



Presidente

Alla Azienda Sanitaria dell'Alto Adige  
c.a. RUP [*omissis*]  
  
c.a. Direttore [*omissis*]  
  
PEC: [hospitalbz@pec.sabes.it](mailto:hospitalbz@pec.sabes.it)

## Fasc. Anac n. 321/2022

### Oggetto

Ristrutturazione complessiva ed ampliamento dell'Ospedale di Bolzano – affidamento servizio di direzione lavori per la ristrutturazione dell'edificio principale reparti di degenza dal 4 all'8 piano dell'ospedale esistente CIG 048119677€ - Definizione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di Vigilanza sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

### Premessa

L'ospedale di Bolzano è stato a vario titolo oggetto di osservazione da parte di ANAC che ha effettuato alcuni approfondimenti in merito a specifici aspetti del complessivo intervento di ristrutturazione ed ampliamento del nosocomio il cui programma edilizio è stato avviato alla fine degli anni '90.

Con nota prot. n. 3479 del 19/01/2022 sono state chieste informazioni al RUP riguardo lo stato complessivo dei lavori di ristrutturazione dell'ospedale.

Con nota assunta a prot. n. 12573 in data 21/02/2022 il RUP rispondeva alle richieste di ANAC trasmettendo una relazione esemplificativa degli interventi fino a quel momento eseguiti e di quelli di futura realizzazione. In particolare, per le opere ancora a farsi riferiva che, specie a causa dell'emergenza covid, il programma edilizio nel complesso accusava diversi ritardi.

Riferiva altresì che entro l'anno sarebbe stata terminata la revisione del progetto esecutivo che prevede la ristrutturazione di tutto il padiglione "monoblocco centrale" che è il cuore di tutta la struttura ospedaliera esistente, procedura che era stata rimessa in marcia dopo gli stop subiti a causa prima di un problema di finanziamento sorto tra Amministrazione Centrale di Roma e quella provinciale e poi della rinuncia ad eseguire la prestazione da parte del vincitore della originaria gara di direzione dei lavori.

Con nota assunta a prot. n. 68311 in data 26/08/2022 perveniva al riguardo un esposto da parte dell'ing. [*omissis*], capogruppo dell'ATI affidataria dell'originario Servizio di Direzione dei lavori, misura e contabilità dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione ed assistenza giornaliera dei lavori per i lavori di ristrutturazione ed ampliamento dell'Ospedale di Bolzano – reparti di degenza dal 4° all' 8° piano



## Presidente

dell'ospedale esistente (CIG 048119677E), appalto riferibile al su indicato padiglione "monoblocco centrale" dell'ospedale. L'ing. [omissis] segnalava che La Stazione appaltante aveva disposto, in data 26.03.2021, l'affidamento dell'incarico ad altro soggetto della graduatoria; segnalava che non era mai stata disposta dal RUP la sospensione formale del contratto.

Nel gennaio del 2023 veniva bandita la gara per l'affidamento dei lavori suddetti.

Con nota prot. 33000 del 28/04/2023 veniva avviata un'istruttoria nei confronti dell'azienda ospedaliera volta alla valutazione della corretta applicazione dell'art. 110 del d.lgs 50/2016 (ex art. 140 del d.lgs 163/2006) in relazione all'affidamento del servizio di Direzione Lavori. Con nota assunta a prot. al n. 38807 in data 19/05/2023 perveniva la risposta dell'azienda ospedaliera. Dagli atti complessivamente acquisiti si evincono i fatti nel seguito riportati e le criticità emerse in sede istruttoria.

## Fatto

Dalle relazioni pervenute si rileva che il processo di realizzazione dell'opera ha avuto inizio nel 1997, con l'approvazione, (delibera della Giunta provinciale n. 5026 del 6.10.1997), di un programma planivolumetrico che dava le direttive generali e stabiliva il quadro finanziario e gli obiettivi edilizi per il futuro Ospedale di Bolzano.

Nel 2001 con la delibera della Giunta Provinciale n. 2216 del 09.07.2001 veniva approvato lo schema funzionale relativo a tutto il complesso ospedaliero, che comprendeva sia la costruzione di un nuovo padiglione definito "nuova clinica", sia la ristrutturazione e l'ampliamento delle esistenti cubature.

Nel 2008 la Giunta Provinciale, con delibera n. 1159 del 07.04.2008, approvò un primo aggiornamento parziale del citato schema funzionale, con ridefinizione, fra l'altro, del piano planivolumetrico della zona di degenza dell'ospedale esistente "4° - 8° piano". Con atto amministrativo dell'assessore ai lavori pubblici della Provincia del 2 febbraio 2009, venne approvato il progetto esecutivo per il citato intervento per un importo complessivo pari a euro 43.950.000.

