

DELIBERA N. 76 del 4 marzo 2026

Fasc. Anac n. 4065/2026

Oggetto:

Appalto per la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori per la "Realizzazione dell'infrastruttura per l'innovazione, la ricerca e il trasferimento tecnologico denominata Tecnopolo attraverso il recupero e la riqualificazione funzionale del compendio immobiliare dell'ex Manifattura Tabacchi di Bologna – Lotto A – Fase 1.1" - Stazione Appaltante: Regione Emilia-Romagna - CIG: 6521827DE2 - Importo a base di gara € 45.812.367.

Visto

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 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

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

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

Visto il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 803 del 4 luglio 2018 e s.m.i.

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori;

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 4 marzo 2026

Considerato in fatto

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 di "Realizzazione dell'infrastruttura per l'innovazione, la ricerca e il trasferimento tecnologico denominata Tecnopolo attraverso il recupero e la riqualificazione funzionale del compendio immobiliare dell'ex Manifattura Tabacchi di Bologna – Lotto A – Fase 1.1" 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'anomalo andamento della progettazione esecutiva, all'approvazione di numerose perizie di variante ed all'anomalo andamento della fase di esecuzione dei lavori.

Con nota ANAC n.76624 del 21.5.2025 è stato pertanto avviato un procedimento istruttorio nei confronti della Stazione Appaltante e dell'impresa, finalizzato ad approfondire i profili di criticità dell'appalto con specifico riferimento alle anomalie rilevate.

Con note assunte al protocollo ANAC n.98573 in data 7.7.2025 e n. 155302 in data 18.12.2025 la SA ha trasmesso gli atti richiesti, fornendo la ricostruzione dell'iter realizzativo dell'opera i cui fatti salienti sono nel seguito sintetizzati, dando evidenza, tra l'altro, dell'avvicendamento di un nuovo RUP a far data dall'1.1.2024.

Si precisa che l'operatore economico non ha fornito riscontro all'avvio del procedimento istruttorio - regolarmente recapitato - e non ha offerto quindi alcuna controdeduzione in merito alle anomalie/criticità oggetto di contestazione.

L'opera in esame fa parte del progetto di realizzazione del nuovo Tecnopolo di Bologna, che prevede un ampio intervento di riconversione dell'ex-Manifattura Tabacchi, realizzata tra il dopoguerra e gli anni Sessanta su progetto dell'ing. Pier Luigi Nervi, ed ha come obiettivo primario la realizzazione di una infrastruttura ed un incubatore di imprese che operano nei settori dell'innovazione, della sperimentazione, della ricerca industriale e del trasferimento tecnologico.

In linea generale, il *masterplan* del progetto riguarda la rifunionalizzazione di un'area complessiva di oltre 100.000 mq attraverso il recupero degli edifici esistenti, l'adeguamento funzionale degli spazi disponibili e la realizzazione di laboratori, uffici, aule didattiche, spazi polifunzionali, nella quale potranno insediarsi Istituzioni, Enti, Università e Imprese di ambito nazionale e internazionale.

Nel 2011, la [... OMISSIS ...], per conto della Regione Emilia-Romagna, ha avviato un concorso internazionale di progettazione, ad esito del quale, è stato selezionato ed acquisito il progetto preliminare dell'opera.

In data 21.12.2015, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 2150 è stato approvato il progetto definitivo dell'opera e, con il medesimo atto, è stato altresì deliberato di realizzare l'opera attraverso uno schema di lotti funzionali e tre distinte fasi d'intervento.

In data 28.12.2015, è stato pubblicato l'avviso di gara d'appalto a procedura ristretta, da affidarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per la progettazione esecutiva e la realizzazione del Lotto A, Fase 1.1, del Tecnopolo, ai sensi degli articoli 53, comma 2, lett. b) e comma 6, 55, comma 6 e art. 83 del d.lgs. 12 aprile 2006, n.163, per un importo a base di gara pari a € 46.383.838.

In breve, gli interventi previsti riguardano: il recupero e la riqualificazione funzionale dell'ex Fabbricato Lavorazioni e Servizi (edificio denominato C1) e dei connessi corpi scala esistenti, la realizzazione del nuovo edificio denominato F1, del bunker da realizzare nell'edificio C1, dei bombolai a servizio di entrambi gli edifici C1 ed F1, della vasca di laminazione e del tunnel di collegamento con la centrale tecnologica, oltre alle sistemazioni esterne ed altri interventi minori.

In data 5.9.2017, con Determina n.13911 del Direttore Generale della Direzione Risorse Europa Innovazione Istituzioni, è stata aggiudicata la gara all'operatore economico [... OMISSIS ...].

In data 27.11.2018, è stato stipulato il Contratto d'appalto Rep. n.135029, per un importo complessivo di € 46.383.838, ripartito come segue: € 575.942 per la progettazione esecutiva e per la redazione del piano di sicurezza; € 44.704.499 per i lavori; € 1.103.397 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; ed una durata complessiva della prestazione (progettazione ed esecuzione) stabilita in 1.245 giorni.

In data 8.1.2019, il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) - con Ordine di Servizio (OdS) n. 1 - ha disposto l'avvio della fase di progettazione esecutiva dell'opera, da completarsi nel termine contrattualmente previsto di n. 150 giorni naturali e consecutivi.

Si evidenzia che il progetto dell'opera, nel corso della fase di sviluppo del livello esecutivo, è stato oggetto di variazioni rispetto al progetto definitivo approvato e posto a base di gara, per far fronte ai seguenti elementi: recepimento delle migliorie offerte dall'appaltatore; recepimento delle richieste avanzate dagli Enti insediati; adeguamento alle prescrizioni degli Enti coinvolti.

In data 14.5.2020, l'aggiudicatario dell'opera ha comunicato il completamento delle attività progettuali.

In data 11.7.2020, è stato emesso il rapporto conclusivo di verifica del PE elaborato dall'Organismo di Verifica incaricato, ex art. 26 del d.lgs. 50/2016.

In data 21.7.2020, la Regione ha provveduto all'approvazione del PE con Determinazione Dirigenziale n. 12616, per un importo complessivo dell'appalto pari a € 49.738.907 al netto del ribasso d'asta suddiviso come segue: € 617.602 per la progettazione esecutiva e per la redazione del piano di sicurezza; € 47.925.400 per i lavori; €1.195.905 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso.

In data 24.7.2020, è stato sottoscritto dalle parti il 1° Addendum al Contratto rep. n. 138191 con il quale è stato aggiornato il QE dell'opera, è stata riprogrammata la durata dei lavori in 1.005 giorni naturali e consecutivi ed è stato altresì stabilito che *«l'Appaltatore è tenuto entro 60 giorni dalla data di approvazione del progetto esecutivo a recepire le prescrizioni emesse dagli organismi competenti a rilasciare le autorizzazioni e le risultanze delle verifiche previste ex lege, nonché alle prescrizioni derivanti dai Rapporti dell'Organismo di verifica incaricato.»*.

L'avvio dei lavori è stato caratterizzato da una successione nel tempo di consegne parziali delle aree oggetto dell'intervento, come di seguito riportate:

- consegna parziale n. 1 – in data 8.9.2020;
- consegna parziale n. 2 – in data 23.11.2020;
- consegna parziale n. 3 – in data 19.4.2021;
- consegna parziale n. 4 – in data 27.7.2023;

ciò nonostante, in data 13.11.2019, fosse stato sottoscritto - in contraddittorio con l'impresa - il verbale di accertamento dell'immediata eseguibilità di tutti i lavori.

Dal 2020 ad oggi l'appalto in esame ha visto l'approvazione di n. 7 perizie di variante che, rispetto alle originarie previsioni contrattuali, hanno comportato un incremento dell'importo lavori e un aumento del tempo necessario per la realizzazione dell'opera.

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. 163/2006 vigente al tempo dell'appalto.

PdV	Oggetto delle modifiche	Classificazione ex art. 132 d.lgs.163/2006 Atto di approvazione
1	bonifica bellica	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>
		<i>Decreto Dirigenziale n. 20959 del 23.11.2020</i>
		art. 132, co. 1, lett. c) - <i>“eventi verificatisi in corso d'opera”</i>

2	rinvenimento archeologico	<i>d'opera</i>
		Decreto Dirigenziale n. 16547 del 10.9.2021
3	ulteriori lavorazioni connesse al rinvenimento archeologico trattato con la PdV n.2; modifica PSC e maggiori oneri per emergenza COVID-19;	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. 23481 del 7.12.2021
4	variazioni opere strutturali; variazioni opere provvisorie edifici C1-F1; variazioni strutture dei corpi scala esistenti; traslazione dell'elettrodotto; variazioni pali e paratie dell'edificio F1; variazioni cunicolo tecnologico e fondazioni del bunker edificio C1; maggiori oneri per emergenza COVID-19;	art. 132, co. 1) lett. a) <i>"sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari"</i> art. 132, co. 1, lett. b) <i>"circostanze impreviste e imprevedibili"</i> art. 132, co. 1, lett. c) <i>"eventi verificatisi in corso d'opera"</i>
		Decreto Dirigenziale n. 22903 del 21.11.2022
5	variazione degli infissi dell'edificio C1 (offerta migliorativa dall'impresa) poiché non approvati dalla Soprintendenza	art. 132, co. 1) lett. a) <i>"sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari"</i> art. 132, co. 1, lett. b) <i>"circostanze impreviste e imprevedibili"</i>
		Decreto Dirigenziale n. 2265 del 6.2.2023
6	rinvenimento amianto in matrice friabile nell'intonaco del soffitto - II° piano edificio C1	art. 132, co. 1, lett. b) <i>"circostanze impreviste e imprevedibili"</i>
		Decreto Dirigenziale n. 23792 del 11.11.2023
7	modifiche alla vasca di laminazione	art. 132, co. 1, lett. b) <i>"circostanze impreviste e imprevedibili"</i> art. 132, co. 1, lett. c) <i>"eventi verificatisi in corso d'opera"</i>
		Decreto Dirigenziale n. 8681 del 2.5.2024

Tabella 1

Nella seguente tabella di riepilogo sono riportati: i dati relativi alle modifiche economiche ed alle percentuali in aumento afferenti alle singole perizie di variante, elaborati - sia come variazione parziale sia come variazione complessiva – riferita al valore economico dei lavori indicato nel QE del PE approvato (€ 49.738.907) nonché le proroghe concesse.

