguente rideterminazione dell'importo contrattuale in Euro 45.505.678,67 e proroga del termine di conclusione dei lavori al 22 luglio 2022.

La Perizia di variante n. 1 risulta giustificata dall'emersione, in corso d'esecuzione, di una pluralità di esigenze sopravvenute, riconducibili sia alla necessità di introdurre nuove opere (quali il complesso "Nuova Morgue e Anatomia patologica" e la "Nuova Isola Ecologica"), sia alla sopravvenuta esigenza di integrare, modificare o adeguare le opere già previste, in ragione delle interferenze emerse, delle ulteriori richieste formulate dall'Azienda Ospedaliera e degli interventi contestualmente eseguiti da altri operatori all'interno del presidio ospedaliero.

Successivamente, a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e in attuazione del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. "Decreto Rilancio"), nonché della Deliberazione di Giunta Regionale delle Marche n. 751 del 16 giugno 2020, è stata redatta ai sensi dell'art. 106 comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016 la Perizia di variante e suppletiva n. 2 per l'adeguamento dell'opera alle nuove disposizioni sanitarie emergenziali, con particolare riferimento all'incremento dei posti letto in terapia intensiva e subintensiva ed alla separazione dei percorsi Covid-19.

Con nota prot. n. 1385717 del 10 novembre 2021 è stato formalizzato l'avvio della progettazione della suddetta Perizia di variante n. 2. La perizia, approvata con Decreto n. 205/ESO del 2 settembre 2024, ha determinato un incremento complessivo della spesa di Euro 26.344.432,73 (di cui Euro 19.876.255,62 per lavori) portando l'importo complessivo dei lavori aggiudicati da Euro 44.697.565,00 ad Euro 65.381.935,00 e l'importo complessivo dell'investimento dagli originari Euro 56.856.000,00 circa a Euro 84.000.000,00, finanziato con risorse regionali derivanti dal Bilancio 2024-2026.

La Perizia di variante n. 2 ha apportato numerose modifiche e integrazioni all'originario progetto esecutivo, tra cui:

- 1) realizzazione di un ulteriore piano;
- 2) collocamento nel layout distributivo del nuovo ospedale dei seguenti reparti di Neonatologia
 - a. Unità di degenza di Ginecologia con n. 20 posti letto
 - b. Unità di degenza di Ostetricia con n. 32 posti letto e relativo Nido e servizi
 - c. Blocco parto costituito da n. 4 Sale Parto travaglio con relativi servizi
 - d. Blocco Operatorio riservato al parto con n. 2 Sale e relativi servizi
- 3) Adeguamento del pronto soccorso pediatrico alle disposizioni del D.L. 19 maggio 2020, n. 34: Covid 19- articolo 2 comma 4 consistenti in:
 - a) separazione dei percorsi del Pronto soccorso pediatrico in percorso per pazienti ordinari e percorsi per pazienti Covid-19 o sospetti Covid-19;
 - b) approntamento di aree distinte di permanenza per i pazienti sospetti di Covid-19 potenzialmente contagiosi;
- 4) Adeguamento del sistema di percorsi interni di collegamento orizzontali, richiesti per assicurare la funzionalità dei collegamenti tra reparti-servizi-montalettighe-ascensori;
- 5) estensione dei locali tecnici previsti a livello copertura per l'alloggiamento delle unità di trattamento aria;
- 6) ridimensionamento e adeguamento delle strutture conseguente al piano aggiuntivo;

- 7) adeguamento degli impianti meccanici;
- 8) adeguamento degli impianti elettrici e speciali;
- 9) adeguamento delle strutture alla NTC 2018: norme tecniche per le costruzioni (il progetto esecutivo, ultimato nel 2017, era stato redatto in conformità della precedente normativa NTC 2008);
- 10) Installazione di una vasca di riserva idrico-antincendio finalizzata ad ottemperare le richieste dei V.V. in sede di rilascio del parere preventivo del progetto.

Con la perizia vengono altresì recepite contrattualmente una serie di lavorazioni aggiuntive di completamento eseguite in corso d'opera e che riguardano i lavori di realizzazione della Nuova Morgue e dell'Isola Ecologica. Oltre ad una serie di costi aggiuntivi per la sicurezza.

Complessivamente l'aumento di superficie dell'Ospedale ammonta a 5.750 mq.

A seguito dell'adozione della Perizia di variante n. 2 il termine di ultimazione dei lavori è stato conseguentemente posticipato al 30 novembre 2027.

In data 31 ottobre 2024 è stato emesso il SAL n. 4, per un importo complessivo pari a Euro 12.153.083,55 (di cui Euro 1.262.022,52 per oneri della sicurezza), corrispondente al 27,19% dell'importo contrattuale iniziale.

In data 25 marzo 2025 è stato emesso il SAL n. 5 per un importo complessivo dei lavori eseguiti a tutto il 19 marzo 2025 pari a Euro 14.110.196,42, corrispondente al 21,58% dell'importo contrattuale rideterminato a seguito della Perizia di variante n. 2, fissato in Euro 65.381.934,29.

Alla data del riscontro la Regione Marche ha dichiarato che era di prossima emissione il SAL successivo, dopo il quale era prevista una considerevole accelerazione dei lavori a seguito della risoluzione delle interferenze e l'avvio delle opere strutturali e impiantistiche, come indicato nel cronoprogramma predisposto dall'appaltatore.

Il Collegio Consultivo Tecnico, istituito ai sensi dell'art. 6 del D.L. 76/2020, ha adottato, nel periodo compreso fra il 7 luglio e il 17 novembre 2022, quattro determinazioni, concernenti le riserve contrattuali iscritte nei SAL 1 e 2, e fornendo alcuni chiarimenti giuridici. L'importo complessivamente riconosciuto in favore del RTI appaltatore a seguito delle determinazioni suddette è pari a Euro 533.655,10 oltre Iva.

