



DELIBERA N. 396

Del 6 settembre 2023.

Fasc. Anac n. 2843/2022

### Oggetto:

Progetto di ristrutturazione e riqualificazione dell'Azienda Ospedaliera Universitaria (AOU) Policlinico Umberto 1 di Roma – importo complessivo del finanziamento € 241.879.844,46- Fondi PNRR per miglioramento strutturale e la messa in sicurezza degli edifici ospedalieri - importo complessivo del finanziamento € 30.000.000,00.

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

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

### Premessa

Con nota prot. n. 51662 in data 24/06/2022 sono state preliminarmente chieste al Direttore Generale del Policlinico informazioni ed aggiornamenti in merito allo stato attuativo del complessivo progetto di ristrutturazione e riqualificazione del Policlinico Umberto I, nonché in relazione alle attività riferibili ai fondi del PNRR.

Con nota assunta al protocollo n. 60093 in data 22/07/2022 perveniva la risposta del Direttore del Policlinico. A seguito di esame degli atti e delle informazioni ricevute l'Ufficio di Vigilanza dell'Autorità con nota prot. n. 64592 in data 05/08/2022, avviava un'istruttoria "finalizzata alla valutazione del corretto utilizzo delle risorse fino ad oggi stanziato per la riqualificazione del nosocomio, nel rispetto dei principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti di cui all'art. 30 del d.lgs 50/2016 nonché del principio di buon andamento dell'Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione e delle norme sui contratti pubblici applicabili".

L'Amministrazione rispondeva con nota assunta al prot. n. 72483 del 13/09/2022 altresì trasmettendo la documentazione richiesta con la nota di avvio istruttoria.

Esaminati gli atti l'Ufficio di Vigilanza ha rilevato le criticità che, preliminarmente sottoposte all'approvazione del Consiglio dell'Autorità ai sensi dell'art. 20 del Regolamento di Vigilanza, sono confluite nella Comunicazione di Risultanze Istruttorie (CRI) trasmessa alla Stazione Appaltante con nota prot. n. 28017 del 07/04/2023.

In data 19/05/2023 con nota assunta al prot. n. 38596 sono pervenute le controdeduzioni dell'Amministrazione.



## Fatto

*Ristrutturazione del Policlinico Umberto I – lavori finanziati con fondi di cui alla legge 23 dicembre 1998, n. 448, legge 11 marzo 1988, n. 67 e fondi Regionali.*

Al fine di riorganizzare e riqualificare l'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani la legge 23 dicembre 1998, n. 448 ha previsto, al comma 1 dell'art. 71, la predisposizione di un Piano straordinario di interventi da realizzare su proposta del Ministero della sanità.

Il Policlinico Umberto I è tra i destinatari di parte dei suddetti fondi che, originariamente commisurati al fabbisogno necessario ad intervenire su tutti i fabbricati del complesso ospedaliero, sono divenuti, negli anni, appena sufficienti alla ristrutturazione di 17 edifici dei 46 che compongono l'intero "Quadrilatero".

In particolare, come rilevato anche in un'indagine condotta dalla Corte dei Conti (Deliberazione del 12 gennaio 2021, n. 2/2021/G)<sup>1</sup> risulta che, per il predetto nosocomio, dall'istituzione del Programma straordinario fino ad oggi, sono stati presentati diversi progetti; il primo progetto è stato presentato alla Commissione nominata ai sensi dell'art. 71 comma 2 Legge 448/1998, istituita presso la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e nominata dall'allora Ministro della sanità.

Dall'anno 2000 in poi, risultano effettuati ulteriori studi e presentati numerosi documenti preliminari alla progettazione<sup>2</sup> che si riportano sinteticamente nel seguito al fine di fornire una ricostruzione storica dei numerosi e complessi eventi che maggiormente hanno caratterizzato l'iter approvativo del progetto in esame.

**Gennaio 2000:** Documento Preliminare alla Progettazione, redatto da "ITACA - Dipartimento Industrial Design, Tecnologia nell'Architettura e Cultura dell'Ambiente" dell'Università Sapienza di Roma che prevedeva la conservazione dei fabbricati del Podesti (progettista originario del Policlinico) che si sviluppano lungo il fronte del Viale del Policlinico e la sostanziale demolizione dei restanti edifici; tale documento, oggetto di pre-conferenza dei servizi, alla quale non ha partecipato né prodotto parere la Soprintendenza ai BB.AA. e PP. (Beni Architettonici e Paesaggistici) non ha mai avuto un Nulla Osta definitivo;

**Dicembre 2003:** Documento Preliminare alla Progettazione redatto dal Prof. Ing. [omissis], che prevedeva la conservazione degli edifici sul Viale del Policlinico e dei tre edifici "storici" su Viale Regina Margherita (Clinica ostetrica, Clinica pediatrica, Patologia generale) e la demolizione del resto dei fabbricati con ricostruzione di nuovi corpi di fabbrica. Per la realizzazione delle opere, ed a causa della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili con la legge 448/98 in rapporto ai fabbisogni, lo studio prevedeva la costituzione di una società pubblico/privata di gestione dei servizi che, con i canoni che avrebbe percepito, avrebbe finanziato la differenza necessaria a coprire tutti i costi di costruzione;

**Novembre 2004:** L'Amministrazione, non soddisfatta della proposta progettuale del 2003, ha redatto un nuovo Documento Preliminare alla Progettazione che risulta sviluppato dall'Ing. [omissis], destinatario di

---

<sup>1</sup> Effettuata con l'ausilio di Agenas - Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali e della Guardia di Finanza. Parte della ricostruzione fattuale è stata operata sulla base dei dati rilevabili dalla delibera della Corte dei Conti nonché dagli elaborati rinvenuti sul sito della piattaforma Stella della Regione Lazio relativi alla gara per l'affidamento dei Servizi di aggiornamento della progettazione di fattibilità tecnico-economica, di progettazione definitiva, di progettazione esecutiva e di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, relativamente all'intervento di rimodulazione della prima fase esecutiva del piano di riorganizzazione e ristrutturazione del Policlinico Umberto I di Roma - CIG: 8119780E6A

<sup>2</sup> Come rilevabili dalla deliberazione n. 76/2016 del Responsabile della U.O.C. Ingegneria Ospedaliera del Policlinico Umberto I relativa alla conferenza dei servizi su Progetto Preliminare e successive deliberazioni.



incarico di consulenza non specificamente orientato alla redazione progettuale. Lo studio prevedeva l'utilizzazione degli edifici esistenti, ma anche la riduzione dei posti letto ad un totale di 900. Tale studio è stato ritenuto dall'Azienda carente in riferimento all'organizzazione funzionale, in relazione al programma di riduzione dei costi di gestione, talché risulta che l'Azienda, anche alla luce dei nuovi indirizzi gestionali stabiliti dalla Regione Lazio, abbia proceduto ad incaricare direttamente il Direttore del Dipartimento Servizi Tecnici dell'Azienda Policlinico Umberto I Tecnica, Arch. [omissis], di redigere un nuovo ed ulteriore studio preliminare alla progettazione;

**Gennaio 2006:** Il Documento Preliminare alla progettazione redatto dall'arch. [omissis] prevedeva la conservazione degli immobili storici sui fronti di Viale del Policlinico e di Viale Regina Margherita, e la demolizione integrale del resto degli edifici, che corrispondono a circa il 50% della intera volumetria dell'Ospedale. Il Documento è stato inviato alla Regione Lazio in data 02.08.2007 e la stessa ha richiesto integrazioni che sono state apportate. La realizzazione delle opere prevedeva, anche in questo caso, il ricorso a finanziamenti privati. Per procedere poi nel nuovo programma l'Azienda, sulla base dello studio predisposto, ha indetto un concorso di progettazione che ha selezionato un progetto che prevedeva la sostanziale demolizione dell'insieme dei fabbricati centrali del complesso.