Con bando del maggio del 2010 veniva indetta la gara per l'affidamento della direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei suddetti lavori di ristrutturazione dell'edificio principale dell'ospedale per i piani compresi tra il 4° e l'8°, per un importo a base d'asta pari a euro 1.476.069.

La gara veniva aggiudicata in data 09/02/2011 all'RTI [omissis] per un importo pari a euro 1.016.568,79. Il relativo contratto veniva firmato in data 28/03/2011.

I suddetti lavori di ristrutturazione, tuttavia, non vennero appaltati a causa – secondo quanto riferito dal RUP- di un problema di finanziamento sorto tra Amministrazione Centrale di Roma e quella provinciale.

Con delibera della Giunta Provinciale n. 1015 del 15.07.2013 venne ulteriormente definito il piano di ristrutturazione dell'ospedale, il costo complessivamente ammontava ora a 610 milioni di euro.

Nel corso del 2013 venivano decise a livello provinciale importanti ed ulteriori variazioni al complessivo piano di ristrutturazione, anche per tenere conto dell'arrivo in zona del teleriscaldamento che ha comportato la previsione di una nuova centrale di riscaldamento e climatizzazione per tutto l'ospedale con ulteriore modifica dell'originario assetto previsto.



## Presidente

In quell'anno fu dato il via ai lavori per ammodernare ed ampliare tutte le infrastrutture esterne all'areale ospedaliero, per consentire l'arrivo in zona dei flussi energetici, quali gas metano e teleriscaldamento, oltre alla viabilità ordinaria, nonché la ricostruzione e razionalizzazione della rete fognaria.

L'intervenuta emergenza covid del 2020 ha comportato la riconversione di diversi reparti ad ospedale covid con uno sconvolgimento degli originari piani e la necessità di una rimodulazione del cronoprogramma degli interventi previsti.

Con atto del 25.03.2021 del Direttore dell'Ufficio Nuove Costruzioni, in veste di Responsabile del procedimento, veniva formalmente accettata la proposta di recesso dall'incarico, formulata in data 26.06.2019, dall'ing. [omissis], capogruppo dell'RTI affidatario del servizio di direzione dei lavori di ristrutturazione dei reparti di degenza dal 4° all'8° piano dell'ospedale di Bolzano, subordinandone l'efficacia al subentro di un nuovo professionista nell'incarico in oggetto. Al riguardo risulta in essere una causa intentata dall'ing. [omissis] sempre nel giugno del 2019 (atto di citazione del 26 giugno 2019 sub RG 2767/2019-Tribunale di Bolzano) nei confronti dell'Amministrazione Provinciale con richiesta di danni per la mancata ottemperanza al contratto da parte dell'Amministrazione medesima.

Con comunicazione del 28.07.2021 il RUP, invocando l'art. 140 del d.lgs 163/06 e l'art. 110 del d.lgs 50/16, effettuava lo scorrimento dell'originaria graduatoria della gara e aggiudicava al secondo classificato, l'RTP [omissis] (capogruppo mandataria), alle originarie condizioni già proposte dall'affidatario recedente, il servizio di Direzione dei lavori suddetto.

In data 8.10.2021 veniva quindi firmato il contratto con il nuovo Direttore dei Lavori per un importo pari a € 1.016.568,79.

Con mail del 13.10.2021 il RUP chiedeva al suddetto D.L. subentrante il rilascio dell'attestazione di appaltabilità e cantierabilità dei lavori.

Con mail del 14.10.2021 rispondeva il D.L. rappresentando che non era possibile rilasciare la dichiarazione di appaltabilità poiché gli stati dei luoghi erano modificati rispetto al progetto iniziale di data 18.09.2009; il progetto nella sua interezza non risultava adeguato alle attuali normative in vigore in termini di resistenza delle strutture, antincendio; dal punto di vista economico, gli importi originari risultavano non adeguati essendo cambiate le tecnologie ed i singoli costi unitari.

Si rendeva pertanto necessario che la stazione appaltante procedesse ad adeguare il progetto esecutivo secondo i nuovi criteri progettuali prima della messa in appalto dello stesso.