Diritto

Il procedimento istruttorio ha messo in luce diversi aspetti problematici, in particolare riferiti alla Perizia di variante e suppletiva n. 2, nel seguito evidenziati.

Errata imputazione della Perizia di variante n. 2 alla casistica di cui all'art. 106 comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016

La perizia di variante è stata motivata per il sopravvenire di circostanze, non prevedibili in sede di progettazione, riconducibili alle intervenute normative emanate a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 con riferimento al D.L. 19/05/2020, n. 34 "Misure Urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro ed all'economia nonché alle politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid 19" e alla D.G.R. n. 751 del 16/06/2020 "Linee di indirizzo organizzative per il potenziamento della rete ospedaliera per emergenza Covid-19 in attuazione del D.L. 19 MAGGIO 2020, N. 34"; quest'ultimo in particolare, per l'ospedale Salesi, ha previsto i seguenti adeguamenti/incrementi:

- posti letto aggiuntivi di Terapia intensiva n. 2, con un incremento di superficie di 60 mq
- posti letto aggiuntivi di Terapia semi-intensiva n. 4, con un incremento di superficie di 120 mq
- oltre ad un finanziamento di 200.000 euro per la realizzazione di percorsi differenziati per il Pronto soccorso.

La Stazione Appaltante, invocando le suddette norme emergenziali sul Covid, ha chiesto al Direttore dei Lavori di effettuare rilevanti modifiche alla struttura sanitaria in costruzione che, come riportato in narrazione hanno riguardato, fra l'altro, la realizzazione di ulteriori nuovi reparti, la sopraelevazione completa di un piano con un notevole incremento di superficie, pari a **5.750** mq, affatto paragonabile a quello previsto nella DGR sopra citata, (pari a complessivi 180 mq), opere che si aggiungono a quelle supplementari già realizzate nella Perizia di variante n.1.

Pur volendo considerare che gli adeguamenti richiesti con la DGR hanno comportato l'esigenza di apportare variazioni anche alla distribuzione interna dei locali dell'ospedale, risultano evidenti le notevoli modifiche e gli incrementi edificatori che ha subito l'originario progetto del nosocomio posto in gara. Basti pensare che il progetto esecutivo prevedeva la realizzazione di un edificio di 5 piani con una superficie lorda di circa 22.000 mq e 119 posti letto, a seguito di variante l'ospedale presenta una superficie lorda di oltre 27.700 mq, su un totale di 6 piani con 201 posti letto.

Sul punto, in sede istruttoria è stato osservato che gran parte degli interventi

riportati in perizia appare riconducibile, in realtà, a scelte di riorganizzazione strategica dell'assetto ospedaliero, e solo in misura contenuta alle prescrizioni introdotte dalla normativa emergenziale, che hanno in sostanza comportato le sole modifiche 3 e 6 prima riferite. È stata contestata, quindi, la circostanza che la suddetta normativa sia stata invocata più per giustificare le mutate scelte dell'azienda ospedaliera che per rispondere alle effettive esigenze dell'emergenza in corso, non riconoscendosi in definitiva la riconducibilità della variante alle fattispecie di cui all'art. 106, comma 1, lett. c) del Codice dei contratti pubblici, invocato dal Direttore dei Lavori e dal RUP a motivazione della variante stessa.

A tali contestazioni i RUP della Regione Marche, nelle controdeduzioni del 15 settembre 2025, hanno risposto evidenziando, in via preliminare, che le modifiche progettuali introdotte con la Perizia di variante n. 2 devono essere lette nel quadro delle misure emergenziali adottate in attuazione del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, che la Giunta regionale ha recepito mediante DGR n. 751 del 16 giugno 2020, recante le *“Linee di indirizzo organizzative per il potenziamento della rete ospedaliera per emergenza COVID-19”*.

Secondo i RUP, due profili risulterebbero decisivi ai fini della valutazione delle modifiche apportate al progetto esecutivo. Anzitutto, le previsioni afferenti al nuovo Salesi devono essere considerate nel contesto dell'intero assetto sanitario regionale, con particolare riferimento agli interventi programmati per l'Ospedale “Umberto I – Lancisi”, posto che entrambe le strutture insistono nella medesima area ospedaliera di Torrette e le scelte funzionali adottate per l'una hanno necessariamente prodotto effetti sull'altra. In secondo luogo, i RUP hanno sottolineato che la DGR n. 751/2020 si riferisce alla struttura Salesi attualmente esistente in Ancona, sulla quale erano stati calcolati i fabbisogni dimensionali richiesti per l'adeguamento ai requisiti Covid -19, ma tali superfici devono essere rimodulate una volta trasposte nella nuova struttura in corso di realizzazione, la cui configurazione distributiva non coincide con quella del vecchio presidio.

Nelle controdeduzioni i RUP hanno richiamato in dettaglio gli interventi previsti dalla citata DGR 751/2020, dando conto dei posti letto di terapia intensiva e semi-intensiva programmati per l'Ospedale “Umberto I – Lancisi” e per l'Ospedale Salesi, nonché delle prescrizioni relative alla separazione dei percorsi del Pronto soccorso pediatrico, come discendenti dall'art. 2 del d.l. n. 34/2020.

Alla luce di tali previsioni, i RUP hanno rappresentato che la necessità di reperire negli spazi dell'Ospedale “Umberto I – Lancisi” le superfici destinate a nuovi posti letto (pari complessivamente a 2.340 mq) ed alla riorganizzazione

dei percorsi del Pronto soccorso (400 mq) avrebbe reso non più attuabile la collocazione, all'interno del medesimo edificio dei reparti di ostetricia-ginecologia e del blocco travaglio-parto, originariamente previsti al VI piano dei corpi T-V-U dell'attuale struttura ospedaliera di Torrette.