**Giugno 2009:** con Decreto del Ministero dei Beni Culturali del 25 giugno 2009 è stato imposto un vincolo su buona parte dei fabbricati del "quadrilatero" che comportato la necessità di rivedere gli studi fino a quel momento predisposti. La Direzione Aziendale pro tempore ha dato mandato quindi di far predisporre una nuova progettazione che valutasse di utilizzare esclusivamente i finanziamenti disponibili e contemplasse esclusivamente un intervento conservativo dei fabbricati "vincolati".

**Dicembre 2013:** Studio Preliminare alla Progettazione del tavolo tecnico istituito tra Università Sapienza e Policlinico – "Del. 145/13" che, a seguito di preventivi riscontri con l'Amministrazione Regionale per il nuovo assetto dell'assistenza sanitaria, con le Soprintendenze, con i VV.F., con il Demanio, è stato sviluppato sulla base di aggiornate esigenze funzionali; lo studio è stato approvato dalla Regione Lazio con DCA 187 del 28 maggio 2014 lo studio è stato approvato dalla Regione Lazio con DCA 187 del 28 maggio 2014. Con lo stesso DCA è stato ripianato ed integrato il complesso dei finanziamenti disponibili secondo il seguente schema:

#### Progetto Preliminare

Importo complessivo del Finanziamento	€ 241.879.844,46	
Importo finanziamento a carico dello Stato	€ 103.495.798,78	ex art. 71 L. 448/98
	€ 46.579.023,95	ex art. 20 L. 67/88 III Fase
Importo finanziamento a carico della Regione	€ 88.750.733,71	ex art. 71 L. 448/98
	€ 2.451.527,58	ex art. 20 L. 67/88 III Fase
Importo finanziamento da Privati	€ 602.760,44	



Lo Studio è stato anche oggetto di positiva valutazione da parte del Nucleo di Valutazione Nazionale del Ministero della Salute<sup>3</sup>, in data 04 giugno 2015, ed è stato propedeutico alla progettazione preliminare.

**Settembre 2015:** Progetto Preliminare del "tavolo tecnico istituito tra Università Sapienza e Policlinico - Del. 145/13", che consiste nel successivo sviluppo dello studio preliminare del dicembre 2013, che è stato oggetto di esame da parte della Conferenza di Servizi, convocata ai sensi dell'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. in data 29 settembre 2015.

**Febbraio 2016:** con delibera 76 del 08/02/2016 è stato ratificato l'esito della suddetta Conferenza dei Servizi, subordinato al recepimento delle prescrizioni degli Enti che tra i convocati hanno espresso parere condizionato; è stato altresì deliberato di recepire l'ulteriore parere emanato dalla Soprintendenza ai Beni Architettonici, in data 22 dicembre 2015, e di "*dare mandato ai competenti Uffici per l'aggiornamento progettuale che recepisca le raccomandazioni/prescrizioni delle Amministrazioni invitate alla Conferenza dei Servizi, per il successivo invio alla Regione Lazio e l'attivazione delle procedure di gara per l'affidamento degli appalti*";

Nella delibera suddetta fra l'altro si legge "*che il Progetto di ristrutturazione del Policlinico, originariamente orientato alla ristrutturazione integrale di tutti gli edifici che compongono il "quadrilatero" e che avrebbe richiesto disponibilità per oltre € 500.000.000,00, è stato necessariamente reindirizzato, su indicazioni della Regione Lazio, alla concretizzazione di interventi più contenuti, compatibili con i finanziamenti effettivamente disponibili e mirati a realizzare, su 17 fabbricati, un'"articolazione distributiva e funzionale di un presidio per acuti di eccellenza ..."; ed inoltre "*CHE la realizzazione dei lavori di ristrutturazione, allo stato attuale delle previsioni condivise con la Regione Lazio (DCA 187/14), sarà suddivisa in tre fasi operative, ....*"; **la prima fase** comprende lavori relativi a circa 10 edifici oltre opere fognarie e varie altre, per un importo complessivo pari euro 138.436.979,62; **la seconda fase** è relativa alla realizzazione di altri 7 edifici oltre i collegamenti epigei per un importo pari euro 35.888.451,12; **la terza fase** prevede il rifacimento di due ulteriori edifici per un importo pari a euro 50.884.245,98, l'importo complessivo delle tre fasi è quindi complessivamente pari € 225.209.676,72.*

**Luglio 2016:** con delibera 639 del 27 luglio 2016 vengono recepite ed approvate le modifiche/integrazioni apportate al progetto preliminare effettuate a seguito dei pareri degli Enti formulate in sede di Conferenza dei Servizi; il progetto così integrato viene inoltrato al Nucleo di Valutazione Edilizia Sanitaria della Regione Lazio;

**Aprile 2018:** con nota prot. n. 0014818 del 20/04/2018, inoltrata alla Regione Lazio Direzione Regionale Salute e Integrazione, la Direzione Sanitaria del Policlinico facendo riferimento ad una riunione tenutasi presso il Nucleo di Valutazione Regionale in data 04 ottobre 2016, forniva specificazioni fra l'altro sugli interventi a farsi in relazione alla *sistemazione futura del CUP centrale dell'ospedale...Numero delle camere operatorie attualmente in esercizio e numero delle camere operatorie a ristrutturazione completata...*;

**Maggio 2018:** con nota prot. n. 0018257 del 23/05/2018 "*Il Nucleo di Valutazione Regionale, nella seduta del 08/05/2018, esaminata la documentazione integrativa trasmessa, ... ritiene che non sussistano condizioni ostative al proseguimento della procedura di attivazione dei finanziamenti...*"

---

<sup>3</sup> Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del ministero della Salute è stato istituito in attuazione dell'articolo 1 della Legge 144/1999. Il Nucleo esprime pareri obbligatori fra l'altro sugli interventi di realizzazione di nuovi ospedali e progetti di ristrutturazione.



**Luglio 2018:** con nota pec prot. n. 0023235 del 3 luglio 2018 è stata indetta la Conferenza dei servizi decisoria ex art. 14, c. 2, legge n. 241/1990, in forma semplificata e asincrona avente per oggetto "*approvazione del piano di riorganizzazione e ristrutturazione definitivo del policlinico Umberto I : verifica delle integrazioni apportate al progetto*", invitando a parteciparvi le Amministrazioni coinvolte; con Deliberazione n. 0000710 del **09/08/2018** il Direttore Generale determinava la **conclusione positiva della Conferenza di servizi decisoria;**

**Febbraio 2019:** con Deliberazione del Direttore Generale n. 0000117 del 13/02/2019 veniva effettuata una prima rimodulazione della prima fase esecutiva del piano di riorganizzazione e ristrutturazione del policlinico; nell'agosto 2019 con Deliberazione del Direttore Generale n. 0000741 del 08/08/2019 veniva effettuata una integrazione della precedente rimodulazione dei finanziamenti della prima fase esecutiva;

**Ottobre 2019:** con Deliberazione del Direttore Generale n. 0000948 del 22/10/2019 veniva effettuata una ulteriore integrazione della prima fase esecutiva del piano di riorganizzazione e ristrutturazione del policlinico Umberto I relativamente alla realizzazione dei collegamenti epigei che interessano gli edifici oggetto d'intervento introducendo nell'ambito della I FASE ESECUTIVA, anche i collegamenti epigei che interessano gli edifici, per un importo economico stimato pari a € 1.457.592,37 compreso sicurezza, oneri e IVA;

**Novembre 2019:** in data 29/11/2019 veniva bandita la gara con Procedura aperta, con modalità telematica, per l'affidamento dei Servizi di aggiornamento della progettazione di fattibilità tecnico-economica, di progettazione definitiva, di progettazione esecutiva e di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, relativamente all'intervento di rimodulazione della prima fase esecutiva del piano che prevedeva in ultimo lavori di ristrutturazione di 5 edifici e di demolizione di alcuni padiglioni e superfetazioni realizzate negli anni per un importo finanziato pari a € 65.128.951,29.