Al riguardo è stata acquisita agli atti una Relazione tecnica, datata 25.04.2022 e firmata dagli ingg. [omissis], con al quale gli stessi hanno eseguito un'analisi tecnico economica delle prestazioni necessarie per effettuare l'aggiornamento del progetto di ristrutturazione nel senso sopra indicato dal nuovo direttore dei lavori ing. [omissis]. Tali prestazioni comprendono tra l'altro, a titolo esemplificativo, la verifica di idoneità statica dell'intero edificio, l'adeguamento normativo e funzionale della parte sismica dell'intera struttura, l'estensione del progetto dalle centrali al 4° piano, l'inserimento dei corpi illuminanti, l'adeguamento alla nuova normativa antincendio 2021.

La valutazione effettuata mostra che i costi per eseguire una nuova riprogettazione ed affidare nuovamente l'attività di direzione lavori e coordinamento della sicurezza sarebbero risultati i seguenti:



## Presidente

	Compenso	Spese	Prestazioni lorda
PROGETTAZIONE DEFINITIVA	2.615.448,18 €	261.544,82 €	2.876.993,00 €
PROGETTAZIONE ESECUTIVA	1.546.672,28 €	154.667,23 €	1.701.339,51 €
DIREZIONE LAVORI E COORDINAMENTO SICUREZZA	3.168.175,00 €	316.817,50 €	3.484.992,50 €
TOTALE	7.330.295,46 €	733.029,55 €	8.063.325,01 €

Tabella 14. Quadro progettazione definitiva, esecutiva, direzione lavori, coordinamento sicurezza ex novo

La suddetta relazione contiene altresì simulazioni di costo considerando vari sconti possibili, dal 31,13%, corrispondente al ribasso offerto dalla D.L. aggiudicataria, fino ad oltre il 50%, ciò al fine di valutare gli scenari economici più convenienti per l'Amministrazione per lo svolgimento delle suddette attività di riprogettazione e D.L. inerenti l'opera in esame. I tecnici firmatari della relazione concludevano affermando l'opportunità dal punto di vista tecnico, amministrativo ed economico di affidare l'aggiornamento e l'implementazione del progetto esecutivo al raggruppamento RTI [omissis]. Circostanza giustificata dal risparmio economico reale per l'amministrazione compreso in un range che andava da un minimo di 1.622.073,86 € ad un massimo di 4.132.186,93 € escludendo ribassi non congrui per l'amministrazione stessa e simulando le valutazioni con un ribasso ritenuto congruo del 31,13%; la situazione più "conveniente" è riportata dai consulenti nella seguente tabella:

PREVENTIVI	PREVENTIVO	SCONTO	PRESTAZIONE
VERIFICA IDONEITÀ STATICA	422.501,17 €	131.524,61 €	290.976,56 €
ADEGUAMENTO NORMATIVO STATICA	686.421,62 €	213.683,05 €	472.738,57 €
ADEGUAMENTO NORMATIVO FUNZIONALE PARTE GENERALE	339.526,42 €	105.694,57 €	233.831,85 €
ADEGUAMENTO PROGETTO SICUREZZA ANTINCENDIO ECC	774.613,25 €	241.137,10 €	533.476,15 €
DIREZIONE LAVORI COMPLESSIVA	3.484.992,50 €	1.084.878,17 €	2.400.114,33 €
<b>TOTALE</b>	<b>5.708.054,96 €</b>		<b>3.931.137,45 €</b>

Tabella 19. Quadro riassuntivo della simulazione migliore dal punto di vista economico per l'amministrazione

Da questa è possibile evincere che, escludendo i costi dell'attività di Direzione Lavori rivalutata sulla base dei nuovi importi, la somma degli importi delle ulteriori attività da porre eventualmente a carico del nuovo D.L. (verifica idoneità statica, adeguamento normativo statico, adeguamento normativo funzionale parte generale, adeguamento progetto sicurezza antincendio), è pari a 2.223.062,46 al lordo del ribasso del 31,13%.

Con nota del 25.04.2022 l'ufficio del RUP chiedeva allo studio legale [omissis] delucidazioni in merito all'estendibilità dell'incarico di direzione dei lavori di "Ristrutturazione degenze 4 – 8 piano" al fine di ricomprendervi le prestazioni di adeguamento della progettazione definitiva ed esecutiva come sopra rappresentate, per un importo complessivo pari appunto a euro 2.223.062,46 al lordo del ribasso del 31,13%, ovvero euro 1.531.023,12 al netto del ribasso suddetto.

In data 20.05.2022, veniva acquisito il suddetto parere legale con il quale i consulenti interpellati, richiamando l'art. 72 della Direttiva Europea 2014/24/UE, rappresentavano che, per il servizio in esame, l'eventuale aumento di prezzo non avrebbe dovuto eccedere il 50 % del valore del contratto iniziale, ed altresì che predetto limite non poteva essere aggirato con la suddivisione delle prestazioni in due "macroattività" distinte, ciascuna delle quali al di sotto del 50 per cento, poiché ciò si avrebbe sostanziato un artificioso



## Presidente

frazionamento dell'appalto. Nel richiamare un proprio precedente parere del 16.12.2021 concludevano affermando che non apparivano sussistenti i presupposti per l'estensione del contratto a causa del superamento dell'importo massimo ammissibile".