PdV	Data	Importo	Variazione Parziale		Variazione Complessiva		Proroghe
1	23.11.2020	€ 50.382.858	€ 643.951	1,29%	€ 643.951	1,29%	+ 50 gg
2	10.9.2021	€ 50.887.860	€ 505.002	1,02%	€ 1.148.953	2,31%	+ 180 gg
3	7.12.2021	€ 51.341.830	€ 453.970	0,91%	€ 1.602.923	3,22%	--
4	21.11.2022	€ 52.032.394	€ 690.564	1,39%	€ 2.293.487	4,61%	--
5	6.2.2023	€ 52.728.457	€ 696.063	1,40%	€ 2.989.550	6,01%	--
6	11.11.2023	€ 53.745.927	€ 1.017.470	2,05%	€ 4.007.020	8,06%	+ 67 gg
7	2.5.2024	€ 55.210.552	€ 1.464.625	2,94%	€ 5.471.645	11,00%	+ 237 gg

Tabella 2

A seguito delle PdV approvate, il corrispettivo contrattuale dell'opera è stato incrementato a € 55.210.552, con un aumento complessivamente pari a + € 5.471.645 e una variazione economica pari al +11,00%.

In data 28.11.2022, è stato sottoscritto dalle parti il 2° Addendum al Contratto attraverso il quale - in breve - veniva formalizzata la PdV n. 4 e l'impresa, dando atto dei ritardi accumulati per l'attuazione degli impegni assunti nel 1° Addendum per il completo aggiornamento della progettazione esecutiva, confermava gli ulteriori impegni assunti in data 8.4.2021, per l'adeguamento ed il perfezionamento del PE.

In data 20.2.2023, ai sensi dell'art. 6 del D. L. n.76/2020 (Legge di conversione n.120/2020), è stato costituito il Collegio Consultivo Tecnico (CCT) – composto da cinque membri – che ha emesso n. 2 pareri che hanno riguardato - principalmente - l'analisi dello stato di avanzamento dei lavori e la congruità dei tempi previsti per la conclusione dei lavori.

Per opportuna completezza, si evidenzia inoltre che, a seguito dell'avvenuto rinvenimento di materiali contenenti fibre di amianto, al fine di svolgere una completa bonifica del cantiere, sono stati affidati alla stessa [... OMISSIS ...], ai sensi dell'art. 57, comma 1, lett. a) del d.lgs. 163/2006, i seguenti lavori complementari:

- € 3.365.009 affidati con Determina Dirigenziale n. 26026 dell'11.12.2023;
- € 4.960.788 affidati con Determina Dirigenziale n. 11761 del 10.6.2024;

per un valore complessivamente pari a € 8.325.797.

In base alla documentazione resa disponibile dalla SA, si rileva che nel corso dei lavori sono stati emessi n. 22 Ordini di Servizio (OdS), n. 8 Stati di Avanzamento dei Lavori (SAL) e n. 8 Certificati di pagamento delle opere (CP). Nello specifico, si osserva che il CP n. 8 indica un importo netto delle opere eseguite – alla data del 30.5.2025 - complessivamente pari a € 13.277.143.

Tale ultimo valore, se posto in rapporto con l'importo dell'opera aggiornato alla PdV n.7 esprime un avanzamento dei lavori pari al 24,05%.

Per quanto attiene alla programmazione dei tempi di realizzazione dell'opera, si rileva che la durata dei lavori, inizialmente stabilita in 1.005 giorni, per effetto delle PdV approvate, risulta incrementata di 534 giorni. A tal riguardo, si evidenzia che il termine di ultimazione dei lavori, con l'approvazione della PdV n. 7, era stato formalmente riprogrammato per il 3.12.2024.

Allo stato attuale, in base alle indicazioni offerte dal RUP nella relazione integrativa trasmessa in data 18.12.2025, emerge quanto segue.

In data 13.10.2025, la Regione Emilia-Romagna ha trasmesso all'operatore economico una bozza di Addendum n. 3, proponendo, quale termine di conclusione delle opere, la data del 30.11.2026.

In risposta a detta proposta, l'Appaltatore ha formulato una controproposta con indicazione della data di fine lavori per settembre 2027.

Tale controproposta è stata ritenuta irricevibile ed inaccettabile dalla SA la quale, a seguito del mancato raggiungimento di un accordo che consentisse il perfezionamento di un terzo addendum, ha avviato il procedimento di contestazione degli addebiti per grave inadempimento e grave irregolarità - ex art. 136, comma 2. del d.lgs. n. 163/2006 - al fine di verificare se vi siano i presupposti per procedere ad una risoluzione del contratto.

Nelle more di tale procedimento, in data 9.12.2025 è pervenuta alla SA la formale comunicazione - ex art.116 del d.lgs. n.163/2006 - dell'affitto del ramo di azienda ad altra impresa da parte dell'appaltatore, ai fini della presa d'atto dell'eventuale subentro condizionato all'esito positivo della verifica del possesso dei requisiti di ordine generale dell'impresa affittuaria.

Considerato in diritto

Con la nota di avvio istruttorio del 21.5.2025 sono stati contestati alla SA i seguenti elementi: ritardi significativi nello sviluppo della progettazione esecutiva; profili di criticità in merito alle motivazioni addotte a sostegno delle varianti intercorse in corso d'opera; modalità di consegna dei lavori irrituale connotata da plurimi profili di interferenza; anomalo andamento dei lavori che ha determinato un abnorme incremento di tempi di realizzazione dell'opera.

Ha riferito il RUP nelle proprie note di controdeduzioni - puntualmente argomentando in riscontro alle contestazioni avanzate in sede di avvio - che fatti e circostanze sopravvenute in fase di esecuzione sono state valutate dalla SA come elementi imprevisi e imprevedibili, relazionando altresì in ordine ad asserite carenze organizzative e produttive dell'impresa che avrebbero gravemente rallentato la fase di esecuzione dell'opera.

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

Anomalo andamento e ritardi nello sviluppo della progettazione esecutiva

Il primo profilo di indagine ha riguardato la tempistica dello sviluppo della progettazione esecutiva, in relazione al rispetto dei termini contrattuali da parte dell'impresa appaltatrice ed alla correttezza/congruità delle iniziative assunte dalla stazione appaltante, al fine di garantire il regolare andamento dell'appalto, in conformità con i principi di efficacia, tempestività e correttezza.

Sul punto, si osserva che l'art. 5 del contratto, stipulato in data 27.11.2018, prevedeva una durata complessiva dell'appalto in n. 1.245 giorni e indicava, quale termine per l'espletamento delle attività progettuali, n. 150 giorni naturali e consecutivi, decorrenti dall'emanazione di apposito ordine di servizio da parte del RUP.

A fronte di tali previsioni contrattuali, risulta che il RUP ha disposto l'avvio alla progettazione esecutiva - con OdS n. 1 - in data 8.1.2019.

Nell'ambito delle controdeduzioni fornite, la Regione ha indicato di aver concesso due provvedimenti di proroga, rispettivamente pari a 75 e 30 giorni, dando evidenza che "sopravvenute variate esigenze espresse dagli enti insediandi hanno comportato diverse modifiche alle originarie previsioni del progetto definitivo non solo in termini di aggiornamento dei layout di progetto e delle caratteristiche dei locali, ma anche in termini di variazioni d'uso e di dotazioni previste".

Per effetto di tali proroghe, il termine ultimo per la consegna è stato differito al 20.9.2019, data in cui l'Appaltatore avrebbe consegnato gli elaborati costituenti la progettazione esecutiva dell'intervento.

Al riguardo, la SA ha significato che, a partire da tale ultima data, sono state avviate plurime successive interlocuzioni con l'Appaltatore, anche tramite l'Organo di verifica, rappresentando

che *“gli elaborati trasmessi progressivamente dall'appaltatore presentavano costanti criticità, che lo stesso faticava a risolvere tempestivamente”*, nonché richiamando gli interventi di sollecito, operati dal RUP, al fine di ottenere il completamento delle attività progettuali.

In concreto, risulta dunque che l'Appaltatore avrebbe comunicato il completamento del PE - con nota prot. PG/2020/0363873 - solamente in data 14.5.2020, rilevandosi quindi una durata complessiva della fase progettuale significativamente superiore rispetto ai termini contrattualmente previsti.

La SA, nel dare evidenza di alcune ulteriori integrazioni fornite dall'appaltatore in data 20.5.2020 e 27.5.2020, ha dato atto dell'intervenuto rapporto conclusivo della verifica tecnica ed economica da parte dell'Organismo di verifica incaricato in data 11.7.2020.

Alla luce di tale ricostruzione, pur prendendo atto delle proroghe intervenute, si deve rilevare che il completamento della progettazione risulta connotato da significativi ritardi, che non risulterebbero giustificati a fronte delle criticità degli atti progettuali elaborati dall'impresa e dei conseguenti profili di inadempienza nella risoluzione delle rilevate criticità.

Nello specifico, richiamando le previsioni dell'art. 12 del Capitolato speciale d'appalto il quale stabilisce che *«Non concorrono al decorso dei tempi contrattuali, e quindi non danno luogo all'applicazione di penali, i tempi, dalla data della consegna del progetto esecutivo alla Stazione Appaltante, necessari per la sua validazione e approvazione. I termini restano pertanto sospesi per il tempo necessario, dalla suddetta data di consegna, per l'acquisizione di tutti i pareri, nulla osta e atti di assenso comunque necessari e propedeutici alla verifica positiva ai sensi dell'art. 112 del d.lgs. 163/2006, sempreché non dipendano da inadempienze od errori dell'Appaltatore o dei suoi progettisti»*, si deve osservare quindi che il maggior tempo, intercorso tra la consegna degli elaborati progettuali (20.9.2019) e le successive integrazioni fornite dall'appaltatore (20.5.2020 e 27.5.2020), invero sarebbe stato da considerare quale inadempienza dell'appaltatore anche al fine dell'applicazione delle penali contrattualmente definite.

Nel caso in esame è stato inoltre rilevato che il protrarsi della fase di progettazione risulta determinato dalla necessità di apportare *«... diverse modifiche alle originarie previsioni del progetto definitivo»* conseguenti a *“sopravvenute variate esigenze espresse dagli enti insediandi”*, nonché alla necessità di acquisire pareri ulteriori e integrativi *«... in dipendenza delle variazioni disposte ai sensi di contratto con OdS n. 1 del R.U.P., oltreché dell'implementazione delle migliorie offerte in sede di gara.»*.