Di conseguenza, su richiesta della stessa Azienda Ospedaliera, tali funzioni sono state trasferite nel nuovo presidio pediatrico Salesi, riproponendo in tal modo l'assetto funzionale storicamente presente nel vecchio ospedale Salesi situato in Ancona.

A ciò si è aggiunta la necessità di collocare nel nuovo edificio Salesi anche i posti letto destinati alla terapia intensiva e semi-intensiva pediatrica che nel vecchio presidio erano previsti come interventi minimi ma che, nel nuovo complesso, richiederebbero una più articolata riconfigurazione funzionale.

I RUP hanno quindi evidenziato che le disposizioni della DGR n. 751/2020 hanno determinato uno spostamento complessivo di funzioni verso il nuovo Salesi e, conseguentemente, un incremento di superficie pari a 5.750 mq, giustificativo dell'ampliamento progettuale recepito nella Perizia di variante n. 2.

Nelle controdeduzioni i RUP hanno poi riportato in modo analitico tutte le opere introdotte con la variante, sostenendo che tutte le suddette lavorazioni rientrerebbero nell'ambito applicativo dell'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. 50/2016 essendo ciascuna in varia misura conseguente alla necessità di ottemperare alla intervenuta normativa.

Si ritiene che i rilievi formulati nella comunicazione di avvio dell'istruttoria non possano essere superati dalle controdeduzioni regionali, che in concreto sostengono come l'ampliamento progettuale recepito nella Perizia di variante n. 2 costituisca la conseguenza indiretta delle misure emergenziali previste dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34, attuate mediante la DGR n. 751 del 16 giugno 2020. Secondo tale impostazione, gli interventi programmati sul polo "Umberto I – Lancisi" avrebbero richiesto di reperire nuovi spazi all'interno della struttura Salesi, generando una sorta di "effetto di trascinamento", poiché le modifiche resesi necessarie per l'adeguamento del polo Lancisi avrebbero comportato, a cascata, la necessità di trasferire nel nuovo Salesi reparti originariamente previsti nei corpi T-V-U dell'ospedale di Torrette, con conseguente ampliamento volumetrico e funzionale del progetto.

Tuttavia, per quanto tale ricostruzione presenti una propria coerenza sul piano gestionale e organizzativo complessivo dell'area ospedaliera, essa non risulta idonea a dimostrare che le modifiche introdotte trovino un fondamento diretto e immediato nelle specifiche prescrizioni della normativa emergenziale Covid-19. L'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. 50/2016 richiede infatti che la variante derivi da circostanze sopravvenute, impreviste e imprevedibili propriamente

riferibili all'intervento oggetto di appalto, non potendo essere giustificata da scelte programmatiche più ampie relative all'assetto ospedaliero regionale o da decisioni di riallocazione interna dei reparti che, pur logicamente collegate, non discendono dalle limitate prescrizioni emergenziali contenute nel d.l. 34/2020 e nella DGR n. 751/2020.

Infatti, come evidenziato nella comunicazione di avvio dell'istruttoria, la DGR n. 751/2020 prevedeva, per il nuovo Salesi, interventi di portata quantitativamente limitata, ossia n. 2 posti letto di terapia intensiva; n. 4 posti letto di terapia semi-intensiva e l'adeguamento dei percorsi del Pronto soccorso pediatrico, per complessivi $180 + 120 + 60 + 150$ mq.

A fronte di tali parametri, la variante n. 2 determina un incremento complessivo di 5.750 mq, la realizzazione di un sesto piano fuori terra, l'inserimento di 52 posti letto ulteriori e la creazione ex novo di reparti ad alta complessità (ostetricia, ginecologia, neonatologia, blocco parto e sale operatorie dedicate), i quali non risultano in alcun modo riconducibili alle specifiche previsioni del d.l. 34/2020 né alla DGR n. 751/2020.

Le controdeduzioni non offrono quindi una dimostrazione puntuale del nesso di causalità richiesto dall'art. 106, comma 1, lett. c), d.lgs. 50/2016, secondo cui la variante deve essere determinata da circostanze impreviste e imprevedibili, e non già da scelte di riorganizzazione strategica dell'assetto ospedaliero regionale, per quanto motivate da esigenze funzionali ed organizzative.

Le esigenze indotte dalla normativa emergenziale rilevano infatti solo nella misura in cui determinano modifiche necessarie, immediate e proporzionate, altrimenti, come si ritiene nel caso di specie, l'intervento si colloca nell'alveo della programmazione ordinaria, estranea alla fattispecie derogatoria di cui all'art. 106, comma 1, lett. c), d.lgs. 50/2016.

Si ritiene, in definitiva, che le modifiche previste in variante, per entità e natura, non possano ritenersi conseguenti alla normativa emergenziale sopravvenuta, non potendosi pertanto riconoscere la riconducibilità della variante apportata alle fattispecie di cui all'art. 106, comma 1, lett. c), del Codice dei contratti pubblici.

Estensione della variante e rischio di elusione del limite del 50%

In istruttoria è stato rilevato come l'incremento economico generato dalla Perizia di variante n. 2, pari come sopra detto a Euro 26.344.432,73, corrispondente al 47,7% dell'importo contrattuale originario, si ponesse a ridosso della soglia massima del 50% previsto per i casi di cui al comma 1, lettere b) e c) dall'art. 106 comma 7 del d.lgs. 50/2016 e che, per non incorrere nel superamento di

tal limite, alcune lavorazioni previste inizialmente in perizia sono state oggetto di stralcio e rinviate a un successivo intervento.