In data 04/01/2023 sono stati posti in gara i lavori di ristrutturazione ed ampliamento dell'ospedale di Bolzano 2° lotto ristrutturazione reparti degenza esistenti (dal 4° all' 8° piano) con un importo a base d'asta pari a € 93.472.492,99. L'appalto risulta finanziato in parte con fondi PNRR, pari a 16.380.000 euro circa, destinati a coprire un'aliquota dei costi per il miglioramento antisismico della struttura.

Il progetto esecutivo posto in gara, (datato dicembre 2022) risulta "*rielaborato dalla direzione dei lavori*" a firma dell'ing. [omissis].

Per tale appalto risulta pervenuta una sola offerta da parte della impresa [omissis] che si è aggiudicata la gara per un importo pari ad euro 93.461.710,69.

## Diritto

Quanto sopra rappresentato si formulano le seguenti osservazioni.

Il processo di realizzazione dell'opera, il cui costo è allo stato preventivato pari a 610 milioni di euro, ha subito negli anni modifiche e rallentamenti per varie motivazioni.

Come precisato dal RUP nelle proprie relazioni dal 1999, anno in cui è stata pianificata l'opera nel suo complesso, ad oggi hanno inciso sui ritardi di realizzazione della stessa soprattutto le nuove esigenze cliniche e sanitarie via via provenienti da vari Enti interessati all'opera, le intervenute modifiche della normativa tecnica in campo sanitario, l'arrivo in zona del teleriscaldamento con la opportunità di utilizzo dello stesso che ha portato ad alcune variazioni tecnologiche all'originario impianto, e, soprattutto, nel 2020 l'avvento del Covid che ha costretto l'azienda ospedaliera ad operare modifiche nell'utilizzo di diversi reparti dell'ospedale.

Si prende atto che, malgrado i ritardi, diverse opere risultano comunque ad oggi concluse o in avanzato stato di realizzazione; tra queste l'edificio della nuova clinica con annesse attrezzature che è stato concluso ed inaugurato nel giugno 2023, e che rappresenta una delle più importanti voci di costo dell'intero progetto di ristrutturazione e ampliamento dell'ospedale.

L'altra importante voce di costo è rappresentata dal risanamento e ampliamento dell'esistente edificio principale del complesso ospedaliero, cui afferisce l'appalto di lavori di ristrutturazione ed ampliamento dell'ospedale di Bolzano 2° - lotto ristrutturazione reparti degenza esistenti (dal 4° all' 8° piano), di recente aggiudicazione.

La realizzazione di tale intervento è rimasta bloccata a causa di non ben precisate problematiche di finanziamento, il RUP ha riferito di *stop* subiti a causa prima di un problema di finanziamento sorto tra Amministrazione Centrale di Roma e quella provinciale e poi della rinuncia ad eseguire la prestazione da parte del vincitore della originaria gara di direzione dei lavori.

La *rinuncia* del Direttore dei Lavori, da quanto rinvenibile dagli atti, è avvenuta nel giugno del 2019, oltre 8 anni dopo l'affidamento dell'incarico; pertanto, il ritardo nell'avvio delle opere non pare davvero possa imputarsi a tale circostanza.



## Presidente

Al di là dello specifico contenzioso in essere con il direttore dei lavori al tempo affidatario del contratto - cui l'Autorità è estranea per quanto attiene agli aspetti civilistici della questione e per i quali il competente Giudice civile risulta già interessato della questione – gli atti acquisiti in istruttoria manifestano la non corretta applicazione della normativa sui contratti pubblici, ciò sia con riguardo all'art. 107 comma 2 del d.lgs 50/16<sup>1</sup>, che con riferimento all'avvenuto scorrimento dell'originaria graduatoria ai sensi dell'art. art.110 D.lgs. 50/2016 (ex.140 del D.lgs. 163/2006, vigente al tempo dell'espletamento della gara).