Ciò posto, pur prescindendo da un'analisi puntuale delle modifiche progettuali apportate e dell'effettivo inquadramento delle motivazioni nell'ambito dell'art. 169 d.P.R. 207/2010, nel richiamare i principi dettati dall'art. 33 del d.P.R. 207/2010, in base al quale *«Il progetto esecutivo ... è redatto nel pieno rispetto del progetto definitivo nonché delle prescrizioni dettate ... in conferenza di servizi»*, occorre mettere in rilievo che, in particolar modo nell'ambito di un appalto integrato, durante la fase di elaborazione del progetto esecutivo non si possono operare scelte progettuali nuove e/o diverse rispetto a quanto già previsto nel progetto definitivo posto a base di gara.

Il progetto esecutivo – consegnato dall'appaltatore con le integrazioni nel maggio 2020 – è stato approvato dalla Giunta Regionale in data 21.7.2020, ancorché, a quella data, non risultasse completamente definito.

In tal senso, occorre evidenziare infatti che il Rapporto di verifica del progetto segnalava la mancata definizione di aspetti tecnico-strutturali di non poco rilievo, potenzialmente impattanti dal punto di vista tecnico-economico.

Dall'analisi dei Rapporti Valutazione Trattamenti (RVT) e nelle Note di Controllo (NdC) del Rapporto di verifica, si deve rilevare che permaneva l'evidenza di elementi che il RUP avrebbe dovuto gestire, ai fini del loro superamento, per giungere ad una attestazione di piena conformità del progetto e per il positivo prosieguo del procedimento.

Per tali motivi, nel primo atto di addendum al contratto, sottoscritto in data 24.7.2020, risulta ulteriormente previsto, all'art. 5, che *«L'Appaltatore è tenuto entro 60 giorni dalla data di approvazione del progetto esecutivo a recepire le prescrizioni emesse dagli organismi competenti a rilasciare le autorizzazioni e le risultanze delle verifiche previste ex lege, nonché alle prescrizioni derivanti dai Rapporti dell'Organismo di verifica incaricato ...»*, mediante la trasmissione al RUP degli elaborati progettuali che recepiscono dette prescrizioni.

Sempre con riferimento al perfezionamento della progettazione esecutiva, risulta previsto al comma 3 del citato art. 5 dell'addendum, che *«Entro successivi 30 giorni il RUP valuta la congruenza degli elaborati progettuali trasmessi con le prescrizioni di cui al comma precedente»*, dandosi inoltre evidenza della previsione contrattuale, secondo cui *«In caso di mancato rispetto del termine fissato al comma 1 trovano applicazione le penali previste per la ritardata consegna del progetto esecutivo di cui all'art. 31 del contratto principale e all'art. 12 del Capitolato Speciale d'Appalto.»*.

Si fa riferimento, ad esempio, alla necessità di recepire alcune prescrizioni espresse - in sede di approvazione - dai seguenti Enti competenti: Comune di Bologna, ARPA, AUSL, Soprintendenza, Regione, Vigili del Fuoco; e per le quali si rendeva altresì necessaria l'integrazione di una serie di elaborati progettuali.

Alla luce di tali integrazioni contrattuali, si deve quindi rilevare un profilo di anomalia afferente all'avvenuta approvazione, da parte della Giunta Regionale, di un PE per il quale, in base al Rapporto conclusivo emesso dall'Organismo di verifica in data 11.7.2020, risultava ancora necessario procedere sia con la definizione di importanti aspetti tecnico-strutturali sia con *«... l'adeguamento del progetto alle prescrizioni emesse dagli organismi competenti a rilasciare le autorizzazioni.»*.

Si fa riferimento, tra l'altro, alle richieste di integrazione avanzate dalla Regione, sia per l'edificio C1 sia per l'edificio F1, afferenti alle "istanze sismiche" nell'ambito delle quali è stata data evidenza del fatto che *«... non sono realizzabili le opere se non a seguito di tali integrazioni.»*, ed ancora, alle annotazioni riguardanti il tema della "prevenzione incendi" che davano evidenza della necessità di un aggiornamento del PE rispetto alle prescrizioni dei VV.FF.

Alla luce di tali evidenze, emerge ulteriormente che, a fronte delle pattuizioni contenute nel primo atto di addendum, non risulterebbe neppure correttamente attuato il rispetto dell'ulteriore termine concesso per il recepimento delle prescrizioni degli organismi competenti a rilasciare le autorizzazioni, nonché per il recepimento delle prescrizioni derivanti dai Rapporti dell'Organismo di verifica incaricato, determinato in 60 giorni con scadenza prevista per il 4.10.2020.

Tale circostanza risulta confermata nel secondo atto di addendum, sottoscritto in data 28.11.2022, laddove risulta contenuta la precisazione del RUP secondo cui *«... le parti danno*

atto del ritardo nell'adempimento degli obblighi relativi alla progettazione esecutiva assunti dall'appaltatore ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 2, dell'addendum del 24 luglio 2020.».

Il ritardo accumulato per il completamento di tutte le attività progettuali non viene smentito dalla SA, laddove la stessa dà evidenza della non esaustività e completa correttezza dell'aggiornamento del progetto esecutivo trasmesso dall'appaltatore, rilevando che l'impresa, in data 8.4.2021, aveva assunto l'impegno di adempiere compiutamente alla risoluzione delle problematiche progettuali evidenziate nella corrispondenza intercorsa, oltre il termine contrattuale suddetto.

Con tale atto l'appaltatore, lungi dal perfezionare l'integrazione, si era invero obbligato a segnalare preventivamente eventuali mancate attuazioni delle migliorie offerte o riduzioni qualitative rispetto al progetto di gara, nonché di predisporre tutte le integrazioni e gli approfondimenti progettuali necessari a rispettare gli obblighi contrattuali e garantire la completa e corretta definizione esecutiva delle lavorazioni, di fatto rinviando la gestione delle revisioni del PE in corso d'opera.

A fronte di quanto emerso, con l'avvio del procedimento istruttorio è stato dunque richiesto di produrre l'atto finale di valutazione della congruenza degli elaborati progettuali – che avrebbe dovuto confermare il recepimento di ogni prescrizione – rimessa al RUP dall'art. 5 del richiamato addendum del 24.7.2020, da svolgere entro trenta giorni dal completo ricevimento delle integrazioni progettuali.

Alla luce degli atti è emerso che la SA ha ritenuto tale fase definita a fronte degli impegni assunti dall'Appaltatore con la citata nota dell'8.4.2021 e con richiamo ad una successiva integrazione del progetto esecutivo, trasmessa il 6.12.2021, che la SA ha assunto a riscontro delle principali osservazioni riguardanti aspetti relativi alle opere impiantistiche ed alla prevenzione incendi.

Tuttavia, alcune approssimazioni del progetto, come verrà di seguito più dettagliatamente esposto, non risulta siano state debitamente risolte, generando criticità esecutive che hanno reso necessarie diverse modifiche formalizzate nelle PdV approvate.

Alla luce di tali considerazioni, suscita altresì perplessità la circostanza che si sia proceduto alla consegna dei lavori medio tempore, posto che alla data della prima consegna parziale in data 8.9.2020 erano ancora pendenti significativi adeguamenti/recepimenti progettuali.

In relazione a tali circostanze trova conferma che la progettazione – in concreto – si è protratta per circa tre anni (da gennaio 2019 a dicembre 2021), a fronte di un termine contrattuale inizialmente fissato in 150 giorni ulteriormente differito per i 105 giorni di proroga concessi.

Accertato dunque, per tutte le ragioni esposte, il ritardo dell'impresa nell'elaborazione del progetto e nel recepimento dei rilievi dell'organismo di verifica, occorre verificare la corretta attuazione delle norme contrattuali da parte della Stazione appaltante in merito all'applicazione delle penali.

Nel riscontro all'avvio del procedimento, con riferimento ai pagamenti operati per la progettazione, la SA ha significato che "Sono stati quindi liquidati in due tranches oneri di progettazione per l'onorario netto di €185.280,56 + € 302.624,93 = € 487.905,49, pari all'80% del corrispettivo stabilito dall'Addendum n. 1", rilevando ulteriormente, in merito alle detrazioni apportate per il ritardo, che – allo stato attuale - è stata effettuata una decurtazione sul corrispettivo pari al 10%, fatta salva l'ulteriore residua quota del 10% da liquidarsi al collaudo

dell'opera, coincidente, nella sostanza, con un importo pari a poco più di € 60.000 a fronte di un valore della progettazione pari ad € 617.602.

Invero, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del primo Atto di addendum prevedeva che i ritardi nella consegna degli adeguamenti progettuali fossero soggetti alle stesse penali del progetto esecutivo, inclusa una penale giornaliera (uno per mille dell'importo contrattuale per ogni giorno naturale di ritardo) e la possibile risoluzione del contratto in caso di ritardo grave (superiore a 10 giorni naturali e consecutivi).

Rispetto a tale previsione contrattuale, emerge che la SA ha operato una detrazione forfettaria senza una specifica quantificazione che tenesse conto della significatività dei ritardi occorsi e della durata complessiva della progettazione.

Tali ritardi maturati nella fase di sviluppo della progettazione assumono anche un valore sostanziale, atteso che il cantiere in esame si inserisce in un'area di intervento estesa che interessa anche la realizzazione di altre opere, di competenza della medesima SA e di altre imprese, che avrebbero potuto compromettere la pianificazione esecutiva del presente lotto, come di fatto avvenuto in relazione alle interferenze emerse nel corso dell'esecuzione.

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

Pur a fronte dell'anomala tempistica occorsa per lo sviluppo del PE e dei ritardi prospettati, sono emersi, in fase di esecuzione dei lavori, numerosi aspetti problematici che hanno reso necessario apportare significative modifiche/integrazioni attraverso un elevato numero di PdV in corso d'opera, che la Stazione appaltante ha ritenuto di giustificare mediante il richiamo dell'art. 132, comma 1, del d.lgs. 163/2006, ossia riconducendo le stesse - in larga parte - a "circostanze impreviste o non prevedibili" e/o "eventi verificatisi in corso d'opera".

Ciò premesso, si procede di seguito con la disamina delle PdV approvate e con l'analisi delle modifiche ritenute necessarie dalla SA, al fine di verificare la legittimità e l'effettiva sussistenza delle motivazioni nonché la completezza/adeguatezza della progettazione, al fine di escludere eventuali carenze/errori progettuali che potrebbero comportare la responsabilità dei soggetti incaricati della progettazione.