La circostanza è stata chiaramente espressa dal Direttore dei Lavori, lì dove, nella relazione generale di perizia, ha riferito della *“la necessità, al fine di rientrare nel rispetto del limite imposto dall’articolo 106, comma 7 del D. Lg.vo n. 50/2016... di stralciare dalla presente perizia di variante le opere civili di finitura (ad eccezione dei massetti per il pavimento e della prima doppia lastra in cartongesso esterna di delimitazione delle sale operatorie) e gli impianti di tutte le sale operatorie del nuovo ospedale.... Le modifiche al progetto di variante apportate per la parte meccanica in riduzione hanno coinvolto le seguenti opere: Stralcio dell’intero sistema aeraulico all’interno delle sale operatorie (n.4 sale ISO 5 Piano 4°, n.2 sale ISO 7 Piano 4°, n.2 sale ISO 7 Piano 3°), quindi sono di fatto eliminati i canali relativi diffusori aeraulici, plafoni per ricircolo in sala e filtrazione.... Per quanto riguarda la parte elettrica sono state escluse dall’appalto le lavorazioni riguardanti le installazioni terminali all’interno delle sale operatorie (prese di corrente, punti luce e relativi punti comando, punti per rivelazione e allarme incendi, sistemi di chiamata infermieristica, orologi centralizzati, regolazione e allacci vari), ad esclusione delle relative opere di predisposizione necessarie per il futuro completamento. Sono stati altresì esclusi gli apparecchi illuminanti e i quadri elettrici medicali IT, singolarmente dedicati alle sale operatorie.”*

Nella comunicazione di avvio dell’istruttoria è stato evidenziato che l’assenza delle suddette lavorazioni avrebbe condotto alla realizzazione di un’opera priva di funzionalità, poiché gli interventi stralciati risultano tutti indispensabili al corretto esercizio delle future sale operatorie. In particolare, le opere civili di finitura, i canali diffusori aeraulici, i plafoni per il ricircolo e la filtrazione dell’aria, nonché gli impianti elettrici di illuminazione costituiscono elementi essenziali, la cui mancanza impedirebbe, in via di fatto, l’operatività delle Sale Operatorie.

Appare, dunque, che lo stralcio di tali lavorazioni sia stato disposto al solo fine di assicurare un rispetto meramente formale del limite massimo del 50% previsto dal Codice per le modifiche contrattuali, rendendosi in ogni caso necessari ulteriori interventi di completamento affinché l’opera possa risultare effettivamente fruibile. In merito, nella comunicazione di avvio dell’istruttoria era stato ricordato come l’art. 106 comma 7 del d.lgs. 50/16 specifichi, al secondo capoverso, che le modifiche successive che dovranno effettuarsi *“non sono intese ad aggirare il presente codice”*. La variante, dunque, non può essere artatamente frazionata al fine di eludere il suddetto limite del 50%.

In istruttoria era stato inoltre osservato che la scelta di stralciare lavorazioni, essenziali per l’utilizzo delle opere, introduceisse altresì il rischio che, in caso di

esaurimento/carenza di coperture finanziarie future, l'opera non risulti integralmente completata e quindi funzionale alla presa in carico dell'utenza, così vanificando, di fatto, gli sforzi compiuti dalla stessa Amministrazione per fornire agli utenti un ospedale maggiormente sicuro ed efficiente.

Nelle controdeduzioni i RUP hanno evidenziato che le osservazioni formulate dall'Autorità devono essere lette alla luce delle scelte operate dalla Stazione appaltante in merito allo stralcio delle opere civili e impiantistiche relative alle sale operatorie del nuovo presidio Salesi.

In particolare, per i RUP, tale scelta è stata assunta in accordo con l'Azienda Ospedaliera, quale soggetto utilizzatore e proprietario del nuovo complesso, e risponde a valutazioni di opportunità tecnico-organizzativa già sperimentate in interventi analoghi relativi ad altre strutture ospedaliere.

Secondo quanto rappresentato, le opere di finitura e gli impianti del blocco operatorio non sarebbero stati ricompresi nella Perizia di variante n. 2 per evitare che l'esecuzione anticipata delle predisposizioni impiantistiche si rivelasse, al momento della futura fornitura degli arredi e delle tecnologie elettromedicali, non compatibile con le specifiche tecniche e con gli standard aggiornati delle apparecchiature da installare, con conseguente necessità di demolizioni e rifacimenti.

A sostegno di tale impostazione è stata prodotta una apposita relazione predisposta dal Direttore dei Lavori, il quale ha evidenziato che una situazione analoga si è verificata per l'appalto in corso per l'edificio della nuova morgue (camera mortuaria, sale autoptiche e laboratori annessi) dove, avendo già eseguito nel corso dei lavori tutte le predisposizioni (civili ed impiantistiche), ci si è trovati, al momento dell'affidamento e contrattualizzazione della fornitura delle attrezzature e macchine da installare nel nuovo edificio, *con le "predisposizioni" eseguite non conformi alle caratteristiche delle attrezzature e macchine fornite* con conseguente necessità, da parte dell'Azienda Ospedaliera, di dover intervenire sulla maggior parte delle predisposizioni già eseguite.

Al riguardo prioritariamente si osserva che tale giustificazione addotta in sede istruttoria non si evince dagli atti acquisiti relativi alla variante. Da questi risulta invece che lo stralcio di alcune lavorazioni è conseguente ad una *rividitazione* della perizia effettuata a causa di alcune richieste formulate dall'appaltatore che, a seguito di esame di una prima stesura della perizia, aveva segnalato l'esigenza di correggere/aggiungere alcune partite contabili. Scrive il D.L. nella relazione generale di perizia sopra citata che *"La conseguente rivisitazione del progetto di perizia di variante, dovuta alle richieste fatte dall'impresa appaltatrice, condivise in parte dal progettista /direttore dei lavori, ha comportato*

anche la rivisitazione contabile dell'intera perizia di variante 2 e di conseguenza la necessità, al fine di rientrare nel rispetto del limite imposto dall'articolo 106, comma 7 del D. Lg.vo n. 50/2016, ove è stabilito che "il contratto può essere modificato se l'eventuale aumento di prezzo non eccede il 50% del valore del contratto iniziale", di stralciare dalla presente perizia di variante le opere civili di finitura (...) e gli impianti di tutte le sale operatorie del nuovo ospedale...".