Per quanto attiene alla sospensione dei lavori si ricorda che il sopra richiamato art. 107 comma 2 del d.lgs 50/16 contempla la possibilità che il RUP sospenda il contratto in essere per *"...ragioni di necessità o di pubblico interesse, tra cui l'interruzione di finanziamenti per esigenze sopravvenute di finanza pubblica disposta con atto motivato delle amministrazioni competenti."*

La sospensione deve necessariamente essere formalizzata dal RUP con un proprio specifico atto nel quale, in ossequio ai principi di trasparenza e buona amministrazione su cui si fonda l'operato della pubblica Amministrazione, vanno con chiarezza esplicitate le motivazioni della sospensione e la data di avvio della stessa. Dalla data di sospensione del contratto decorrono i tempi che consentiranno altresì di valutare la legittimità di eventuali richieste di recesso da parte del contraente.

L'articolo 107 sopra citato prevede infatti al secondo capoverso che *"Qualora la sospensione, o le sospensioni, durino per un periodo di tempo superiore ad un quarto della durata complessiva prevista per l'esecuzione dei lavori stessi, o comunque quando superino sei mesi complessivi, l'esecutore può chiedere la risoluzione del contratto senza indennità; se la stazione appaltante si oppone, l'esecutore ha diritto alla rifusione dei maggiori oneri derivanti dal prolungamento della sospensione oltre i termini suddetti"*.

Il procedimento adottato dall'Amministrazione appare invece alquanto irrituale. Come rilevabile dalla delibera di accettazione del recesso del 25/03/2021, dopo la firma del contratto con l'RTI aggiudicatario del servizio di Direzione Lavori, avvenuta in data 18 marzo 2011, non si registra alcun atto formale dell'Amministrazione che motivi il mancato avvio dei lavori, ed ancora oggi, invero, non sono state con chiarezza esplicitate le problematiche di finanziamento citate nelle relazioni inviate a questa Autorità.

Il RUP nella propria nota di controdeduzioni ha riferito, relativamente alle lamentele dell'ing [omissis] di non aver ricevuto dall'amministrazione una comunicazione ufficiale di sospensione formale del contratto del suo raggruppamento, di aver invece predisposto ed inviato la comunicazione anche se, purtroppo, in ritardo. Con riferimento a tale specifico aspetto risulta agli atti una nota da parte del RUP inviata all'avvocato dell'ing. [omissis] datata 30/01/2019 con la quale lo stesso rileva di aver risposto alle richieste del contraente con comunicazione prot. nr. 697904 del 21.12.16, a firma del presidente della provincia dott. [omissis].

La prima comunicazione dell'Amministrazione, peraltro su sollecitazione del contraente, risulterebbe perciò datata dicembre 2016, comunque cinque anni dopo la firma del contratto.

Si rileva pertanto la mancata ottemperanza da parte del RUP all'art. 107 comma 2 del d.lgs 50/16<sup>2</sup>, circostanza che ha fra l'altro esposto l'Amministrazione a contenziosi la cui eventuale soccombenza potrebbe causare nocumento al pubblico erario.

---

<sup>1</sup> Nel quale sono confluiti gli art.308, 158 e 159 del DPR 207/10

<sup>2</sup> ex artt.308, 158 e 159 del DPR 207/10 vigente al tempo della firma del contratto



## Presidente

Con atto del 25.03.2021 veniva formalmente accettata la proposta di recesso dall'incarico formulata, dall'ing. [omissis].

L'Amministrazione, invocando l'art.110 D.lgs. 50/2016 (ex art. 140 del d.lgs. 163/2006), scorreva pertanto la graduatoria della originaria gara affidando all' l'RTP capogruppo ing. [omissis] secondo classificato, alle medesime condizioni del recedente, il contratto di Direzione Lavori Servizio di Direzione dei lavori, misura e contabilità dei lavori di ristrutturazione ed ampliamento dell'ospedale di Bolzano 2°- lotto ristrutturazione reparti degenza esistenti (dal 4° all' 8° piano).

L'Autorità al riguardo, già con delibera n. 737 del 9 settembre 2020, si è espressa in merito alla non legittimità dello scorrimento in conseguenza della risoluzione consensuale del contratto. Infatti, l'art. 110 del d.lgs 50/16 sopra richiamato è norma di stretta interpretazione, non applicabile al di fuori dei casi tassativamente previsti tra i quali non rientra la risoluzione consensuale. L'Autorità ha chiarito in particolare la ratio della norma, infatti ove si ammettesse uno scorrimento della graduatoria in presenza di ogni risoluzione consensuale, si potrebbe facilmente eludere l'esito della gara, delineandosi un'ipotesi di cessione del contratto di appalto pubblico; circostanza questa contraria al principio generale di immodificabilità soggettiva dell'appaltatore pubblico. Se così non fosse, si potrebbe teoricamente verificare che la possibilità di scorrere – di risoluzione in risoluzione –la graduatoria fino a giungere all'operatore economico "gradito" con il quale dare esecuzione al contratto di appalto. È pertanto preclusa la possibilità di procedere allo scorrimento della graduatoria formatasi all'esito dell'originaria procedura di gara, al fine di stipulare un nuovo contratto per l'affidamento dell'esecuzione o del completamento dei lavori, servizi o forniture, qualora il pregresso rapporto contrattuale sia venuto meno per mutuo consenso delle parti.

Espressione ribadita con delibera n. 438 del 20 settembre 2022 dove ha ulteriormente specificato che la possibilità di procedere all'interpello del secondo classificato nella graduatoria di gara, alle condizioni offerte dall'aggiudicatario, è limitata ai soli casi indicati dall'art. 110 del Codice, tra i quali non rientra espressamente l'ipotesi di risoluzione consensuale del contratto d'appalto".

La tassatività delle ipotesi indicate nell'art. 110 del d.lgs 50/16 è stata altresì affermata dal Consiglio di Stato, (Sez. V, 7 marzo 2022, n. 1621) che al riguardo ha asserito: "*Le Stazioni appaltanti, al verificarsi delle ipotesi tassative indicate nell'art. 110 D.Lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei Contratti pubblici) sono tenute ad interpellare progressivamente i soggetti che hanno partecipato alla procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. Tuttavia, la previsione della norma citata prevede ipotesi tassative, in quanto sottrae al mercato e alla libera concorrenza un affidamento pubblico, pertanto è di stretta interpretazione*".

Il RUP ha dichiarato che lo scorrimento della graduatoria era previsto espressamente nel disciplinare relativo all'affidamento dell'incarico di direzione dei lavori. Il suddetto disciplinare di gara – acquisito agli atti istruttori - a pag. 16 esplicitamente cita: "*In caso di fallimento dell'affidatario dell'incarico o di risoluzione del contratto per grave inadempimento del medesimo, la stazione appaltante si riserva la facoltà di applicare le*



## Presidente

*disposizioni dell'art. 140 del D.Lgs. 163/06*”, confermando dunque la mancata previsione dello scorrimento nel caso di risoluzione consensuale<sup>3</sup>.

Per i motivi sopra esposti pertanto l'affidamento dell'incarico di Direzione Lavori all'RTP ing. [omissis], per scorrimento dell'originaria graduatoria a seguito di risoluzione consensuale dell'originario affidatario del contratto, è da ritenersi non conforme alla normativa sui contratti pubblici ed in particolare all'art. 110 del d.lgs 50/16 (ex art. 140 del d.lgs 163/06).

È stato altresì rilevato in sede di avvio istruttorio che le condizioni di affidamento, trascorsi più di 10 anni dalla gara, erano ormai notevolmente cambiate, contestando pertanto quanto riportato nella nota di affidamento dell'incarico all'RTP ing. [omissis] lì dove si afferma che malgrado sia trascorso un periodo di tempo non trascurabile tra l'affidamento al RTP originario e alla presentazione dell'offerta del RTP [omissis], non sono cambiate le esigenze dell'amministrazione né risulterebbe un cambiamento significativo delle condizioni di mercato delle prestazioni professionali in oggetto che imporrebbe l'espletamento di una nuova procedura di confronto.

Invero oltre ai forti incrementi dei prezzi che si sono registrati, anche nel campo dei servizi di ingegneria, specie dopo l'emergenza sanitaria Covid, rileva ai fini della necessità dell'*espletamento di una nuova procedura competitiva ordinaria*, la sostanziale modifica dell'importo dei lavori, e delle sue principali componenti, posti a base di calcolo dell'onorario del professionista concorrente dell'originaria gara che è passato dagli originari 32.699.953,71 di Euro, agli attuali 93.472.492 di Euro.

Il Rup al riguardo ha controdedotto riferendo che *"al momento del subentro del RTP [omissis], secondo in graduatoria della gara originaria, non sussistevano elementi dai quali si potesse desumere l'ampiezza dell'aumento del valore dei lavori poi effettivamente riscontrata"* ed altresì che *"gli elementi che hanno portato ad un incremento del valore dei lavori oltre all'inflazione riscontrata dal 2010 al 2021, erano conoscibili solo dopo l'individuazione del direttore dei lavori tramite lo scorrimento della graduatoria"*.

Tale affermazione appare poco convincente. Il RUP, infatti, è un professionista più che qualificato, in possesso di adeguato titolo di studio, esperienza e formazione professionale commisurati alla tipologia e all'entità dei lavori da affidare (cfr. linee guida n. 3 dell'Autorità). Di tale esperienza non può dubitarsi nello specifico caso in esame dato che il professionista in questione, oltre che responsabile del procedimento di numerosi altri lavori afferenti alla ristrutturazione dell'ospedale di Bolzano, è altresì Direttore dell'Ufficio Nuove Costruzioni, e si è occupato fra l'altro anche della realizzazione della nuova clinica di recente inaugurazione.

Ma anche al di là dell'aumento dei prezzi causato oltre che dall'avvento del covid anche dall'evento di guerra in Ucraina, la necessità di apportare modifiche sostanziali all'originario progetto di ristrutturazione discende dall'applicazione delle nuove normative tecniche che hanno subito importanti aggiornamenti dalla redazione del primo progetto datato 2009 ad oggi; si fa riferimento in particolare alle Norme Tecniche per le Costruzioni (NTC 2018), e alle normative antiincendio; l'avvento delle quali, più che un adeguamento progettuale, ha

---

<sup>3</sup> In merito si ricorda che sussiste la possibilità di una modifica del contraente ai sensi dell'art.106 comma 1 del Codice se ciò è previsto negli atti di gara in «una clausola di revisione inequivocabile in conformità alle disposizioni di cui alla lettera a)» circostanza che non si ravvisa nel presente caso.





## Presidente

comportato l'esigenza di una vera e propria nuova progettazione, rimanendo di fatto inalterata la sola distribuzione architettonica degli ambienti.

L'evenienza è chiaramente esplicitata dallo stesso nuovo D.L. che, con immediatezza, alla richiesta del RUP di rilascio dell'attestazione di appaltabilità e cantierabilità dei lavori effettuata con mail del 13.10.2021, il giorno successivo il 14.10.2023, come sopra narrato, rispondeva rappresentando che *"Non è possibile rilasciare la dichiarazione di appaltabilità dell'opera per le seguenti ragioni:*

- 1. gli stati dei luoghi sono modificati rispetto al progetto iniziale di data 18.09.2009;*
- 2. il progetto nella sua interezza non risulta adeguato alle attuali normative in vigore in termini di resistenza delle strutture, antincendio;*
- 3. dal punto di vista economico, gli importi originari risultano non adeguati essendo cambiate le tecnologie ed i singoli costi unitari...";* circostanze di cui, per i motivi sopra esposti, lo stesso RUP poteva ben rendersi conto prima dell'affidamento dell'incarico al nuovo D.L.

La relazione tecnica redatta dai consulenti ingegneri manifesta con chiarezza l'entità delle modifiche suddette e la necessità di *"...apportare importanti integrazioni nel progetto esecutivo precedentemente posto a base d'appalto dell'attuale servizio di direzione lavori"*; tali integrazioni sono state economicamente valutate, come in narrazione rappresentato, e risultano pari a circa 2.223.000 euro. I consulenti legali, tuttavia, correttamente si sono espressi rilevando l'impossibilità di un'estensione del contratto al nuovo D.L. a causa del superamento della soglia di incremento massimo ammissibile (50%) ai sensi dell'art. 72 della Direttiva Europea 2014/24/UE.

E difatti non risulta che il nuovo D.L. abbia ricevuto la formale estensione del contratto. Per tale motivo il RUP nella propria nota ha rilevato di non ritenere riscontrabile una modifica essenziale del contratto come definita dall'art. 106 comma 4 del D.lgs. 50/2016, visto che non risultavano introdotte condizioni che avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi o l'accettazione di un'offerta diversa e non era stato modificato l'equilibrio economico del contratto (che rimane regolato dalle disposizioni tariffarie di riferimento); inoltre non era stata effettuata alcuna estensione dell'ambito di applicazione del contratto.

Sta di fatto che le suddette attività di riedizione del progetto, in tutto o in parte, sono state comunque effettuate dall'ing. [omissis]. constatato che il progetto esecutivo posto in gara risulta *rielaborato dalla Direzione Lavori*, ad esso sono state certamente apportate le *importanti integrazioni* e gli adeguamenti sopra richiamati, in caso contrario non sarebbe stato possibile effettuare la positiva verifica e conseguentemente validazione, come invece è avvenuto. Le suddette integrazioni, per entità e qualità come già rappresentato, costituiscono modifica sostanziale dell'originario progetto di riqualificazione dell'edificio.

In sede istruttoria al riguardo è stata manifestata perplessità in merito al non adeguato/ congruo compenso del D.L. subentrante in relazione alle diverse ulteriori attività allo stesso richieste.