Perizia di Variante n. 1

La PdV n. 1 riguarda le integrazioni delle attività previste nel contratto per lo svolgimento della bonifica bellica, contrattualmente limitate alle "indagini magnetometriche superficiale e profonda", involgendo la verifica della completezza della valutazione del rischio bellico così come formulata nel progetto definitivo dell'opera.

In sintesi, è emerso che, nel corso delle attività di valutazione della potenziale presenza di ordigni esplosivi residuati bellici - svolte in fase di esecuzione quindi dopo la consegna dei lavori - ad esito dell'indagine magnetometrica superficiale «... *la totalità della superficie oggetto di bonifica, pari a mq 15.236, presenta lo stato di elevata infestazione ferromagnetica*».

Per tale motivo, con la variante in esame, la SA ha integrato le seguenti attività: scavi a carattere BCM a strati successivi con vaglio del materiale di risulta (c.d. 'scavi cauti'); demolizione di strutture in c.a. e scalzamento di solette e fondazioni.

Le modifiche introdotte hanno determinato oneri aggiuntivi pari a € 643.951 e un incremento del +1,29% mentre il termine ultimo per il completamento dei lavori è stato riprogrammato con il riconoscimento di una proroga di 50 giorni.

Il RUP dell'opera ha qualificato i predetti rinvenimenti, accertati dopo l'avvio dei lavori e quindi dopo il completamento della progettazione esecutiva, quali "circostanze impreviste ed imprevedibili" manifestatesi in corso d'opera per l'accertata contaminazione ferromagnetica dell'area.

In merito all'effettivo inquadramento della variante, va osservato - in linea generale - che la valutazione del rischio inerente alla presenza di ordigni bellici inesplosi (VRB) e il conseguente rischio che questi possano essere accidentalmente innescati durante le fasi di scavo, provocando un'esplosione, è obbligatoria per tutti i progetti e per tutti i cantieri nei quali siano previsti scavi di qualsiasi tipologia e profondità.

Peraltro, come è noto, l'art. 24 del d.P.R. 207/2010 stabilisce che, quando il progetto definitivo è posto a base di gara ai sensi dell'articolo 53, comma 2, lettera b) del codice, il progetto è corredato del piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'art. 100 del d.lgs. n. 81/2008 (Testo Unico Sicurezza).

Inoltre, l'art. 28 del menzionato d.lgs. 81/2008 e s.m.i. indica che la valutazione dei rischi comprende anche i *"rischi derivanti dal possibile rinvenimento di ordigni bellici inesplosi nei cantieri temporanei o mobili"*, mentre, il successivo art. 91 (comma 2-bis) statuisce che *"... la valutazione del rischio dovuto alla presenza di ordigni bellici inesplosi ... è eseguita dal coordinatore per la progettazione"*.

In base al richiamato quadro normativo, discende dunque l'obbligo per il coordinatore della sicurezza in fase di progettazione (CSP) di valutare il rischio di rinvenimento di ordigni bellici inesplosi che deve concludersi prima della chiusura del progetto esecutivo e deve confluire nel piano di sicurezza e coordinamento (PSC).

In tal senso, anche l'atto di Interpello 14/2015 della Commissione degli Interpelli (dicembre 2015) del Ministero del Lavoro, volto a fornire criteri interpretativi e direttivi in materia di salute e sicurezza del lavoro, ha chiarito che *«la valutazione del rischio derivante da ordigni bellici inesplosi deve essere sempre effettuata dal coordinatore per la sicurezza, in sede progettuale; qualora in cantiere siano previste attività di scavo. Tale valutazione, nell'ambito del Piano di Sicurezza e di Coordinamento (PSC), può essere effettuata ad esempio sulla base di dati disponibili»*, richiamando, per lo scopo, l'utilizzo di informazioni documentate e, ove insufficienti per la scarsità di dati disponibili, la possibilità di integrare la conoscenza con un'analisi strumentale non invasiva.

Nei casi in cui tale rischio non sia escluso, risulta quindi necessario, per la committenza, attivare la procedura per l'esecuzione della bonifica preventiva e sistematica, con l'acquisizione del parere vincolante da parte dell'Autorità militare.

Si tratta quindi di due fasi distinte, la prima, comunemente classificata come Valutazione Rischio Bellico (VRB) e, la seconda, riguardante l'effettivo svolgimento della Bonifica Ordigni Bellici (BOB) o meglio Bonifica Sistematica Terrestre (BST).

Nel caso di specie, come rilevabile nella relazione della PdV n.1, è emerso che, solo successivamente alla consegna della progettazione esecutiva e alla consegna parziale dei lavori avvenuta in data 8.9.2020, l'impresa/progettista ha proceduto ad eseguire l'indagine magnetometrica superficiale *«...finalizzata a fornire i primi elementi di valutazione in ordine alla potenziale presenza di ordigni esplosivi residuati bellici nell'area ove debbono compiere i lavori»* e nell'ambito della quale è stato rilevato un totale stato di infestazione ferromagnetica.

Di qui la necessità di apportare una variante in corso d'opera - classificata come derivante da eventi imprevisti ed imprevedibili - per lo svolgimento di *"...ulteriori attività non previste da contratto ..."* con conseguente avvio della procedura per *aggiornamento del Documento Unico di Bonifica Bellica Sistemica Terrestre* in esito alla quale è stato emesso, in data 25.9.2020, il parere positivo vincolante da parte del competente Reparto del Ministero della Difesa, con il quale sono state approvate le modalità tecnico-operative integrative proposte.

Orbene, alla luce di quanto esposto, risulta contestabile la ritenuta sussistenza dei presupposti normativi di cui all'art. 132, comma 1, lett. a) e lett. c) del d.lgs. 163/2006 per l'adozione della predetta variante, atteso che non si rilevano sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari, trattando il parere del Ministero della Difesa un atto dovuto su istanza dell'Amministrazione in base a normativa già vigente, e tenuto conto che *"lo stato di elevata infestazione ferromagnetica"* si sarebbe potuto rilevare già in sede progettuale.

Ne deriva che una corretta valutazione del rischio bellico nella fase progettuale, anche mediante indagini strumentali non invasive, avrebbe consentito di operare una corretta programmazione delle attività di bonifica, con la tempestiva stima del servizio in esame.

Al riguardo, in merito alla scelta di operare la bonifica bellica in corso d'opera, merita richiamare le Linee Guida per la Valutazione del Rischio da Ordigni Bellici Inesplosi, redatte dal CNI, che - nel fornire raccomandazioni allo scopo di rendere appropriato, e con un elevato standard di qualità, l'approccio e i comportamenti del Coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione - ha avuto modo di affermare che *«Poiché l'eventuale attivazione della procedura di bonifica comporta tempi tecnico-amministrativi e costi è fondamentale che il progettista dell'opera (primo interlocutore del committente) ed il CSP caldeggiino una rapida attivazione dell'iter previsto dalla normativa vigente in materia, al fine di commissionare preliminarmente la fase di bonifica in tempo utile, senza attendere che la progettazione dell'opera sia completata o che l'intero appalto sia già aggiudicato»*.

In tal senso, va infatti osservato che il tardivo svolgimento della bonifica ha determinato successive approssimazioni progettuali relative alle fondazioni superficiali e profonde dell'edificio F1, che hanno comportato - nell'ambito della PdV n. 4 - ulteriori modifiche che verranno di seguito descritte.

In conclusione, si rileva dunque un'inadeguata valutazione del rischio bellico e una non corretta pianificazione della bonifica bellica necessaria per la messa in sicurezza dell'area di cantiere.

Tali elementi - in tutta evidenza - hanno inciso negativamente sull'andamento dell'appalto, determinando un incremento di costi e di tempi, questi ultimi connessi: all'esigenza di sospensione dei lavori interferenti; al tempo necessario per la predisposizione degli atti di variante e, infine, per i tempi di proroga concessi per l'espletamento del servizio di bonifica.

Al contempo si dà altresì evidenza del fatto che, la non corretta pianificazione della bonifica bellica, alla luce di quanto esposto dalla SA, ha impedito lo svolgimento di prove e sondaggi utili per le valutazioni afferenti alla progettazione strutturale e dunque da svolgere, in via di opportunità, prima del completamento della progettazione esecutiva.

Perizie di Variante n. 2 e n. 3

La PdV n. 2 riguarda il rinvenimento di un tratto di pavimentazione storica costituito da "esagonette" di laterizio databile all'epoca romana, scoperto nell'area di sedime dell'edificio F1.

Le modifiche introdotte con la variante sono state classificate dal RUP come riconducibili a “circostanze impreviste ed imprevedibili” manifestatesi in corso d’opera ed hanno determinato oneri aggiuntivi pari a € 505.002 e un incremento del +1,02%, mentre il termine ultimo per il completamento dei lavori è stato programmato per il 13.4.2024.

Le lavorazioni hanno riguardato principalmente le attività di scavo archeologico conseguenti alle prescrizioni di tutela del bene a più riprese impartite dalla Soprintendenza in corso d’opera, le quali, come dedotto dalla SA, risultavano obbligatorie ed «... *il cui contenuto non era anch'esso in tutta evidenza prevedibile dalla medesima Stazione Appaltante antecedentemente alla consegna parziale dei lavori dell'8 settembre 2020*».

In relazione alla verifica dell’effettiva imprevedibilità del rinvenimento archeologico, considerato che la Soprintendenza, intervenuta in sede di conferenza di servizi – pur non potendo escludere la presenza di resti strutturali - ha espresso parere positivo sul progetto definitivo con delle prescrizioni, va preso atto che le lavorazioni contabilizzate nella perizia di variante costituirebbero - in effetti - prestazioni aggiuntive richieste in corso d’opera per ottemperare alle prescrizioni dello stesso Ente.

Diverse considerazioni valgono invece per la PdV n.3 che può essere considerata, quanto meno per le lavorazioni più significative, come una prosecuzione della PdV n. 2 - con oneri aggiuntivi pari a € 453.970 e un incremento del +0,91% - ed ha riguardato le seguenti attività: maggior impegno degli archeologi; infissione di un palancoato aggiuntivo a perimetrazione dell’area di scavo ove è stato rinvenuto il complesso rustico strutturato di età romana; maggiore estensione degli scavi e rimodulazione delle fasi di scavi originariamente previste.

Anche in questo caso, le attività brevemente sopra richiamate sono state ritenute dal RUP riconducibili a “circostanze impreviste ed imprevedibili” manifestatesi in corso d’opera.