Negli atti di perizia emergono, dunque, con chiarezza le sole motivazioni, di natura strettamente contabile, legate all'esigenza del non superamento della soglia del 50% che hanno determinato lo stralcio di alcune lavorazioni.

Altresì le controdeduzioni regionali - che valorizzano, quale ragione della scelta, la necessità di evitare che una realizzazione anticipata delle predisposizioni impiantistiche risulti in futuro non compatibile con le attrezzature biomedicali che saranno successivamente fornite dall'Azienda Ospedaliera – si limitano a riportare un profilo meramente descrittivo di opportunità tecnica e funzionale, senza tuttavia chiarire il rapporto tra la necessità tecnica rappresentata ed il limite quantitativo della variante, né chiarire la ragione per cui tali opere (imprescindibili per la funzionalità delle sale operatorie) debbano essere ricondotte a un successivo e distinto intervento.

Si rileva inoltre che le considerazioni del D.L., riguardo alla presunta opportunità di stralciare dal progetto alcune predisposizioni civili e impiantistiche, traggono spunto da problematiche occorse per l'edificio della nuova morgue, una struttura di recente realizzazione eseguita nell'ambito della variante1.

Si considera al riguardo che, se pur non è infrequente rinvenire problematiche di compatibilità impiantistico-strutturale laddove devono inserirsi impianti e macchine moderne in edifici vetusti, nel caso di strutture progettate ed eseguite poco tempo prima nell'ambito del medesimo appalto, quale è la nuova morgue, la circostanza manifesta peraltro una mancanza di coordinamento tra la Stazione Appaltante e la Direzione Sanitaria posto che, in un processo di pianificazione coerente con le esigenze anche future della struttura sanitaria, le informazioni riguardo le attrezzature da installare negli edifici vanno assunte preventivamente alla progettazione, e le predisposizioni vanno realizzate in maniera tale da prevedere una certa tolleranza che eviti il verificarsi della problematica su esposta.

D'altra parte, la stessa relazione generale della Perizia di variante n. 2 indica (cfr. pag. 18) che nel progetto di variante è stata tenuta in conto la necessità di *"garantire la possibilità di utilizzare tecnologie innovative con cablaggi flessibili e upgradabili"*, indicazione evidentemente non adeguatamente considerata all'atto della realizzazione degli edifici previsti nella Perizia di variante n. 1.

In ultimo, non può non evidenziarsi come l'eliminazione dal perimetro della variante delle opere civili di finitura e degli impianti interni alle sale operatorie comporti la realizzazione di un'opera non utilizzabile, posto che le sale operatorie, in assenza delle lavorazioni stralciate, non sarebbero idonee all'utilizzo. Sul punto le controdeduzioni si limitano a sostenere che la competenza per l'allestimento delle sale operatorie è dell'Azienda Ospedaliera, senza tuttavia fornire elementi volti a dimostrare che l'opera, così come modificata dalla Perizia di variante n. 2, mantenga carattere di funzionalità anche senza la necessità di ulteriori future lavorazioni.

Le osservazioni regionali non offrono peraltro elementi atti a garantire la tempestiva e integrale realizzazione delle opere rinviate, né chiariscono l'iter attraverso il quale l'Azienda Ospedaliera provvederà al loro completamento, lasciando così spazio al timore rappresentato nella comunicazione di avvio dell'istruttoria che l'ospedale, pur ampliato e oggetto di variante, non risulti integralmente operativo al momento della consegna.

Alla luce di quanto esposto, anche a voler astrattamente ritenere riconducibile la variante alle fattispecie di cui all'art. 106, comma 1, lett. c), verrebbe comunque in rilievo la violazione dell'art. 106, comma 7, del d.lgs. 50/2016, con riguardo al limite del 50% ivi previsto.

Natura sostanziale della variante

Esclusa dunque la riconducibilità della variante alla casistica di cui all'art. 106 comma 1 lett. c) è stata considerata la possibilità che la variante apportata ricada nei casi previsti dalla successiva lettera e) l medesimo articolo del Codice. A tal fine è necessario valutare se le modifiche apportate non abbiano natura sostanziale ai sensi del comma 4. Quest'ultimo chiarisce che una modifica è considerata sostanziale se una o più delle seguenti condizioni sono soddisfatte:

- a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati (o di offerenti - n.d.r.) diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di 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.

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato rilevato che, nel caso di specie, si prefiguravano profili di sostanzialità della variante, alla luce del significativo incremento dei lavori rispetto al progetto esecutivo, il cui importo ha

raggiunto Euro 26.344.432,73, con un'incidenza prossima al 48%. Tale aumento costituisce un indice forte di alterazione dell'equilibrio economico originario in favore dell'aggiudicatario, non contemplato nell'assetto originariamente definito, facendo altresì ritenere che l'insieme delle modifiche tecniche introdotte (di natura architettonica, strutturale e impiantistica) possa aver inciso sulla concorrenza.

Non può infatti escludersi che, qualora tali condizioni fossero state previste nella procedura di gara iniziale, esse avrebbero potuto consentire la partecipazione di operatori economici diversi da quelli selezionati, ovvero condurre all'accettazione di un'offerta differente rispetto a quella risultata aggiudicataria.