L'importo a base di gara per la progettazione delle suddette opere è stato posto pari a euro 3.012.924,05; l'appalto di servizi è stato aggiudicato all'R.T.I. [omissis] per un importo contrattuale pari a 2.090.969,29 €. Allo stato è in corso la progettazione esecutiva degli interventi.

In definitiva ad oggi la situazione complessiva degli interventi relativi alle tre fasi è riportata nella tabella che segue elaborata sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione con le note del luglio e del settembre 2022, dalla quale si evince lo stato attuale delle progettazioni per i vari edifici per le varie fasi e la data presunta di attivazione dei cantieri.



INTERVENTO	APPALTO	STATO DELL'APPALTO	Data presunta attivazione cantieri
<b>FASE 1</b>			
Sale Operatorie Vari edifici	Affidamento della progettazione esecutiva	concluso - è in corso la procedura negoziata per l'affidamento dei lavori (CIG 93836007AE)	ott-22
Messa a norma ipogee DGR 514/11	Affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori (appalto integrato)	in corso - conclusa la fase di progettazione	set-22
<b>FASE 2</b>			
EDIFICIO 1 - Clinica Oculistica	Affidamento dell'aggiornamento della fattibilità tecnico-economica, della progettazione definitiva e della progettazione esecutiva e successivo affidamento servizi di verifica	in corso di progettazione esecutiva	mar-23
EDIFICIO 35 - Ginecologia 2° piano parte - Ostetricia		in corso di progettazione esecutiva	gen-25
EDIFICIO 8 - I Clinica Chirurgica "Valdoni" (1 reparto)		progettazione esecutiva conclusa - in fase di verifica	gen-25
COLLEGAMENTI EPIGEI (CE1)		progettazione esecutiva conclusa - in fase di verifica	dic-24
EDIFICIO 26 - Radiologia centrale		progettazione esecutiva conclusa - in fase di verifica	mar-23
EDIFICIO 28 - Laboratori e Centro Trasfusioni		progettazione esecutiva in ultimazione - in fase di verifica	apr-24
COLLEGAMENTI EPIGEI (CE4)		progettazione esecutiva conclusa - in fase di verifica	ago-25
DEMOLIZIONI SUPERFETAZIONI - parte 1		progettazione esecutiva conclusa - in fase di verifica	mar-25
<b>FASE 3</b>			
EDIFICIO 17 - Pad. V	da affidare in atto d'obbligo al R.T.I. Mythos che sta seguendo la progettazione della fase 2		apr-24
EDIFICIO 13 - Pad. I	da affidare attraverso Centrale unica di committenza Invitalia S.p.A.		mar-25
EDIFICIO 14 - Pad. II			mar-25
EDIFICIO 15 - Pad. III			apr-26
EDIFICIO 22 - DEA e Blocco Operatorio			mar-25
EDIFICIO 21 - Clinica Otorinolaringoiatrica - Farmacia			lug-27
EDIFICIO 33 - Camera Mortuaria			lug-27
EDIFICIO 16 - Pad. IV			lug-27
EDIFICIO 16 - Pad. IV			lug-27
EDIFICIO 18 - Pad. VI			lug-27
EDIFICIO 19 - Pad. VII			lug-27
EDIFICIO 20 - Pad. VIII			lug-27
EDIFICIO 5 - II Clinica Medica			giu-29
EDIFICIO 6 - I Clinica Medica			giu-29
EDIFICIO 6A - Torre di ricerca			giu-29
EDIFICIO 7 - Clinica Dermatologica			giu-29
COLLEGAMENTI EPIGEI (RESIDUI)			giu-29
Opere adeguamento reti e integrazione opp.imp.			feb-25
Opere fognarie			feb-25
DEMOLIZIONI SUPERFETAZIONI - parte 2		lug-27	



### *Ristrutturazione del Policlinico Umberto I – Lavori finanziati con fondi PNRR e PNC*

Come è noto i progetti di investimento del PNRR sono suddivisi in 16 componenti, raggruppate a loro volta in 6 missioni, la sesta Missione riguarda la Salute cui compete un investimento complessivamente pari a 6 miliardi di Euro.

Gli investimenti proposti con il Piano in quest'area sono suddivisi in due componenti (C).

- M6C1 – Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale
- M6C2 – Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario

Il miglioramento delle prestazioni erogate sul territorio è perseguito tra l'altro attraverso il potenziamento e la creazione di **strutture e presidi territoriali** come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità.

In tale contesto il Policlinico Umberto I è risultato beneficiario di 30 milioni di euro, 20 dei quali da impiegare per l'acquisto di attrezzature e i restanti 10 per l'adeguamento antisismico e la realizzazione dell'ospedale di comunità e Centrale operativa territoriale.

Gli interventi in questione sono nello specifico i seguenti:

- Edificio 31- VI Cl. Medica - PO2 Ospedale della Comunità (ODE)
- Edificio 31- VI Cl. Medica – PTE Centrale Operativa Territoriale (COT)
- Edificio 34 - III Clinica chirurgica Miglioramento sismico
- Edificio 36 - Clinica pediatrica PNC- M6C2 Miglioramento sismico
- Edificio 38 - Anatomia Patologica PNC-M6C2 Gara progettazione Miglioramento sismico

La progettazione relativa a tali interventi è attualmente ancora a livello di studio di fattibilità, la gara per l'affidamento di accordi quadro per i servizi di progettazione e verifica degli interventi relativi al PNRR in ambito sanitario per la Regione Lazio - tra cui anche gli interventi suddetti - è gestita dalla Centrale Acquisti della Regione Lazio STELLA ed è stata avviata in data 03.05.2022, mentre la gara per l'affidamento dei lavori mediante appalto integrato e per il collaudo sarà successivamente gestita da INVITALIA.

L'avvio dei lavori è previsto nel novembre 2023.

Per ciascuno dei suddetti edifici sono previsti interventi di miglioramento sismico e adeguamento impiantistico.

PNRR			
INTERVENTO	APPALTO	STATO DELL'APPALTO	Data presunta attivazione cantieri
EDIFICIO 31 - VI Clinica medica P02 ODC	gara in fase di affidamento del servizio di progettazione e di verifica da parte della Centrale Acquisti Regione Lazio		sett. 2023
EDIFICIO 31 - VI Clinica medica PTE CDC			sett. 2023
EDIFICIO 34 - III Clinica chirurgica Miglioramento sismico			nov. 2023
EDIFICIO 36 - Clinica pediatrica Miglioramento sismico			nov. 2023
EDIFICIO 38 - anatomia patologica Miglioramento sismico			nov. 2023

Sono stati acquisiti agli atti istruttori gli studi di fattibilità dei suddetti interventi. Per essi è prevista l'omissione del livello progettuale definitivo. Da quanto rilevabile dal sito istituzionale della Regione la gara è stata aggiudicata al [omissis].



## Diritto

In relazione alla complessiva ristrutturazione del Policlinico Umberto I – lavori finanziati con fondi di cui alla legge 23 dicembre 1998, n. 448, legge 11 marzo 1988, n. 67 e fondi Regionali - sono state rilevate a seguito di istruttoria le seguenti criticità

### **1. Generali ritardi di progettazione ed attuazione degli interventi finanziati**

La vicenda relativa ai lavori di ristrutturazione del Policlinico Umberto I, finanziati con i fondi sopra indicati, è già stata oggetto di attenzione da parte della Corte dei Conti con Deliberazione 12 gennaio 2021, n. 2/2021/G che – nell’ambito del complessivo studio relativo allo stato di utilizzo dei finanziamenti della legge 448/98- ha fra l’altro rilevato che: *“...con riferimento alla realizzazione del c.d. Piano per Roma, che prevedeva il completamento dell’Ospedale S. Andrea ed importanti lavori di riqualificazione del Policlinico Umberto I, è emerso che, seppur in entrambi i casi gli interventi non siano stati ultimati, per il S. Andrea le opere sono prossime alla conclusione (si sta provvedendo alla realizzazione dell’ultimo corpo di fabbrica). Invece, per i lavori programmati al Policlinico Umberto I, dopo innumerevoli modifiche progettuali, motivate dall’evolversi di particolari esigenze tecniche ... non si è ancora provveduto alla concreta realizzazione delle opere che, attualmente, sono in fase di progettazione esecutiva. Il costo complessivo previsto per gli specifici interventi ammonta ad oltre 100 milioni di euro, però, dopo oltre venti anni, sono stati spesi soltanto circa 5 milioni euro (occorsi unicamente per far fronte al saldo delle spese tecniche iniziali).”*

Riguardo le motivazioni che hanno condotto al ritardo di oltre un ventennio nell’utilizzo dei fondi stanziati la Corte nella propria delibera ha rilevato: *“Dall’indagine si è potuto constatare che, per il predetto nosocomio, dall’istituzione del Programma straordinario fino ad oggi, sono stati presentati ben cinque diversi progetti (quello iniziale oltre a quattro modificativi) .... le vicende che hanno interessato il Policlinico Umberto I sono state molteplici e ad elevata complessità traducendosi, di fatto, in un continuo susseguirsi di soluzioni progettuali di cui non è agevole percepirne la ratio e la reale portata; eccezion fatta per la prima modifica al progetto del 2002 che era stata richiesta dalla sovrintendenza alle belle arti e resasi necessaria per salvaguardare l’architettura storica dei Padiglioni del Policlinico ... Secondo il ministero le variazioni progettuali intervenute nel corso di più di un decennio lasciano perplessi soprattutto sulla loro reale opportunità, apparendo probabilmente più il frutto di scelte politiche (intervenute con il susseguirsi delle varie Giunte), che di ponderate valutazioni delle concrete esigenze sanitarie della capitale. A tal proposito si può ritenere che, in questi anni, per l’Umberto I, non sia stata colta la possibilità di risolvere molte delle problematiche che affliggono questo nosocomio, per renderlo maggiormente efficiente e aderente alle necessità del grande bacino di utenza che è chiamato a servire.”*

Nell’arco di oltre due anni la situazione non pare si sia sostanzialmente modificata; le opere – quelle della cosiddetta fase 2 – sono ancora in fase di progettazione esecutiva, mentre per le opere relative alla fase 3 la progettazione non è stata ancora avviata.

Anche l’appalto di servizi di progettazione della fase 2 aggiudicato all’[omissis] il cui bando risulta pubblicato nel febbraio 2020 pare essere in ritardo constatato che la progettazione risulta ancora in corso.

È stata contestata altresì la possibile insufficienza del personale tecnico necessario per seguire le complesse procedure inerenti il progetto di rivalutazione del Policlinico, circostanza in parte già rilevata al tempo dalla stessa Corte dei Conti alla quale era stato riferito dell’avvio di procedure concorsuali per la selezione di personale adibito allo scopo.



Risulta oggi che in esito alle suddette procedure sono stati acquisiti solamente tre ingegneri dirigenti – peraltro investiti anche della realizzazione degli interventi del PNRR connotati da carattere di urgenza - ed un consulente esterno.

A tali osservazioni la S.A. ha controdedotto riferendo che: *“Nell'ultimo monitoraggio inviato alla Regione Lazio (poi inviato dalla stessa al Ministero Della Salute) sono stati preannunciati ritardi in merito alla fase 2 e 3 della porzione di piano di riorganizzazione finanziato dall'art.71 L.448/98, dovuti fundamentalmente alla scarsità delle risorse per la realizzazione dell'opera a causa dell'aumento dei prezzi generato sia dalla Pandemia che dalla situazione geopolitica internazionale nonché dall'innalzamento del tasso di inflazione dal 1998 ad oggi, il tutto comprovato dai computi metrico-estimativi generati dall'esecuzione della progettazione esecutiva di fase 2.*

*Per quanto concerne fase 2 finanziata dall'art. 20 L.67/88 (edifici 26 e 28) i progetti sono al vaglio del Nucleo di Valutazione Regionale da oltre due mesi e, certamente, fino a quando non si avrà l'ammissione al finanziamento non vi sarà modo di attivare la convenzione con Invitalia per le prime gare d'appalto lavori, individuazione del DL, del CSE e COLLAUDO; come noto è difatti necessario per l'attivazione della convenzione per l'esecuzione delle gare di appalto avere la quantificazione precisa del costo dell'opera e dunque un progetto esecutivo approvato dal Nucleo di Valutazione della Regione Lazio anche al fine di mettere a base d'asta le corrette parcelle dei professionisti.*

*Dunque l'ultimo cronoprogramma ufficiale è stato inviato al Ministero il 21/04/2021 che si allega (All.1) insieme alla corrispondenza; il cronoprogramma presentato era vincolato ad alcune fondamentali premesse in merito alla istituzione di un ufficio di scopo dedicato esclusivamente al Masterplan e l'esternalizzazione di tutte le gare d'appalto.*

*A seguito di tale corrispondenza con il Ministero, a più riprese si è proceduto a rappresentare alla Regione Lazio gli ulteriori ritardi anche nella progettazione esecutiva degli interventi, derivanti dalle più svariate motivazioni tecniche e generati anche dai ritardi nelle risposte da parte degli Enti chiamati a esprimere il parere al di fuori della Conferenza dei Servizi (Soprintendenza alle belle Arti - Archeologica, Vigili del Fuoco, Comune di Roma Dipartimento Urbanistica); ...”.*

In merito a quanto riferito dall'Amministrazione ospedaliera si osserva che nella sopracitata nota del 21/04/2021 - inviata dal direttore del policlinico pro tempore alla Regione Lazio e da quest'ultima al Ministero della salute Direzione Generale della Programmazione sanitaria - relativamente al cronoprogramma degli interventi di cui al masterplan a tale data aggiornato, per quanto riguarda la FASE 2 e la FASE 3 si legge: *“Lo sviluppo delle attività descritte ed il rispetto dei tempi indicati nel cronoprogramma sarebbero favorite dall'applicazione di soluzioni ed iniziative di carattere straordinario come quelle di seguito brevemente rappresentate:*

- 1. Esperimento della maggior parte delle procedure di gara da parte di Centrali di Committenza (INVITALIA/CONSIP);*
- 2. Istituzione di un Ufficio di Scopo (Project Management) deputato per il tempo strettamente necessario all'attuazione dell'opera: l'Ufficio sarà deputato alla supervisione, controllo e alta sorveglianza degli Uffici di direzione lavori e collaudo, istituiti con le gare precedentemente indicate. Tale Ufficio si prevede debba avere a regime la seguente dotazione di risorse umane e strumentali:*
  - a. N. 1 project manager laureato (in fase di selezione);*
  - b. N. 3 tecnici laureati dotati di specifiche competenze tecniche, in gestione di appalti complessi, per l'alta sorveglianza degli uffici di direzione lavori;*



- c. N. 6 tecnici almeno diplomati dotati di specifiche competenze tecniche, per la sorveglianza cantieri e il coordinamento logistico;*
- d. N. 3 funzionari amministrativi, per l'affiancamento nelle procedure amministrative e gestione dei contratti;*
- e. Risorse logistiche e strumentali proporzionate, nella dotazione di uffici, hardware e software;*
- f. È inoltre intenzione dell'Azienda affiancare personale afferente alla Direzione Sanitaria in staff a tale Ufficio, con le competenze e le qualifiche necessarie a dirimere gli aspetti interferenti con l'attività ospedaliera (igiene e tecnica ospedaliera)...”.*

Risulta dunque che le risorse richieste dall'Amministrazione ospedaliera alla Regione, per il *rispetto dei tempi indicati nel cronoprogramma*, erano in realtà ben maggiori di quelle fino ad oggi acquisite; tali richieste, da quanto riscontrabile in atti acquisiti, risultano ancora oggi inevase con prevedibili sfavorevoli conseguenze sul futuro delle attività come previste nel cronoprogramma presentato.

La carenza di personale tecnico specificatamente adibito alla realizzazione delle opere di cui al masterplan si ritiene che abbia contribuito in misura probante ai ritardi fino ad oggi accumulati.

## **2. Specifici ritardi di attivazione delle procedure di appalto**

Da quanto rilevabile dai dati forniti dalla S.A. il concreto avvio dei cantieri per la seconda fase è atteso tra il marzo del 2023 e l'agosto del 2025; in particolare i lavori relativi all'edificio della radiologia e all'edificio dei laboratori/centro trasfusioni si sarebbero dovuti avviare entro marzo 2023 e pertanto, almeno per tali manufatti, le procedure di affidamento dei lavori avrebbero dovuto essere già espletate. Posto che l'Azienda ospedaliera intende ricorrere alla Centrale di Committenza Invitalia S.p.A., con la quale sta stipulando apposita convenzione per l'affidamento dei lavori, dei servizi tecnici di Direzione Lavori, Coordinamento della Sicurezza in fase di esecuzione e Collaudo, nonché gli incarichi professionali per la nomina del Collegio Consultivo Tecnico, è stato chiesto all'Amministrazione di fornire chiarimenti al riguardo con particolare riferimento ai tempi previsti per la stipula della suddetta convenzione per l'espletamento dei bandi, e conseguente previsione del rispetto dei tempi di avvio dei cantieri come indicati nella tabella sopra riportata trasmessa a questa Autorità.

Al riguardo la Stazione Appaltante ha riferito che *“...gli edifici 26 e 28 (finanziati art.20 L.67/88) i cui progetti esecutivi sono dal 29/11/2022 al vaglio del Nucleo di Valutazione della Regione Lazio (All.4) ed ai quali si è data precedenza onde evitare che le somme andassero in "perenzione". A tale riguardo va ribadito che in assenza di autorizzazione del Nucleo non è possibile - per ovvi motivi - portare avanti la prima convenzione con l'Agenzia Invitalia in quanto rimangono indeterminate le somme da porre a base della convenzione; a ciò si aggiunga che si sono tenute varie riunioni con l'Agenzia in questione per dipanare alcuni importanti dettagli legati alla stipula della convenzione, che solo recentemente hanno trovato una parziale soluzione a seguito della valutazione da parte di avvocati esperti del settore e all'uopo incaricati dall'Azienda”.*

Le suddette motivazioni riguardo alla lentezza con la quale procedono le attività suscitano qualche perplessità.

Il progetto risulta trasmesso alla Direzione Regionale Salute della Regione Lazio “ai fini della valutazione da parte del Competenze Nucleo di Valutazione Regionale” in data 29/11/2022. Non sono note le tempistiche previste per il rilascio del nulla osta da parte del predetto nucleo tuttavia, considerata la necessità di rispettare il cronoprogramma delle attività, in presenza dei relativi presupposti al rilascio del nulla osta, parrebbe opportuno che il nucleo di valutazione fornisse un celere riscontro, constatato il carattere di urgenza ai fini del rispetto del cronoprogramma (per quanto tale urgenza non risulta specificatamente segnalata nelle note di invio dell'Amministrazione).



L'Amministrazione non ha chiarito quali siano gli *importanti dettagli legati alla stipula della convenzione*, con Invitalia per la cui risoluzione si è finanche dovuto richiedere una *“valutazione da parte di avvocati esperti del settore”*, peraltro esterni all'Amministrazione.

La circostanza suscita perplessità considerato che il ricorso alla centrale di committenza dovrebbe costituire un ausilio ed uno snellimento delle procedure di affidamento degli appalti, anche dal punto di vista dell'accelerazione dei tempi, che nel caso in esame parrebbe vanificato da una presunta, e non ben chiara, complessità della convenzione.

### ***3. Insufficienza dei finanziamenti***

È stato osservato che l'importo finanziato pari a € 65.128.951,29 con riferimento al quale si sta evolvendo la suddetta progettazione per la realizzazione dei 5 edifici della fase 2, dovrà essere probabilmente rivalutato anche alla luce delle recenti disposizioni in merito all'adeguamento dei prezzi, posto che la originaria stima dei costi è stata effettuata nell'anno 2019/20.

Riguardo gli interventi della fase 3 si è osservato che l'avvio di alcuni cantieri è atteso addirittura nel 2029. In effetti dagli atti a vario titolo acquisiti in istruttoria si evince che era già previsto che il programma di ristrutturazione del Policlinico si estendesse per un periodo di circa 10 anni, tuttavia considerato che la progettazione degli interventi della suddetta fase 3, che coinvolge ben 15 edifici oltre ulteriori opere, non è stata ancora neppure affidata, le previsioni temporali indicate, ancorché estremamente dilatate, potrebbero facilmente non essere rispettate.

Le tempistiche indicate inoltre inducono a ritenere che i fondi previsti per la realizzazione delle opere di cui alla fase 3 a tale data possano divenire insufficienti, con il concreto rischio di finanziare la progettazione di interventi che di fatto non potranno essere attuati.

E' stato chiesto pertanto alla S.A. di riferire in merito alle suddette possibili criticità e di chiarire se al riguardo abbia effettuato stime e previsioni che potrebbero comportare la ulteriore rimodulazione degli interventi del masterplan la cui ultima approvazione risale al 2018.

In merito la S.A. ha riferito che: *“Tutti i progetti esecutivi di Fase 2 prodotti, sono stati realizzati con il prezzario Lazio versione Luglio 2022 e dunque il prezzario in vigore alla consegna al NVR dei progetti esecutivi...”*.

*L'aumento medio dei costi ravvisato sui progetti di FASE 2 è pari circa al 35% rispetto ai costi previsti nel quadro economico inviato al Ministero della Salute nel 04/2021 e se ribaltati su fase 3 palesano l'incapienza dei finanziamenti per la copertura dell'intero progetto (somme a disposizione pari a circa 225 mln di Euro).*

*Ad oggi sono in corso delle interlocuzioni con Regione Lazio per individuare gli interventi di fase 3 che è possibile e necessario portare avanti (secondo valutazioni di tipo tecnico Sanitarie nonché di opportunità) con i finanziamenti residui dopo la progettazione di fase 2 (114 mln €).*

*Peraltro con memoria del 2 maggio 2023 la Giunta Regionale del Lazio ha istituito il “Tavolo tecnico di riqualificazione ed efficientamento del complesso immobiliare Policlinico Universitario Umberto I” il cui insediamento è previsto per il 23 maggio p.v. al fine di definire al più presto le azioni da intraprendere. Nell'ambito dei lavori del Tavolo - costituito da esponenti della Regione Lazio, del Comune di Roma Capitale, dell'Ateneo La Sapienza e dell'Azienda Ospedaliero Universitaria Policlinico Umberto I – si segnala l'adozione di azioni mirate a ottimizzare l'offerta assistenziale del nosocomio capitolino attraverso “una complessiva ridefinizione degli spazi e dei percorsi assistenziali”.*



Al riguardo si osserva che tra i documenti trasmessi dall'Amministrazione, è presente la nota inviata dall'Azienda Ospedaliera alla competente direzione Regionale in data 18/11/2022 relativa all'aggiornamento degli importi dei lavori conseguenti all'incremento dei prezzi causato dall'emergenza Covid e dalla guerra Ucraina.

In tale nota l'Azienda ospedaliera specifica quanto segue: "*Nei mesi successivi alla chiusura della Conferenza dei Servizi, i progettisti hanno redatto le progettazioni esecutive ....*

*All'esito della redazione dei computi metrici estimativi come già detto, sono emersi notevoli aumenti dei costi rispetto a quanto era stato stimato dalla R.T.P. [omissis] nei quadri economici dei progetti definitivi depositati in Conferenza dei Servizi; ...Il R.T.P. [omissis], all'esito della ricomputazione dei progetti con la suddetta nuova edizione del prezzario Lazio 2022, ha trasmesso la relazione esplicativa sugli incrementi economici intervenuti, ...dalla quale emerge uno scostamento globale di Fase 2 in aumento di circa il 64,87% tra il costo dell'opera stimato in Conferenza dei Servizi e quello da progetto esecutivo computato con il prezzario Lazio 2022 edizione di Luglio....Il valore totale di Quadro economico passa da € 69.031.154,31 a € 106.377.216,51....le principali motivazioni che sottendono a tale aumento di costo ....*

*In primo luogo, le prescrizioni della Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma, di cui al parere allegato prot. 35726 del 04.08.2022 (All.2), che ha richiesto per gli edifici sottoposti a vincolo il mantenimento, di fatto, di infissi in legno con medesime partizioni ed essenze degli originali installati e l'esecuzione di puntuali attività di restauro delle facciate e degli elementi decorativi in oggetto...*

*In secondo luogo, l'esigenza manifestata da parte dei progettisti stessi di dover ripetere parte delle indagini strutturali, indispensabili per il necessario approfondimento di essenziali aspetti tecnici riguardanti le preesistenti analisi di vulnerabilità sismica (livello di confidenza LCI) eseguite nell'anno 2017, ha reso necessario eseguire nuove analisi di vulnerabilità, in base alle nuove norme sopravvenute, tra cui N.T.C. 2018, approvate con Decreto Ministeriale 17 gennaio 2018, che hanno messo in evidenza l'inattendibilità dei risultati pregressi, dovuta alla mancata rilevazione, in alcuni edifici, di elementi strutturali in cemento armato, che non sono stati di conseguenza inseriti nelle precedenti valutazioni. All'esito di tali indagini è emerso che le strutture in cemento armato, in particolar modo per l'edificio 26, presentano caratteristiche di resistenza dei materiali particolarmente scadenti e ciò ha di fatto richiesto la progettazione di interventi strutturali mirati, di particolare rilevanza sul piano tecnico..."*

La nota prosegue evidenziando gli incrementi dei prezzi di alcuni materiali come rilevabili dal prezzario regionale luglio 2022, ed in ultimo nella stessa si segnala quanto segue: "*Appare evidente dunque come la porzione di finanziamento di cui all'Art. 71 della L.448/98 appostata con Delibera n.994 del 01/12/2021 (All.5) dalla scrivente Azienda per l'esecuzione dei restanti interventi di Fase 2, ad oggi non sia più sufficiente a coprire i costi degli interventi degli edifici 08, 35, 01, Demolizioni, Collegamenti Epigei anche alla luce del fatto che parte di questi interventi erano stati coperti con la medesima delibera con una quota del finanziamento scheda 74 art.20 L.67/88.*

*Inoltre è facile comprendere che proiettando i valori percentuali degli aumenti sopraindicati, sui costi delle opere restanti appartenenti alla più corposa Fase 3 e stimati all'epoca della prima Conferenza dei Servizi del 2015 (si veda FASE 3 su quadro economico generale dell'opera - A11.6) la porzione rimanente del finanziamento di cui all'art.71 della L.448/98 non è sicuramente sufficiente a coprire i costi di tutta la Fase.*

*In considerazione dunque del fatto che la scrivente Azienda è in possesso delle progettazioni esecutive della restante parte della Fase 2 (esclusi gli interventi ricadenti nella scheda 74 art.20 L.67/88), si chiede a Codesta*



*Amministrazione di dare indicazioni in merito alle azioni possibili da intraprendere per la realizzazione delle opere di Fase 2 e 3 ricadenti nel finanziamento art.71 L.448/98”.*

Quanto sopra riportato dà piena conferma delle preoccupazioni espresse dall’Autorità in merito alla circostanza che, ad oggi, l’originario finanziamento risulta del tutto insufficiente a coprire i costi delle opere previste nel masterplan, e ciò non solo per il generale incremento dei prezzi delle materie prime – che di certo costituisce un importante aggravio – ma soprattutto per la estenuante lentezza delle attività che hanno caratterizzato l’iter procedimentale e progettuale dei lavori di rifacimento del Policlinico dal momento in cui è stato disposto il finanziamento fino all’attualità.

Oggi con l’importo originariamente stanziato - pari a circa 250.000.000 di euro – non sarà possibile realizzare tutti i lavori previsti nella fase 3 e, peraltro, sono da prevedersi ulteriori incrementi di costo anche per quelli relativi alla fase 2; ciò considerato che all’atto dell’acquisizione del nulla osta del Nucleo di Valutazione Regionale, prima dell’avvio della gara, il progetto dovrà essere adeguato al prezzario regionale, intanto emanato in ottemperanza a quanto disposto dall’art. 23, comma 16, del Decreto Legislativo 18 aprile, 2016, n. 50 ed in attuazione delle previsioni dalla legge di bilancio per il 2023 n.197 del 2022 che, all’art.1 comma 371, prevede l’obbligo per le Regioni di procedere ad un nuovo aggiornamento dei prezzi regionali entro il 31 marzo 2023.

Certamente si accoglie con favore l’intenzione della Regione di istituire un “tavolo tecnico istituzionale per la riorganizzazione, riqualificazione e l’efficientamento dell’Azienda ospedaliera-universitaria Policlinico Umberto I”, tuttavia non può non osservarsi come, nel corso di oltre un ventennio, numerosi comitati, consulenti ed Istituzioni si siano succeduti proponendo articolati studi e rielaborazioni progettuali senza che ad essi sia stato dato poi concreto seguito.

Si ricorda poi che sul progetto complessivo si sono già espressi numerosi Enti, Autorità, Ministeri e che nell’agosto 2018 si è conclusa la Conferenza dei servizi decisoria avente per oggetto “*approvazione del piano di riorganizzazione e ristrutturazione definitivo del policlinico Umberto I verifica delle integrazioni apportate al progetto.*”

Sarebbe alquanto increscioso se, per l’approvazione delle eventuali necessarie modifiche, il progetto dovesse subire un nuovo e parimenti lungo iter approvativo, constatato che, anche per la sola acquisizione del nulla osta dell’NVR sui progetti della fase 2, sono già trascorsi sei mesi.

#### **4. Ulteriori Lavori finanziati con fondi del PNRR**

La S.A. ha chiarito nella propria nota di controdeduzioni le motivazioni di urgenza che l’hanno indotta ad omettere il livello definitivo della progettazione, tuttavia in relazione alla determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara è stato rilevato che gli stessi sono stati valutati ai sensi del Decreto ministeriale 17 giugno 2016 con riferimento alla prestazione inerenti la redazione del progetto preliminare e del progetto esecutivo. Al riguardo si richiama il comunicato del presidente dell’Autorità dell’11 maggio 2022 “*Indicazioni in merito al calcolo dell’importo a base di gara per l’affidamento di servizi di architettura e ingegneria, nel caso di omissione dei livelli di progettazione ai sensi dell’articolo 23, comma 4, del codice dei contratti pubblici*” che in merito chiarisce che: “*quando la stazione appaltante omette livelli di progettazione, non sopprime gli stessi, ma li unifica al livello successivo che, come espressamente prescritto dal comma 4 dell’articolo 23, deve contenere tutti gli elementi previsti per il livello omesso, al fine di salvaguardare la qualità della progettazione. La stazione appaltante, quindi, è onerata della determinazione e della pubblicazione dell’elenco dettagliato delle prestazioni richieste, relative ai singoli livelli di progettazione, da cui potranno essere escluse, in caso di omissione di livelli progettuali, le sole prestazioni già eseguite,*



*approvate e rese conoscibili a tutti i concorrenti. Ai fini del calcolo del compenso da riconoscere al progettista, la stazione appaltante deve tenere conto di tutte le prestazioni richieste per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento, anche se propriamente riconducibili ai livelli di progettazione omessi. Diversamente opinando, si incorrerebbe nella violazione del principio dell'equo compenso, volto a garantire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità della prestazione, in ottemperanza all'articolo 36 della Costituzione."*

Nel Comunicato vengono quindi definite le corrette modalità di calcolo delle prestazioni come segue: *"La fusione dei livelli progettuali, infatti, non comporta il riassorbimento della remunerazione della prestazione riconducibile ai livelli omessi in quella della corrispondente prestazione svolta a livello esecutivo. Ciò, in quanto le voci di parcella computate al livello esecutivo tengono conto delle prestazioni già svolte nelle precedenti fasi progettuali e, pertanto, non sono idonee, da sole, a remunerare tutte le prestazioni occorrenti per una compiuta definizione progettuale. Fa eccezione il caso in cui, per la prestazione riconducibile al livello esecutivo, sia previsto un parametro "Q" più elevato rispetto a quello riferito alle medesime prestazioni eseguite nei livelli di progettazione inferiori. Nel calcolo dell'importo a base di gara, le stazioni appaltanti devono considerare, altresì, che alcune particolari prestazioni potrebbero ripetersi in maniera sostanzialmente identica nelle varie fasi progettuali, richiedendo soltanto modesti approfondimenti nelle fasi successive. In tali casi occorre, quindi, considerare che la remunerazione della prestazione professionale per ciascuna fase progettuale potrebbe comportare una sovrastima della parcella".*

La S.A., per i suddetti interventi finanziati con i fondi del PNRR, non ha tenuto conto nella determinazione dei compensi da porre a base di gara *di tutte le prestazioni richieste per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento, anche se propriamente riconducibili ai livelli di progettazione omessi* così contravvenendo, di fatto, al principio dell'equo compenso, volto a garantire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità della prestazione.

In relazione alla suddetta contestazione la S.A. ha riferito che *"Le parcelle inserite negli studi di fattibilità prevedevano l'esecuzione dell'intero procedimento e dunque includevano PFTE, progetto Esecutivo, Direzione dell'Esecuzione, verifica e collaudo escludendo (secondo il succitato art.5 del DL 77/2021) il livello di progettazione definitivo; in un secondo momento però tali parcelle sono state rimodulate (All.7) onde soddisfare i requisiti del PFTE secondo le linee guida del Ministero Infrastrutture e Mobilità Sostenibili (art.48 c.7 D.L. 77/2021) ed alcune categorie (in accordo con gli studi di progettazione aggiudicatari) sono state migrate dalla fase di progetto definitivo o esecutivo alla fase affidata di progetto di fattibilità tecnico economica, soddisfacendo il progettista che ha provveduto a sottoscrivere senza riserva gli Ordini di Attivazione."*

Si considera al riguardo quanto segue.

L'affidamento dei servizi di ingegneria inerenti tutti gli interventi finanziati con fondi del PNRR di cui alle missioni M6C1 – Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale - e M6C2 – Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario, per la Regione Lazio è stata gestita dalla centrale di committenza regionale STELLA.

La procedura aperta per la conclusione di Accordi Quadro, è stata suddivisa in 38 lotti; il lotto 10 relativo ai sopradetti interventi del Policlinico è stato aggiudicato al Consorzio [omissis] che sull'importo complessivo a base d'asta pari a 1.566.065,00 €, ha offerto un ribasso del 25,20%.

L'importo di tale lotto è stato determinato sulla base delle valutazioni della S.A. che ha ritenuto di omettere il livello definitivo progettuale.



Prioritariamente si rileva che la S.A. ha poi rideterminato il compenso per le attività poste in gara di fatto confermando le censure mosse da questa Autorità in relazione alla non congruità degli importi valutati per le attività richieste.

Si osserva poi che la rideterminazione dei compensi come esplicitato dalla S.A. medesima è stata effettuata spostando *alcune categorie ... dalla fase di progetto definitivo o esecutivo alla fase affidata di progetto di fattibilità tecnico economica*, al riguardo pare opportuno raccomandare all'Amministrazione un'oculata gestione dell'accordo quadro affinché nell'ambito delle somme in esso contenute sia assicurata la corretta remunerazione delle attività successive posto che – come si evince dal Capitolato Tecnico prestazionale – il contratto prevede la possibilità di affidare numerosi altri servizi pure necessari per il buon fine dei lavori.

Si raccomanda altresì il rispetto dei tempi previsti dal cronoprogramma delle attività che – come segnalato dall'Amministrazione ospedaliera - prevede l'affidamento dei lavori nel prossimo novembre 2023.

In definitiva dunque:

In relazione alla complessiva ristrutturazione del Policlinico Umberto I - con riferimento ai lavori finanziati con fondi di cui alla legge 23 dicembre 1998, n. 448, legge 11 marzo 1988, n. 67 e fondi Regionali - le controdeduzioni alla CRI, unitamente alle ulteriori informazioni fornite dall'Amministrazione ospedaliera, hanno confermato le criticità rilevate dall'Autorità in sede istruttoria.

La generale inerzia delle Amministrazioni coinvolte è già stata più volte rilevata dalla stessa Corte dei Conti, in ultimo nell'ambito della delibera 12 gennaio 2021, n. 2/2021/G relativa agli *"interventi di riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani"*, nella quale è stato analizzato anche il caso del Policlinico Umberto I.

È un fatto, ormai ampiamente accreditato, e peraltro da tempo noto, che i fondi che sarebbero dovuti servire per la complessiva ristrutturazione del nosocomio, a causa del ventennale ritardo accumulato nell'iter progettuale e approvativo delle opere, non sono oggi forse neppure sufficienti per completare la fase 2 del programma, di certo non sufficienti per la fase 3.

In assenza di una rivalutazione complessiva del cosiddetto masterplan si profila il concreto rischio di finanziare progettazioni per lavori che non potranno essere realizzati per carenza di fondi, ovvero che – come già avvenuto nel passato – risulteranno obsolete e non fruibili se e allorquando saranno disponibili i finanziamenti.

Le motivazioni dei suddetti ritardi e carenze sono molteplici.

Con riguardo al personale tecnico, ad esempio, la Corte ha al tempo segnalato che: *"Sulla base di quanto riferito dal direttore generale del Policlinico Umberto I di Roma, molte delle difficoltà incontrate in questi ultimi anni, per dare inizio ai lavori di ristrutturazione e riqualificazione del relativo nosocomio, sono da ricollegare anche alla mancanza di professionisti in grado di sostituire il dimissionario tecnico che, in passato, si era occupato quasi esclusivamente della redazione ed implementazione del relativo progetto, non condividendo con altri le dinamiche afferenti alle problematiche e soluzioni che questo comportava...Con una memoria di aggiornamento del mese di luglio 2020, la competente Direzione della Regione Lazio ha comunicato che, in merito alle figure professionali di tipo tecnico, dal mese di maggio 2019 sono state indette, da parte del Policlinico Umberto I, procedure concorsuali per il reclutamento di ingegneri civili/edili, meccanici e biomedici, al fine di assicurare appropriata garanzia della continuità operativa all'interno dei presidi ospedalieri..."*



Quanto rilevato da questa Autorità consente di asserire che ancora oggi, per stessa ammissione dell'Amministrazione, il personale tecnico acquisito non è sufficiente per l'espletamento di tutte le attività inerenti la riqualificazione del nosocomio, ciò malgrado la costituzione di una task force dedicata al progetto fosse stata specificatamente indicata dall'Amministrazione ospedaliera quale *conditio sine qua non* per l'ottemperanza al cronoprogramma previsto per la realizzazione delle opere.

Ancora in merito ai ritardi per le ristrutturazioni immobiliari, la Corte ha segnalato: *".....Sempre con riferimento alle problematiche relative alla riqualificazione del Policlinico di Roma Umberto I, è emerso che alcune attività e specialità anche molto importanti, come ad esempio il reparto di ematologia, sono state ubicate all'esterno del complesso ospedaliero in immobili di proprietà di soggetti e società private.*

*Il ritardo per la ristrutturazione di adeguati immobili all'interno dell'ospedale ha comportato il sostenimento, per la parte pubblica, di pesanti costi di locazione relativi a fitti passivi: non meno di due milioni di euro l'anno che si sarebbero potuti risparmiare.*

*Ciò appare in contrasto con i canoni di economicità ed efficienza che dovrebbero sempre informare l'agire delle amministrazioni nei vari settori, ma soprattutto in sanità dove le risorse finanziarie, a volte, non sono ottimali....".*

Allo stato può confermarsi che nulla è mutato negli ultimi tre anni considerato che non risulta ancora avviato alcun intervento esecutivo.

Si considera comunque che le maggiori difficoltà incontrate fino ad oggi solo in parte paiono ascrivibili a problematiche di natura tecnica; piuttosto sembra che in questi anni i numerosi studi, le varie modifiche, le integrazioni progettuali, si siano succedute in carenza di una logica progettuale unitaria che ha portato ad indecisioni e mutamenti di percorso che hanno causato i gravi ritardi che oggi si registrano.

Rilevanti appaiono i tempi per l'acquisizione dei pareri di legge.

L'Amministrazione ospedaliera in una nota trasmessa alla Regione in data 05/08/2022 segnala il *" tardivo rilascio del nullaosta da parte della Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma che, nell'ambito della Conferenza dei Servizi, ha eseguito due visite per accertare le modalità esecutive dei saggi archeologici ed ha richiesto ulteriori e puntuali approfondimenti attraverso importanti scavi, all'esito dei quali, in data 20.06.2022 la Soprintendenza stessa ha formalmente trasmesso il parere di competenza, pervenuto quindi dopo la conclusione della Conferenza dei Servizi".* Ed ancora *" i Vigili del Fuoco, invitati alla Conferenza dei Servizi hanno reso il proprio parere dopo la conclusione della Conferenza dei Servizi e, nello specifico, in data 01.08.2022 sono pervenuti i primi tre pareri favorevoli inerenti gli edifici 01 (prot. U. 0053993 del 01.08.2022), 26 (prot. U. 0053996 del 01.08.2022) e 28 (prot. U. 0053998 del 01.08.2022). Lo Scrivente resta, pertanto, in attesa degli ulteriori due pareri riguardanti gli edifici 08 e 35."*

Si osserva altresì che all'atto dell'invio della nota di controdeduzioni non risultava ancora emesso, dopo circa 6 mesi, il nulla osta del Nucleo di Valutazione Regionale su un progetto esecutivo, validato e finanziato, della fase 2.

Al riguardo, pur comprendendo la complessità degli aspetti tecnici sui quali sono chiamati ad esprimersi gli Enti e gli uffici a vario titolo coinvolti nel processo approvativo del progetto, non può non rilevarsi la eccessiva lentezza con la quale tali pareri vengono resi.

Come espresso dal Consiglio di Stato *" è invero considerazione di base che l'azione amministrativa, quando è ripartita tra varie competenze, specie in ragione dell'autonomia locale, necessita di applicazione effettiva dell'immanente principio fondamentale della leale cooperazione, che esige – a compensazione della*



*ripartizione di competenze – che le amministrazioni implicate collaborino realmente nella salvaguardia dell'esercizio reciproco delle funzioni, acquisendo così una congrua e completa conoscenza dei fatti e la possibilità di una considerazione adeguata e proporzionata degli interessi coinvolti nelle rispettive competenze, vagliando se gli assunti presi a base sono corretti o possono essere corretti e modificati pur senza venire meno alla cura dell'interesse pubblico di loro attribuzione: ferma restando poi per ciascuna la autonoma e definitiva valutazione (specie se tecnica: la comparazione non trasforma infatti la valutazione tecnica in un giudizio di discrezionalità amministrativa).”(Cons. Stato, VI, 5 marzo 2014, n. 1059)*

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 6 settembre 2023

## DELIBERA

di rilevare:

- l'inerzia delle Amministrazioni coinvolte nell'intervento di riqualificazione del Policlinico Umberto I il cui operato appare in generale contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione come enunciati all'art. 97 della Costituzione, in conseguenza evidenziandosi altresì il mancato rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza fra l'altro enunciati all'art. 30 del d.lgs 50/2016;

di raccomandare:

- alla Stazione Appaltante il rispetto dei tempi previsti dal cronoprogramma degli interventi finanziati con fondi PNRR;
- dà mandato all'Ufficio di Vigilanza di inoltrare la presente delibera all'Azienda ospedaliero – universitaria Policlinico Umberto I e alla Regione Lazio invitandoli a presentare, anche tramite il neo istituito tavolo tecnico, entro 120 giorni dalla ricezione della delibera, una prima proposta di risoluzione delle problematiche in essere, con particolare riferimento all'ottimale utilizzo dei fondi residui e ai primi interventi da porre in essere per il rispetto del cronoprogramma al tempo presentato dall'Amministrazione ospedaliera;
- dà mandato altresì al medesimo Ufficio di Vigilanza di inoltrare la presente delibera per opportuna conoscenza alla competente direzione del Ministero della Salute.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 12 settembre 2023  
Il segretario Valentina Angelucci