Tuttavia, in relazione a tale classificazione, si deve osservare che - seppure i rinvenimenti archeologici possano essere considerati come eventi imprevisti ed imprevedibili nell’ambito della PdV n. 2 – tale connotazione non può essere conservata anche per la PdV n. 3.

Nella sostanza parrebbe potersi dedurre che, per l’istruttoria connessa alla formalizzazione della PdV n. 2, avviata a seguito al rinvenimento dei reperti, erano, a quel punto, stimabili e valutabili sia l’estensione degli scavi sia la necessità del predetto palancoato, non risultando adeguatamente giustificabile la protrazione dei tempi per la formalizzazione della PdV n. 3 e i relativi oneri istruttori.

Al riguardo si evidenzia, tra l’altro, che nella relazione della perizia, in merito alla previsione dell’infissione di un palancoato aggiuntivo nonché alla maggiore estensione degli scavi, si possono rilevare indicazioni e sopralluoghi della Soprintendenza già noti in sede di formalizzazione della PdV n. 2.

Ciò posto, sul punto occorre richiamare il principio eurounitario a carattere generale, secondo cui lo stesso elemento “imprevisto ed imprevedibile” non può essere utilizzato per la formalizzazione di più varianti successive, nel senso che ciascuna deve essere autonoma e fondata su presupposti diversi e non sovrapponibili, o comunque su circostanze ed elementi imprevisti o imprevedibili, non conosciuti né conoscibili all’epoca dell’adozione delle varianti precedenti.

Alla luce di tali considerazioni, seppure nel caso in esame non si pone un problema quantitativo delle varianti, a fronte del ridotto importo delle stesse rispetto all’importo originario del contratto, comunque la duplicazione della PdV n. 2 e della PdV n. 3 riconducibili al medesimo

evento, evidenzia margini di approssimazione dell'operato della SA nell'andamento dell'appalto, escludendo nei riguardi della PdV n. 3, quanto meno per la parte principale riferita alle sopravvenienze archeologiche, la possibile applicazione dell'art. 132 comma 1 lett. c) del codice all'epoca vigente.

Perizia di Variante n. 4

La PdV n. 4 riguarda – principalmente – le modifiche afferenti al sistema di fondazioni superficiali e profonde dell'intero edificio F1, alle opere provvisorie sul fronte nord ed alla tipologia di fondazioni del bunker da realizzare all'interno dell'edificio C1.

In merito alle motivazioni che hanno condotto alla PdV, la SA ha significato che la stessa trae origine da una richiesta dell'impresa (presentata in data 26.2.2021) di autorizzazione allo studio di una variante finalizzata all'ottimizzazione del sistema fondazioni dell'opera riscontrata positivamente dal RUP in data 29.4.2021.

Si osserva che, nel corso degli incontri tecnici di approfondimento e studio della variante, la stessa SA ha ritenuto opportuno introdurre alcune ulteriori modifiche riguardanti le strutture in elevazione dell'edificio F1, al fine di poter conseguire una maggiore flessibilità degli spazi ed una più estesa possibilità d'uso dell'edificio, in seguito definite con la DGR n. 826 del 23.5.2022 e con il secondo atto di addendum al contratto.

Le modifiche hanno comportato un aumento relativo pari a € 690.564 ed un incremento del +1,39%, anche se, occorre segnalare che la variazione assoluta dei lavori - in realtà - è pari ad € 3.735.556 (lavorazioni in aumento + lavorazioni in diminuzione + oneri sicurezza) per un valore pari al 7,51%.

Per gli aspetti di maggior interesse di questo procedimento, facendo riferimento al gruppo di variazioni che hanno riguardato in particolare le fondazioni superficiali e profonde dell'edificio F1, innanzitutto, si deve osservare che la richiesta avanzata dall'impresa di poter svolgere uno studio per "l'ottimizzazione" del sistema previsto nel PE - in realtà - deriva da alcune criticità emerse in corso d'opera e afferenti alla natura ed alla stratigrafia del terreno dell'area d'intervento.

Preliminarmente, con riferimento al sistema di fondazione dell'edificio F1, occorre precisare che l'impresa/progettista ha proposto, come miglioria in sede di gara, l'esecuzione di pali della tipologia Full Displacement Pile (FDP) da abbinare al sistema di plinti e travi di fondazione collegate da una soletta di ripartizione.

Tuttavia, dall'analisi della documentazione di variante, si rileva che nella fase di elaborazione del PE, non sono state effettuate prove di carico preliminari su pali strumentati realizzati fuori opera, ritenendole eseguibili - in condizioni di sicurezza - solo dopo le opere di accantieramento e solo dopo il completamento delle operazioni di bonifica bellica.

In conseguenza di ciò, risulta che l'ingegnerizzazione e il dimensionamento del sistema di fondazioni - in concreto - sono stati elaborati, nelle more dell'esecuzione di apposite prove di carico, in base ai risultati dello studio geologico e delle indagini geotecniche allegate al progetto definitivo che, tuttavia, avevano interessato solo marginalmente l'area di sedime dell'edificio F1 e non consentivano quindi una definizione accurata della successione stratigrafica dei terreni e delle relative proprietà geotecniche.

Solo in corso d'opera, a seguito dell'esito "negativo" di una prova preliminare di carico eseguita su un palo di prova strumentato realizzato fuori opera (gennaio 2021), l'impresa/progettista ha svolto ulteriori indagini geotecniche sull'area d'intervento, ad esito delle quali, in primo luogo,

è stata rilevata una stratigrafia del terreno diversa rispetto a quella ipotizzata nel progetto definitivo e, in secondo luogo, è stata accertata la sostanziale inapplicabilità delle soluzioni tecniche elaborate nel PE.

Per tali motivi quindi, con la PdV n. 4 è stata approvata una modifica che ha previsto: la realizzazione di un maggior numero di pali FDP aventi però un diametro ridotto e lunghezza utile inferiore, nonché la realizzazione di una platea continua in luogo del sistema plinti-travi-soletta.

Riguardo alle intervenute variazioni sul sistema di fondazione, la SA ha precisato che «... *L'aggiornamento del dimensionamento e della geometria delle strutture di fondazione non modificava ad ogni modo né la natura né la tipologia della fondazione medesima che rimane quella di una fondazione su pali in c.a. realizzati con la tecnologia FDP offerta in miglioria dall'appaltatore*» significando altresì che le prove di carico non sarebbero state realizzabili nella fase di progettazione e, pertanto, il modello geotecnico del sottosuolo utilizzato in sede di progetto esecutivo presentava evidentemente ampi profili di incertezza.

Le valutazioni offerte dalla SA non appaiono condivisibili, posto che le modifiche al sistema fondazione dell'edificio F1 non sono dipese da elementi oggettivamente sopravvenuti, imprevisti o imprevedibili, risultando invece ascrivibili ad una approssimazione della progettazione di livello esecutivo dovuta, sia alla mancata esecuzione di un'adeguata campagna di indagini geognostiche che avrebbe consentito di rilevare le reali caratteristiche meccaniche dei terreni dell'area F1, sia alla mancata esecuzione delle verifiche tecnico-strutturali (prove di carico su pali strumentati fuori opera) che avrebbero consentito di acquisire i dati analitici imprescindibili per una corretta ingegnerizzazione degli elementi costruttivi.

Occorre pertanto richiamare l'art. 33, comma 1 e l'art. 37 del d.P.R. 207/2010 per evidenziare, come il modus operandi dell'impresa/progettista abbia sostanzialmente pregiudicato il rispetto del principio di completezza della progettazione esecutiva, inteso come accuratezza ed esaustività di tutti gli elementi che compongono un progetto (disegni, specifiche tecniche, dettagli costruttivi, ecc.), che risulta imprescindibile per garantire la corretta esecuzione dell'opera nonché per ridurre - quanto più possibile - il rischio d'insorgenza di imprevisti, ritardi, interferenze e discontinuità nell'esecuzione dei lavori.

Contestualmente, appare oltremodo censurabile anche l'operato della SA che ha approvato un progetto esecutivo caratterizzato - in tutta evidenza - da significativi elementi d'incertezza e approssimazione, peraltro già segnalati nelle NdC dell'organismo di verifica, ed i cui effetti sono emersi e si sono riverberati negativamente nel corso della fase di realizzazione dell'opera.

In conclusione, con specifico riferimento alle modifiche apportate al sistema fondazioni dell'edificio F1, si deve ritenere per l'insussistenza delle circostanze riconducibili alla fattispecie di cui all'art. 132, comma 1, lettera c) - seconda parte, del d.lgs. 163/2006.

Perizia di Variante n.5

La PdV n. 5 interessa - in particolare - l'edificio C1 e riguarda la rimozione delle pensiline e degli infissi laterali di due rampe delle scale "ponte" senza previsione di installazione di nuovi serramenti sostitutivi nonché la modifica della tipologia d'infissi esterni da installare nell'edificio C1. La variante ha comportato oneri aggiuntivi pari a € 696.063 con un incremento del +1,40%

e un valore assoluto dei lavori quantificabile in € 1.103.123 (lavorazioni in aumento + lavorazioni in diminuzione + oneri sicurezza) pari al 2,22%.

Per gli aspetti più rilevanti (rimozione pensiline/infissi laterali delle scale "ponte" e modifica della tipologia d'infissi esterni) la SA ha indicato nel proprio riscontro che «... *la variante dovesse reputarsi conseguente a sopravvenuto atto/provvedimento della Soprintendenza che rispetto alle risultanze della procedura di gara ed ai contenuti dello stipulato contratto si pone in termini di evidente imprevedibilità.*».

A tal riguardo, con riferimento ai corpi scala "ponte" adiacenti all'edificio C1, sottoposti a tutela da parte della Soprintendenza, si osserva che nel PE gli infissi laterali delle prime due rampe avrebbero dovuto essere «*recuperati e integrati con elementi analoghi ove necessario*».

Tuttavia, emerge dalla relazione di perizia che all'avvio del cantiere è stato accertato il grave e irreversibile degrado di infissi, coperture e telai delle rampe, che ha reso impossibile il loro recupero.

Per tale motivo, l'impresa ha individuato una soluzione alternativa sulla base di documentazione storica, dalla quale è emerso che originariamente le rampe erano prive di copertura e chiusure laterali, verosimilmente aggiunte in epoca successiva.

Sulla base di tali elementi, l'impresa/progettista ha inviato alla Soprintendenza, in data 3.8.2021, la proposta di ripristinare la configurazione architettonica originaria, di seguito accolta dallo stesso Ente con parere favorevole emesso in data 29.9.2021.