Al riguardo, il dettato normativo riprende quanto più volte espresso dalla Corte di Giustizia Europea (CGCE, sentenza 19 giugno 2008, resa nella causa C-454/06; Corte di Giustizia Europea, 18 settembre 2019 (C-526/17). Per l'Autorità *“L'applicazione dell'art. 106 del Codice, impone quindi alla stazione appaltante di accettare - fornendone adeguata e puntuale motivazione – se sussistono le condizioni indicate dalla disposizione per procedere ad una modifica del contratto d'appalto e se detta modifica si configuri come «sostanziale», ovvero se alteri considerevolmente gli elementi essenziali del contratto originario (nel senso sopra indicato), quale ipotesi non ammessa dalla disciplina di settore”* (Parere FUNZ CONS Anac 22/2023).

La Stazione Appaltante, nell'elencare le opere introdotte e gli ampliamenti previsti, ha affermato che *“Appare in ogni caso evidente che la natura sostanziale dell'opera oggetto dell'appalto, anche alla luce delle modifiche introdotte con le perizie di variante, sia rimasta inalterata, sia per tipologia che per finalità dell'opera”*.

Al riguardo pare opportuno fornire un chiarimento in merito.

L'art. 106, comma 1, lett. c), nel delineare le condizioni di applicabilità della disciplina delle modifiche contrattuali, prescrive espressamente che la variante non debba comportare un'alterazione della natura generale del contratto. Tale requisito assume una portata concettuale più ampia e distinta rispetto alla nozione di sostanzialità della variante.

La fattispecie di cui alla lett. c) del comma 1 presuppone, infatti, uno stato di necessità determinato dal sopravvenire di eventi imprevedibili, che legittima l'accettazione di un possibile spostamento dell'equilibrio contrattuale - pur entro il limite quantitativo del 50% del valore originario del contratto- al fine di evitare l'interruzione dell'opera. Soccorre al riguardo quanto espresso nel considerando n. 107 della direttiva europea 24/2014 *“Le amministrazioni aggiudicatrici si trovano a volte ad affrontare circostanze esterne che non era possibile prevedere quando hanno aggiudicato l'appalto, in particolare quando*

l'esecuzione dell'appalto copre un periodo lungo. In questo caso è necessaria una certa flessibilità per adattare il contratto a tali circostanze, senza ricorrere a una nuova procedura di appalto. Il concetto di circostanze imprevedibili si riferisce a circostanze che non si potevano prevedere nonostante una ragionevole e diligente preparazione dell'aggiudicazione iniziale da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, tenendo conto dei mezzi a sua disposizione, della natura e delle caratteristiche del progetto specifico, delle buone prassi nel settore in questione e della necessità di garantire un rapporto adeguato tra le risorse investite nel preparare l'aggiudicazione e il suo valore prevedibile. Tuttavia, ciò non si applica qualora una modifica comporti una variazione della natura generale dell'appalto, ad esempio sostituendo i lavori, le forniture o i servizi oggetto dell'appalto con qualcosa di diverso, ...”.

Diversamente, al di fuori dello stato di necessità opera la fattispecie disciplinata dall'art. 106, comma 1, lett. e), che consente l'introduzione di varianti in corso d'opera a prescindere dall'importo purché “le modifiche non siano sostanziali ai sensi del comma 4” come confermato dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 16 ottobre 2025 (Causa C-282/24).

Il successivo comma 4, come già richiamato, individua puntualmente le condizioni al ricorrere delle quali una modifica deve qualificarsi come sostanziale, con la conseguenza che, in presenza di tali presupposti, la variante non risulta ammissibile ai sensi della citata lett. e).

Orbene, ancorché la variante non alteri la natura generale del contratto del codice, avendo escluso il ricorrere della fattispecie prevista dal comma 1 lettera c) dell'art. 106, le modifiche introdotte con la Perizia di variante n. 2 vanno valutate con riferimento alla natura sostanziale delle stesse come prima definite.

Al riguardo le controdeduzioni regionali non affrontano in modo specifico il rilievo contenuto nella comunicazione di avvio dell'istruttoria, in quanto non forniscono analisi, dati o motivazioni idonei a dimostrare l'assenza degli indici di sostanzialità illustrati nella comunicazione di avvio dell'istruttoria, né confutano puntualmente la possibilità, richiamata nella comunicazione di avvio dell'istruttoria, che tali modifiche avrebbero potuto incidere sul risultato della gara, indurre a partecipare ulteriori operatori economici o comportare l'accettazione di un'offerta diversa da quella aggiudicata.

Da ultimo, nella comunicazione di avvio dell'istruttoria era stato evidenziato che le lavorazioni di completamento riferite a “Nuova Morgue” e “Isola Ecologica” non presentassero carattere di imprevedibilità, essendo nota sin dall'origine la necessità di demolire gli edifici esistenti insistenti sull'area di sedime e conseguentemente la loro ricostruzione in altro sito. Sul punto, le controdeduzioni si limitano a fornire una mera elencazione degli interventi

ricompresi nella variante, ma non danno alcuna motivazione specifica volta a dimostrare l'esistenza di circostanze sopravvenute o imprevedibili tali da giustificare l'inserimento di tali lavorazioni nella Perizia di variante n. 2 ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. 50/2016. Da quanto desumibile dalla relazione del D.L., allegata alle controdeduzioni dei RUP, parrebbe che le lavorazioni previste nella Perizia di variante n. 2 per tali edifici fossero riferibili, come prima rapportato, alla esigenza di modificare le predisposizioni già eseguite per l'inserimento degli impianti tecnologici, e dunque, di fatto, per riparare ad un errore commesso in sede di esecuzione della Perizia di variante n. 1.

Slittamento dei termini contrattuali e coerenza della variante con gli obiettivi emergenziali

La Perizia di variante n. 2 ha determinato uno slittamento del termine contrattuale di oltre cinque anni, dal 22 aprile 2022 al 30 novembre 2027.

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato evidenziato come il predetto slittamento risulti soltanto in modesta parte riconducibile alla sospensione dei lavori disposta ai sensi dell'art. 107, comma 5, del d.lgs. 50/2016 in ragione dell'emergenza Covid-19, mentre in misura ben più significativa esso appare ascrivibile al "fermo progettuale" disposto dalla Stazione appaltante nel novembre 2021, fermo la cui durata, connessa alla predisposizione della variante, si è protratta per circa quattro anni.

Ciò anche in quanto, in via preliminare, si è reso necessario approfondire due diverse ipotesi di adeguamento del complesso ospedaliero, mediante la predisposizione di specifici layout funzionali e architettonici, successivamente sottoposti all'esame congiunto della Stazione appaltante, dell'AOU Ospedali Riuniti di Ancona e della Direzione Lavori nel corso di plurimi incontri. Solo dopo l'individuazione della soluzione ritenuta maggiormente rispondente alle esigenze sanitarie è stato elaborato il progetto di variante, successivamente condiviso con l'Impresa.

Invero, la procedura seguita conferma che trattasi di una vera e propria nuova progettazione dell'intervento, constatato che la preliminare elaborazione dei predetti layout appare assimilabile a una sorta di DOCFAP, alla quale ha fatto seguito la predisposizione di un nuovo progetto esecutivo.

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato inoltre rilevato che i prolungati tempi occorsi per la predisposizione della variante, unitamente alla procedura seguita come sopra ricostruita, costituiscono un ulteriore indice della natura sostanziale della modifica apportata, la quale, lungi dal perseguire finalità emergenziali, appare orientata ad obiettivi ordinari di rifunzionalizzazione e

aggiornamento strutturale del complesso, con il conseguente rischio di un utilizzo strumentale della disciplina derogatoria

Nelle controdeduzioni del 15 settembre 2025 i RUP hanno evidenziato che l'esigenza di assicurare la prosecuzione delle opere, evitando soluzioni di continuità o prolungati periodi di inattività del cantiere, è stata valutata alla luce dello stato di avanzamento dei lavori e della tempistica relativa alla disponibilità delle risorse finanziarie. In particolare, la copertura finanziaria necessaria alla prosecuzione dell'intervento è stata formalmente disposta soltanto con le D.G.R. nn. 2071 e 2072 del 28 dicembre 2023, adottate in attuazione del Bilancio di previsione 2024/2026, e pertanto la programmazione delle attività esecutive è stata improntata alla necessità di garantire continuità alle lavorazioni e di prevenire rallentamenti suscettibili di compromettere l'efficienza del cronoprogramma.

I RUP hanno quindi richiamato il dettato normativo di cui all'art. 5 del D.L. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020, norma che, in deroga all'art. 107 del d.lgs. 50/2016, limita le ipotesi di sospensione dell'esecuzione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie comunitarie alle sole situazioni connotate da "gravi ragioni" di ordine pubblico, tecnico o di pubblico interesse, ovvero a cause previste dalla legge penale, e soltanto per il tempo strettamente necessario al loro superamento. Secondo quanto rappresentato, il quadro normativo avrebbe imposto alla Stazione appaltante di privilegiare la continuità dell'esecuzione, riducendo al minimo ogni ipotesi di interruzione ed adottando le misure necessarie per mantenere il cantiere attivo.

In tale prospettiva, i RUP hanno sottolineato che tutte le scelte gestionali ed esecutive, comprese quelle afferenti alle perizie di variante, sono state orientate al perseguimento del "principio del risultato" di cui all'art. 1 del d.lgs. 36/2023, mirato all'esecuzione dell'appalto "con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo". È stato pertanto evidenziato che la continuità delle lavorazioni costituisce dimostrazione concreta di tale principio e che la decisione di non sospendere i lavori si è tradotta in un progressivo e ininterrotto avanzamento delle opere.

I RUP hanno inoltre rappresentato che, qualora si fosse perseguita la soluzione della risoluzione contrattuale al fine di indire una nuova procedura di gara, le conseguenze sarebbero state particolarmente gravose, in quanto sarebbe stato necessario procedere alla redazione dello stato di consistenza del cantiere e, successivamente, all'indizione di nuove procedure di affidamento, dapprima per i servizi tecnici (progettazione e direzione lavori) e solo in un secondo momento per l'appalto dei lavori, il tutto con l'applicazione dei prezzi aggiornati e con

inevitabile aumento dei costi e dilatazione dei tempi. Una tale opzione, secondo i RUP, avrebbe determinato un blocco totale delle attività e avrebbe comunque presupposto la disponibilità di risorse finanziarie ulteriori rispetto a quelle già allocate.

Si ritiene che le suesposte controdeduzioni regionali non siano idonee a superare integralmente i rilievi formulati nella comunicazione di avvio dell'istruttoria, in quanto dalle argomentazioni esposte non emergono elementi idonei a rimuovere le criticità relative alla durata del “fermo progettuale”, alla natura sostanziale della variante ed alla sua effettiva riconducibilità agli obiettivi emergenziali posti a fondamento dell'intervento.

In primo luogo, rimane privo di adeguata risposta il rilievo concernente il considerevole slittamento del termine contrattuale, passato dal 22 aprile 2022 al 30 novembre 2027, di cui solo una quota marginale risulta imputabile alla sospensione disposta ai sensi dell'art. 107, comma 5, del d.lgs. 50/2016 a causa dell'emergenza Covid-19, mentre la parte preponderante risulta derivare dal fermo progettuale disposto nel novembre 2021 per la redazione della variante, protrattosi per circa quattro anni. Le controdeduzioni richiamano esigenze di continuità del cantiere e la tempistica di disponibilità delle risorse finanziarie, ma non forniscono alcuna giustificazione puntuale della ragione per cui l'elaborazione della variante abbia richiesto un arco temporale così esteso, né spiegano come tale dilatazione temporale possa dirsi coerente con il carattere emergenziale dell'intervento.

In secondo luogo, non risultano superate le osservazioni relative alla natura ed all'ampiezza del fermo progettuale, che ha comportato lo studio parallelo di più soluzioni progettuali, la predisposizione di layout funzionali e architettonici ed una serie di incontri tecnici con la Stazione appaltante e l'Azienda Ospedaliera, configurandosi, per struttura e contenuti, come una vera e propria fase di nuova progettazione, assimilabile a un DOCFAP e seguita dalla redazione di un progetto esecutivo integralmente rivisto. Le controdeduzioni sul punto si limitano a ribadire l'esigenza di proseguire i lavori e di evitare sospensioni, ma non spiegano le motivazioni per cui un'attività progettuale di tale ampiezza (ben superiore a quella fisiologica di una variante) possa considerarsi ricompresa nell'ambito applicativo dell'art. 106, comma 1, lett. c), che presuppone modifiche circoscritte e direttamente collegate a circostanze impreviste e imprevedibili.

In terzo luogo, le controdeduzioni non appaiono idonee a superare il rilievo relativo alla coerenza della variante con gli obiettivi emergenziali, risultando l'intervento orientato a obiettivi strutturali e programmati ordinari, anziché a esigenze direttamente collegate alla gestione dell'emergenza epidemiologica. A fronte di ciò, le controdeduzioni si limitano a richiamare l'art. 5 del D.L.

76/2020 ed il principio del risultato di cui all'art. 1 del d.lgs. 36/2023 (peraltro inapplicabile all'appalto in questione, che è disciplinato dal d.lgs. 50/2016) sostenendo che le scelte compiute erano orientate ad evitare sospensioni. Tuttavia, nessuna argomentazione viene fornita per dimostrare che la variante n. 2 costituisca una risposta immediata, necessaria e proporzionata alle esigenze emergenziali, né che le modifiche introdotte siano causalmente riconducibili all'emergenza Covid-19.

In quarto luogo, esclusa la riconducibilità della variante alla fattispecie di cui all'art. 106, comma 1, lett. c), del d.lgs. 50/2016 - in quanto non risultano integrati i presupposti delle circostanze sopravvenute, impreviste e imprevedibili direttamente incidenti sull'intervento oggetto di appalto - la modifica progettuale deve essere valutata alla luce delle ulteriori ipotesi previste dal medesimo art. 106, ed in particolare con riferimento alla sua eventuale natura sostanziale ai sensi dei commi 1, lett. e), e 4 del Codice dei contratti pubblici. Sul punto, le controdeduzioni si limitano a formulare affermazioni di carattere generico, senza confrontarsi in modo puntuale con i parametri normativi che definiscono la natura sostanziale della modifica, quali i potenziali effetti in termini di alterazione dell'equilibrio economico-contrattuale o di incidenza sulle condizioni originarie dell'aggiudicazione.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 22 dicembre 2025

DELIBERA

- la Perizia di variante e suppletiva n. 2, approvata con Decreto dirigenziale n. 205/ESO del 2 settembre 2024, non risulta riconducibile alle circostanze sopravvenute, impreviste e imprevedibili di cui all'art. 106, comma 1, lett. c), d.lgs. 50/2016, poiché le lavorazioni introdotte appaiono riferibili, nella loro parte più significativa, a scelte di riorganizzazione strutturale e di ampliamento dell'impianto progettuale, piuttosto che a esigenze direttamente e immediatamente collegate alla normativa emergenziale Covid-19;
- valutato alla luce dell'art. 106, comma 1, lett. e), del d.lgs. 50/2016, l'incremento complessivo derivante dalla Perizia di variante n. 2, pari a euro 26.344.432,73 (corrispondente a un aumento del 47,7% dell'importo contrattuale originario), unitamente alla realizzazione di un ulteriore piano fuori terra, all'inserimento di nuovi reparti e alla profonda riorganizzazione dell'assetto strutturale e impiantistico dell'opera, integra una modifica di natura

sostanziale ai sensi dell'art. 106, comma 4, del medesimo decreto, idonea ad alterare la natura generale del contratto, l'equilibrio economico-finanziario e le condizioni essenziali dell'affidamento;

- lo stralcio delle lavorazioni essenziali per la funzionalità delle sale operatorie appare finalizzato al mantenimento formale dell'incremento economico entro il limite del 50% previsto dall'art. 106, comma 7, d.lgs. 50/2016, con il rischio di realizzare un'opera strutturalmente incompleta e condizionata alla futura disponibilità di risorse finanziarie e procedurali non garantite;
- lo slittamento del termine contrattuale di oltre cinque anni, dovuto alla Perizia di variante n. 2, appare solo marginalmente imputabile alla sospensione ex art. 107, comma 5, d.lgs. 50/2016 per l'emergenza Covid-19, derivando in via prevalente dal fermo progettuale di circa quattro anni legato alla definizione della variante; tale arco temporale, unitamente alla procedura seguita assimilabile ad una nuova progettazione, risulta in contrasto con la natura emergenziale dell'intervento, confermando che la variante apportata non è riconducibile alle circostanze impreviste ed eccezionali poste a fondamento della disciplina derogatoria;

dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera alla Regione Marche, invitandola a valutare, alla luce delle criticità evidenziate, l'adozione di ogni misura idonea a garantire il completamento funzionale dell'opera, assicurando la copertura finanziaria e la tempestiva realizzazione delle lavorazioni stralciate, aggiornando semestralmente l'Autorità in ordine allo stato di avanzamento complessivo dei lavori, nonché a voler tenere in debita considerazione i rilievi e le osservazioni formulate nella presente delibera anche con riferimento ad appalti di analoga tipologia attualmente in corso di esecuzione, al fine di prevenire il reiterarsi di criticità riconducibili all'inadeguata gestione delle modifiche contrattuali e di assicurare, anche per il futuro, il pieno rispetto della disciplina vigente in materia di contratti pubblici.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 gennaio 2026

Il Segretario: Laura Mascali

Firmato digitalmente