In merito il RUP ha rappresentato che il capitolato prestazionale per il conferimento di incarichi di progettazione, direzione lavori, responsabile di progetto, coordinatore per la sicurezza nei cantieri ed altre prestazioni professionali connesse con la progettazione e realizzazione di opere pubbliche effettua uno specifico richiamo al DGP 670/201, il quale prevede, all'art. 31 comma 2, che l'onorario per la prestazione di direzione lavori venga definito *a consuntivo lordo dei singoli lavori*.



## Presidente

Tale affermazione contraddice quanto affermato dallo stesso RUP riguardo la non modifica dell'equilibrio economico del contratto.

Desta altresì perplessità l'adeguamento del compenso del D.L., ai sensi della normativa provinciale sopra richiamata, a *consuntivo lordo dei singoli lavori* posto che gli stessi - come sopra rappresentato - hanno subito una modifica sostanziale in qualità e soprattutto in entità. In buona sostanza è cambiato il progetto che costituiva il riferimento per la valutazione delle prestazioni dell'originario contratto di D.L.; non è chiaro, dunque, a quali lavori ci si debba riferire per valutare il "consuntivo lordo" posto che gli stessi risultano già oggi più che triplicati di importo rispetto al progetto originario posto a base per il calcolo delle prestazioni della D.L.

In concreto dunque l'art. 31 comma 2 del DGP 670/2010 si ritiene di dubbia applicabilità considerato che è andato perduto il nesso di reciprocità tra le prestazioni della D.L. - contrattualmente connesse al *progetto relativo ai lavori desumibili dalla documentazione della gara espletata nel 2010* - ed i lavori che la stessa D.L. si troverà effettivamente a dirigere relativi ad un diverso progetto.

Qualunque intervento sul compenso del nuovo D.L. rischia oggi, pertanto, di cambiare l'equilibrio economico del contratto in modo non previsto nel contratto iniziale così apportando ad esso una non legittima modifica sostanziale ai sensi dell'art. 106 comma 4 del d.lgs 50/16. Si ricorda che, in ogni caso, ai sensi dell'art. 106 comma 7 del d.lgs 50/16, per i servizi supplementari che si sono resi necessari in corso di esecuzione e non erano inclusi nell'appalto iniziale, l'eventuale aumento di prezzo non può comunque eccedere il 50 per cento del valore del contratto iniziale (cfr. art. 72 della Direttiva Europea 2014/24/UE sopra richiamato).

Alla luce di quanto precede, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 10 gennaio 2024, con riferimento alla procedura in oggetto ha disposto l'invio delle seguenti conclusioni: si rileva una gestione poco attenta da parte del RUP del contratto di Direzione Lavori al tempo sottoscritto con l'originario contraente, con la mancata ottemperanza alle indicazioni di cui all'art. 107 comma 2 del d.lgs 50/16, circostanza che ha fra l'altro esposto l'Amministrazione a contenziosi;

- è altresì da ritenersi non conforme alla normativa sui contratti pubblici, ed in particolare all'art. 110 del d.lgs 50/16 (ex art. 140 del d.lgs 163/06), l'affidamento dell'incarico di Direzione Lavori all'RTP ing. [omissis], per scorrimento dell'originaria graduatoria effettuata a seguito di risoluzione consensuale dell'originario affidatario del contratto.

Si considera al riguardo che nel lungo lasso di tempo intercorso tra l'approvazione del primo progetto esecutivo dei lavori, avvenuta nel febbraio del 2009, e l'effettiva acquisizione dei finanziamenti avvenuta oltre 10 anni dopo, il RUP avrebbe dovuto avvedersi della necessità di procedere all'adeguamento del progetto alle nuove normative tecniche intanto intervenute, così evitando di pervenire alle condizioni di emergenza che lo hanno in ultimo condotto all'improprio affidamento del servizio di D.L. per scorrimento della originaria graduatoria, anziché ad effettuare una nuova gara su un progetto aggiornato.

Si richiama pertanto il RUP ad una più attenta gestione dei contratti posti sotto il suo controllo, in coerenza ai compiti allo stesso assegnati dalla normativa sui contratti pubblici come esplicitati dalle linee guida 3 di questa Autorità.

Inoltre, considerato che i lavori di ristrutturazione dell'edificio principale sono in parte finanziati con fondi PNRR, si raccomanda la loro celere prosecuzione e conclusione entro i termini contrattualmente previsti; al riguardo, qualora nel corso dell'esecuzione dei lavori insorgessero eventuali problematiche che possono



Presidente

causare rallentamenti con compromissione dei tempi previsti dalla milestone del PNRR, si chiede di darne tempestivamente notizia a questa Autorità.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Atto firmato digitalmente