Alla luce di tali considerazioni, si può verosimilmente ritenere che le modifiche ai corpi scala dell'edificio siano ascrivibili ad una carente valutazione *ante operam* atteso che i luoghi e i manufatti non presentavano elementi ostativi all'esecuzione di una attenta analisi dello stato di conservazione e/o degrado che, invero, si sarebbe dovuta svolgere nell'ambito della progettazione esecutiva.

Pertanto, si ritiene che l'esigenza di effettuare le variazioni sopra descritte non appaia riconducibile a circostanze - oggettivamente - imprevedibili nella fase di elaborazione del progetto.

Per quanto attiene invece alla modifica della tipologia di infissi da installare nell'edificio C1, risulta che, in sede di gara, l'operatore economico ha offerto la sostituzione degli infissi "ferro-finestra" - originariamente previsti nel progetto definitivo - con infissi e serramenti che potessero garantire migliori prestazioni tecniche ed energetiche.

Tale modifica, ancorché valutata positivamente dalla commissione di gara, non è stata correttamente sottoposta al vaglio della Soprintendenza, poiché l'impresa/progettista non ha indicato la variazione nella documentazione tecnica trasmessa all'Ente di tutela.

Risulta infatti che la modifica degli infissi (oggetto di proposta migliorativa) è stata rilevata dalla Soprintendenza solo in corso d'opera e che, lo stesso Ente abbia respinto tale proposta giudicandola incoerente rispetto al contesto storico e non idonea a garantire la tutela del bene architettonico.

In conseguenza di ciò, ad esito di una successiva istruttoria, la Soprintendenza – con parere del 17.3.2022 - ha quindi prescritto l'utilizzo di infissi del tipo "ferro-finestra" in linea con l'autorizzazione rilasciata in sede di progettazione definitiva, poiché sostanzialmente equivalenti all'infisso storico preesistente.

In merito, si deve evidenziare che la modifica sopra descritta non può trovare giustificazione nel “sopravvenuto atto/provvedimento della Soprintendenza” invocato dalla SA, considerato che il supplemento istruttorio condotto dall’Ente di tutela del bene - in realtà - si è reso necessario come conseguenza dell’errata documentazione tecnica confluita nel PE inviato in valutazione.

In tale contesto, si ritiene inoltre censurabile l’operato della SA e della Commissione di gara per aver “premiato” come miglioria la proposta dell’impresa di inserire infissi che in realtà si sono rilevati, nella specie, di minor pregio, senza peraltro tenere conto della necessità di acquisire la preventiva approvazione della Soprintendenza.

Tale anomalia, che comporta alterazione del principio della par condicio tra i concorrenti, risulta ulteriormente aggravata dal riconoscimento nella PdV del costo derivante dalla mancata realizzabilità dell’offerta migliorativa e quantificato in + € 696.063, tenuto conto che la tipologia di infissi, reintrodotta con la variante in esame, era già prevista dal progetto definitivo posto a base di gara e comunque da intendersi ricompresa nel corrispettivo contrattuale offerto dall’impresa, che sarebbe dovuto restare fermo ed invariabile anche nell’ipotesi di mancata realizzazione delle migliorie proposte, le quali, per loro natura, restano a rischio esclusivo dell’offerente.

Nondimeno, si deve rilevare che le carenze e manchevolezze del progetto erano state rilevate in sede di verifica del PE risultando segnalate dal rapporto conclusivo dell’Organismo di verifica attraverso le NdC emesse in data 11.7.2020 e ulteriormente ribadito nelle NdC rilasciate in data 27.4.2021.

Alla luce di tali elementi, non si rileva dunque l’insorgenza di fattispecie riconducibili né a “circostanze impreviste e imprevedibili” né a “sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari”, posto che, gli elementi fattuali caratterizzanti la variante stessa - in realtà - discendono, nel primo caso, da una inadeguata valutazione dell’effettivo stato di conservazione/degrado degli elementi architettonici oggetto dell’intervento di recupero e, nel secondo caso, da una sostanziale incongruenza della documentazione tecnica allegata al PE inviato in valutazione alla Soprintendenza.

Pertanto, richiamati i principi definiti dall’art. 132, comma 2 e comma 6, del d.lgs. 163/2006, si ritiene per l’insussistenza dei giustificativi invocati dalla SA a sostegno delle modifiche introdotte con la PdV n. 5, prospettandosi al contempo, a carico della SA, un mancato controllo degli impegni assunti dall’impresa in ordine alle integrazioni della documentazione correlata al PE.

Perizia di Variante n. 6

La PdV n. 6 deriva dal ritrovamento di amianto in matrice friabile all’interno dello strato di intonaco del soffitto del 2° piano dell’edificio C1 ed ha pertanto riguardato tutte le attività necessarie all’immediata messa in sicurezza del cantiere rispetto al rischio di contaminazione da amianto e al monitoraggio ambientale, con esclusione delle operazioni di bonifica, non ricomprese nella perizia stessa. Sono stati così introdotti lavori aggiuntivi per un importo complessivo pari a € 1.017.470, di cui € 814.340 per lavori e € 203.130 per costi della sicurezza, con riconoscimento di una proroga di 67 giorni per la relativa esecuzione.

La fattispecie è stata motivata dalla Stazione appaltante mediante richiamo all’art. 132, comma 1, lett. c), del d.lgs. 163/2006, assumendo che il progetto esecutivo predisposto dall’appaltatore - al pari dei livelli progettuali preliminare e definitivo - non prevedeva interventi

di bonifica dell'amianto e che il successivo rinvenimento, avvenuto in corso d'opera, dovesse qualificarsi come evento imprevisto e imprevedibile nella fase progettuale.

Ai fini della verifica dell'effettiva imprevedibilità del rinvenimento, assume rilievo quanto riferito dalla stessa SA, la quale ha evidenziato che, durante lo sviluppo della progettazione esecutiva, il Coordinatore per la Sicurezza in fase di Esecuzione (CSE) aveva segnalato al CSP incaricato dall'appaltatore l'opportunità di prevedere nel PSC specifici test di approfondimento per accertare l'assenza di amianto nell'edificio C1. È stato inoltre evidenziato che l'impresa appaltatrice aveva effettuato campionamenti e analisi a partire dall'avvio del cantiere che non avevano evidenziato la presenza del materiale.

Solo nel corso degli interventi sul primo strato di intonaco del soffitto del secondo piano, il CSE - con verbale di sopralluogo dell'11.7.2023 - ha chiesto all'appaltatore la caratterizzazione del materiale rimosso, in ragione dell'apparente diversa natura dell'intonaco stesso rispetto a quello delle pareti.

In data 27.7.2023 l'appaltatore trasmetteva gli esiti dei controlli dai quali emergeva la presenza di amianto in matrice friabile.

Tale circostanza deve essere valutata alla luce della direttiva 2014/24/UE e del relativo considerando 109 tenendo presente che «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, ...» ciò al fine di accertare il rispetto degli obblighi di diligenza nelle varie fasi progettuali.

Dalla relazione del piano di sicurezza del progetto preliminare risulta che il committente aveva dichiarato che l'edificio era stato oggetto di bonifica amianto, con l'indicazione che il CSP, in sede di elaborazione del PSC, avrebbe dovuto acquisire la relativa documentazione.

Tuttavia, nel PSC del progetto definitivo, pur richiamandosi genericamente le procedure da adottare in caso di rinvenimento di amianto, non risulta acquisita la documentazione attestante eventuali bonifiche pregresse, né risultano effettuate estese indagini o caratterizzazioni dei materiali (intonaci, controsoffitti, ecc.) presenti nell'edificio C1 e potenzialmente a rischio amianto.

La verifica della presenza di amianto in sede di progettazione definitiva si rendeva tanto più necessaria in quanto tale livello progettuale è stato posto a base di gara e doveva includere tutti gli approfondimenti tecnici necessari a prevenire significative variazioni in fase esecutiva, inclusa la determinazione dei costi della sicurezza ai sensi dell'art. 24, comma 3, del d.P.R. 207/2010.

In tal senso, l'art. 100 del d.lgs. 81/2008 impone che il PSC contenga l'analisi dei rischi particolari, tra cui quelli derivanti dall'esposizione a sostanze pericolose, rendendo necessaria una preventiva campionatura, anche in considerazione dell'epoca di costruzione dell'edificio e delle lavorazioni previste.

Nella sostanza, parrebbe potersi rilevare una inadeguata valutazione del rischio amianto già in sede di progettazione definitiva, reiterata nel PSC esecutivo, dove la gestione del rischio è stata formulata in termini meramente eventuali. Il rinvenimento in corso d'opera evidenzia pertanto l'omessa esecuzione delle indagini necessarie, configurando un errore o omissione progettuale ai sensi dell'art. 132, comma 6, del d.lgs. 163/2006, che esclude la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della variante per evento imprevedibile.

L'omissione di indagini e campionature contrasta, altresì, con il principio di precauzione, secondo cui – in presenza di un potenziale rischio per la salute e la sicurezza delle persone – devono essere adottate tutte le misure ragionevolmente idonee a prevenirne gli effetti, anche in assenza di certezza scientifica circa l'effettiva entità del pericolo (art. 191, par. 2, TFUE; artt. 32 e 41 Cost.).

Nel sistema della sicurezza sul lavoro, il d.lgs. 81/2008 recepisce tale principio prevedendo, all'art. 15, tra le misure generali di tutela: la "valutazione di tutti i rischi per la salute e la sicurezza" e la "priorità delle misure di prevenzione rispetto a quelle di protezione".

Non a caso a seguito del ritrovamento, si è resa necessaria la sospensione immediata dei lavori, tenuto conto «del fatto che l'edificio C 1 si trovava allo stato ... completamente privo di infissi e con ampie bucatore sia in copertura che negli impalcati di piano», con l'adozione di misure protettive necessarie ai fini della messa in sicurezza dell'area contaminata.

Tali misure protettive, indispensabili per la tutela dei lavoratori, avrebbero potuto essere evitate o programmate se il rischio fosse stato identificato in fase progettuale.

Né si può sostenere che tali verifiche e campionature potessero essere rinviate alla fase esecutiva, come avvenuto nel caso di specie - i cui risultati potrebbero peraltro essere discutibili non avendo l'impresa appaltatrice rilevato contaminazioni come invero successivamente emerse - soprattutto in presenza di elementi che rendevano prevedibile il rischio.

Al riguardo va osservato che a seguito di tale carenza, i lavori hanno subito ingenti rallentamenti nel corso dell'esecuzione. Va infatti considerato che, come rilevabile dall'Atto di sottomissione afferente alla PdV n. 6 del 24.10.2023, i lavori hanno subito una sospensione prolungata dal 27.7.2023 (data di accertamento della presenza di amianto) al 2.10.2023 identificata come ripresa del cantiere.

Invero, la ripresa dei lavori ha inizialmente riguardato il solo edificio F1, mentre l'edificio C1 è rimasto fermo fino al completamento della bonifica, che è stata affidata con separato contratto ai sensi dell'art. 57, comma 5, lett. a), del d.lgs. 163/2006 alla medesima impresa, conclusasi con il verbale dell'Azienda USL del 2.5.2025.

Ne consegue che anche tale carenza progettuale ha contribuito all'anomalo andamento dei lavori protraendo la durata dei lavori per oltre un anno, sia in relazione alla messa in sicurezza che alle attività di bonifica vere e proprie, affidate con separato contratto.

Affidamenti opere complementari

A seguito del rinvenimento dell'amianto - già analizzato nella PdV n. 6 - l'Amministrazione ha affidato all'impresa appaltatrice le operazioni di bonifica mediante le procedure previste per le opere complementari ai sensi dell'art. 57, comma 5, lett. a) del d.lgs. n. 163/2006.

Un primo affidamento, disposto con atto del 15.12.2023, ha riguardato la rimozione e smaltimento di detriti contaminati, il confinamento dell'edificio C1 e il monitoraggio ambientale, per un importo di € 3.365.009 (categoria OG12). Successivamente, con atto dell'11 giugno 2024, sono state affidate alla medesima impresa la redazione del Piano di lavoro ex art. 256, comma 2, d.lgs. 81/2008 e l'esecuzione delle attività di bonifica previste, per € 4.960.788 (categoria OG12, classifica V).

Riguardo a tali affidamenti, si evidenzia che la citata previsione normativa consente il ricorso a procedura negoziata senza bando per lavori complementari non previsti nel contratto iniziale,

divenuti necessari a seguito di circostanze impreviste, purché tecnicamente o economicamente inseparabili dal contratto principale o strettamente necessari al suo completamento, e nel limite del 50% del valore originario.

A tale riguardo – nell'evidenziare preliminarmente che suscita perplessità la circostanza che per le predette lavorazioni di bonifica/confinamento si sia proceduto con due separate procedure e con il frazionamento degli importi – va osservato che non appare sussistente il presupposto della circostanza “imprevista” posto che la necessità delle bonifiche sembrerebbe riconducibile ad una carenza progettuale legata all'inadeguata valutazione del rischio amianto e alla mancata esecuzione di indagini preventive.

Tali elementi hanno quindi impedito la preventiva programmazione della bonifica nei documenti di gara e non hanno reso possibile l'esecuzione dei necessari interventi di messa in sicurezza del sito, prima dell'effettivo inizio dei lavori.

In particolare, sulla necessità che le lavorazioni di bonifica siano svolte prima dei lavori, si rammenta, in linea generale, che l'art. 249 del d.lgs. 81/2008 prevede altresì che “... Prima di intraprendere lavori di demolizione o di manutenzione, il datore di lavoro adotta, anche chiedendo informazioni ai proprietari dei locali, ogni misura necessaria volta ad individuare la presenza di materiali a potenziale contenuto d'amianto”.

In definitiva, va quindi evidenziato, oltre alle carenze progettuali meglio specificate nel precedente paragrafo, che la circostanza della presenza dell'amianto non risulta “imprevista”, atteso che nell'ambito del PSC il rischio era già contemplato come eventualità, con indicazione delle misure da adottare.

Perizia di Variante n. 7

La PdV n. 7 introduce modifiche alla posizione ed alla sagoma della vasca di laminazione che sono riconducibili ad alcune interferenze connesse allo sviluppo degli altri cantieri operanti nell'area ed al rinvenimento delle fondazioni di un preesistente edificio storico che hanno sostanzialmente determinato la riprogettazione esecutiva del manufatto.

Le modifiche introdotte con la variante hanno riguardato: la demolizione delle fondazioni di un edificio storico preesistente; la realizzazione di diaframmi della vasca interrata; la copertura della vasca tramite elementi prefabbricati in cls precompresso e infine l'impermeabilizzazione dei diaframmi e dei giunti ed hanno comportato un aumento relativo pari a € 1.464.625 ed un incremento del +2,94% con un valore assoluto dei lavori quantificabile in € 2.268.370 (lavorazioni in aumento + lavorazioni in diminuzione + oneri sicurezza + corrispettivo per la progettazione) pari al 4,56%.

In dettaglio, dall'analisi della documentazione di perizia si rileva che, al fine di poter risolvere alcune interferenze con i cantieri limitrofi, la SA e l'impresa/progettista - in un primo momento - avevano ipotizzato di ruotare la vasca di laminazione di 90° rispetto al posizionamento originariamente previsto nel PE.

Tuttavia, a seguito della consegna dell'area, intervenuta in data 27.7.2023, durante l'avvio alla fase di cantierizzazione, nel corso degli scavi preliminari per le verifiche archeologiche, nonché dei sondaggi e delle indagini conoscitive, sono emersi dei pali facenti parte delle fondazioni profonde di un precedente edificio che risultavano interferenti con l'ipotizzata rotazione della vasca.

Per tale motivo, la SA e l'impresa/progettista hanno quindi concordato un nuovo posizionamento planimetrico della vasca e, conseguentemente, una significativa modifica della sagoma della vasca.

In conseguenza di tutto ciò, si è dato corso ad una totale riprogettazione della vasca di laminazione attraverso la quale, pur mantenendo invariato il volume d'acqua previsto da progetto, sono stati integralmente riviste: le quote di ingresso e di recapito delle condotte a servizio della vasca, le opere di sostegno degli scavi, le pareti perimetrali in cemento armato di maggiore consistenza strutturale; diaframmi di supporto per la platea di fondazione.

A tal riguardo, per opportuna completezza, si evidenzia che nell'ambito della perizia è stato riconosciuto all'impresa/progettista un maggior corrispettivo per la progettazione pari a € 98.929.

Orbene, nella sostanza, tale variante sarebbe stata necessitata per risolvere le interferenze derivanti principalmente dai cantieri limitrofi, la cui presenza era già nota in sede di gara e che si sarebbero dovute valutare in sede di progettazione, risultando peraltro previsto nel capitolato speciale, che «tutte le spese derivanti dalle interferenze con altri cantieri limitrofi previsti sia in vicinanza all'area dell'ex Manifattura Tabacchi che all'interno dell'area che prevedrà la realizzazione degli altri lotti funzionali in cui è suddiviso, come indicato nell'oggetto dell'appalto, la realizzazione del Tecnopolo di Bologna» sono a carico dell'Appaltatore e compensati nei prezzi dell'appalto.

Ad ogni buon conto, anche a voler riconoscere la complessità dell'intervento e gli accadimenti che l'hanno interessato, le circostanze sopra descritte in merito al venire in rilievo della presenza nell'area scelta, peraltro in un fase ormai avanzata dell'appalto, di un rilevante numero di pali esistenti facenti parte delle fondazioni profonde di un palazzo storico demolito - che hanno comportato la necessità di variare in misura rilevante le strutture della vasca interrata una volta traslata rispetto al progetto esecutivo - sembrano poter confermare che lo sviluppo della progettazione esecutiva è stata caratterizzata da un quadro conoscitivo delle aree oggetto d'intervento - in larga parte - approssimativo e carente.

Infine, nel caso della PdV n. 7, risulta altresì oggettivamente dissonante la proroga dei tempi concessa per la realizzazione della vasca di laminazione, quantificata nella perizia di variante in ben +237 giorni rispetto ad un tempo contrattuale iniziale pari a 1.005 giorni e a fronte di una variazione economica in aumento solamente pari al +2,94%.

Anomalo andamento dei lavori ed inadeguata gestione dell'appalto

In relazione all'andamento dell'appalto, un primo profilo di anomalia ha riguardato l'avvio dei lavori con riferimento, in primo luogo, alle modalità di consegna degli stessi.

Sul punto si richiamano i plurimi verbali redatti per dare inizio alle opere in modo parziale, a fronte della protratta indisponibilità delle aree di cantiere.

Si fa riferimento al verbale di consegna parziale dei lavori n. 1 in data 8.9.2020, dal quale si è fatto decorrere il termine contrattuale dei lavori di 1.005 (millecinque) giorni naturali e consecutivi, al verbale di consegna parziale n. 2 del 23.11.2020 e al verbale di consegna parziale n. 3 del 19.4.2021.

A tali verbali risultano seguire ulteriori verbali di ripresa in consegna di aree, già immesse nella disponibilità dell'appaltatore, da parte della Regione per far fronte ad ulteriori lavorazioni e/o appalti interferenti di competenza di diversi appaltatori e/o committenza (verbale dell'1.10.2021; verbale del 30.11.2022; cfr. verbale del 7.3.2023).

Solamente con il verbale del 27.7.2023, tre anni dopo la prima consegna dei lavori, è stata affidata all'appaltatore l'area prevista per la realizzazione della vasca di laminazione.

Tutto ciò è avvenuto, nonostante, in data 13.11.2019, fosse stato sottoscritto - in contraddittorio con l'impresa - il verbale di accertamento dell'immediata eseguibilità di tutti i lavori che dava atto di "... condizioni che consentono l'immediata esecuzione dei lavori".

Nel riscontro fornito la Stazione appaltante ha ritenuto di giustificare il proprio operato, in primo luogo rappresentando nella sostanza che "L'esigenza di provvedere a consegne parziali (di cui la prima avvenuta circa 10 mesi dopo il verbale di accertamento – 08/09/2020) è emersa successivamente al verbale di accertamento della immediata eseguibilità del 13/11/2019 per interferenze non prevedibili al momento del già menzionato verbale", facendosi riferimento alle sopravvenute progettazioni dei due Data Center del centro Meteo.

Tale giustificazione non parrebbe coerente – oltre che con il sopra richiamato verbale di accertamento - con la circostanza già nota in merito alla sovrapposizione di lavori, come specificato nel "Capitolato Speciale d'Appalto contrattuale", laddove risulterebbe evidenziato che "l'area dell'ex Manifattura Tabacchi prevede la realizzazione degli altri lotti funzionali in cui è suddivisa l'attuazione del Tecnopolo e pertanto dovranno attuare tutte le azioni miranti alla risoluzione delle interferenze derivanti dai cantieri limitrofi", le cui interferenze avrebbero dovuto essere oggetto di specifica analisi in sede di progettazione esecutiva e di programmazione dei lavori, tenuto conto dei tempi di sviluppo della progettazione esecutiva che si sono inopinatamente prolungati nel tempo.

Anche la deduzione della Stazione appaltante - secondo cui con "le quattro consegne parziali la Stazione appaltante ha messo l'appaltatore nelle condizioni di poter procedere in modo progressivo ed ordinato a tutte le lavorazioni oggetto del contratto in relazione alle sussistenti interferenze coi cantieri limitrofi" – non risulterebbe confermata dalle ripetute consegne parziali e alle riprese in consegna delle aree consegnate, che lascia presumere una non adeguata programmazione delle modalità di risoluzione delle interferenze.

In ogni caso resta confermata la circostanza che, come scritto nell'atto di addendum, per l'esecuzione dei lavori era stata concordata una riduzione della durata dell'appalto in giorni 1.005, decorrenti dal giorno successivo alla consegna dei lavori; riduzione dei tempi che peraltro era stata offerta dall'impresa in sede di richiesta dell'anticipazione del prezzo, concessa nella misura pari al 30% (trenta per cento) dell'importo contrattuale, con il richiamo all'art. 207 del d.l. 34/2020.

Rispetto a tale data di ultimazione, che avrebbe dovuto coincidere in un primo momento con la data dell'11 giugno 2023 – a fronte delle intervenute consegne frazionate per indisponibilità di aree, nonché delle varie sospensioni dei lavori, anche per far fronte alla necessità di redazione di perizie di variante – si osserva che alla data del 30.5.2025 risulta contabilizzato un importo pari ad € 13.277.143, corrispondente al 24,05% dell'importo complessivo dei lavori aggiornato a seguito delle perizie di variante adottate.

Nel riscontro fornito l'Amministrazione, in merito a tale ridotta produzione, ha dato evidenza di ritenere "... che l'andamento del cantiere non sia stato condizionato dalle consegne parziali (e alle sospensioni/riprese dei lavori disposte), come sopra argomentato, ma dai ritardi e dalla scarsa produttività attuata dall'Appaltatore".

In riferimento a tali argomentazioni – ferme restando le predette interferenze e il maggior tempo occorso per la formalizzazione delle varianti - rilevarebbe quanto meno una non corretta

gestione, da parte della Stazione appaltante, del detto ritardo che la stessa pone a carico dell'impresa, in merito all'efficacia delle azioni intraprese per il recupero dei tempi contrattuali.

Si rileva, infatti, che a fronte di tali macroscopici ritardi la Stazione appaltante ha richiamato iniziative di sollecito rivolte dal RUP all'Impresa tra l'estate 2022 e la primavera 2023, risalenti nel tempo e che parrebbero non avere avuto concreti effetti. Anche gli ordini di servizio della D.L., che sono stati prodotti nel corso dell'istruttoria, non paiono avere avuto effetti concreti sull'andamento dell'appalto, sino all'avvio del procedimento di contestazione degli addebiti per grave inadempimento e grave irregolarità ai sensi dell'art. 136 comma 2 del d.lgs. n. 163/2006, che è stato avviato dalla Stazione appaltante al fine di verificare se vi siano i presupposti per procedere ad una risoluzione del contratto, tuttora in itinere.

In realtà, le diverse carenze progettuali sopra descritte hanno impedito il regolare andamento dei lavori, tenuto conto delle necessità derivanti dall'attività di bonifica bellica e delle modifiche sulle opere fondazionali dell'edificio F1 che hanno condizionato l'eseguibilità dei relativi lavori, nonché, da ultimo, la rilevata presenza di amianto che ha determinato la sospensione dei lavori relativi all'edificio C1.

Tale situazione di ridotta produzione, che si è protratta anche nelle fasi successive di sviluppo del cantiere, risulta altresì evidenziata nei verbali del Collegio Consultivo Tecnico mostrando profili di perplessità *“sulle concrete possibilità dell'appaltatore di concludere i lavori nei tempi contrattuali”*.

Sul punto, va altresì osservato che il corretto avanzamento del cantiere risulta pregiudicato da diverse carenze e difettosità delle opere che hanno richiesto una serie di controlli sui manufatti al fine di poter acquisire un più ampio e adeguato livello di conoscenza degli elementi costruttivi realizzati ad esito dei quali, la SA ha rappresentato che sarebbero in corso iniziative per correggere le anomalie rilevate.

A fronte delle accertate carenze e difettosità esecutive, emergono altresì profili di dubbio in merito alla completezza dei controlli, svolti nel corso dell'appalto, sulla regolare esecuzione dei lavori, che spettano in primo luogo al RUP, in attuazione dell'art. 10 del d.lgs. 163/2006, nonché al Direttore dei lavori ai sensi dell'art. 148 del d.P.R. 207/2010 coadiuvato dall'Ufficio di Direzione dei lavori, di cui all'art. 149 del citato Regolamento.

Tali considerazioni sembrerebbero peraltro trovare conferma nell'analisi complessiva della fase di esecuzione dell'opera che, in base alla documentazione resa disponibile in atti, ha evidenziato una lunga serie di difformità e difettosità realizzative.

Da ultimo, sempre in merito all'anomalia della tempistica dell'andamento dell'appalto, va altresì considerato il notevole lasso di tempo concesso all'impresa per l'ultimazione dei lavori per effetto delle proroghe intervenute con la formalizzazione delle varianti, al netto delle sospensioni intervenute.

In particolare, la durata dei lavori, inizialmente stabilita in 1.005 giorni, per effetto delle PdV approvate è stata incrementata di +534 giorni, pari alla metà del tempo contrattuale, di cui +237 giorni riferiti solo alla PdV n.7 a fronte di una variazione economica in aumento solamente pari al +2,94% e con un'incidenza in valore assoluto pari al 4,56%.

Ne consegue la mancanza di proporzionalità anche tra il maggior tempo concesso e l'incremento contrattuale connesso alle varianti, rilevandosi un prolungamento abnorme dei tempi contrattuali, incompatibile con le esigenze di celerità, per le quali erano stati conferiti alla

Regione Emilia-Romagna speciali poteri derogatori previsti dal decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020 n. 77.

Nel caso in esame, sono emersi dunque significativi elementi di anomalia nell'andamento dell'appalto, rilevandosi la non corretta attuazione delle previsioni contrattuali da parte dell'appaltatore, il venire in rilievo di significative carenze progettuali che hanno impedito il regolare avanzamento dell'appalto richiedendo l'adozione di numerose varianti in corso d'opera, la non efficace gestione da parte degli organi di controllo della fase esecutiva dell'appalto, che si traduce in una violazione dei principi generali del codice dei contratti, di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, nonché con i principi costituzionali di buon andamento, sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

In data 4 marzo 2026

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

Di rilevare:

- l'anomalo andamento della fase di progettazione esecutiva, determinato dai ritardi dell'impresa nell'elaborazione del progetto e nel suo adeguamento ai rilievi dell'organismo di verifica, che hanno comportato una protrazione della fase progettuale per circa tre anni rispetto al termine contrattuale inizialmente fissato in 150 giorni, al netto delle proroghe e sospensioni concesse, nonché la mancata corretta applicazione, da parte della Stazione appaltante, delle disposizioni contrattuali in materia di penali previste nel contratto di appalto e nell'atto di addendum per i ritardi nel completamento della progettazione esecutiva;
- carenze progettuali afferenti sia alla progettazione definitiva posta a base di gara sia alla progettazione esecutiva elaborata dall'impresa, con particolare riferimento alla non adeguata valutazione dei rischi per la sicurezza dei lavoratori e alla mancata corretta applicazione del principio di precauzione, che attribuisce priorità alle misure di prevenzione rispetto a quelle di protezione, a fronte del mancato svolgimento delle necessarie indagini e campionature finalizzate alla verifica della presenza di amianto, rischio emerso successivamente in fase esecutiva, tenuto peraltro conto della non adeguata valutazione del rischio bellico in sede progettuale;
- la carenza dei presupposti per il riconoscimento delle varianti apportate in corso d'opera, risultato contestabile il presupposto afferente all'insorgenza di circostanze sopravvenute ed imprevedibili, tenuto conto che la quasi totalità delle perizie di variante approvate risulterebbero riconducibili ad una non sufficientemente approfondita valutazione preventiva dello stato di fatto ante operam, ovvero alla carenza di indagini, saggi e campionature da svolgere necessariamente prima dell'avvio dei lavori per una corretta progettazione dell'opera;
- l'anomalo andamento dell'appalto nella fase esecutiva, caratterizzato da una evidente sottoproduzione rispetto al cronoprogramma contrattuale, riconducibile sia alla protratta indisponibilità delle aree di cantiere - impegnate per ulteriori lavorazioni e appalti interferenti di competenza di diversi operatori e/o della committenza - sia a inadempienze dell'impresa nel corretto e regolare avanzamento delle lavorazioni, prospettandosi altresì

profili di dubbio in merito alla completezza dei controlli, svolti nel corso dell'appalto, sulla regolare esecuzione dei lavori, da parte del RUP, in attuazione dell'art. 10 del d.lgs. 163/2006, nonché del Direttore dei lavori ai sensi dell'art. 148 del d.P.R. 207/2010 coadiuvato dall'Ufficio di Direzione dei lavori, di cui all'art. 149 del citato Regolamento.

Invita la Stazione Appaltante:

- ad attivare tutte le iniziative necessarie per superare la fase di stallo dell'appalto, valutando in merito ai presupposti per la risoluzione del contratto in danno dell'impresa ex art. 136, comma 2 del d.lgs. n. 163/2006, anche previa acquisizione del Parere del CCT attualmente previsto dall'art. 216 del d.lgs. 36/2023, ovvero alla possibilità di proseguire l'appalto con l'impresa avente causa, previa sollecita definizione delle problematiche progettuali ancora pendenti, al fine di consentire la corretta programmazione e l'adeguata 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 trasmettere la suddetta deliberazione alla Stazione Appaltante Regione Emilia-Romagna, nello specifico, al Direttore della Direzione Generale Conoscenza, Ricerca, Lavoro, Imprese; al RUP e Dirigente dell'Area di Progetto del Tecnopolo Manifattura Tabacchi; 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.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 10 marzo 2026

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente