



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA SUPERSTRADA A PEDAGGIO
'PEDEMONTANA VENETA'**



ADUNANZA 21 DICEMBRE 2015
ARGOMENTO N. 2
COLLEGI CONGIUNTI

CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. Y39



DOC. INTERNO N.51930830 del 09/12/2015

LA SUPERSTRADA A PEDAGGIO 'PEDEMONTANA VENETA'

Relatore

Cons. Antonio Mezzera

Hanno collaborato: Adriano Grimaudo, Maria Fortunato, Giorgio Brusca

SOMMARIO

	Pag.
Sintesi	7
CAPITOLO I - Oggetto e finalità dell'indagine	9
CAPITOLO II - Il lento iter dell'opera	13
1. Premessa	13
2. I primi progetti	14
3. La faticosa evoluzione del progetto attuale	19
CAPITOLO III - Il ricorso al regime emergenziale ed i suoi costi	31
1. Il reiterato ricorso al regime emergenziale per la realizzazione dell'opera	31
2. Alcuni dubbi sull'estensione territoriale dell'emergenza	35
3. La scarsità dei controlli della Protezione civile sull'attività commissariale	36
4. Le ulteriori funzioni del commissario delegato e del responsabile del procedimento nello sviluppo procedurale dell'opera	37
5. I costi della struttura commissariale che si sovrappongono a quelli degli organi ordinariamente deputati alle stesse funzioni	38
CAPITOLO IV - La gestione della concertazione	43
CAPITOLO V - Le carenze progettuali	47
1. Le numerose modifiche al progetto originario	47
2. Gli ulteriori aggiustamenti in fase esecutiva	51
3. Esempi di scelte progettuali ritenute irrazionali dagli enti locali	53
4. Le ulteriori opere ed il problema del loro finanziamento	56
CAPITOLO VI - La sostenibilità finanziaria dell'opera	59
1. I ricorrenti dubbi sulla sostenibilità finanziaria dell'opera	59
2. I potenziali effetti distorsivi di soluzioni più lucrative per il concessionario	62
CAPITOLO VII - L'incremento dei costi	65
1. Il costante incremento dei costi di realizzazione	65
2. Analisi sulle voci di costo	69
3. Problematiche sui costi di progettazione	76
4. I dubbi per la mancata riduzione dei costi per stralcio di lavori	77
CAPITOLO VIII - Aspetti problematici della convenzione	79
1. L'assenza di pubblicità della convenzione	79
2. Le clausole tendenti a limitare il rischio d'impresa del concessionario	79
3. La clausola che permette un vantaggioso recesso	83
4. La possibilità di un rilevante incremento tariffario	84
5. I versamenti degli introiti alla regione	85
6. L'interpretazione sull'applicazione dell'Iva	86

CAPITOLO IX - Le attività di controllo e di monitoraggio	87
1. La direzione dei lavori e le sue vicende	87
2. Le carenze nella rendicontazione	90
3. I controlli della regione	91
4. L'assenza di monitoraggio da parte del Ministero delle infrastrutture	91
5. Il monitoraggio ambientale	92
 CAPITOLO X - L'affidamento del collaudo	 93
CAPITOLO XI - I ritardi nella conclusione del contratto di finanziamento e nei tempi di realizzazione dell'opera	97
1. L'inesistenza, ad oggi, di un contratto di finanziamento	97
2. Lo slittamento nel termine dei lavori	97
3. Il favorevole computo della durata della concessione per il concessionario	98
 CAPITOLO XII - Criticità inerenti all'esecuzione dell'opera	 101
1. Criticità di ordine finanziario	101
2. Problematiche di natura ambientale	102
3. Peculiarità sull'affidamento dei lavori	106
 CAPITOLO XIII - Gli espropri	 109
 CAPITOLO XIV - La gestione contabile	 115
 CAPITOLO XV - Valutazioni conclusive	 117

INDICE DELLE TABELLE

	Pag.
Tabella 1 - Costi della struttura commissariale	40
Tabella 2 - Costo del personale della struttura amministrativa	41
Tabella 3 - Comparazione del costo di costruzione fra il 2003 e il 2013	65
Tabella 4 - Comparazione dei dati finanziari dei piani del 2007 e del 2013	69
Tabella 5 - Costo complessivo	69
Tabella 6 - Evoluzione del costo dell'opera	70
Tabella 7 - Variazioni del costo dell'opera in percentuale	72
Tabella 8 - Contratti stipulati per collaudo statico	96
Tabella 9 - Data di conclusione dei lavori	97

* * *

ALLEGATI

Allegato 1 - Tracciato della Pedemontana veneta	123
Allegato 2 - Costi amministrativi sostenuti	127
Allegato 3	
- Allegato 3a - Costo del personale della regione in posizione di distacco	131
- Allegato 3b - Riepilogo del costo del personale regionale	131
- Allegato 3c - Costo del personale di altri enti in posizione di distacco	131
Allegato 4 - Comparazione del costo di costruzione fra il 2003 e il 2013	135
Allegato 5 - Variazioni del costo dell'opera in percentuale	139
Allegato 6 - Costo di costruzione dell'opera	143
Allegato 7 - Contratti di subappalto al 15 settembre 2015	147
Allegato 8 - Situazione contabile dei lavori	155

SINTESI

La superstrada a pedaggio ‘Pedemontana veneta’ è in corso di realizzazione ad iniziativa dei privati circa le modalità di progettazione e di esecuzione. Peraltro, ripetuti sono stati i ripensamenti negli anni precedenti l’affidamento dell’opera, che hanno condotto ad una realizzazione ibrida di superstrada a pagamento, con caratteristiche autostradali.

Il commissariamento dell’opera ha permesso deroghe alla legislazione vigente ed alla legge obiettivo, trasformandosi in mezzo di soluzione per i problemi organizzativi dell’apparato amministrativo e sacrificando le tutele previste dal codice dei contratti. La deroga reiterata e pluriennale alle ordinarie competenze appare singolare, anche in considerazione del fatto che il commissariamento è stato sollecitato dalla stessa Regione Veneto, esautorata dalle funzioni amministrative in materia.

La presunta urgenza e le conseguenti modalità operative hanno prodotto una serie di ricorsi, con appesantimento delle attività e significativa lievitazione dei costi.

Pertanto, le procedure semplificate, se hanno consentito di accelerare i tempi di approvazione dei progetti, hanno aumentato, tuttavia, i conflitti ed i contenziosi.

Il commissario ha assommato in sé tutte le funzioni concernenti l’opera, in potenziale conflitto di interesse, in quanto, in vari momenti, è stato anche segretario alle infrastrutture della regione, autorità di vertice di Veneto strade e delle commissioni di valutazione ambientale e di sostenibilità economico-finanziaria.

La struttura commissariale presenta costi rilevanti che si aggiungono a quelli degli organi ordinariamente preposti alle attività ad essa delegate. Peraltro, a causa dei vasti poteri attribuiti ed alla sua non adeguata composizione, è stato necessario il ricorso a consulenze esterne. I controlli dei ministeri competenti e della regione risultano assenti.

Il progetto originario dell’opera è stato oggetto di continue rielaborazioni, già immediatamente dopo l’approvazione del preliminare da parte del Cipe. Anche alcuni enti locali hanno contestato lo scarso approfondimento tecnico dello stesso.

Una più penetrante analisi economico-finanziaria dell’investimento, fin dalle fasi iniziali, per valutarne fattibilità e finanziabilità, nonché per definire una corretta allocazione dei rischi associati alla realizzazione ed alla gestione dell’opera, avrebbe contribuito ad evitare le successive, sfavorevoli rimodulazioni per la finanza pubblica.

Appare incerta la sostenibilità finanziaria dell'opera, viste le previsioni ottimistiche sui volumi di traffico, con il conseguente rischio che gli insufficienti flussi di cassa generati possano produrre ulteriori esborsi pubblici.

Il costo di realizzazione, nel corso degli anni, è cresciuto notevolmente, superando, con gli oneri capitalizzati, i 3 miliardi, anche a causa delle rimodulazioni progettuali e delle opere compensative richieste dagli enti locali.

La convenzione con il concessionario presenta condizioni di notevole convenienza per lo stesso, ricadendo molti rischi sul concedente; incombe, pertanto, l'alea di un potenziale debito pubblico occulto sulla regione, dal momento che il rischio di mercato risulta sbilanciato a sfavore della parte pubblica.

Costante è risultato, nel tempo, l'aumento del contributo pubblico. Peraltro, nonostante le assicurazioni, il perfezionamento dei finanziamenti di parte privata non si è ancora realizzato.

Modesta risulta l'attività di controllo e di monitoraggio dell'opera, anche a causa della direzione dei lavori affidata, per disposizione legislativa, all'esecutore stesso.

Il collaudo è stato affidato all'esterno della stazione appaltante; l'attribuzione *intuitu personae* è in contrasto con la normativa comunitaria, che impone, al contrario, la procedura ad evidenza pubblica. La posizione del collaudatore, contraddittore del concessionario, non tollera condizionamenti: in tal senso, è pregiudizievole l'attribuzione a quest'ultimo del pagamento dei suoi onorari.

L'erogazione delle indennità di esproprio, peraltro determinate con criteri particolarmente favorevoli, procede a rilento.

CAPITOLO I

OGGETTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE

L'indagine concerne lo stato di avanzamento relativo alla costruzione della superstrada a pedaggio denominata 'Pedemontana veneta', la cui prima progettazione risale all'inizio degli anni Novanta. La relazione - tenuto conto del notevole peso finanziario dell'opera - analizza costi, modi e tempi¹ di progettazione e realizzazione dell'opera, individuando, altresì, gli elementi di debolezza della normativa applicabile nella specie.

L'arteria (all. n. 1), partendo dall'autostrada Torino-Trieste (A4), presso il casello di Montecchio Maggiore, dopo aver intersecato la Valdastico (A31), termina in corrispondenza della Mestre-Belluno (A27), a Spresiano, per un percorso di circa 94,5 chilometri².

La superstrada si sviluppa nel contesto del corridoio europeo mediterraneo³, dove la rete viaria presenta diverse criticità e problemi per la frequente congestione delle strade esistenti. Il progetto si prefigge, inoltre, il riordino dell'intero sistema viario del territorio, per

¹ Il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto "a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllati, processi di 'autocorrezione' sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei 'controlli interni'" (Corte cost. n. 29/1995); nello stesso senso, Corte conti, Sez. centr. contr. gest. delib. n. 21/2009/G, afferma che il controllo deve innescare "doverosi processi di autocorrezione della (...) azione sia sul piano delle iniziative legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

² La Pedemontana interagisce con l'ambito territoriale della Valle dell'Agno, fra Montecchio Maggiore e Castelgomberto, e con la zona pedemontana tra Malo e Bassano del Grappa, in Provincia di Vicenza, e tra San Zenone degli Ezzelini, Montebelluna e Pregiano, in Provincia di Treviso, interessando ventidue comuni in Provincia di Vicenza (Brendola, Montecchio Maggiore, Arzignano, Trissino, Castelgomberto, Brogliano, Cornedo Vicentino, Malo, Villaverla, Thiene, Montecchio Precalcino, Sarcedo, Breganze, Mason Vicentino, Pianezze, Marostica, Nove, Bassano del Grappa, Rosà, Romano d'Ezzelino, Cassola, Mussolente) e quindici in Provincia di Treviso (Loria, San Zenone degli Ezzelini, Riese Pio X, Altivole, Vedelago, Montebelluna, Trevignano, Volpago del Montello, Giavera del Montello, Arcade, Povegliano, Villorba, Spresiano, Castelfranco Veneto, Castello di Godego). L'opera si prefigge: a) la creazione della interconnessione tra le autostrade A4 Torino-Trieste, a Montecchio Maggiore, A31, Valdastico, a Villaverla, e A27, Mestre-Belluno, a Spresiano; b) di garantire un'adeguata risposta alla domanda di mobilità generata dal territorio pedemontano più urbanizzato e industrializzato del Veneto; c) di completare la rete viaria di primo livello del Veneto, mettendo a sistema le grandi infrastrutture autostradali; d) di integrare la rete della grande viabilità nei corridoi europei, sostenendo la rete nella pianura padano-veneta; e) di promuovere lo sviluppo e di riordinare la maglia infrastrutturale esistente. La lunghezza dell'asse principale è di 94,9 km, così articolati: tratto da A4, Montecchio Maggiore, ad A31, Villaverla: 30,75 km; tratto da A31, Villaverla, ad A27, Spresiano: 64,15 km. La lunghezza della viabilità di adduzione ai caselli è di 26,5 km, con tre interconnessioni: -con la A4, al casello di Montecchio Maggiore, in fase di progettazione da parte di Autostrada Brescia-Padova s.p.a.; -con la A31, *Valdastico*, a Villaverla; -con la A27, Mestre-Belluno, a Spresiano. Quattordici gli svincoli: Bassano ovest, Bassano est, Montecchio Maggiore, Montecchio-Arzignano, Castelgomberto, Cassola-Loria, Melo, Riese Pio X, Breganze, Altivole, Mason-Pianezze, Montebelluna, Marostica-Nove, Pregiano. Il traffico medio giornaliero è stato previsto in circa 29.000 veicoli per il 2010, 44.000 per il 2023 e 51.000 per il 2035 (dati tratti dalla relazione istruttoria del marzo 2006 trasmessa dal Ministero delle infrastrutture al Cipe).

³ Già corridoio n. 5.

migliorarne i livelli di qualità e sicurezza, in funzione delle esigenze della mobilità e dello sviluppo locale⁴.

L'inserimento sul territorio prevede modificazioni rilevanti all'assetto della mobilità sia in prossimità del tracciato che nell'intero nord-est, contribuendo alla gerarchizzazione del sistema viario.

La forte antropizzazione dell'area⁵ e la carenza di spazi hanno determinato la necessità di operare scelte congruenti con il quadro della viabilità complessiva. In particolare, la soluzione progettuale prevede “di utilizzare, fra l'altro, in Provincia di Vicenza, per un ampio tratto, il sedime della strada provinciale 111, cosiddetta Gasparona, così come un ampio tratto della strada provinciale 246, in Comune di Montecchio Maggiore, adattandone, ovviamente, la geometria per poter rispettare la normativa tecnica di cui al d.m. 5 novembre 2001 per la costruzione di strade di categoria B”⁶.

Nonostante la rilevanza delle risorse finanziarie previste - oltre due miliardi -, nessun organismo indipendente di valutazione della *performance* o servizio di controllo interno delle strutture amministrative interessate ha proceduto, finora, a valutazioni sull'opera, benché essa sia, da tempo, oggetto di particolare attenzione; infatti, la sua realizzazione ha avuto un iter di gestazione lento, malgrado l'esigenza sempre evidenziata dalle amministrazioni di dotare, in tempi rapidi, l'area di un'infrastruttura alternativa agli esistenti percorsi viari⁷.

⁴ Attraverso una più facile accessibilità, affinché gli utenti possano raggiungere più direttamente e brevemente i mercati esterni.

⁵ “I dati raccolti hanno evidenziato nel territorio interessato dall'infrastruttura un rischio archeologico diffuso, da medio ad alto, sulla base del quale sono state attivate, lungo tutto il tracciato, comprese le opere accessorie e le aree cantierizzate, procedure di controllo archeologico sul terreno, consistenti in: verifica dei risultati delle bonifiche da ordigni bellici, con particolare riferimento all'esecuzione di perforazioni verticali; assistenza archeologica continuativa alle opere di scavo; in caso di medio-alto rischio, sondaggi di verifica preventiva” (nota n. 5193 del 24 aprile 2015 del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale archeologia, Soprintendenza archeologica del Veneto).

⁶ Nota n. 102421 del 9 marzo 2015 della Regione Veneto. Prosegue la stessa nota: “Con ciò si è ritenuto di ottemperare all'art. 50, lett. g), della l. n. 448/1998, che stabilisce che ‘la costruzione deve assicurare il massimo riutilizzo dei sedimi stradali esistenti e dei corridoi già previsti dagli strumenti urbanistici”.

⁷ Alcuni comuni sottolineano la “complessità dei fattori chiamati in gioco da una infrastruttura strategica, la cui realizzazione, prevista ancora cinquant'anni fa, avviene, oggi, in un territorio, nel frattempo, trasformatosi radicalmente. Si è, infatti, passati da un impalcato paesaggistico caratterizzato da un *cluster* di nuclei urbani di diverso rango, ordinati al controllo della campagna, all'attuale configurazione di area metropolitana caratterizzata da un *urban sprawl*, che annovera, fra i suoi effetti/difetti principali, la congestione grave del sistema relazionale viario, che, nella Pedemontana, è, sostanzialmente, rimasto quello formatosi nella prima metà del Novecento. Ciò spiega perché, a fronte della difficoltà registrata, negli ultimi venti anni, a far convergere visioni e azioni dei diversi portatori di interessi - enti locali, categorie professionali, comitati di cittadini, ecc. - in merito alle politiche infrastrutturali, la regione, preso atto della gravità di una situazione ove l'emergenza traffico si era cronicizzata, abbia ritenuto di procedere ricorrendo ad un commissario *ad acta*, che ha guidato la redazione del progetto originario. Relativamente al progetto, pensato (...) in un'ottica di livello nazionale e internazionale, le comunità locali, analizzato il progetto originario, hanno chiesto una strada

La carenza di forme di consenso delle comunità locali già in sede di pianificazione dell'opera, per evitare rallentamenti e liti nella fase realizzativa, ha prodotto molteplici contenziosi⁸. Quelli sollevati dai comuni hanno mirato, spesso, ad “ottenere dei

maggiormente permeabile al territorio. Quindi, l'opportuna prassi della concertazione, prevista come componente del procedimento di progettazione e realizzazione della superstrada Pedemontana veneta dalla legge istitutiva, ha portato a prendere atto che l'opera generava, a livello locale, alcune situazioni che andavano corrette sia sul piano della prevista riorganizzazione locale della viabilità (fra gli obiettivi dell'opera) sia sul piano dell'impatto paesaggistico. Una lettura del lungo e articolato cammino storico dell'opera consente di affermare che neppure la più rigorosa attività progettuale avrebbe potuto porsi in modo risolutivo rispetto alle mutate esigenze territoriali sopravvenute nel periodo che è intercorso dalla sua ideazione alla sua definizione esecutiva. C'è da evidenziare che, durante il lungo iter che ha portato alla definizione dell'opera, vi sono alcuni elementi di rilievo che hanno necessariamente determinato l'affinamento delle scelte progettuali, da ricondursi allo sviluppo urbanistico, socio-culturale ed economico del territorio interessato dall'opera viaria, come sopra evidenziato. Un primo punto che si ritiene utile sottolineare è la modificata struttura urbana del territorio; basti pensare che, dalla prima definizione progettuale, la popolazione del solo Comune di Montebelluna è aumentata da circa 27.000 ad oltre 31.000 abitanti e, nel territorio, hanno consolidato il loro ruolo aziende di livello internazionale, che si rapportano al solo trasporto su gomma, essendo assolutamente insufficienti le infrastrutture ferroviarie per il trasporto merci. Si citano le principali aziende: Geox, Nordica, Rossignol, Caber, Lotto, Rollerblade, Tecnica, ma anche i vicini insediamenti della Benetton, tanto da far qualificare Montebelluna ed il comprensorio quale capitale mondiale della calzatura sportiva, prima, e dello *sport system*, poi. Per non parlare di altre realtà produttive di rango internazionale, quali Thermital, Riello, Della Toffola, ecc. Analoghe considerazioni possono esser fatte per i comuni di Volpago del Montello e Trevignano. Un secondo punto che appare utile sottolineare è determinato dall'impulso all'aggiornamento degli studi e delle valutazioni territoriali ed urbanistiche determinato dalla nuova legge urbanistica regionale, la n. 11/2004, che ha dato l'avvio ad una stagione di innovazione della strumentazione urbanistica comunale, e, quindi, ha condotto all'aggiornamento del quadro programmatico ed insieme infrastrutturale, rispetto al quale la prima progettualità della strada Pedemontana veneta e gli studi di impatto ambientale del 2005 non hanno potuto confrontarsi. Un terzo punto è rappresentato dalla aumentata sensibilità ambientale delle popolazioni e dalla propensione delle stesse a chiedere la realizzazione di tale tipologia di opera in trincea, sulla scorta degli effetti positivi di tale modalità costruttiva sanciti dall'esperienza del Passante di Mestre, al punto da porre in secondo piano il principio del risparmio di territorio. Altrimenti, non si spiegherebbe la ragione per la quale si è giunti a realizzare il 70 per cento della Pedemontana in trincea, secondo un modello ordinariamente praticato nel centro e nord Europa. Evidentemente, anche se tale soluzione comporta un maggior uso di suolo ed un maggior costo, si assicura un migliore saldo paesaggistico rispetto al tracciato in rilevato e si riduce notevolmente la trasmissione orizzontale delle emissioni sonore in un contesto territoriale altamente antropizzato” (nota n. 9872 del 9 marzo 2015 dei comuni di Montebelluna, Trevignano e Volpago del Montello).

⁸ *ex multis*: ord. Tar Veneto n. 21/2003, del 26 febbraio 2003; sent. Tar Veneto n. 28/2003, del 16 luglio 2003; sent. Tar Veneto n. 680/2004, del 15 marzo 2004; sent. Tar Veneto n. 681/2004, del 15 marzo 2004; decr. Tar Veneto n. 3/2007, del 14 novembre 2007; sent. Tar Veneto n. 599/2008, del 12 marzo 2008; sent. Cons. Stato n. 8786/2009, del 28 dicembre 2009; sent. Tar Veneto n. 3592/2008, del 19 novembre 2008; decr. Cons. Stato n. 6222/2008, del 25 novembre 2008; ord. Cons. Stato n. 6557/2008, del 5 dicembre 2008; sent. Cons. Stato n. 293/2009, del 2 aprile 2009; sent. Cons. Stato n. 3944/2009, del 17 giugno 2009; decr. Cons. Stato n. 4737/2009, del 25 settembre 2009; sent. Cons. Stato n. 687/2009, del 22 ottobre 2009; ord. Cons. Stato n. 5285/2009, del 22 ottobre 2009; sent. Cons. Stato n. 688/2009, del 22 ottobre 2009; sent. Cons. Stato n. 8944/2009, del 29 dicembre 2009; sent. Cons. Stato n. 453/2010, del 2 febbraio 2010; sent. Tar Veneto n. 1333/2008, del 12 maggio 2008; decr. Tar Lazio, n. 4846/2009, del 22 ottobre 2009; ord. Tar Lazio n. 9/2010, dell'8 febbraio 2010; ord. Tar Lazio n. 870/2010, del 27 maggio 2010; sent. Tar Lazio n. 5183/2011, del 9 giugno 2011; sent. Tar Lazio n. 5510/2011, del 21 giugno 2011; sent. Cons. Stato n. 1516/2012, del 16 marzo 2012; sent. Tar Veneto n. 3290/2010, del 30 luglio 2010; sent. Tar Lazio n. 9232/2011, del 24 novembre 2011; sent. Tar Lazio n. 10184/2011, del 24 dicembre 2011; sent. Tar Lazio n. 1140/2012, del 25 gennaio 2012; sent. Tar Lazio, n. 2083 dell'8 marzo 2011; sent. Cons. Stato n. 5571, del 18 ottobre 2011; sent. Corte cost. n. 250/2014, del 7 novembre 2014; sent. Tar Lazio n. 10844/2015 del 17 agosto 2015; sent. Tar Lazio n. 10849/2015, del 18 agosto 2015; sent.

miglioramenti al progetto”, cosicché la via giudiziaria è divenuta uno strumento indiretto per modificare “talune modalità di esecuzione dell’opera”⁹: peraltro, intraprendere ricorsi¹⁰ al fine di aumentare il potere contrattuale per lucrare migliori condizioni per il proprio territorio¹¹ risulta contrario ai principi di una sana amministrazione, che richiederebbe un preliminare e programmato confronto con tutti i soggetti coinvolti.

Anche la Commissione europea¹² e la Corte di giustizia¹³ sono intervenute, nel corso degli anni, su varie questioni riguardanti la Pedemontana.

Tar Lazio n. 10851/2015, del 19 agosto 2015. L’ordine seguito è quello dei vari contenziosi nel loro sviluppo nei successivi gradi di giudizio.

⁹ Delib. n. 60 del 28 novembre 2011 del Consiglio comunale di Volpago del Montello.

¹⁰ Per motivi ambientali, economici, paesaggistici, di tracciato, ecc.

¹¹ Attraverso successivi protocolli d’intesa o accordi di programma.

¹² Casi *Eu pilot* 2673/11/Envi, 4048/12/Envi, 4499/13/Envi, 5011/13/Mark, archiviati. Il caso “*Eu pilot* 4048/12/Envi, Applicazione delle direttive 85/337/Cee (direttiva Via) e 92/43/Cee (direttiva *habitat*) al progetto per la superstrada Pedemontana veneta, è stato aperto nell’ottobre del 2013, con una prima richiesta che ha preso avvio da un’interrogazione parlamentare, con cui si chiedeva se il progetto della superstrada fosse stato sottoposto a Via e a Vinca, se fossero stati adeguatamente valutati i potenziali impatti dell’opera sulle falde acquifere e se fossero pendenti ricorsi riguardanti l’applicazione delle direttive 85/33/Cee e 92/43/Cee al progetto *de quo*. A questa prima richiesta, è seguita una prima integrazione con riferimento al c.d. giudizio di ottemperanza e, poi, una seconda richiesta di integrazioni sul recepimento delle prescrizioni Cipe e sulla valutazione degli impatti cumulativi derivanti dall’opera. A seguito delle risposte fornite (...), il servizio competente della Commissione europea ha archiviato il caso in oggetto, in data 14 gennaio 2014” (nota n. 102421 del 9 marzo 2015 della Regione Veneto).

¹³ Procedure di infrazione nn. 2001/2015 e 2002/2094 e sentenza di condanna dell’Italia del 27 ottobre 2005.

CAPITOLO II

IL LENTO ITER DELL'OPERA

Sommario: 1. Premessa. - 2. I primi progetti. - 3. La faticosa evoluzione del progetto attuale.

1. Premessa

L'ormai trentennale vicenda della Pedemontana veneta è caratterizzata da alcune costanti:

- a) l'iniziativa pressoché esclusiva dei privati circa la progettazione e l'esecuzione;
- b) i ripetuti ripensamenti sulle modalità di realizzazione, in continua oscillazione fra l'idea di una superstrada o di un'autostrada, cosa che ha prodotto la soluzione ibrida di una superstrada a pagamento¹⁴, con caratteristiche autostradali;
- c) i rilevanti contenziosi dei soggetti interessati, sia pubblici che privati. Frequente è risultato il ritiro di ricorsi amministrativi da parte degli enti locali, in cambio della promessa di opere a vantaggio dei comuni stessi¹⁵;
- d) la significativa lievitazione dei costi ad ogni progetto presentato successivamente;
- e) il costante aumento del contributo pubblico;
- f) la presenza, nella definizione degli atti più significativi, delle persone che sarebbero diventati, poi, il commissario delegato e il responsabile unico del procedimento.

¹⁴ Per la regione, “le attuali tariffe previste dalla convenzione (...) si attestano già su livelli prossimi alla tariffa ottimale, per cui un incremento (...) potrebbe generare una riduzione dei livelli complessivi dei ricavi” (nota n. 292585, Relazione tecnica-sintetica di revisione del piano economico-finanziario di concessione del 2013, del 9 luglio 2013 alla Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

¹⁵ Il “comune ha ritirato il ricorso al Tar Lazio avverso l'approvazione del progetto definitivo della superstrada Pedemontana veneta, avendo ottenuto dal commissario delegato, oltre che da regione e provincia, la sottoscrizione del protocollo d'intesa per l'individuazione di una nuova viabilità di adduzione al casello superstradale di Povegliano (...), che prevedeva l'impegno, da parte del commissario delegato, di avviare il procedimento per l'approvazione del progetto preliminare e definitivo della bretella di collegamento tra il casello di Povegliano e la strada provinciale 55 nella frazione di Camalò: impegno nel quale non era espressamente previsto il finanziamento, né la realizzazione dell'opera” (nota n. 4352/AS del 27 maggio 2015 del Comune di Povegliano).

2. I primi progetti

Nel 1987, l'Anas predispose un progetto relativo alla tratta Montebelluna-Ponte della Priula, che non ebbe seguito.

Il potenziamento dell'itinerario pedemontano Montebello-Valico di Priabona-Malo-Thiene-Bassano-Montebelluna-Ponte della Priula fu inserito, come superstrada, nel Piano regionale dei trasporti della Regione Veneto, approvato dal Consiglio regionale il 23 febbraio 1990¹⁶.

L'asse viario fu concepito per la viabilità del territorio, con una molteplicità di accessi, al fine di risolvere il traffico determinato dagli spostamenti locali¹⁷.

Nel 1996, per ragioni legate alla possibilità di finanziamento¹⁸, si affermò la soluzione autostradale¹⁹; vennero presi in considerazione due tracciati alternativi, denominati 'tracciato rosso' e 'tracciato blu', corrispondenti alla 'soluzione bassa' ed alla 'soluzione alta'; mentre quella bassa, a sud, più corta di circa 15 chilometri, prevedeva un sistema di esazione dei pedaggi di tipo chiuso, con solo alcuni caselli in corrispondenza delle

¹⁶ Si legge nel Piano: "Si tratta dell'itinerario fondamentale per i collegamenti longitudinali dell'asse pedemontano. L'attuale livello di saturazione di molti tratti, le ripercussioni che da ciò derivano alla fluidità delle relazioni di tutta l'area pedemontana impongono, per esso, interventi improcrastinabili, tendenti alla riqualificazione di tutto l'itinerario con caratteristiche superstradali. (...) Il potenziamento, oltre a risolvere i problemi del traffico locale, fornirà ai comuni della fascia pedemontana un rapido accesso all'autostrada A4 (e, quindi, al nodo di Verona), alla A31 (e, quindi, al Trentino), alla s.s. 47 (e, quindi, al Trentino, lungo la Valsugana), alla A27 (e, quindi, al Bellunese, e, attraverso Conegliano-Pordenone, al Friuli-Venezia Giulia ed al valico di Tarvisio). Il potenziamento dell'itinerario pedemontano è particolarmente urgente, in quanto esso riguarda un asse fondamentale estremamente congestionato, al servizio della mobilità di un'area fortemente industrializzata dove, tra l'altro, non vi è un'adeguata infrastrutturazione ferroviaria. Oltre, quindi, ad agevolare la risoluzione dei problemi della mobilità locale e di media distanza delle persone, l'itinerario pedemontano potenziato consentirà di assecondare l'ulteriore sviluppo economico dell'area. Nella realizzazione, prioritario è l'adeguamento della tratta Montebelluna-Ponte della Priula".

¹⁷ La costruzione fu prevista per tratte, a sua volta divise per stralci, che sarebbero stati aperti progressivamente, creandosi un *continuum* di circonvallazioni per i comuni interessati.

¹⁸ La "limitatezza dei fondi pubblici disponibili non consente di intravedere, in tempi sufficientemente brevi, l'ipotesi di potenziamento dell'itinerario con i soli finanziamenti pubblici a disposizione dell'Anas; l'ipotesi di una soluzione autostradale, da realizzarsi attraverso l'istituto della concessione e con il ricorso a capitali anche privati con l'ipotesi di rientro economico parziale attraverso la gestione dell'infrastruttura, appare l'unica soluzione in grado di contenere in tempi limitati la realizzazione delle opere e di rispondere, conseguentemente, alle esigenze della mobilità dell'area pedemontana attraverso il riassetto della viabilità primaria dell'area stessa; ciò si realizza non solo con la realizzazione dell'opera autostradale, ma anche attraverso la contestuale realizzazione delle opere complementari strettamente funzionali al riassetto della rete viaria" (Accordo tra Regione Veneto, Provincia di Padova, Provincia di Treviso e Provincia di Vicenza per la realizzazione dell'autostrada Pedemontana veneta dell'aprile 1997).

¹⁹ Un progetto preliminare fu approvato dalla Giunta regionale con delib. n. 3496 del 7 ottobre 1997, a seguito dell'incarico attribuito con delib. n. 3674 del 28 agosto 1996.

interconnessioni con la viabilità ordinaria, la soluzione alta era concepita come un'autostrada di tipo misto, con tratte a libera percorrenza e tratte controllate.

Il 1° agosto 1997, fu firmato l'Accordo quadro tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dei lavori pubblici, il Ministero dei trasporti e della navigazione e la Regione Veneto per la soluzione dei principali problemi stradali e ferroviari di interesse nazionale nella Regione Veneto²⁰, che includeva la costruzione di un'autostrada che raccordasse l'A4 alle A31 e A27, “da realizzare in modo da minimizzare l'impatto ambientale, anche con il riuso di sedimi stradali esistenti, e da massimizzare la sua penetrabilità rispetto al territorio circostante”. La competenza fu attribuita all'Anas.

La l. 3 agosto 1998, n. 295²¹, istituì, per gli interventi da realizzare in favore del sistema autostradale, un fondo nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici e la successiva l. 23 dicembre 1998, n. 448²², autorizzò ulteriori limiti di impegno, disponendo che, a valere su tali risorse, la somma di lire 40 miliardi, quale limite di impegno quindicennale, fosse “riservata per la costruzione dell'autostrada Pedemontana veneta, con priorità relativamente al tratto dall'autostrada A31, tra Dueville e Thiene, all'autostrada A27, tra Treviso e Spresiano”. La stessa stabilì che si dovesse “assicurare il massimo riuso dei sedimi stradali esistenti e dei corridoi già previsti dagli strumenti urbanistici, nonché il massimo servizio, anche attraverso l'apertura di tratti alla libera percorrenza del traffico locale, per assicurare la massima compatibilità dell'opera con i territori attraversati”²³.

La l. 17 maggio 1999, n. 144²⁴, definì la procedura per la concessione dell'opera, previa verifica della sua sostenibilità economico-finanziaria; prescrisse che l'Anas avrebbe predisposto “la progettazione definitiva relativa all'ammodernamento e all'adeguamento delle tratte autostradali e al loro inserimento paesaggistico, nonché all'attuazione di opere per la mitigazione ambientale, per le quali tratte e opere non sia già stato affidato ovvero sia in corso di affidamento, alla data di entrata in vigore della presente legge, l'incarico di progettazione esecutiva” e che, positivamente valutata la sostenibilità economica, finanziaria e tecnica, il Ministero dei lavori pubblici avrebbe impartito le disposizioni

²⁰ Con allegato Protocollo di intesa per la realizzazione dell'autostrada Pedemontana veneta (collegamento tra le autostrade A4, A31 e A27).

²¹ Disposizioni per il finanziamento di interventi e opere di interesse pubblico, art. 3.

²² Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo, art. 50.

²³ Furono, così, attribuiti 600 miliardi, ricevibili in quindici anni, per la tratta est (A31-A27).

²⁴ Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'Inail, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali, art. 10.

necessarie affinché fosse bandita “la gara per l’affidamento della concessione di costruzione e gestione dell’autostrada Pedemontana veneta”.

Pertanto, nel giugno del 1999, l’Anas procedette con una licitazione privata²⁵, a seguito della quale la società Bonifica s.p.a., aggiudicatasi la gara²⁶, fu incaricata della progettazione definitiva e dello studio di impatto ambientale della tratta tra l’A31 e l’A27.

L’incarico venne concluso nell’aprile 2000, con un progetto che prevedeva la realizzazione di tre barriere, per il cui attraversamento era previsto un pedaggio fisso di 2.000 lire, mentre tutti i tratti intermedi, con relative entrate e uscite, sarebbero rimasti aperti alla libera percorrenza. Il progetto non incontrò il consenso delle realtà locali, che posero in discussione la natura autostradale dell’opera, per il suo forte impatto sul territorio e l’incapacità di risolvere i problemi della viabilità locale²⁷.

Pertanto, la successiva l. 23 dicembre 2000, n. 388²⁸, dispose che la Pedemontana poteva “essere realizzata anche come superstrada. In tal caso, sono applicabili, ai sensi dell’art. 21, c. 3, della l. 24 novembre 2000, n. 340, il pedaggiamento e la concessione di costruzione e gestione, ferme restando le procedure stabilite dall’art. 10 della l. 17 maggio 1999, n. 144. Ai fini dell’esercizio dell’opzione (...) e della valutazione delle alternative progettuali, finanziarie e gestionali, di sostenibilità ambientale e di efficienza del servizio al territorio, il Ministero dei lavori pubblici conclude, entro il 31 marzo 2001, una conferenza dei servizi con il Ministero dell’ambiente, la Regione Veneto, gli enti locali e gli altri enti e soggetti pubblici interessati. Trascorso il termine predetto senza che sia stabilita la realizzazione di una superstrada a pedaggio, riprende la procedura di cui all’art. 10 della l. 17 maggio 1999, n. 144”.

Il 30 marzo 2001, fu conclusa la conferenza dei servizi²⁹, con la decisione³⁰ di realizzare l’opera come superstrada a pedaggio, con il dichiarato fine di servire da tangenziale per la città diffusa.

L’accordo quadro, stipulato a Venezia il 9 agosto 2001 fra la Presidenza del Consiglio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la regione, prevede il trasferimento delle risorse

²⁵ G.U. n. 130 del 5 giugno 1999.

²⁶ Il 29 settembre 1999.

²⁷ Peraltro, il Consiglio di Stato, il 20 aprile 2001, annullò l’aggiudicazione della gara.

²⁸ Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2001, art. 145, c. 75.

²⁹ A Castelfranco Veneto.

³⁰ Con l’opposizione della regione e delle province e con il voto contrario del Comune di Spresiano.

stanziare con la finanziaria statale 1999 per la Pedemontana est alla regione assieme alla competenza per la sua realizzazione, con l'onere di fornire gli ulteriori stanziamenti eventualmente necessari³¹. Il Governo si impegnò, altresì, alla progettazione definitiva della Pedemontana ovest³², già inserita nel piano finanziario della società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova. Conseguentemente, la l. 28 dicembre 2001, n. 448³³, dispose che il “limite di impegno quindicennale, di cui all'art. 50 (...) della l. 23 dicembre 1998, n. 448, per la costruzione della superstrada a pedaggio Pedemontana veneta” fosse assegnato alla regione.

La delibera Cipe 21 dicembre 2001, n. 121³⁴, individuò la Pedemontana tra gli interventi di infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale finanziati dalla legge obiettivo e la legge finanziaria regionale per il 2002³⁵ autorizzò un ulteriore finanziamento di 61.975.000 euro.

Il progetto della società Bonifica della Pedemontana est fu ceduto alla regione dall'Anas nel marzo 2002³⁶.

Il 19 aprile 2002, la società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova fu autorizzata³⁷ ad utilizzare il progetto preliminare della Pedemontana ovest, di proprietà regionale, redatto nel maggio 1997, senza alcun corrispettivo³⁸.

³¹ Effettivamente stanziati per ulteriori 120 miliardi, portando il contributo pubblico a 720 miliardi di lire.

³² Montebello-Thiene.

³³ Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2002, art. 73.

³⁴ Legge obiettivo: primo programma delle infrastrutture strategiche.

³⁵ L. reg. 17 gennaio 2002, n. 2, art. 22.

³⁶ “Con nota (...) del 25 marzo 2002, la Direzione generale dell'Anas ha trasmesso alla regione, secondo quanto previsto dall'art. 2, c. 3, lett. a), dell'intesa istituzionale di programma sottoscritta il 9 maggio 2001, il progetto definitivo dell'autostrada Pedemontana est, nonché lo studio di impatto ambientale. Successivamente, risulta che il Ministero delle infrastrutture, nel disporre gli indirizzi operativi per l'attuazione di quanto previsto dalla delibera Cipe n. 121/2001, abbia comunicato alla regione, con nota del 28 marzo 2002, di voler provvedere alla pubblicazione di un avviso informativo, inteso a sollecitare la presentazione di proposte, ai sensi dell'art. 37-*bis* della l. n. 109/1994. In ossequio a tale direttiva, la regione, con nota (...) del 2 maggio 2002, ha individuato, tra le altre, la superstrada Pedemontana come opera per la cui realizzazione sarebbe stato possibile attivare la procedura di finanza di progetto. Risulta, infine, che la regione abbia reso disponibile, a tutti gli operatori economici interessati, la progettazione esistente, ancorché redatta in soluzione autostradale, ai fini dell'attivazione di eventuali proposte di finanza di progetto. Da quanto risulta, agli operatori economici interessati era richiesto il solo pagamento delle spese di riproduzione” (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto).

³⁷ Delib. n. 937.

³⁸ “Tale progetto preliminare era già stato reso disponibile da parte di Anas, nell'ambito della procedura di gara per l'affidamento della progettazione definitiva aggiudicata a Bonifica s.p.a. Il progetto preliminare dell'autostrada Pedemontana veneta, redatto nel maggio 1997 dalla Regione del Veneto, era stato, infatti, consegnato ad Anas, con nota (...) dell'8 ottobre 1997, in attuazione dell'accordo quadro fra Governo e regione e del relativo protocollo d'intesa sottoscritto il 1° agosto 1997, che impegnava il Governo alla realizzazione dell'opera, tramite il Ministero dei lavori pubblici e l'Anas, sulla base della progettazione preliminare che la

Il 18 giugno 2002, fu costituita, tra alcune concessionarie autostradali ed istituti di credito³⁹, la società Pedemontana veneta s.p.a.⁴⁰, per la realizzazione e la gestione della superstrada, nella tratta compresa tra la A31 e la A27.

La proposta fu presentata il 28 giugno. In essa, il costo del progetto fu determinato in 990,23 milioni di euro⁴¹, garantendosi “attraverso lo strumento della finanza di progetto, tempi e costi certi di progettazione e realizzazione” per un’opera per la quale erano “già compiutamente configurate sia la domanda pubblica di natura trasportistica e territoriale, sia l’impostazione progettuale che la soddisfa. Ci si riferisce, in particolare, al progetto definitivo predisposto dall’Anas (...), sulla base del progetto preliminare precedentemente elaborato dalla Regione Veneto”. La proposta fu l’unica pervenuta e si basava “sul progetto definitivo - redatto dalla società Bonifica, per conto dell’Anas (...) - aggiornandolo e razionalizzandolo in alcune sue componenti”⁴².

La Giunta regionale, con delibera n. 1792 del 5 luglio 2002, istituì una commissione, al fine di valutarne l’ammissibilità ed esperire, eventualmente, le successive fasi. Di essa fecero parte anche i funzionari regionali che sarebbero, poi, divenuti il commissario delegato ed il responsabile unico del procedimento dell’opera.

All’esito di una prima istruttoria, furono formulate richieste di integrazione, a seguito delle quali, il 9 ottobre 2002, la società aggiornò la proposta, tenendo conto della normativa intervenuta, nelle more, sia a livello nazionale⁴³ che regionale⁴⁴. Il progetto fu valutato anche dal Nucleo di valutazione degli investimenti, che ritenne “apprezzabile l’essenzione

Giunta regionale si impegnava, appunto, a redigere. Con la delibera n. 937 del 19 aprile 2002, la regione si è, quindi, limitata a concedere alla società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a. di utilizzare, come mero documento di riferimento, il progetto preliminare della ‘tratta ovest’, anche in ragione del fatto che l’opera ‘tratta ovest’ era stata inserita dai competenti organi statali nella concessione della società stessa” (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto).

³⁹ Autostrade s.p.a. (38 per cento), Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a. (37 per cento), Autovie venete s.p.a. (10 per cento), Banca antoniana popolare veneta s.c.p.a.r.l. (5 per cento), Cardine banca s.p.a. (5 per cento), poi San Paolo Imi, e CariVerona banca s.p.a. (5 per cento), poi Unicredit.

⁴⁰ Come s.p.v. (*special purpose vehicle*).

⁴¹ Al netto degli oneri finanziari e dell’Iva.

⁴² Progetto preliminare, relazione tecnica. Nella relazione territoriale ed ambientale, si legge che il progetto si basa su quello “definitivo realizzato dalla società Bonifica nell’aprile 2000, per conto dell’Anas, ai sensi della l. n. 109/1994 e, successivamente, ceduto alla Regione Veneto (...), che è stato aggiornato e razionalizzato in alcune parti, come specificato nella stessa relazione tecnica”. Dal confronto fra i due progetti appare la loro sovrapposibilità. Il progetto preliminare presentato da Pedemontana veneta s.p.a., basandosi su un precedente definitivo, si è risolto in uno sfoltoimento degli elaborati con l’introduzione di alcune varianti.

⁴³ L. 1° agosto 2002, n. 166.

⁴⁴ L. reg. 9 agosto 2002, n. 15, avente ad oggetto norme per il rilascio di concessione per strade regionali a pedaggio.

decennale dei pedaggi riservata ai residenti, in coerenza con quanto previsto dagli strumenti legislativi”.

La Giunta regionale, con delibera n. 3095 del 29 ottobre 2002, recepì le valutazioni della commissione, individuando le condizioni di pubblico interesse e di praticabilità della proposta, con riguardo alla sua fattibilità tecnica, economica, temporale, gestionale e finanziaria.

La proposta della società Pedemontana veneta s.p.a. - non comprendente la tratta ovest tra l’A4 e l’A31 - prevedeva la gestione dell’opera in concessione per quarant’anni. Il progetto era simile a quello autostradale della società Bonifica, ma con costi più alti⁴⁵.

Con la delibera della Giunta regionale n. 3096 del 29 ottobre 2002, fu indetta la gara di concessione ed approvato il bando di licitazione privata per l’individuazione dei competitori per il tratto dalla A31, presso Dueville, alla A27, presso il casello di Treviso nord.

La procedura, avviata nel dicembre 2002, fu annullata, nel luglio 2003, dal Tar del Veneto⁴⁶, a seguito del ricorso di quattro comuni del Vicentino - Nove, Sandrigo, Montebelluna e Precalcino e Dueville - e di alcuni privati.

3. La faticosa evoluzione del progetto attuale

Il 24 ottobre 2003, fu stipulata un’intesa generale quadro tra il Governo e la regione⁴⁷, in cui l’opera fu dichiarata tra le “infrastrutture di preminente interesse nazionale per le quali concorre l’interesse regionale”.

La società Pedemontana veneta s.p.a., il 30 dicembre 2003⁴⁸, inviò alle amministrazioni

⁴⁵ “La d.g.r. n. 3095 del 29 ottobre 2002, con la quale è stato dichiarato il pubblico interesse della proposta, indica un costo complessivo dell’opera pari a 946,338 milioni di euro, al netto degli oneri finanziari e dell’Iva, ed un contributo pubblico di 490 milioni di euro, al netto dell’Iva” (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto).

⁴⁶ Il progetto riguardava “una proposta di finanza di progetto presentata il 28 giugno 2002, che non ha avuto seguito per la sentenza del Tar Veneto n. 28 del 16 luglio 2003 e per la successiva presentazione, il 30 dicembre 2003, dell’attuale proposta di finanza di progetto” (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto). L’annullamento fu ribadito dal Tar Veneto, n. 680/2004.

⁴⁷ Nella quale si affermava che “l’attuale offerta di infrastrutture di mobilità e di trasporto non è, in alcun modo, adeguata a soddisfare la domanda attuale, né, tantomeno, ad assicurare il sostegno alla crescita e allo sviluppo auspicato, sia in termini quantitativi che di competitività dell’intero sistema regionale”; l’intesa fu seguita dal secondo atto aggiuntivo del 6 novembre 2009, con cui il Ministero delle infrastrutture si impegnò ad inserire nell’allegato infrastrutture al Dpef 2010-2013 la Pedemontana fra le opere da avviare entro il 2013. Il costo previsto fu fissato in 2.177 milioni di euro, di cui solo 173 a carico pubblico. La rinnovata intesa generale quadro del 16 giugno 2011 fissò il costo in 2.130 milioni di euro, di cui 243,74 a carico pubblico.

⁴⁸ L. 11 febbraio 1994, n. 109, art. 37-bis.

competenti una nuova proposta per la più lunga tratta tra Spresiano e Montecchio Maggiore, compresa fra la A4, ad ovest della A31, e la A27, anche al fine di “far chiudere la procedura di infrazione contro lo Stato italiano, con innegabili vantaggi per quest’ultimo, ed, in particolare, per il Ministero delle infrastrutture e per l’Anas”⁴⁹, dal momento che, nel 2002, l’Unione europea aveva aperto una procedura di infrazione contro l’Italia per violazione delle norme sulla concorrenza in relazione all’affidamento diretto della concessione di costruzione e gestione della Pedemontana ovest⁵⁰.

Il 29 gennaio 2004, fu pubblicato⁵¹ l’avviso pubblico per la ricerca di altri interessati. Non essendovi candidature⁵², fu valutata dalla regione la proposta della società⁵³ e l’opera fu dichiarata di pubblico interesse⁵⁴, dopo una rideterminazione⁵⁵ della copertura finanziaria dei contributi in conto capitale ed in conto esercizio⁵⁶.

⁴⁹ Progetto preliminare, relazione illustrativa.

⁵⁰ L’Italia fu condannata dalla Corte di giustizia, sent .27 ottobre 2005, nn. 187/04-188/04, per aver affidato la costruzione e la gestione della Pedemontana ovest mediante concessione diretta, non preceduta da pubblicazione di un bando di gara. Significativamente, fra i motivi giustificativi, l’Italia sostenne, come riportato in sentenza, che “una concessione autonoma (...) non consentirebbe il recupero dei costi di investimento, qualunque fosse la durata della concessione prevista. Di conseguenza, un eventuale bando di gara per l’attribuzione della concessione autonoma (...) si tradurrebbe nell’assenza di concorrenti o porterebbe al fallimento dell’aggiudicatario della concessione”.

⁵¹ Ai sensi della l. reg. n. 15/2002.

⁵² Secondo la regione, “il termine previsto dalla l. reg. n. 15/2002, all’art. 11, c. 3, si ritiene sia stato rispettato, in quanto la data di trasmissione alla G.u.c.e. è il 29 gennaio 2004 e la scadenza del termine per la presentazione di proposte concorrenti risulta fissato al 28 aprile 2004, novanta giorni dopo la spedizione dell’avviso alla G.u.c.e. Tali termini trovano riscontro nel testo della delibera di Giunta regionale n. 2 del 16 gennaio 2004 e nel testo dell’avviso indicativo pubblicato sulla G.u.c.e. Peraltro, nessun operatore economico, potenzialmente interessato, ha presentato alla Regione del Veneto ricorso ovvero osservazione alcuna in tal senso” (nota n. 154437 del 13 aprile 2015).

⁵³ L. n. 109/1994, art. 37-ter.

⁵⁴ D.g.r. n. 3858 del 3 dicembre 2004, che fece proprio il parere del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del 3 dicembre 2004. Alle sedute del Nucleo parteciparono anche coloro che sarebbero, poi, divenuti commissario delegato e responsabile unico del procedimento dell’opera. Nonostante l’art. 45 della l. reg. n. 27/2003 prescriba che, “al fine di valutare la fattibilità e la convenienza economica delle opere pubbliche di competenza regionale promosse mediante il ricorso al capitale privato, la Giunta regionale si avvale delle competenze del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti, istituito ai sensi della l. reg. 29 novembre 2001, n. 35”, tuttavia, come risulta dal parere, l’analisi effettuata fu di tipo meramente finanziario.

⁵⁵ Presentata il 25 novembre 2004.

⁵⁶ Il parere del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti, nelle sue osservazioni, richiamò le prescrizioni degli artt. 98 e 99 del d.p.r. n. 544/1999 e le garanzie previste dall’art. 37-bis della l. n. 109/1994. Tali garanzie, tuttavia, non furono citate nella delibera fra la documentazione inviata dal promotore alla regione, benché anche la circolare regionale n. 13 del 20 luglio 2001 lo prescrivesse. Neppure la commissione nominata con delib. n. 1271 del 7 maggio 2004 ebbe ad eccepire tale carenza. Nella determinazione n. 20 del 4 ottobre 2001 dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, si legge che, “a garanzia dell’amministrazione, è posta la necessità che il promotore stesso sia in possesso dei requisiti propri del concessionario al momento dell’indizione della gara, mentre, al momento della presentazione della proposta, appare sufficiente il possesso dei requisiti di cui all’art. 99 del d.p.r. n. 544/1999 (...) Attesa, tuttavia, la vincolatività della proposta, sarà,

Successivamente, il promotore presentò ulteriori modifiche allo schema di convenzione, su aspetti connessi alla bancabilità e redditività della proposta. La richiesta del privato venne accolta⁵⁷; conseguentemente, il promotore trasmise un ulteriore aggiornamento del piano economico-finanziario.

Il nuovo progetto si discostava dal precedente, essendo mutati alcuni elementi essenziali, quali la localizzazione dell'opera e la maggiore estensione del tracciato⁵⁸.

comunque, necessario che il promotore non in possesso dei requisiti di qualificazione di cui all'art. 98 del d.p.r. n. 554/1999 si obblighi, nei confronti della pubblica amministrazione, già al momento della presentazione della proposta, ad associarsi con i partner necessari prima dell'indizione della gara di cui all'art. 37-*quater* della l. n. 109/1994 (...) e garantisca idoneamente tale successivo adempimento". Secondo la regione, l'"art. 37-*bis*, c. 1, della l. n. 109/1994 prevede che "Le proposte devono contenere (...) una specificazione (...) delle garanzie offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice", mentre il successivo art. 37-*quater* dispone che tali garanzie debbano essere presentate in sede di partecipazione alla gara indetta per l'aggiudicazione della concessione. In ossequio a tali disposizioni normative, il proponente, all'atto della presentazione della proposta, si è obbligato a consegnare "idonea garanzia, ai sensi dell'art. 37-*quater* della l. n. 109/1994, (...) su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice".

Successivamente, la società Pedemontana veneta s.p.a. ha presentato fidejussioni bancarie rilasciate il 26 settembre 2006 da Unicredit, Banca Opi e Banca antonveneta, relative alle spese di redazione del progetto e alla cauzione provvisoria, che salvaguarda la stazione appaltante, in caso di mancata sottoscrizione della concessione.

Nel settembre 2007, in sede di gara, l'Ati del promotore ha, quindi, presentato analoghe fidejussioni rilasciate da Banca Opi e Unicredit Banca d'impresa s.p.a. In merito ai requisiti del promotore, e, successivamente, del concessionario, previsti dalla normativa, si evidenzia che l'art. 99 del d.p.r. n. 554/1999, al c. 2, prevede espressamente che la proposta possa essere presentata da "soggetti appositamente costituiti, nei quali, comunque, devono essere presenti, in misura maggioritaria, soci aventi i requisiti di esperienza e professionalità stabiliti nel c. 1".

La società Pedemontana veneta s.p.a. risultava, dall'atto costitutivo, appositamente costituita dai seguenti soci: società Autostrade-concessioni e costruzioni s.p.a. (38 per cento), società delle Autostrade di Brescia, Verona, Vicenza e Padova s.p.a. (37 per cento), (...) Autovie venete (10 per cento), Banca antoniana popolare veneta s.p.a. (5 per cento), Cardine finanziaria s.p.a. (5 per cento) e CariVerona banca s.p.a. (5 per cento); pertanto, con la presenza, in misura maggioritaria, di soci aventi i requisiti di esperienza e professionalità stabiliti nel c. 1 dell'art. 99 del d.P.R. n. 554/1999. Il successivo c. 3 prevede, inoltre, che, per ottenere l'affidamento della concessione, il promotore debba possedere i requisiti previsti dall'art. 98, rubricato 'requisiti del concessionario', anche associandosi con altri soggetti; ed, infatti, in ossequio a tale disposizione, il promotore, in fase di gara di concessione, si è associato in un raggruppamento temporaneo di imprese. Inoltre, il rinvio del possesso di tali requisiti da parte del promotore al momento dell'indizione della gara, di cui all'art. 37-*quater*, della citata l. n. 109/1994, è confermato dalla giurisprudenza (Tar Lazio, 14 gennaio 2003, n. 1), nonché, successivamente, anche dalla sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 15 aprile 2010, n. 2155, la quale, al punto 6.2, afferma, seppure incidentalmente, che il promotore può non possedere i requisiti previsti per il concessionario nella fase preliminare in cui partecipa per il conseguimento della qualità di promotore. In merito, si evidenzia, infatti, che non si rinviene, nell'ordinamento, una norma che obblighi il promotore, non in possesso dei requisiti di qualificazione di cui all'art. 98 del d.p.r. n. 554/1999, ad "associarsi con i partner necessari, e garantire idoneamente tale successivo adempimento", già al momento della presentazione della proposta. Si evidenzia, infine, che la questione sul possesso da parte del promotore dei requisiti del concessionario in fase di gara è stata oggetto di ricorsi alla giustizia amministrativa, che hanno dato luogo a diverse sentenze, con, da ultimo, la sentenza del Consiglio di Stato in data 31 marzo 2009 e depositata il 17 giugno 2009" (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015).

⁵⁷ D.g.r. n. 1838 del 19 luglio 2005.

⁵⁸ La procedura di finanza di progetto "per la concessione di progettazione, esecuzione e gestione della superstrada Pedemontana veneta (...) ha avuto inizio, *ex novo*, con la proposta presentata dalla società Pedemontana veneta s.p.a. il 30 dicembre 2003. Precedentemente, erano stati presi in considerazione altri progetti e tracciati che, a causa, in particolare, del dissenso delle amministrazioni locali coinvolte, non hanno

L'onere di realizzazione fu stimato pari a 1.989,688 milioni, per la cui copertura il contributo pubblico in conto capitale fu fissato, nella stesura finale, in 243.750 euro, al netto di Iva. Inoltre, per i primi trent'anni di esercizio, fu previsto un contributo pubblico annuale ad importo fisso in conto gestione, in quote anticipate, da restituirsi alla regione, in relazione ai ricavi da pedaggio proporzionali ai volumi di traffico. Rispetto alla primitiva stesura, l'onere a carico delle finanze pubbliche fu sdoppiato: una parte, certa ed anticipata, in conto capitale⁵⁹, ed un'altra, in conto di gestione, eventuale ed integrativa, da concedersi soltanto in presenza di traffico inferiore ad una data soglia; tale contributo integrativo garantiva la copertura di un debito aggiuntivo contratto dal concessionario per eventuali disavanzi di gestione ed impegnava la regione ad una erogazione annuale di 20,4 milioni per trent'anni, per un totale massimo, quindi, di 612 milioni.

Le previsioni della regione di un flusso di traffico pari alla soglia massima consentirono di non iscrivere a bilancio il debito⁶⁰.

Fu richiesto al promotore, nel gennaio 2005, di redigere lo studio di impatto ambientale. Il 12 agosto 2005, la regione trasmise al Ministero delle infrastrutture il progetto preliminare, depositando, nel contempo, il progetto e lo studio di impatto ambientale⁶¹ presso i Ministeri dell'ambiente e dei beni e delle attività culturali, la regione e le province interessate⁶². Il 23 agosto 2005, fu avviata la fase di consultazione per la presentazione delle osservazioni, mediante pubblicazione sui quotidiani. Con deliberazione n. 3250 del 2

avuto seguito. Il progetto preliminare presentato il 30 dicembre 2003 differisce in maniera sostanziale dai precedenti, sia in termini di tipologia che di estensione. A mero titolo esemplificativo, l'attuale superstrada Pedemontana veneta si estende dalla A4 alla A27, senza soluzione di continuità, mentre i due interventi denominati 'Pedemontana veneta: tratta est', compreso tra la A27 e la A31, e 'Pedemontana veneta: tratta ovest', compresa tra la A31 e la A4, erano, di fatto, distinti fra loro, funzionalmente collegati attraverso un tratto della A31" (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto).

⁵⁹ Inferiore ai 487 milioni richiesti inizialmente.

⁶⁰ Le previsioni di traffico del concedente tendono alla sopravvalutazione, per abbassare il contributo, mentre quelle del concessionario alla sottovalutazione, per aumentarlo.

⁶¹ Nello studio, si puntualizza che le "possibilità oggi offerte dalla costante evoluzione tecnologica consentono di prevedere, a breve, il superamento del vincolo cosiddetto 'fisico' dell'esazione, caratterizzato da barriere, caselli e relativo personale addetto, con una connotazione 'virtuale' di pedaggiamento, per cui non sono più richieste ingombranti strutture e rigidi presidi, e sarà possibile favorire una maggiore elasticità sia nella configurazione degli svincoli, sia nella loro localizzazione, o meglio, nella loro successione spaziale. L'approfondimento di tali aspetti e, soprattutto, la possibilità di trasformare le geometrie di svincolo in funzione delle nuove tecnologie di tariffazione adottabili potrà avvenire nel corso della fase approvativa della proposta, con una concertazione attiva e costruttiva con tutti i soggetti interessati. (...) Il *layout* della stazione è, quindi, destinato a subire profonde modificazioni, per superare l'assetto storico a 'trombetta' o a 'diamante', in favore della virtualizzazione delle strutture fisiche nell'ambito di reti sempre più complesse e aggregate".

⁶² Ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 190/2002.

novembre 2005, la Giunta regionale prese atto del parere del 28 ottobre 2005⁶³ della Commissione regionale Via, secondo cui, benché positivo, “il tracciato proposto appare, nello studio di fattibilità allegato, poco permeabile per la rete locale interessata, soprattutto nel tratto tra Montebelluna e Villorba; questo (...) sembra, di conseguenza, entrare in contrasto con gli obiettivi del progetto stesso”.

Nel dicembre 2005, la società Pedemontana passò a maggioranza privata⁶⁴, senza che si fosse proceduto con un bando pubblico a tale cessione⁶⁵. Contestualmente, furono costituiti vari consorzi⁶⁶ che entrarono a far parte del nuovo assetto societario⁶⁷.

Il 29 marzo 2006, il Cipe⁶⁸ approvò, con le prescrizioni e le raccomandazioni del Ministero delle infrastrutture⁶⁹, il progetto preliminare, dichiarando, altresì, la compatibilità ambientale dell’opera; con la stessa delibera, si perfezionò, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l’intesa fra Stato e regione sulla localizzazione delle opere. Il soggetto aggiudicatore

⁶³ N. 132.

⁶⁴ In seguito all’ingresso nel capitale azionario di Impregilo, del consorzio Cps, di Finopi s.p.a. e di Adria infrastrutture s.p.a.

⁶⁵ Per quanto “concerne il cambio della compagine azionaria di Pedemontana veneta avvenuto nel 2005 (...), Anas non è in grado di fornire informazioni circa la pubblicazione o meno, in proposito, di un bando di gara” (nota n. 75869 del 16 giugno 2015 di Anas).

⁶⁶ Cvp (consorzio Pedemontana veneta), Cps (consorzio Pedemontana veneta costruttori, progettisti e servizi), consorzio Pedemontana *engineering*.

⁶⁷ “Anas non è in grado di rispondere (...) in merito alla costituzione dei vari consorzi che entrarono a far parte (...) della compagine azionaria di Pedemontana veneta s.p.a., poiché detta costituzione è avvenuta (...) successivamente alla delega alla Regione Veneto della competenza sulla realizzazione dell’opera” (nota n. 75869 del 16 giugno 2015 di Anas).

⁶⁸ Delib. n. 96, ex art. 3 del d.lgs. n. 190/2002, come modificato dal d.lgs. n. 189/2005.

⁶⁹ La Commissione speciale di valutazione di impatto ambientale espresse parere di compatibilità sul progetto, condizionato all’ottemperanza di trentaquattro prescrizioni, ed esprimendo, inoltre, sette raccomandazioni, il 13 febbraio 2006; tale parere fu fatto proprio dal Ministero dell’ambiente il 14 marzo 2006. Il Ministero per i beni e le attività culturali, Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici, espresse il suo parere favorevole, condizionato al rispetto delle prescrizioni espresse dalle soprintendenze di settore e di ulteriori prescrizioni ed indicazioni, il 15 marzo 2006. Si legge nel parere: “L’intera valutazione di impatto ambientale manifesta gravi lacune istruttorie ed è insufficiente a considerare la complessità dei fattori riconducibili alle competenze di questo ufficio, sia sotto il profilo monumentale che paesaggistico. Essa deve essere preceduta da uno studio più approfondito delle alternative possibili, senza escludere confronti e proiezioni che simulino gli effetti prodotti anche sul medio-lungo termine. Dovendosi intendere come opera necessaria per lo sviluppo della regione che debba, comunque, svolgere la sua funzione in modo integrato con i valori culturali esistenti, la soluzione proposta deve, comunque, essere maggiormente indirizzata a prevedere il massimo rispetto dei valori identificativi tutt’ora integri del territorio interessato, assumendo, al contempo, il ruolo di definire le prospettive di un riordino delle aree facenti parte del medesimo territorio che risultino, però, già compromesse o, comunque, infrastrutturate in passato senza una visione organica e coerente. In tal senso, si ritiene che l’importanza strategica della infrastruttura in progetto vada ben oltre il suo significato funzionale immediato e sarebbe una grave responsabilità sottovalutarne o non considerarne la portata, considerata la irripetibilità, a breve, di occasioni analoghe. (...) Tutte le suddette prescrizioni dovranno essere ottemperate dal proponente nella redazione del progetto definitivo e i relativi elaborati progettuali di recepimento andranno sottoposti alla verifica di ottemperanza da parte delle soprintendenze di settore e da questa Direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici”.

fu individuato nella regione, che avrebbe provveduto all'affidamento dell'opera in concessione mediante gara, da esperire sulla base del progetto preliminare e del piano economico-finanziario. Il limite di spesa dell'intervento⁷⁰ fu fissato in 1.989,688 milioni di euro⁷¹.

La Giunta regionale, per i maggiori costi derivanti dalle prescrizioni del Cipe, ad appena poche settimane dalla delibera ancora non pubblicata, approvò l'aggiornamento progettuale della proposta del promotore⁷² secondo le prescrizioni del Cipe, recependo il parere del Nucleo di valutazione degli investimenti, ed avviò le procedure⁷³ per l'aggiudicazione⁷⁴. Al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario del piano, furono introdotti l'aumento della franchigia di variazione dei proventi da pedaggio dal 5 al 15 per cento e l'erogazione del contributo in conto capitale a copertura integrale dei primi stati di avanzamento dei lavori.

Per un investimento dell'importo complessivo di 2.155.048.000 euro, fu prevista una gara articolata in due fasi: la prima, una procedura ristretta, da svolgersi sulla base del progetto preliminare presentato dal promotore, adeguato alle prescrizioni della delibera Cipe n. 96/2006; la seconda, una procedura negoziata tra il promotore e i due presentatori delle migliori offerte. La commissione⁷⁵ giudicò migliorative le sole due offerte presentate, quella dell'associazione temporanea di imprese capeggiata da Sis, e quella tra Cintra s.a., Merloni finanziaria s.p.a. e Ferrovial agroman s.a.; in particolare, la prima offrì di ridurre la durata

⁷⁰ Il costo dell'opera era coperto, per 17,9 milioni di euro (0,90 per cento dello stesso), con risorse recate dall'art. 22 della l. reg. 17 gennaio 2002, n. 2.

⁷¹ All'opera fu riservato lo specifico contributo previsto dall'art. 50, c. 1, lett. g), della l. n. 448/1998, assegnato alla regione, ai sensi dell'art. 73, c. 2, della l. 28 dicembre 2001, n. 448.

⁷² Benché le prescrizioni fossero rivolte non all'amministrazione aggiudicatrice o al promotore, bensì all'aggiudicatario dell'affidamento dell'opera. Infatti, il Cipe aveva stabilito che la gara si esperisse in base al progetto preliminare ed al relativo piano economico-finanziario, approvato dallo stesso, ponendo all'aggiudicatario l'obbligo del rispetto delle prescrizioni dettate per l'approvazione del definitivo.

⁷³ Ex art. 155 del d.lgs. n. 163/2006.

⁷⁴ Delibb. n. 2533 del 7 agosto 2006 e n. 3185 del 17 ottobre 2006.

⁷⁵ Con deliberazione della Giunta regionale n. 2672 dell'11 settembre 2007, fu affidato un incarico di consulenza per "assistere la commissione giudicatrice della finanza di progetto relativa alla superstrada Pedemontana veneta nell'esame degli aspetti preparatori, istruttori e strumentali, ferme restando le attività decisorie e valutative in capo alla commissione stessa. Le motivazioni di tale affidamento vengono esposte nelle premesse dell'atto deliberativo" (nota n. 154437 del 13 aprile 2015 della Regione Veneto). Sorprende, tuttavia, che una commissione di gara qualificata, con due componenti docenti universitari, abbia avuto necessità di una consulenza, "considerato che né all'interno dell'amministrazione regionale, né dell'apparato dello Stato risultano rinvenibili figure professionali specifiche". Il costo della consulenza, peraltro affidata *intuitu personae*, è stato di 36 mila euro.

della concessione di un anno rispetto al tempo indicato a base di gara e di operare un ribasso del 5 per cento su entrambi i contributi a carico della regione⁷⁶.

Alla procedura negoziata parteciparono soltanto Sis e il promotore; Sis presentò un'offerta di ribasso del 25 per cento sia del contributo in conto capitale che di quello in conto esercizio, già in precedenza ridotti del 5 per cento, nonché un'ulteriore estensione dell'esenzione da pedaggio fino a 21 chilometri, in misura integrale per i primi dodici anni, e, poi, gradualmente in riduzione fino al ventesimo anno di esercizio. La gara fu, pertanto, vinta da Sis, invitata a presentare il piano economico-finanziario per verificarne la congruità. Il promotore, tuttavia, esercitò il diritto di prelazione, adeguando la propria offerta a quella della vincitrice.

⁷⁶ Il disciplinare di gara prevedeva:

- al punto 7, *Corrispettivo per il concessionario*, che questo sarebbe consistito nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente l'opera e che la regione avrebbe erogato, secondo gli stati di avanzamento dei lavori, un contributo in conto capitale di 243.750.000 euro e, se dovuto, anche un contributo in conto esercizio pari a 10.199.000 euro, da corrispondersi, semestralmente e per trent'anni, decorrenti dall'entrata in servizio della superstrada, secondo le modalità di cui all'art. 14 della bozza di convenzione: entrambi i contributi avrebbero costituito elemento di valutazione dell'offerta;
- al punto 8, *Durata della concessione*, che la concessione avrebbe avuto una durata pari a quarant'anni, a partire dalla data di messa in esercizio dell'ultimo lotto funzionale;
- al punto 13, *Criteri di aggiudicazione*, che l'offerta economicamente più vantaggiosa sarebbe stata determinata in base ai seguenti criteri: I) elementi qualitativi, per complessivi quaranta punti, quali il valore tecnico ed estetico (venticinque punti), le modalità di gestione dell'opera (dieci punti) e le caratteristiche per la sicurezza della circolazione (cinque punti); II) elementi quantitativi, per complessivi sessanta punti, così ripartiti: a) estensione e durata dell'esenzione del pagamento del pedaggio per il traffico residente: dieci punti; b) durata della concessione: tre punti; c) tempo di esecuzione del progetto e dei lavori: cinque punti; d) contributo pubblico in conto capitale: ventuno punti; e) contributo pubblico in conto esercizio: ventuno punti. Si prevedeva anche che i concorrenti avrebbero potuto utilizzare i volumi di traffico presentati dal promotore o quelli predisposti dall'amministrazione o i propri, derivanti da uno studio da allegare all'offerta;
- al punto 18, *Procedura negoziata*, che questa si sarebbe svolta soltanto a condizione che la commissione avesse valutato come migliorativa, rispetto alla proposta a base di gara, le due offerte presentate dai partecipanti alla procedura ristretta; si precisava che il promotore avrebbe potuto adeguare la propria proposta a quella giudicata più conveniente, rendendosi aggiudicatario, e che le modalità di esperimento della procedura negoziata sarebbero state esplicitate nella lettera di invito; si chiariva che elemento necessario per la validità dell'offerta economicamente più vantaggiosa sarebbe stata l'asseverazione bancaria, da rilasciarsi quale condizione per aggiudicazione definitiva, nel rispetto delle indicazioni contenute nell'atto di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici n. 14 del 5 luglio 2001.

In relazione alle successive modifiche introdotte alla convenzione, benché molti dei parametri in base ai quali l'aggiudicazione intervenne fossero radicalmente mutati (tempi, contributi in conto capitale ed in conto esercizio, estensione e durata delle esenzioni, ecc.), secondo il commissario delegato, l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia ebbe ad esprimere il parere che "risulta non inciso alcun profilo relativo al principio della *par condicio* fra gli operatori economici che avevano partecipato alla gara di concessione, posto che la fase concorrenziale di evidenza pubblica si era già conclusa con l'aggiudicazione definitiva" (nota n. 966 del 9 aprile 2015).

Con deliberazione n. 3844 del 4 dicembre 2007, la Giunta regionale approvò l'aggiudicazione al promotore. Tale esito fu impugnato e il Consiglio di Stato, con sentenza n. 3944/2009, accolse il ricorso⁷⁷.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 luglio 2009, fu dichiarato lo stato di emergenza nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei comuni di Treviso e Vicenza fino al 31 luglio 2010, termine ulteriormente prorogato fino ad oggi⁷⁸, sempre su richiesta della regione.

Con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3802 del 15 agosto 2009, fu nominato il commissario delegato per l'emergenza nel settore del traffico e della mobilità nell'area interessata dalla realizzazione della superstrada, con il compito di provvedere al compimento di tutte le iniziative finalizzate alla sollecita realizzazione delle opere, anche adottando, in sostituzione dei soggetti competenti in via ordinaria, gli atti e i provvedimenti occorrenti all'urgente realizzazione delle stesse, anche in deroga alle previsioni della delibera Cipe di approvazione del progetto preliminare, con la possibilità di approvazione del progetto definitivo, del progetto esecutivo e delle eventuali varianti. Pertanto, a partire da tale data, il progetto non è più stato posto all'attenzione del Cipe.

La convenzione tra il commissario e il concessionario fu sottoscritta il 21 ottobre 2009 e, il 9 novembre, fu stipulato il protocollo d'intesa fra la regione ed il commissario disciplinante i loro rapporti⁷⁹; infine, il 23 luglio 2010, il protocollo di legalità tra le prefetture di Vicenza e di Treviso, il commissario e il concessionario⁸⁰.

⁷⁷ Con delib. n. 1934 del 30 giugno 2009, la Giunta regionale aggiudicò la gara in ottemperanza alla sentenza. Con sentenza del Consiglio di Stato n. 1516 del 16 marzo 2012, fu definitivamente accertata la concessione in capo al raggruppamento di imprese risultato vincitore.

⁷⁸ Fino al 31 dicembre 2010, con d.p.c.m. del 9 luglio 2010; fino al 31 dicembre 2011, con d.p.c.m. del 17 dicembre 2010; fino al 31 dicembre 2012, con d.p.c.m. del 13 dicembre 2011; fino al 31 dicembre 2014, con d.p.c.m. del 22 dicembre 2012 ed, infine, fino al 31 dicembre 2016, con d.p.c.m. del 1° dicembre 2014.

⁷⁹ Integrato nel dicembre 2012.

⁸⁰ Per il lavoro riguardante il raddoppio elettrificato delle tratte ferroviarie Palermo centrale-Brancaccio-Carini, affidato alla stessa mandataria capogruppo, si procedette, il 27 marzo 2012, alla rescissione parziale del contratto, per problemi di infiltrazioni mafiose. Tuttavia, tale problematica fu, in seguito, superata. "Il contratto relativo ai lavori del raddoppio elettrificato delle tratte ferroviarie Palermo centrale-Brancaccio-Carini è in capo alla società Nodo di Palermo s.c.p.a. Con delibera del 27 marzo 2012, Rfi ha disposto la rescissione parziale del contratto, a seguito di informative prefettizie sulla società (...) Contro tale rescissione e contro la citata informativa prefettizia, la società (...) ha proposto ricorso al Tar di Torino e, successivamente, al Consiglio di Stato. In data 23 maggio 2012, la prefettura di Torino ha aggiornato la propria informativa sulla società (...), fornendo il proprio nulla osta. Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 2122/2012, ha accolto l'istanza della società (...) ed ha disposto l'annullamento della delibera di rescissione parziale. La revoca (...) è avvenuta in data 7 giugno 2012. Relativamente a quanto previsto dall'art. 2.4 della delibera Cipe n. 96/2006, (...) in data 23 luglio 2010, prima dell'effettivo inizio dei lavori, è stato sottoscritto un protocollo di legalità atto a prevenire i tentativi di infiltrazione mafiosa tra le prefetture di Vicenza e Treviso, il Ministro

Il 5 gennaio 2010, il concessionario presentò il progetto definitivo e l'8 dello stesso mese iniziarono le procedure espropriative, con la pubblicazione di avviso sui quotidiani e deposito del progetto presso la regione.

Il 12 marzo 2010, fu indetta una conferenza dei servizi degli enti interferiti⁸¹.

Il Comitato tecnico scientifico⁸² espresse parere favorevole⁸³ all'approvazione del progetto definitivo e, il 25 giugno 2010, fu presentato dal concessionario l'aggiornamento dello stesso, con un aumento del costo dell'opera, anche a causa del recepimento di varie richieste degli enti locali per il miglior inserimento territoriale ed ambientale dell'infrastruttura.

Il 20 settembre 2010, il commissario approvò il progetto definitivo, per un importo complessivo di 2.130.011.400 euro⁸⁴, con la previsione dell'aggiornamento del piano economico-finanziario contestualmente al completamento della progettazione esecutiva. L'intervento fu dichiarato di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza, con decreto sostitutivo, ad ogni effetto, di visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di competenza di organi statali, regionali, provinciali e comunali⁸⁵.

dell'interno, il presidente della Giunta Regione Veneto, il commissario delegato, il presidente del consorzio Sis s.c.p.a" (nota n. SPV-1739-15-gda-svi di Superstrada Pedemontana veneta). "Con il disposto dell'art. 2.4 della delibera n. 96/2006, il Cipe si riservava, in fase di approvazione del progetto definitivo dell'opera, di dettare prescrizioni intese a rendere più stringenti le verifiche antimafia, prevedendo lo svolgimento di accertamenti anche nei confronti degli eventuali subcontraenti e subaffidatari, indipendentemente dall'importo dei lavori, e forme di monitoraggio durante la realizzazione dei lavori stessi. (...) successivamente alla delibera Cipe del 2006, è stata emanata l'ordinanza n. 3802/2009 e la competenza all'approvazione del progetto definitivo è stata assegnata al commissario delegato, secondo le modalità disciplinate dall'ordinanza stessa. Purtroppo, nel merito, l'indicazione del Cipe ha trovato piena attuazione con la sottoscrizione del protocollo di legalità, in data 23 luglio 2010, tra le prefetture di Vicenza e Treviso, il commissario delegato ed il concessionario, in quanto detto protocollo prevede lo svolgimento di accertamenti anche nei confronti degli eventuali subcontraenti e subaffidatari, indipendentemente dall'importo dei lavori, e forme di monitoraggio durante la realizzazione dei lavori stessi. Nello specifico caso evidenziato, quest'ufficio (...) ha chiesto al concessionario informazioni in merito, cui è stato dato riscontro (...). In data 16 aprile 2012, (...) ha trasmesso copia della documentazione prodotta dal consorzio Sis alla prefettura di Vicenza, per le eventuali valutazioni di competenza" (nota n. 1617 del 3 giugno 2015 del commissario delegato).

⁸¹ Le cui risultanze, con le varie osservazioni, confluirono nel verbale del 12 marzo 2010.

⁸² Art. 4, c. 4, dell'ordinanza n. 3802/2009. Il comitato, al dicembre 2014, si è riunito ventuno volte. Non sono mancati problemi all'interno dello stesso. Nel verbale n. 9 del 14 dicembre 2011, un componente comunica di non aver avuto tempo a sufficienza per l'esame del progetto. Il presidente afferma che "il termine di sette giorni è sempre stato ritenuto congruo, atteso che (...), in ragione della situazione emergenziale, tutte le attività per la realizzazione delle opere sono assoggettate a termini accelerati, ma, comunque, proporzionati alla complessità delle stesse, anche in considerazione dell'elevata qualificazione dei componenti dotati di particolare professionalità ed esperienza consolidata" (nota n. 1175 del 28 aprile 2015).

⁸³ Verbale n. 6 del 22 marzo 2010, con le specificazioni riportate.

⁸⁴ Decreto n. 10/2010.

⁸⁵ Costituendo, altresì, variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti, a far data dalla pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione, avvenuta l'8 ottobre 2010.

Il 25 febbraio 2011, la società di progetto Superstrada Pedemontana veneta s.r.l. subentrò all'associazione temporanea, a seguito della presa d'atto dell'esito dell'informativa antimafia⁸⁶. Il 7 marzo 2011, fu firmato il contratto fra il concessionario ed il contraente generale.

Il 10 agosto 2011, il commissario approvò il progetto esecutivo del lotto 2A⁸⁷, con avvio dei lavori, il 10 novembre 2011, nella tratta tra Villaverla e Breganze, e, il 7 marzo 2012, il progetto esecutivo del lotto 2C⁸⁸, tra Marostica e Rosà, con avvio dei lavori il 4 febbraio 2013.

Con il d.l. 20 giugno 2012, n. 79⁸⁹, le gestioni commissariali stradali furono esentate dalle limitazioni al commissariamento introdotte all'art. 5 della l. n. 225/1992 dalla riforma della Protezione civile⁹⁰, per cui il commissario ha potuto essere riconfermato sino al 31 dicembre 2016.

L'8 agosto 2012, il commissario attivò una nuova procedura di approvazione parziale del progetto definitivo aggiornato di due tratte dell'opera, al fine dell'attuazione di protocolli di intesa sottoscritti con la regione e gli enti locali. Per tali tratte, denominate lotto 2B - nei comuni di Breganze, Mason Vicentino, Pianezze, Molvena, Fara Vicentino e Marostica - e 3F - nei comuni di Riese Pio X e San Zenone degli Ezzelini - fu eseguita una nuova procedura di valutazione di impatto ambientale⁹¹. Rispetto alle prescrizioni Cipe, si configurarono diversamente i caselli e gli svincoli intermedi, nonché tratti della viabilità complementare. L'iter di approvazione dei progetti definitivi aggiornati si concluse con i decreti del

⁸⁶ Ai sensi della l. 31 luglio 1965, n. 575, della l. 17 gennaio 1994, n. 47, del d.lgs. 8 agosto 1994, n. 490, del d.m. 16 dicembre 1997 e del d.p.r. 3 giugno 1998, n. 252.

⁸⁷ Approvazione del progetto esecutivo della superstrada a pedaggio Pedemontana veneta, lotto 2, tratta A, dal km 23+600 al km 29+300.

⁸⁸ Approvazione del progetto esecutivo della superstrada a pedaggio Pedemontana veneta, lotto 2, tratta C, dal km 38+700 al km 47+083.

⁸⁹ Conv., con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 131, art. 1, c. 1 (art. 6-ter). La disposizione è stata dichiarata conforme alla Costituzione dalla sent. n. 250 del 7 novembre 2014.

⁹⁰ D.l. 15 maggio 2012, n. 59, conv, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2012, n. 100.

⁹¹ Il commissario avanzò istanza per la rinnovazione della procedura Via su una parte di variante progettuale di significativa modificazione dell'impatto globale del progetto sull'ambiente. Sulla variante, elaborata a livello di progetto definitivo avvalendosi di quanto disposto dall'art. 167, c. 5, del d.lgs. n. 163/2006, fu svolta la procedura, conclusasi con il parere n. 1358 dell'11 ottobre 2013, positivo con prescrizioni, da attuarsi a livello di progetto esecutivo. "Ad oggi, non risulta sia stata emanata, da parte del Cipe, la delibera di approvazione del progetto e contestuale accertamento della compatibilità ambientale" (nota n. 3319 del 6 febbraio 2015 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare). Nel giugno 2014, il commissario presentò istanza per la rinnovazione della procedura di valutazione di impatto ambientale per un'altra parte di tracciato, in variante rispetto a quanto approvato, inerente al lotto 3, tratta C. E' in corso l'istruttoria tecnica da parte della Commissione speciale di valutazione di impatto ambientale.

commissario n. 115 e n. 116 del 22 novembre 2013.

Con il d.l. 21 giugno 2013, n. 69⁹², l'intervento fu oggetto di un finanziamento pubblico aggiuntivo di 370 milioni e, il 17 luglio 2013, fu emanato il d. interm.⁹³ n. 268, che richiedeva⁹⁴ di approvare, entro il 31 dicembre 2013, i progetti esecutivi di tutti i lotti, al fine di evitare la revoca del finanziamento⁹⁵.

Il 10 dicembre 2013, con deliberazione n. 2260, la Giunta regionale approvò lo schema di atto aggiuntivo alla convenzione del 2009, con gli allegati ed il nuovo piano economico-finanziario proposto dal concessionario, che fu, poi, sottoscritto il 18 dicembre⁹⁶.

Il 23 dicembre 2013⁹⁷, furono approvati tutti i progetti esecutivi⁹⁸; non vi è stata, pertanto, una progettazione esecutiva unica, essendo stata questa suddivisa in tre lotti per complessive quindici tratte⁹⁹, per motivi di organizzazione di cantiere e di gestione dell'istruttoria da parte del commissario delegato.

L'11 aprile 2014, fu sottoscritto il verbale di consegna parziale dei lavori del lotto 1, tratte A, B, C e D, e del lotto 2, tratte B e D, e, il 21 ottobre 2014, quello del lotto 3, tratte A, B e F. Pertanto, sono stati avviati i lavori per le tratte 1A, 1B, 1C, 1D, 2A, 2B, 2C, 2D, 3A, 3B e 3F. Per le tratte rimanenti - 3D, 3E e 3G - è prevista, nei prossimi mesi, la consegna dei lavori.

⁹² Conv. dalla l. 9 ottobre 2013, n. 98.

⁹³ Del Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia.

⁹⁴ Art. 4, c. 1, lett. b).

⁹⁵ Il 15 novembre 2013, con decreti n. 109 e n. 110, furono approvate le varianti al progetto esecutivo del lotto 2, tratta C, e del lotto 2, tratta A, relative agli impianti di smaltimento delle acque della piattaforma stradale, secondo quanto concordato con le autorità d'ambito territoriale ottimale.

⁹⁶ L'estensione della garanzia per cauzione definitiva adeguata al nuovo importo dei lavori, così come prevista all'art. 3 dell'atto aggiuntivo, fu trasmessa al commissario delegato il 23 gennaio 2014.

⁹⁷ Con decreti dal n. 121 al n. 135 del commissario.

⁹⁸ Lotti 1A, 1B, 1C, 1D, 2A (rettifica del quadro economico), 2B, 2C (rettifica del quadro economico), 2D, 3A, 3B, 3C, 3D, 3E, 3F, 3G.

⁹⁹ Rispetto alle sedici ipotizzate, risultando la tratta 2E inglobata nella tratta 2D.

CAPITOLO III

IL RICORSO AL REGIME EMERGENZIALE ED I SUOI COSTI

Sommario: 1. Il reiterato ricorso al regime emergenziale per la realizzazione dell'opera. - 2. Alcuni dubbi sull'estensione territoriale dell'emergenza. - 3. La scarsità dei controlli della Protezione civile sull'attività commissariale. - 4. Le ulteriori funzioni del commissario delegato e del responsabile del procedimento nello sviluppo procedurale dell'opera. - 5. I costi della struttura commissariale che si sovrappongono a quelli degli organi ordinariamente deputati alle stesse funzioni.

I. Il reiterato ricorso al regime emergenziale per la realizzazione dell'opera

Con la deliberazione n. 4/2011/G, per una infrastruttura affine, il Passante di Mestre, questa Sezione ebbe ad esprimere rilevanti riserve sull'istituto del commissariamento ai fini dell'esecuzione di opere pubbliche¹⁰⁰: “non può non rappresentarsi la peculiarità della realizzazione dell'infrastruttura (...) mediante le ordinanze di Protezione civile, che, da strumento emergenziale, concepito per far fronte a situazioni di catastrofe o calamità naturale, è divenuto la modalità ordinaria di intervento per la soluzione di problematiche che, pur rilevanti come la mobilità stradale, risultano del tutto estranee ai presupposti normativi tassativamente indicati dal legislatore. Deve, peraltro, evidenziarsi che (...) l'ipotesi del Passante (...) ha assunto il ruolo di ‘apripista’ per una serie di ulteriori dichiarazioni di stato di emergenza in materia di traffico e viabilità, fattispecie che difetta dei requisiti preliminari dell'urgenza e dell'indifferibilità, in quanto riferita a situazioni ampiamente prevedibili e risolvibili con interventi tempestivi modulabili nel tempo. Va, altresì, rimarcata l'improprietà della dichiarazione dello stato di emergenza alle grandi opere infrastrutturali”. Si tratta - proseguiva la Sezione - “di una contraddizione logico-giuridica in termini, giacché la realizzazione di qualsiasi opera infrastrutturale non risulta conciliabile con il disposto dall'art. 1 della (...) direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2004, che limita la dichiarazione dello stato di emergenza al tempo necessario per la

¹⁰⁰ Già in precedenza, la Corte dei conti aveva espresso l'avviso che l'abuso del ricorso all'istituto commissariale determina una vera e propria anomalia istituzionale, “che introduce alterazioni alle normali competenze di enti e organi pubblici, neutralizza sostanzialmente la forza del controllo giuridico, attraverso il riconoscimento di poteri di deroga normativa, contribuendo, altresì, a radicare il convincimento che interventi straordinari sanino le inefficienze e cancellino le responsabilità” (Sez. contr., delib. n. 151, del 19 novembre 1996). Una serrata critica dell'istituto commissariale e della sua inefficienza ed inefficacia si rinviene anche in Sez. centr. contr., delib. n. 6/2007/G, La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai commissari straordinari del Governo.

realizzazione dei ‘primi interventi’ indispensabili a fronteggiare lo stato di calamità. Inoltre, la piena funzionalità di una grande opera non è raggiungibile con il mero completamento, quand’anche ‘urgente’, dell’opera principale, ma discende, come è ovvio, dal completamento di un assetto viario, anche ordinario, più generale e complesso (...).

Sotto quest’ultimo aspetto, sembra essersi realizzata una diacronia alquanto rilevante, dal momento che la congestione che si realizza all’immissione (...) sulla A4 (...) era ipotizzabile già in sede di progettazione (...), con conseguente ottimizzazione delle risorse disponibili. Al contrario, attraverso la reiterazione delle ordinanze di Protezione civile, reiterazione che (...) si rende necessaria se applicata ad un’infrastruttura stradale, intesa come complesso organizzato di opere, si realizza, nei fatti, una ‘stabilizzazione’ dell’emergenza e del regime straordinario ad esso connesso. Ciò sembra essere confermato dallo stesso Cipe nella Relazione dello stato di attuazione del Programma infrastrutture strategiche della seduta del 6 marzo 2009, laddove si legge che, “sebbene i presupposti per l’attivazione di tali poteri siano necessariamente circoscrivibili a casi di particolare emergenza, che, ovviamente, non ricorrono per gran parte delle opere inserite nel Programma, il ricorso ad essi può dare risultati positivi (...)”. Questa ottica sostanzialista, che giustifica il mezzo in relazione al risultato, rischia di sacrificare il principio di legalità e di certezza del diritto, non affrontando le criticità, ma, viceversa, scavalcando completamente il sistema delle regole per la realizzazione delle opere pubbliche, di cui alla legge obiettivo n. 441/2001, che già rappresenta una modalità eccezionale di realizzazione delle stesse. La mutazione - per così dire ‘genetica’ - delle ordinanze di Protezione civile operata dalla prassi (...) ha trasformato impropriamente questo strumento in mezzo ordinario di soluzione ai problemi organizzativi dell’apparato amministrativo pubblico, provocando una marginalizzazione dei procedimenti di affidamento normativamente previsti (codice dei contratti) (...). Per questo motivo, in futuro, il ricorso a tali strumenti eccezionali, quali le ordinanze di Protezione civile, dovrebbe circoscriversi ad “eventi equiparabili a quelli calamitosi e catastrofici, che, a norma dell’art. 2, per intensità ed estensione, vanno fronteggiati con mezzi e poteri più efficaci di quelli, evidentemente inadeguati, ordinari e che, perciò, legittimano la dichiarazione dello stato di emergenza dell’art. 5” (...). In ogni caso, la creazione di una struttura commissariale *ad hoc* rappresenta un ‘costo indiretto’ dell’infrastruttura medesima, che dovrebbe essere contemplato come onere riferibile all’opera stessa”. Peraltro, “quello che si presentava come un punto di forza

della legge obiettivo, e cioè la riduzione dei livelli decisionali, che avrebbe dovuto comportare una semplificazione dei procedimenti e un accorciamento dei tempi di realizzazione dell'opera, è stato percepito dal mondo delle autonomie locali e dalle collettività direttamente incise dalla realizzazione delle opere come una spoliatura forzata del potere decisionale normativamente attribuito dall'art. 117 della Costituzione, in controtendenza con la riforma del titolo V della Carta costituzionale, improntata, al contrario, alla piena valorizzazione del concetto di sussidiarietà e concorrenza”.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha giustificato il mantenimento dello stato di emergenza per la realizzazione dell'opera con la concessione di una deroga legislativamente prevista¹⁰¹, cosa che dimostra sfiducia nell'efficienza degli organi ordinari preposti e nella

¹⁰¹ Il Dipartimento della Protezione civile ricorda che l'art. 6-ter del d.l. 20/6/2012, n. 79, aggiunto alla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131, statuisce che restano fermi gli effetti della deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 luglio 2009 e successive proroghe, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio di Treviso e Vicenza. “A ciò deve aggiungersi che, al successivo c. 2, del medesimo art. 6-ter, si dispone (...) che “Le modifiche introdotte dal d.l. 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2012, n. 100, all'art. 5 della l. 24 febbraio 1992, n. 225, non sono applicabili alle gestioni commissariali che operano in forza dei provvedimenti di cui al c. 1 del presente articolo. Inoltre, a tali gestioni non si applica quanto previsto dal c. 2 dell'art. 3 del d.l. 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2012, n. 100”. Tale ultima norma dispone che “Le gestioni commissariali che operano, ai sensi della l. 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore del presente decreto, non sono suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2012”. Il legislatore ha, quindi, espressamente fatto salvo lo stato di emergenza in rassegna, stabilendone la continuazione, e disponendo la non applicabilità della disposizione che impone la non prorogabilità dello stato di emergenza per più di una volta entro, comunque, il limite massimo del 31 dicembre 2012. Giova, peraltro, osservare che, a seguito dell'ultima richiesta di proroga dello stato di emergenza, avanzata dalla Regione Veneto, è stato acquisito il concerto del Ministero delle infrastrutture, competente in via ordinaria (...), anche nell'ottica del rientro nell'ordinario, che ha espresso il proprio parere positivo. (...) Deve, peraltro, osservarsi, al riguardo, che la Corte costituzionale, con sentenza 3-7 novembre 2014, n. 250 (...), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, c. 1, aggiunto dall'art. 1, c. 1, della legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131, sollevata in riferimento agli artt. 3, primo c., 24 e 113, primo e secondo c., della Costituzione. Ciò premesso, pare opportuno rilevare che, per quel che concerne l'ambito oggettivo di applicazione della disciplina del previgente art. 5 della l. n. 225/1992, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 127/1995, ha affermato che la legittimazione a dichiarare lo stato di emergenza sussiste anche per gli “altri eventi”, ossia “di gravi carenze strutturali, da tempo segnalate (...) e che presentano un alto rischio per un bene fondamentale come la salute” e che, quindi, hanno in comune la tutela di interessi meritevoli di rango costituzionale, quali la tutela dell'integrità della vita e della salute dell'uomo e della salubrità dell'ambiente. In precedenza, la Corte costituzionale, con sentenza n. 418/1992, ha affermato che la valutazione dei presupposti per la dichiarazione dello stato di emergenza (che è atto di alta amministrazione) ed il conseguente esercizio di poteri derogatori costituiscono espressione di ampia discrezionalità dell'amministrazione, in quanto coinvolgono scelte della stessa, finalizzate ad adottare le misure d'urgenza ritenute più efficaci per fronteggiare lo stato d'emergenza alla stregua del principio di buona amministrazione ed in funzione della migliore tutela dell'incolumità pubblica; “trova un limite solo nell'effettiva esistenza di una situazione di fatto da cui derivi un pericolo in atto o possa derivare un pericolo all'integrità delle persone ovvero ai beni, agli insediamenti e all'ambiente” (C.d.S., sez. VI, n. 1270/2006; C.d.S., sez. IV, n. 2361/2000). Con riguardo ad analoga situazione di emergenza (...), si è anche affermato che “la congestione della mobilità di una metropoli può legittimamente essere assunta a presupposto per la dichiarazione dello stato di emergenza e la nomina di un commissario straordinario, poiché l'art. 2, lett. c, della l. n. 225/1992 prevede, quali presupposti a tale scopo, non solo calamità naturali, ma anche altri eventi, non delimitati né definiti tipologicamente, purché, per intensità ed estensione, non possano essere fronteggiati con mezzi ordinari” (Tar Lazio, Roma, sez. I, n.

legislazione vigente, tanto più significativamente, in quanto l'opera si realizza nell'ambito della già semplificata legge obiettivo, che prevede un celere iter procedimentale.

Appare evidente la convinzione del legislatore e dell'amministrazione che solo attraverso misure straordinarie e ricorrendo alla deroga delle norme, viste come impaccio, si potessero garantire l'efficienza e l'efficacia degli interventi. La deroga reiterata e pluriennale alle ordinarie competenze - derivata dalla presunta inefficienza delle amministrazioni - è tanto più singolare in quanto il commissariamento è stato sollecitato dalla regione, esautorata dalle sue funzioni. Peraltro, tale surrogazione è solo apparente, dal momento che la scelta del commissario è caduta su un funzionario della stessa regione.

Gli strumenti di protezione civile hanno consentito, in definitiva, il potenziamento dei poteri discrezionali e dei mezzi a disposizione della regione: ad esempio, la delibera Cipe n. 96/2006 aveva stabilito¹⁰² che il progetto definitivo avrebbe dovuto essere sottoposto allo stesso comitato, nell'ipotesi che il contributo pubblico complessivo risultasse "di entità diversa rispetto a quella esposta nella presa d'atto"; tuttavia, la dichiarazione dello stato di emergenza è stata interpretata come travolgente anche tale prescrizione¹⁰³.

2134/2009; Tar Lombardia, sez. IV, n. 244/2005). Il legislatore si è, dunque, basato su un criterio oggettivo e, cioè, l'esistenza di una situazione che necessita di interventi straordinari, indipendentemente dalla causa che l'abbia determinata, ovvero dall'eventualità che si tratti di una situazione endemica, essendo, ormai, acquisito che il potere di ordinanza *extra ordinem* può essere legittimamente esercitato anche sussistendo da tempo la situazione di fatto per cui si procede (C.d.S., sez. IV, n. 2795/2005; Tar Lazio, Roma, sez. I, n. 2134/2009). La perduranza del fenomeno può ritenersi, in talune circostanze, addirittura una situazione aggravante. Al riguardo, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 654 del 28 gennaio 2011, ha, in primo luogo, ricostruito il quadro normativo relativo alla dichiarazione dello stato di emergenza; inoltre, ha stabilito che "anche un fenomeno negativo persistente e non adeguatamente fronteggiato con i mezzi ordinari - come nel caso di specie - può, per l'ormai indifferibile urgenza nel provvedere, dare effettivamente luogo ad una necessità tale da richiedere l'eccezionale ricorso a poteri straordinari". Continua il Consiglio di Stato: "ciò che rileva non è la circostanza, estrinseca, che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza della necessità e dell'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi da tutelare, a prescindere sia dalla prevedibilità che dalla stessa imputabilità all'amministrazione o a terzi della situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere". Giova, peraltro, osservare che l'impianto derogatorio al cui utilizzo è stato autorizzato il commissario delegato con la disciplina *extra ordinem* è stato utilizzato dal medesimo con finalità acceleratorie dell'approvazione della progettazione, della conclusione delle procedure espropriative e delle conseguenti procedure approvative sotto il profilo urbanistico" (nota n. 12669 del 9 marzo 2015).

¹⁰² Punto 2.3.

¹⁰³ "Il commissario delegato provvede, anche in deroga alle previsioni della delibera Cipe di approvazione del progetto preliminare n. 96 del 29 marzo 2006, a dettare le prescrizioni necessarie alla più sollecita progettazione e realizzazione delle opere. Il commissario delegato provvede, con le modalità di cui al c. 3, alla approvazione del progetto definitivo dell'opera. L'approvazione del progetto definitivo sostituisce, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di competenza di organi statali, regionali, provinciali e comunali, costituisce ove occorra, variante agli strumenti urbanistici e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori". Conseguentemente, il commissario delegato ha provveduto ad approvare il progetto definitivo con decreto n. 10 del 20 settembre 2010" (nota n. 226621/71.00 del 29 maggio 2015 della Regione Veneto).

2. Alcuni dubbi sull'estensione territoriale dell'emergenza

Peraltro, le dichiarazioni dello stato di emergenza nel territorio dei comuni di Treviso e Vicenza e le successive proroghe non paiono sovrapponibili con le ordinanze conseguenti del Presidente del Consiglio dei ministri, che riguardano, al contrario, le intere province.

Secondo il Dipartimento della Protezione civile, “lo stato di emergenza attiene al traffico automobilistico e dei mezzi pesanti circolanti “nel sistema viario a servizio dei comuni di Treviso e Vicenza”, che, ovviamente, in quanto tale, non può che essere di natura provinciale e non può, trattandosi di sistema, essere limitato soltanto ai predetti comuni.

Infatti, la superstrada (...) non limita il suo percorso ai comuni di Treviso e Vicenza, bensì interessa l'intera area (...), che si sviluppa attraverso le province di Treviso e Vicenza, coinvolgendo gli stessi comuni e apportando, innegabilmente, un contributo determinante per fronteggiare l'emergenza traffico (...), che riguarda, inevitabilmente, tutta l'area che insiste intorno ai comuni di Treviso e Vicenza, ivi compreso il territorio delle relative province. Invero, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3802 del 15 agosto 2009 (...), in cui vengono espresse, già nelle motivazioni, le finalità dell'intervento statale, ha precisato che “la grave situazione emergenziale determina un rilevante pericolo per la salute fisica e psichica dei cittadini, nonché, per la sicurezza stradale, e che si rende necessario provvedere all'esecuzione delle opere viarie idonee a decongestionare il traffico automobilistico e dei mezzi pesanti circolanti nell'area interessata in argomento”¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Nota n. CG/17953 del 7 aprile 2015. Prosegue la stessa nota: “la realizzazione dell'opera (...) risulta strumentale al superamento dell'emergenza in oggetto, atteso che lo stesso decreto (...) evidenzia esplicitamente che la grave situazione emergenziale si è determinata (...) a causa della congestione del traffico automobilistico e dei mezzi pesanti circolanti nel sistema viario a servizio dei comuni di Treviso e Vicenza, comprendendo, quindi, e non potrebbe essere altrimenti, tutta l'area intorno ai comuni di Treviso e Vicenza, facendo riferimento espressamente al sistema viario a servizio degli stessi, sistema che, ovviamente, include la rete stradale anche del territorio delle relative province e non solo, evidentemente, la rete stradale dei due comuni citati”. Ad ulteriore conferma di quanto esposto, occorre sottolineare che nell'o.p.c.m. n. 3802/2009 viene espressamente riportato: “visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 31 luglio, recante la dichiarazione dello stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza”, con ciò ponendo in stretta relazione la dichiarazione dello stato di emergenza, che ne costituisce il presupposto logico-giuridico, e l'ordinanza recante gli interventi necessari finalizzati al superamento della situazione critica ed il ritorno alle ordinarie condizioni di vita. Inoltre, va rammentato che, nella nota (...) del 25 giugno 2009, recante la richiesta dello stato di emergenza in oggetto da parte del presidente della Regione Veneto, (...) viene espressamente rappresentato che la Pedemontana veneta “è una infrastruttura al servizio dell'intera area pedemontana vicentina e trevigiana”. A ciò deve aggiungersi che, nella stessa richiesta, viene sottolineato come la necessità di addivenire allo stato di emergenza sia stato più volte evidenziato dagli enti locali dell'area - che, per ovvi motivi, non possono essere solo i comuni di Treviso e Vicenza - nonché dalle associazioni di categoria del mondo produttivo. Infine, (...) ulteriore conferma della corrispondenza tra l'ordinanza in questione e la dichiarazione dello stato di emergenza può ulteriormente rinvenirsi nella nota di acquisizione dell'intesa della Regione Veneto in merito alla o.p.c.m. n. 3802/2009,

3. La scarsità dei controlli della Protezione civile sull'attività commissariale

L'attività di monitoraggio posta in essere dal Dipartimento della Protezione civile sul commissario delegato, al fine di verificare la legalità, il buon esito ed i tempi di realizzazione dell'opera, è limitata alla mera recezione delle relazioni sullo stato di avanzamento dell'opera inviate dal commissario trimestralmente¹⁰⁵, peraltro solo a partire dal 2013, senza che, per il periodo precedente, lo stesso Dipartimento abbia fatto rilevarne l'omissione¹⁰⁶. Lo stesso Dipartimento, con argomentazioni formali, giustifica l'assenza di reali controlli nei confronti della struttura commissariale¹⁰⁷.

atteso che viene espressamente dichiarato dalla stessa regione che, “visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 luglio 2009, recante la dichiarazione dello stato di emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, nell'area interessata dalla realizzazione della superstrada Pedemontana veneta, si esprime formale intesa sull'ordinanza in oggetto”.

¹⁰⁵ Art. 2 dell'o.p.c.m. 4 dicembre 2010, n. 3910, n. 294, Misure urgenti per l'allineamento delle spese del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri agli obiettivi della manovra di finanza pubblica di cui al d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, ed altre disposizioni urgenti di Protezione civile, che dispone: “Al fine di consentire un costante monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi previsti dalle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, ferma restando la responsabilità esclusiva dei commissari delegati nominati ai sensi e per le finalità di cui all'art. 5, c. 4, della l. 24 febbraio 1992, n. 225, ed all'art. 5-bis, c. 5, del d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 novembre 2001, n. 401, i medesimi commissari delegati trasmettono al Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri una relazione trimestrale sullo stato di avanzamento delle attività da porre in essere, nonché l'elenco degli atti e dei provvedimenti adottati”.

¹⁰⁶ Non sussiste, per tale fattispecie, l'obbligo, introdotto dall'art. 1, c. 1, n. 8, lett. c), del d.l. n. 59/2012 di trasmettere, per conoscenza, i rendiconti al Dipartimento della Protezione civile.

¹⁰⁷ “ (...) ai sensi dell'art. 6-ter del d.l. n. 79/2012, all'emergenza in trattazione non si applica la disciplina introdotta dal d.l. n. 59/2012, che, alla lett. e-bis) del c. 1 dell'art. 1, nel testo integrato dalla legge di conversione 12 luglio 2012, n. 100, ha modificato l'art. 20 della l. n. 225/1992, disponendo, “al fine di assicurare la continuità dell'azione di monitoraggio e la periodicità delle ispezioni”, l'adozione di un “decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni”, che provvedesse, “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla disciplina di un sistema di monitoraggio e di verifica dell'attuazione, anche sotto l'aspetto finanziario, delle misure contenute nelle ordinanze di cui all'art. 5, nonché dei provvedimenti adottati in attuazione delle medesime e delle ispezioni”. In attuazione di tale disposizione, è stato emanato il d.p.c.m. 8 marzo 2013, applicabile, sia ai sensi e dell'art. 6-ter del d.l. n. 79 citato che dell'art. 7 del medesimo d.p.c.m., rubricato ‘disciplina transitoria’, all'attività di monitoraggio delle sole ordinanze adottate dal capo del Dipartimento della Protezione civile. In merito, in ogni caso, al monitoraggio sulle gestioni emergenziali disciplinate ai sensi della previgente disciplina, si rileva che (...) il commissario delegato è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui è organo straordinario, e che deve ritenersi autonomo centro di imputazione soggettiva, titolare di legittimazione esclusiva all'esercizio delle funzioni statali, ricorrendo, nel caso in esame, la fattispecie della delegazione intersoggettiva. Ed, invero, la relazione organizzativa dei commissari delegati del Governo, nominati con ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, derivante dalla l. n. 225/1992 prima delle ultime modificazioni introdotte nel 2012, (...) la legittimazione all'esercizio delle funzioni statali e l'ampia autonomia riconosciuta, nonché la dotazione di una contabilità speciale via via sempre più regolamentata sono manifestazione dell'ampia autonomia gestionale e organizzativa della quale erano dotati detti commissari, che ben possono essere qualificati quali autonomi centri di imputazione soggettiva, titolari di legittimazione esclusiva all'esercizio delle funzioni statali (*ex multis*, Trib. Roma, n. 11263/2014; Trib. Catanzaro, n. 487/2012; Trib. Roma, n. 516/2012; Trib. Napoli, n. 11793/2012)” (nota n. 12669 del 9 marzo 2015).

4. Le ulteriori funzioni del commissario delegato e del responsabile del procedimento nello sviluppo procedurale dell'opera

Potenziati conflitti d'interesse derivano dal fatto che il commissario, il responsabile unico del procedimento ed altri appartenenti alla struttura commissariale esercitano o hanno esercitato molteplici funzioni negli enti di appartenenza, assumendo, in tal modo, più ruoli nella vicenda procedurale: il commissario delegato è stato il presidente della Commissione regionale Via che ha approvato il progetto¹⁰⁸, oltre ad aver cumulato l'incarico di segretario alle infrastrutture della regione, di amministratore delegato di Veneto strade s.p.a. e di vicepresidente del Nucleo di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici; il commissario straordinario alla riforma del settore trasporti della regione è lo stesso responsabile unico del procedimento dell'opera¹⁰⁹.

La regione ha escluso che sussistano problemi di conflitto di interesse¹¹⁰; non par dubbio,

¹⁰⁸ La regione riferisce che il commissario delegato non è più presidente della Commissione Via regionale dal 1° gennaio 2014.

¹⁰⁹ A titolo esemplificativo, si riscontra tale duplice ruolo nella nota di chiarimenti n. 517302 del 27 novembre 2013 all'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente, con cui si assicura la non violazione delle procedure di impatto ambientale sui lotti 2B e 3F, e nella nota n. 518522 del 15 novembre 2012 alla Presidenza del Consiglio, Dipartimento per le politiche europee. Anche la Commissione europea ebbe ad aprire il procedimento (*Eu pilot* 4499/13/Envi), su un'ipotesi di conflitto di interesse tra il ruolo di valutatore e valutato per il cumulo di amministratore delegato di Veneto strade, commissario straordinario, dirigente per la segreteria per le infrastrutture, presidente delle commissioni regionali Via e Vinca, e Vas "Quanto (...) alla trasmissione della nota (...) del 16 novembre 2012 di risposta al caso *Eu pilot* (...), si evidenzia che questa era - all'epoca - la modalità procedurale della Regione del Veneto per rispondere ai casi *Eu pilot*: il dirigente competente per materia provvedeva alla risposta. Tale modalità è stata modificata, in data 16 agosto 2013, con nota-circolare (...) a firma del segretario generale della programmazione ed integrata dalla nota-circolare (...) del 25 gennaio 2015, sempre a firma del segretario generale della programmazione, per cui, ora, le note di risposta formali della Regione del Veneto alla Commissione per il tramite della Struttura di missione del Dipartimento per le politiche europee devono essere a firma del presidente della regione, mentre le note interlocutorie e, comunque, non definitive rientrano nella competenza del dirigente della struttura competente" (nota n. 154437 del 13 aprile 2015 della Regione Veneto).

¹¹⁰ "Con delibera (...) 29 settembre 2000, la Giunta regionale ha conferito l'incarico di dirigente della Direzione infrastrutture di trasporto all'ing. (...) Nel corso di tale incarico, durato sino ad agosto 2005, l'ing. (...) ha ricoperto, ai sensi dell'art. 5 della l. n. 241/1990, il ruolo di responsabile del procedimento della superstrada Pedemontana. (...) Successivamente, con deliberazione (...) del 17 ottobre 2006 di indizione della gara di concessione e approvazione del relativo bando, la Giunta regionale ha confermato, quale responsabile unico del procedimento della Pedemontana, l'ing. (...), che ricopriva *pro tempore* il ruolo di commissario. (...) Il commissario straordinario costituisce uno dei modelli dirigenziali previsti dall'art. 18 della l. reg. n. 1/1997. Infatti, la succitata legge (...), abrogata e sostituita dalla legge regionale n. 54/2012, nell'ambito dell'autonomia organizzativa riconosciuta alle regioni ordinarie, prevede la possibilità per la Giunta regionale del Veneto di nominare, "per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo degli uffici regionali o tra gli uffici regionali e le amministrazioni provinciali e comunali, tra i segretari regionali o dirigenti o soggetti esterni, uno o più commissari straordinari". La figura del commissario straordinario si collocava, pertanto, nel modello organizzativo regionale, accanto ad altre figure dirigenziali apicali (segretario generale della programmazione e segretari di area), come uno strumento per l'amministrazione per raggiungere le proprie finalità istituzionali. Nell'ambito, pertanto, dell'organizzazione regionale del 2005, la regione (...) ha conferito, con la successiva deliberazione della Giunta regionale n. 2452 del 9 agosto 2005, Nomina del

tuttavia, che l'assunzione di ruoli fondamentali nell'ambito della struttura commissariale da parte di chi ha avuto funzioni rilevanti nella fase di progettazione e di giudizio di compatibilità ambientale pone a rischio la terzietà della propria attività.

5. I costi della struttura commissariale che si sovrappongono a quelli degli organi ordinariamente deputati alle stesse funzioni

La struttura commissariale comporta costi rilevanti. Gravano sulle finanze pubbliche, fra gli altri, quelli per l'assicurazione per responsabilità civile del commissario e del

commissario straordinario per l'attuazione dell'intesa generale quadro nel settore dei trasporti, ai sensi degli artt. 7 e 18 della l. reg. n. 1/1997, all'ing. (...) tale ruolo di commissario. (...) L'atto di conferimento ha stabilito la durata, i compiti, le deleghe, le dotazioni di mezzi e di personale. In particolare, i compiti assegnati erano tutti afferenti gli aspetti tecnico-infrastrutturale, sia di natura urbanistica che ambientale, che di difesa del suolo, delle procedure relative alle opere strategiche rientranti nell'intesa generale quadro tra Governo e Regione Veneto del 24 ottobre 2003. Nell'ambito dei compiti assegnati, i poteri e i doveri dei commissari non si differenziano da quelli di altri dirigenti, se non per l'incombenza di coordinare i dirigenti di direzione o di unità di progetto, come previsto dal c. 1 dell'art. 18 della l. reg. n. 1/1997, senza, però, collocarsi all'apice della scala gerarchica, in quanto sottoposti al segretario di area. Ciò posto, la Giunta regionale ha, quindi, affidato (...) l'incarico di responsabile del procedimento per l'attuazione delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione dell'opera pubblica superstrada Pedemontana veneta all'ing. (...), in quanto dirigente di ruolo della regione (...), in possesso della professionalità adeguata all'intervento da realizzare, in conformità alla vigente legislazione regionale e nazionale in materia di lavori pubblici. L'ordinamento, infatti, (...) consente il conferimento del ruolo di responsabile unico del procedimento ad un dirigente, a prescindere dall'attività svolta, richiedendo, invece, al contrario, come fondamentale requisito, l'adeguata professionalità tecnica. In tale contesto normativo, non è stata rinvenuta alcuna ipotesi di incompatibilità specifica tra il ruolo di dirigente di unità organizzativa e il ruolo di responsabile unico del procedimento per la superstrada (...), né con il ruolo di commissario straordinario ex art. 18 della l. reg. n. 1/1997, che, si ribadisce, ha uno specifico compito da realizzare in un determinato arco temporale e che, per il conseguimento del risultato connesso al compito, coordina operativamente uffici regionali. A seguito del passaggio della superstrada Pedemontana veneta dalla competenza realizzativa regionale a quella del commissario delegato ex o.p.c.m. n. 3802/2009, il commissario (...) stesso, con decreto n. 1 del 17 settembre 2009, ha nominato, con continuità e nel rispetto del principio di unicità previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 163/2006, l'ing. (...) quale responsabile unico del procedimento. Successivamente, con deliberazione della Giunta regionale n. 2330 del 28 settembre 2010, è stato affidato all'ing. (...) l'incarico di dirigente della Direzione strade autostrade e concessioni, nonché, con delibera di Giunta regionale n. 2365 del 28 settembre 2010, l'ing. (...) è stato nominato commissario straordinario, ex art. 18 della l. reg. n. 1/1997, per la riforma del settore trasporti, ritenendo, con ciò, fronteggiare i compiti speciali e temporanei legati al coordinamento e omogeneizzazione dei programmi e delle azioni promosse dalle varie strutture afferenti la Segreteria infrastrutture, vale a dire Direzione strade, autostrade e concessioni, Direzione mobilità, Unità di progetto logistica, occupandosi delle tematiche connesse all'attuazione dell'intesa generale quadro per le opere strategiche, interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale, efficientamento dei servizi nel settore del trasporto pubblico locale, potenziamento ed ammodernamento del sistema logistico regionale e sua integrazione con la rete infrastrutturale" (nota n. 154437 del 13 aprile 2015).

responsabile unico del procedimento anche per colpa grave¹¹¹, per la locazione dei locali¹¹², per la partecipazione ad eventi fieristici¹¹³ e per la difesa erariale delle numerose pendenze¹¹⁴.

Il commissario ha fornito, nella tabella seguente (tab. n. 1), l'ammontare dei costi fino al 2014, che hanno superato il valore di 1,8 milioni di euro.

¹¹¹ “La copertura assicurativa del commissario delegato e del responsabile unico del procedimento (nonché soggetto attuatore e commissario delegato vicario) copre la responsabilità che rimane in capo a ciascuno dei due soggetti indicati, in relazione alle loro attività istituzionali, al di fuori di quella che resta in capo all'amministrazione di provenienza. Il commissario delegato è stato nominato *ex lege* n. 225/1992 e l'amministrazione di riferimento per la colpa lieve è la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento Protezione civile, mentre, per il soggetto attuatore, è la Regione Veneto. Operando, però, entrambi, in virtù della dichiarazione di emergenza, è stata stipulata l'assicurazione che va a coprire la colpa grave e la responsabilità amministrativa ed amministrativa contabile dei due assicurati, agganciandosi alla assicurazione già vigente per la Regione Veneto, di cui entrambi erano dipendenti, ritenendo che, poiché la colpa lieve era già coperta, questa avrebbe potuto gravare sull'amministrazione statale - struttura del commissario - che, in ogni caso, realizza un risparmio, atteso che il premio annuo per colpa lieve mediamente va da 2.900 a 3.500 euro, mentre il premio annuo in questione è andato a scalare negli anni dai 2.500 euro iniziali agli odierni 1.500 euro” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

¹¹² “Le spese sostenute dal commissario delegato a favore di Veneto strade s.p.a. sono in ragione di specifica convenzione sottoscritta tra le parti in data 30 dicembre 2010, principalmente per l'affitto dei locali ove ha sede l'ufficio del commissario. La scelta della sede trova ragione nel fatto che il personale a disposizione dell'ufficio del commissario, sia a tempo pieno che, per la maggior parte, a tempo parziale, è, per undici unità, dipendente regionale in distacco con sede lavorativa presso lo stesso immobile di proprietà di Veneto strade s.p.a. e, per due unità, in distacco, dipendente della stessa Veneto strade s.p.a. La stessa sede è, inoltre, sin dal 2009, sede lavorativa usuale sia del commissario delegato sia del soggetto attuatore, in quanto dirigente regionale. Ne consegue l'ovvia convenienza ed economicità complessiva, in termini di organizzazione delle attività lavorative e di efficienza degli uffici amministrativi e tecnici, di poter disporre di sedi lavorative contigue inserite nello stesso fabbricato. Inoltre, va, poi, specificato che, in base alla convenzione, la società Veneto strade s.p.a. mette a disposizione dell'ufficio del commissario ulteriori beni e servizi di supporto all'attività ordinaria di ufficio, quali: servizio di portierato e vigilanza, utilizzo di fotocopiatrici e fornitura di relativa carta, utilizzo telefoni, linea *fax*, connessione *internet* e posta elettronica, servizio posta in partenza con ritiro corrispondenza e affrancatura, utilizzo del *server* Veneto strade per l'*hosting* del sito Pedemontana veneta, assistenza informatica e sistemistica, utilizzo quota parte spazio archivio aziendale, cancelleria varia, pulizia uffici e spese condominiali, uso sale riunioni, utilizzo del servizio logistico di supporto” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

¹¹³ “La spesa sostenuta a favore dell'Ente autonomo Verona fiere è relativa ad una iniziativa a favore di ‘sostenibilità e sviluppo’ promossa dalla Giunta regionale del Veneto, che ha organizzato, nei giorni 17 e 18 novembre 2011, una manifestazione denominata *Geo Oikos*. Luoghi persone prospettive, con l'obiettivo di attrarre risorse ed investimenti per la crescita, nel segno del rispetto dell'identità del patrimonio culturale e storico culturale dei luoghi, così come meglio descritto nelle premesse del decreto commissariale di impegno delle relative risorse n. 4 dell'8 novembre 2011 (...)” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

¹¹⁴ “La spesa sostenuta è relativa agli onorari dovuti, per legge, all'Avvocatura dello Stato. Poiché, infatti, in base alla l. 27 gennaio 2006, n. 21, conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania, in particolare art. 3, c. 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta, in via esclusiva, al Tar per il Lazio, sede di Roma, e poiché difensore *ex lege* del commissario delegato è l'Avvocatura dello Stato, ogni difesa del commissario è stata assunta dall'Avvocatura dello Stato di Roma. Di conseguenza, in applicazione dell'art. 21 t.u. sull'Avvocatura dello Stato, approvato con r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, come modificato dall'art. 27 della l. 3 aprile 1979, n. 103, e in applicazione delle norme di cui alla l. 23 dicembre 1993, n. 559, all'Avvocatura patrocinante è dovuto il pagamento nella misura della metà dei diritti e degli onorari di parcella definita sulla base delle tariffe forensi vigenti e liquidata dall'avvocato generale dello Stato” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

Tabella n. 1 - Costi della struttura commissariale

(euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	totale
commissario delegato ¹¹⁵	-	-	-	-	-	52.500,00	52.500,00
soggetto attuatore ¹¹⁶	-	35.945,21	56.767,12	40.000,00	40.000,00	30.000,00	202.712,33
Comitato tecnico scientifico ¹¹⁷	-	33.415,46	128.934,23	116.365,76	166.225,72	55.734,12	500.675,29
consulenti ex o.p.c.m n. 3802/2009 ¹¹⁸	-	-	60.000,00	35.000,00	224.445,20	145.957,35	465.402,55
incarichi di <i>service</i> di supporto al r.u.p. ¹¹⁹	-	65.116,80	143.385,64	78.775,84	-	-	287.278,28
costo per la logistica e la gestione ordinaria della struttura commissariale	1.077,00	457,01	59.051,96	92.589,90	129.840,69	36.296,35	319.312,91
totale	1.077,00	134.934,48	448.138,95	362.731,50	560.511,61	320.487,82	1.827.881,36

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del commissario delegato.

¹¹⁵ “Al momento della nomina con o.p.c.m. n. 3802/2009, il commissario delegato (...) ricopriva il ruolo di dirigente apicale della Regione Veneto, in qualità di segretario regionale. Ciò posto, questa amministrazione ha, quindi, ritenuto di non dar luogo ad alcun compenso al commissario delegato. Poiché, l’incarico dirigenziale presso la regione (...) è terminato il 31 dicembre 2013, con decreto del presidente della Giunta regionale n. 10 del 20 gennaio 2014, è stata disposta l’attribuzione del relativo compenso a far data dal 1° gennaio 2014. Nel merito, (...) non risulta siano mai intervenuti criteri e direttive per orientare il compenso di cui si tratta, nei casi di istituzione di figure commissariali” (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto). Il compenso annuo del commissario è stato fissato in 70.000 euro.

¹¹⁶ “Il compenso per il soggetto attuatore nonché responsabile unico del procedimento è stato determinato con decreto del presidente della Giunta regionale del Veneto n. 50 del 15 marzo 2010. Tale compenso è stato quantificato in 40.000 euro annui lordi, proporzionalizzati in base al periodo temporale di durata dell’incarico, tenendo conto dell’impegno professionale e del conseguente carico di responsabilità che l’incarico sottende, sulla base di quanto previsto dal regolamento regionale 14 ottobre 2002, n. 4, denominato Applicazione dell’art. 18 della l. 19 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche” (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto).

¹¹⁷ Secondo l’ordinanza n. 3802/2009, ai componenti del comitato spettano compensi determinati con separato provvedimento del commissario delegato, sentito il Dipartimento della Protezione civile, e corrisposti in deroga al regime giuridico della onnicomprensività della retribuzione di cui all’art. 24 del d.lgs. n. 165/2001, e dell’art. 14 del c.c.n.l. del personale dirigente sottoscritto in data 5 aprile 2001, oltre al rimborso delle spese di missione sostenute. Il decreto commissariale n. 1 del 7 gennaio 2010 ha fissato il compenso in 15 mila euro annui, oltre a 300 euro per la partecipazione ad ogni seduta ed il rimborso delle spese di missione.

¹¹⁸ “Il c. 3 dell’art. 4 dell’o.p.c.m. n. 3802/2009 prevede espressamente che il commissario delegato può avvalersi, per esigenze connesse al superamento dell’emergenza, di due consulenti di elevata e comprovata professionalità, con specifiche competenze tecniche e/o scientifiche nelle materie di interesse dell’ordinanza stessa. La determinazione dell’oggetto dell’incarico, la sua durata ed il compenso spettante sono rinviati a specifici provvedimenti di competenza del commissario. Nel corso della gestione commissariale, il commissario si è avvalso di alcuni consulenti, sempre, comunque, nel numero massimo di due nel medesimo periodo e selezionati in ragione delle specifiche esigenze dell’ufficio. (...) Per quanto riguarda gli oneri sostenuti nel corso dell’anno 2013, in particolare, va precisato che la tabella (...) è relativa alla effettiva erogazione di cassa delle somme, come avvenuta anno per anno, e, pertanto, la cifra riportata all’annualità 2013, pari a 224.445,20 euro, è riferita, in parte, ad attività svolte dai consulenti nell’annualità precedente. L’onere relativo alle attività svolte dai due consulenti attivi nel corso del 2013, valutata per competenza, è, infatti, pari a 145.000 euro, Iva compresa. Inoltre, per quanto attiene i criteri di determinazione del compenso corrisposto, si è fatto riferimento a quanto previsto dal d.m. 4 aprile 2001 - Ministero della giustizia di concerto con il Ministero dei lavori pubblici - per attività del responsabile del procedimento e relative consulenze esterne, nonché alla complessità, articolazione e durata delle prestazioni professionali richieste” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

¹¹⁹ “Si precisa che non si tratta di un *service*, ma dell’affidamento di una delle due consulenze espressamente previste dall’ordinanza n. 3802/2009. Per quanto attiene ai criteri di determinazione del compenso, si è fatto riferimento a quanto previsto dal d.m. 4 aprile 2001, Ministero della Giustizia di concerto con il Ministero dei lavori pubblici” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

Nella tabella in allegato (all. n. 2), vengono riportati i costi della gestione dichiarati dalla regione, a partire dal 2005, che sfiorano 3,5 milioni.

In aggiunta ai costi sopra indicati, vanno computati quelli per il personale¹²⁰ in posizione di distacco o comando dalla regione, dalla Provincia di Venezia e da Veneto strade s.p.a. (tab. n. 2), che fruiscono di una deroga al principio dell'onnicomprendività della retribuzione e che hanno superato, alla fine del 2014, 1 milione e 100 mila euro.

Tabella n. 2 - Costo del personale della struttura amministrativa

(euro)					
2010	2011	2012	2013	2014	totale
134.493,58	207.310,37	243.140,92	294.333,66	258.099,05	1.137.377,58

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Regione Veneto e del commissario delegato.

In allegato (all. n. 3), tali costi sono disaggregati per enti di provenienza.

I rilevanti oneri finanziari sopra elencati per la gestione straordinaria si aggiungono a quelli degli organi ordinariamente competenti per le attività delegate alla nuova struttura.

Sulla compatibilità con la legislazione vigente della remunerazione del commissario, essendosi egli dimesso dalla regione, questa riferisce che lo stesso non gode di alcun

¹²⁰ “1. Il commissario delegato (...) si avvale di una struttura appositamente costituita, composta, complessivamente, da non più di quindici unità di personale, anche con qualifica dirigenziale ed equiparata, appartenenti ad amministrazioni statali ed enti pubblici territoriali e non territoriali, nonché a società con prevalente capitale di titolarità dello Stato o delle regioni. Tale personale viene posto in posizione di comando o di distacco, anche a tempo parziale, previo assenso degli interessati, anche in deroga alla vigente normativa generale in materia di mobilità. (...) 2. Il commissario delegato è autorizzato a corrispondere al personale di cui al c. 1 compensi per prestazioni di lavoro straordinario nel limite massimo di 70 ore mensili, calcolato sulla base degli importi spettanti in relazione alle qualifiche di appartenenza ed all'attività effettivamente resa, nonché un compenso non superiore al 20 per cento del trattamento economico mensile in godimento, ovvero, qualora si tratti di personale con qualifica dirigenziale ed equiparata, un compenso non superiore al 30 per cento del trattamento economico in godimento. 3. Il commissario delegato può, altresì, avvalersi, per esigenze connesse al superamento dell'emergenza di cui alla presente ordinanza, di due consulenti di elevata e comprovata professionalità, con specifiche competenze tecniche e/o scientifiche nelle materie di interesse della presente ordinanza. Con successivo provvedimento del commissario delegato, verrà determinato l'oggetto dell'incarico, la durata ed il compenso spettante, il cui onere è a carico delle risorse finanziarie di cui all'art. 5. 4. Per la valutazione dei progetti, nonché per garantire il necessario supporto tecnico alle attività che devono essere eseguite per il superamento dell'emergenza, il commissario delegato si avvale di un Comitato tecnico-scientifico, dal medesimo istituito con apposito provvedimento, e composto da cinque membri, scelti tra funzionari pubblici ed esperti anche estranei alla pubblica amministrazione, di cui uno, con funzioni di presidente, nominato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della Protezione civile, che nomina anche il segretario, due dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e due dal presidente della Regione Veneto, con oneri a carico delle risorse finanziarie di cui all'art. 5. Ai componenti del comitato spettano compensi determinati con separato provvedimento del commissario delegato, sentito il Dipartimento della Protezione civile, e corrisposti in deroga al regime giuridico della onnicomprensività della retribuzione di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 14 del c.c.n.l. del personale dirigente sottoscritto in data 5 aprile 2001, oltre al rimborso delle spese di missione sostenute. Tale comitato esplica anche le funzioni per il rientro nell'ordinario” (ord. n. 3802 del 15 agosto 2009 del Presidente del Consiglio dei ministri).

trattamento pensionistico a proprio carico¹²¹.

La debolezza della struttura fa giustificare al commissario la necessità del ricorso alla reiterazione di consulenze, nonostante una legislazione sopravvenuta contraria a tale prassi¹²². Peraltro, suscita perplessità che le nomine dei consulenti sia avvenuta *intuitu personae*, senza alcuna forma di selezione e che siano reiterate annualmente.

¹²¹ Nota n. 226621/71.00 del 29 maggio 2015. Il commissario delegato non è in quiescenza, né percepisce “alcun compenso ‘pensionistico’, né dalla Regione Veneto, né da altri soggetti. Si precisa (...) che lo scrivente si è dimesso dalla Regione Veneto il 31 dicembre 2013, ma (...) non è, attualmente, pensionato, in quanto non in possesso dei requisiti previsti dalla normativa” (nota n. 1617 del 3 giugno 2015 del commissario delegato).

¹²² “La struttura dell’ufficio del commissario necessita dell’integrazione tecnica fornita da professionisti di elevata e comprovata professionalità, in quanto non è stato possibile individuare personale regionale, o, comunque, rientrante nelle fattispecie indicate dall’ordinanza, da assegnare stabilmente alla struttura commissariale, aventi tali specifiche caratteristiche. Infatti, in particolare, il supporto tecnico richiede una qualificata presenza continua, se non assoluta, per cui un dipendente, avendo le caratteristiche tecnico-professionali richieste, avrebbe dovuto essere assegnato per l’intero suo orario lavorativo, *full time*, all’ufficio del commissario. D’altronde, la gestione commissariale racchiude in sé le caratteristiche della straordinarietà ed eccezionalità che giustificano il ricorso a consulenze esterne; basti considerare il carattere limitato nel tempo e l’oggetto circoscritto dell’incarico. Tra l’altro, la stessa ordinanza prevede che il commissario possa avvalersi di due consulenti. In tale ottica, in un primo momento, si è ricorso all’assegnazione di ‘*service tecnici*’, in quanto sembrava essere lo strumento più idoneo; viceversa (...), è emerso che risponde maggiormente alle previsioni dell’ordinanza l’affidamento dei due incarichi di consulenza ai sensi e per gli effetti di cui al c. 3 dell’art. 4 della medesima ordinanza, per cui si è proceduto unicamente in tal senso. Quanto alla prassi contraria all’eventuale divieto di reiterazione, si osserva quanto segue. Tanto i *service* degli anni 2010-2012 quanto le consulenze dal 2010 in poi assolvono ad un medesimo scopo: valutare, in sede istruttoria, tecnicamente ed economicamente, il progetto, in modo da mettere il commissario delegato nelle condizioni di poterlo approvare e, successivamente, gestire nella sua fase realizzativa. Ciò posto, è assolutamente indispensabile che tale valutazione sia compiuta con continuità ed uniformità, preferibilmente dagli stessi soggetti: l’oggetto della consulenza è la valutazione dell’intero progetto presentato dal concessionario, per cui, sostanzialmente, la consulenza è unica. Il frazionamento in più convenzioni limitate nel tempo è determinato solo dalla durata dello stato emergenziale, rinnovato, dapprima, annualmente e, poi, di due anni in due anni, per cui non è stato possibile conferire un incarico di durata pari alla prestazione richiesta. Ha risposto, dunque, maggiormente ai principi di economicità e buon andamento del procedimento amministrativo la reiterazione degli incarichi di consulenza, ferma l’impossibilità di conferire un incarico di durata pari alla valutazione di tutto il progetto nel suo sviluppo di progettazione definitiva, poi esecutiva, e, quindi, nella sua fase realizzativa attualmente in corso, a causa del breve periodo di volta in volta assegnato alla gestione commissariale in relazione ai singoli successivi decreti di proroga” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015).

CAPITOLO IV

LA GESTIONE DELLA CONCERTAZIONE

Il Consiglio regionale, già nel 1997, richiese che, in sede di progettazioni esecutive, venissero “considerate le richieste e le osservazioni degli enti locali in ordine ai tracciati stessi, nonché, relativamente alle opere complementari”, si facesse “particolare attenzione alle problematiche ambientali che potrebbero evidenziarsi e con riguardo alla utilizzazione di tecniche costruttive e di tecnologie gestionali atte ad assicurare la massima fruibilità delle opere viarie in oggetto da parte delle popolazioni locali interessate ai tracciati, salvaguardando, altresì, gli operatori agricoli per il diritto ad un equo e rapido pagamento dell’indennità di esproprio”¹²³.

La concertazione - con la consultazione ed il coinvolgimento delle realtà locali per valutare le ricadute dell’opera sullo sviluppo del territorio, sulla tutela dell’ambiente e sui vari interessi coinvolti - non è risultata efficace, vista la notevole quantità di ricorsi presentati dagli enti locali e dai privati. Tuttavia, secondo il commissario delegato, “per individuare, di volta in volta ed in ragione dell’avanzamento delle varie fasi progettuali, le soluzioni più rispondenti allo sviluppo del territorio attraversato ed alla tutela dell’ambiente”, la concertazione è stata la base della propria attività, “proprio in ragione della natura dell’opera e della sua origine normativa. (...) A riprova dell’attività svolta e dell’esito della concertazione, sempre cercata ed, in più casi, positivamente raggiunta, stanno, fra l’altro, le rinunce praticate da alcuni comuni ai ricorsi amministrativi precedentemente presentati (Povegliano, Volpago del Montello) (...). Inoltre, (...) in occasione della conferenza dei servizi del 12 marzo 2010 sul progetto definitivo, su trentasei amministrazioni comunali interessate, trentacinque diedero parere favorevole, mentre la trentaseiesima, Comune di Villaverla, ha, poi, concordato con il commissario una soluzione tecnico-progettuale sul proprio territorio con l’impegno del comune alla collaborazione, per quanto di competenza, alla realizzazione dell’opera ed al conseguente ritiro del ricorso presentato (...). Anche la fase partecipativa relativa alle osservazioni dei singoli cittadini è stata particolarmente significativa; infatti, nella fase di avvio del procedimento per l’approvazione del progetto definitivo nel corso del 2010, furono presentate oltre 1.200

¹²³ Delib. n. 64 del 28 luglio 1997.

osservazioni, cui l'ufficio del commissario delegato ha singolarmente controdedotto, talvolta accogliendo, altre volte rigettando quanto osservato e/o proposto. Si segnala che, ad oggi, non è pendente alcun ricorso presentato da un ente locale interessato dall'opera"¹²⁴. In tal senso, si esprime anche la regione¹²⁵. In nota sono riportati i protocolli d'intesa e gli accordi sottoscritti dal commissario delegato con enti ed organismi pubblici o privati¹²⁶.

¹²⁴ Nota n. 603 del 9 marzo 2015 del commissario delegato.

¹²⁵ "L'assai complesso ed articolato iter per la progettazione e la successiva approvazione dell'opera, avviatosi nel 2003 e conclusosi nel 2013 con l'approvazione del progetto esecutivo, ha visto la regione (...), quale soggetto concedente, impegnata nella ricerca della migliore soluzione tecnico-progettuale, sempre attraverso la partecipazione degli enti locali, di volta in volta necessaria alla puntuale definizione dell'opera. Considerata l'articolazione temporale nel corso della quale è avvenuto lo sviluppo del progetto, si richiamano qui, in sintesi, solo alcune delle fasi procedurali di consultazione e coinvolgimento delle realtà locali che lo scrivente ha ritenuto significative. In particolare, in fase di approvazione del progetto preliminare e del relativo studio di impatto ambientale, ai sensi degli artt. 3 e 18 del d.lgs. n. 190/2002, la Giunta regionale ha tenuto conto delle segnalazioni delle amministrazioni locali e delle osservazioni dei comitati e dei singoli cittadini, nell'ambito della propria attività istruttoria conclusasi con la deliberazione n. 3250 del 2 novembre 2005 in materia di valutazione di impatto ambientale e, successivamente, ai fini della localizzazione urbanistica dell'intervento, con propria deliberazione n. 656 del 14 marzo 2006, assunta previa espressione di parere delle singole amministrazioni provinciali e comunali interessate, quest'ultima avvenuta in occasione della riunione tenutasi il 18 febbraio 2006. Anche successivamente all'approvazione del progetto preliminare da parte del Cipe, avvenuta in data 29 marzo 2006, la regione (...) ha continuato la propria attività concertativa con gli enti locali, anche al fine di dirimere le questioni connesse ad alcuni ricorsi amministrativi nel frattempo presentati. Si citano, a titolo esemplificativo, l'accordo di programma sottoscritto in data 14 febbraio 2007 con la Provincia di Treviso ed il Comune di Vedelago, che aveva originariamente presentato ricorso al Tar Lazio avverso i provvedimenti di approvazione del progetto preliminare, nonché l'analogo accordo sottoscritto, in pari data, con il Comune di Altivole. Anche successivamente alla nomina del commissario delegato, la regione si è fatta parte attiva, d'intesa con il commissario stesso, per ricercare ogni possibile soluzione tesa a migliorare l'inserimento dell'opera sul territorio, a tutela dell'ambiente e di quanto rappresentato dalle comunità locali coinvolte" (nota n. 102421 del 9 marzo 2015).

¹²⁶ "Accordo sulle procedure e metodologie da adottare per la determinazione delle indennità di espropriazione per la realizzazione della superstrada a pedaggio Pedemontana veneta, in data 8 novembre 2011; Protocollo di legalità, sottoscritto, in data 23 luglio 2010, con le prefetture di Treviso e Vicenza e con il concessionario; Protocollo d'intesa con le organizzazioni sindacali e con il concessionario, sottoscritto in data 18 maggio 2011; Protocollo d'intesa sottoscritto con la Regione Veneto, in data 9 novembre 2009; Protocollo d'intesa, in data 22 febbraio 2010, con Regione Veneto, Provincia di Vicenza ed i comuni di Breganze, Mason Vicentino, Marostica e Pianezze; Protocollo d'intesa, in data 27 giugno 2011, con Regione Veneto, Provincia di Vicenza e comuni di Bassano del Grappa e Rosà; Protocollo d'intesa, in data 5 agosto 2011, con Regione Veneto, Provincia di Treviso, comuni di Castelfranco Veneto e Vedelago; Protocollo d'intesa, in data 5 agosto 2011, con Regione Veneto, Provincia di Treviso, comuni di Riese Pio X e San Zenone degli Ezzelini; Protocollo d'intesa, in data 7 novembre 2011, con Regione Veneto, Provincia di Treviso e Comune di Trevignano; Protocollo d'intesa, in data 7 novembre 2011, con Regione Veneto, Provincia di Treviso e comuni di Montebelluna, Volpago e Trevignano; Protocollo d'intesa, in data 16 febbraio 2012, con Regione Veneto, Provincia di Vicenza, comuni di Breganze, Mason Vicentino, Marostica, Molvena e Pianezze; Protocollo d'intesa, in data 20 febbraio 2012, con Regione Veneto, Provincia di Vicenza e comuni di Brogliano, Castelgomberto, Cornedo Vicentino, Recoaro Terme, Trissino e Valdagno; Accordo di programma, in data 2 agosto 2012, con Regione Veneto, Provincia di Treviso, Comune di San Zenone degli Ezzelini e Veneto strade s.p.a.; Protocollo d'intesa, in data 11 aprile 2013, con Regione Veneto, Provincia di Treviso e Comune di Povegliano; Protocollo d'intesa, in data 26 luglio 2013, con Regione Veneto, Provincia di Treviso e Comune di Montebelluna; Protocollo d'intesa, in data 29 luglio 2014, con il Comune di Villaverla" (nota n. 603 del 9 marzo 2015 del commissario delegato).

Il fatto che compensazioni siano state concesse a comuni che avevano, in precedenza, ricorso contro l'opera, pronti, tuttavia, a non coltivare la lite dietro conclusione di un accordo favorevole, rappresenta una distorsione talora onerosa dell'attività di concertazione.

CAPITOLO V

LE CARENZE PROGETTUALI

Sommario: 1. Le numerose modifiche al progetto originario. - 2. Gli ulteriori aggiustamenti in fase esecutiva. - 3. Esempi di scelte progettuali ritenute irrazionali dagli enti locali. - 4. Le ulteriori opere ed il problema del loro finanziamento.

1. Le numerose modifiche al progetto originario

Nella sua complessa elaborazione, il progetto non è mai stato sottoposto al parere del Nucleo valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica.

Sullo sviluppo dell'attività progettuale, già in fase istruttoria per l'approvazione del progetto preliminare (anni 2005-2006), la regione così come i competenti Ministeri delle infrastrutture, dell'ambiente e dei beni e attività culturali avevano proposto numerose modifiche ed integrazioni al progetto originariamente presentato. "Ciò ha comportato, in sede di approvazione da parte del Cipe, nel marzo 2006, la formulazione di numerose prescrizioni e raccomandazioni, alcune delle quali sono state recepite nell'aggiornamento del progetto preliminare redatto nel giugno 2006 e posto dalla regione a base della gara di concessione. Ulteriori prescrizioni e raccomandazioni sono state disposte dal Cipe, affinché venissero recepite nel progetto definitivo. Viene ritenuto che tali adeguamenti abbiano contribuito, unitamente all'esito della conferenza dei servizi del 12 marzo 2010, al sensibile miglioramento del progetto, in termini di inserimento nel territorio e di compatibilità ambientale con le aree attraversate, come, peraltro, richiesto da parte degli enti e delle comunità locali destinatari della realizzazione dell'opera"¹²⁷.

Secondo alcuni comuni, il progetto definitivo¹²⁸ è risultato carente di approfondimento

¹²⁷ Nota n. 102421 del 9 marzo 2015 della Regione Veneto.

¹²⁸ "Il progetto definitivo approvato è composto, complessivamente, da n. 4.840 elaborati; fra di essi, è il documento denominato Documentazione generale, parte generale, inquadramento dell'intervento, relazione generale, che, al paragrafo 23.2, titola Rispondenza del progetto definitivo all'art. 166 codice appalti, cap. 1. Sulla base di detta documentazione, la verifica della rispondenza del progetto definitivo alle prescrizioni dettate in sede di approvazione del progetto preliminare è stata condotta, in fase di istruttoria del progetto definitivo nel corso del 2010, dal Comitato tecnico scientifico di cui all'art. 4 dell'o.p.c.m. n. 3802/2009. In particolare, nelle sedute del comitato in data 22 febbraio 2010 ed in data 22 marzo 2010 (verbali n. 5 e n. 6), sono state puntualmente esaminate le documentazioni prodotte dal concessionario e dall'ufficio del commissario delegato che ha curato l'istruttoria per verificare la rispondenza del progetto definitivo al

tecnico; infatti, la sua definizione - a mezzo di prescrizioni di carattere generale - sarebbe stata rinviata alla fase della progettazione esecutiva, ad esempio, sulle verifiche idrauliche con tempi di ritorno a duecento anni, sul piano del traffico, sull'impatto acustico, sugli impatti sull'atmosfera e sugli aspetti connessi agli attraversamenti dei diversi ambiti dei cava.

Tali critiche sono contestate dal commissario delegato, secondo cui l'articolazione territoriale e la dimensione dell'opera hanno comportato una fase istruttoria particolarmente complessa che ha dato luogo, in sede di approvazione del progetto definitivo aggiornato nel giugno-settembre 2010, ad una serie di prescrizioni di carattere generale e puntuale, tutte riportate nel testo del decreto di approvazione. Inoltre, il progetto definitivo contiene tutti gli elaborati previsti dall'allegato XXI del d.lgs. n. 163/2006 e le prescrizioni afferiscono ad aspetti tecnici che il commissario ha ritenuto necessario approfondire nello sviluppo della progettazione esecutiva ovvero da ottemperare nelle successive fasi di cantierizzazione ed esecuzione dei lavori.

Nel progetto definitivo, con un approfondimento conforme al livello progettuale, erano già stati affrontati gli aspetti legati alle verifiche idrauliche, alla gestione del traffico nelle fasi di cantiere, all'impatto acustico e atmosferico, nonché agli aspetti connessi agli attraversamenti dei diversi ambiti di cava¹²⁹. Successivamente, nella fase esecutiva della progettazione, sono stati approfonditi i sopraindicati ambiti, in coerenza al livello progettuale da sviluppare e alle prescrizioni formalizzate nel decreto commissariale n. 10.

“In merito all'ottemperanza delle prescrizioni sul progetto definitivo, è stato predisposto, per ogni tratta, un documento di progetto esecutivo denominato Adempimenti alle prescrizioni di cui al decreto d'approvazione del progetto definitivo n. 10 del 20 settembre 2010, nel quale sono specificati gli interventi messi in atto per adempiere alle prescrizioni e

progetto preliminare, a suo tempo approvato dal Cipe, con particolare riferimento alla compatibilità ambientale e alla localizzazione delle opere, nonché alla definizione delle opere e misure mitigatrici e compensative dell'impatto ambientale, territoriale e sociale. Proprio dal recepimento in sede tecnica di tale obbligo normativo, fra l'altro, si sono determinate, in svariati casi, le condizioni per la realizzazione di opere ritenute 'migliorative' dell'intervento originariamente previsto, con la conseguenza di maggiori costi di realizzazione (...) l'art. 2 dell'o.p.c.m. n. 3802/2009 prevede espressamente, per il commissario delegato, la possibilità di provvedere, “anche in deroga alle previsioni della delibera Cipe di approvazione del progetto preliminare n. 96 del 29 marzo 2006, a dettare le prescrizioni necessarie alla più sollecita progettazione e realizzazione delle opere” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

¹²⁹ Il commissario riferisce che “facendo riferimento all'elenco elaborati di progetto definitivo, si rimanda ai seguenti specifici capitoli: idrologia e idraulica cap. 1.5; interventi di inserimento paesaggistico e ambientale cap. 2.21; piano di monitoraggio ambientale cap. 2.22; cantierizzazione cap. 2.25” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015).

gli elaborati di riferimento”¹³⁰.

Più specificamente, per il Comune di Volpago, il progetto definitivo dell’opera sarebbe stato immaturo per l’approvazione, essendo “evidente che necessitava di ulteriori approfondimenti, di una più puntuale istruttoria e di una verifica più rigorosa”, risultando “approvato ‘a spot’, prevedendosi una (quanto meno inusuale) sospensione di alcune tratte della superstrada, che, tuttavia, non corrispondono né ai lotti individuati col progetto preliminare né a stralci funzionali (...) con la paradossale conseguenza che, per alcuni tronconi, la progettazione dovrà addirittura regredire alla fase preliminare per, poi, coordinarsi, ‘in corsa’, a quella esecutiva delle parti restanti. (...) Nessuno si è preoccupato di verificare se erano state ottemperate le prescrizioni e raccomandazioni del Cipe (...) Oltre ad alcuni tratti della superstrada, sono rimasti in sospeso anche questioni di non poco conto, quali la coerenza con la pianificazione territoriale regionale e provinciale, alcuni non secondari approfondimenti istruttori, la componente rumore (delicatissima in opere di questa entità) e il monitoraggio dell’opera. Tutti aspetti che il Cipe aveva prescritto di affrontare e risolvere già in sede di progettazione definitiva e che, invece, il commissario ha ritenuto, inopinatamente e immotivatamente, di poter demandare alla successiva progettazione esecutiva (la quale, invece, a rigore, dovrebbe dettagliar aspetti già noti e verificati, e non farsi carico di risolvere conflitti irrisolti, di approfondire aspetti di pianificazione territoriale o di verificare possibili interferenze) (...) Con motivazione assolutamente vaga e generica, il commissario” ha “deliberato di approvare il progetto definitivo solo parzialmente, disponendo la sospensione dell’approvazione “per alcune localizzate parti d’opera” per le quali “appare necessaria una rivisitazione progettuale” (...). La decisione appare, a dir poco, sconcertante. Il progetto della superstrada (...) è nato ed è stato concepito, sin dall’inizio, in maniera unitaria e non poteva essere diversamente, visto che aveva il compito di soddisfare esigenze di mobilità sovraregionali. (...) La Pedemontana veneta vuole essere - e nelle intenzioni è - un asse viario strategico: una vocazione ambiziosa, che richiede, necessariamente, una visione d’insieme e che non può tollerare disomogeneità nei progetti, procedimenti ‘a due velocità’ o mancanza di

¹³⁰ Nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato. Si legge nella stessa nota: “Il progetto definitivo dell’intera opera superstradale è stato approvato con decreto commissariale n. 10 del 20 settembre 2010, previo avvio del procedimento del gennaio 2010, conferenza dei servizi istruttoria, cui sono stati invitati tutti gli enti interessati, tenutasi il 12 marzo 2010, e parere favorevole del Comitato tecnico scientifico di cui all’o.p.c.m. n. 3802/2009, che si è espresso con verbale in data 22 marzo 2010”.

coordinamento. (...) L'approvazione parziale del progetto definitivo rappresenta, dunque, un'evidente anomalia, perché contraddice l'unitarietà del progetto, nato e concepito per essere un tutt'uno"¹³¹.

Il commissario delegato contesta quanto asserito, dal momento che l'opera principale ha trovato approvazione nella sua totale estensione, "risultando sospese, come espressamente riportato nel testo del citato decreto, unicamente alcune opere complementari e raccordi di adduzione all'asta principale, ovvero opere di svincolo, necessitanti di approfondimenti progettuali, per lo più richiesti proprio dagli enti locali interessati e, successivamente, definiti nel dettaglio e sviluppati con la progettazione esecutiva successivamente approvata nel corso del 2013"¹³². In definitiva, il progetto si sarebbe discostato da "una molteplicità di prescrizioni dettate dal Cipe e, ciononostante, è stato approvato 'senza colpo ferire', senza dar conto dei motivi (se sussistenti) che avrebbero potuto giustificare le riscontrate omissioni, soprassedendo scientemente sulla sua sostanziale incompletezza. (...) Il progetto

¹³¹ Ricorso al Tar del Lazio del 25 novembre 2010. Si legge nello stesso ricorso: "Le 'localizzate parti d'opera' sospese non hanno alcuna autonomia funzionale: si tratta di tronconi di strada collocati qua e là, sovente nel bel mezzo della superstrada, che non hanno alcun senso e funzione, se considerati singolarmente e avulsi da una visione unitaria dell'opera. Esempio, il caso della bretella di collegamento nei comuni di Riese Pio X, Veduggio e Castelfranco Veneto, che si trova proprio nel mezzo dell'infrastruttura e la cui sospensione crea una cesura che, di fatto, paralizza l'intera opera. Per alcune opere sospese, poi, è addirittura prevista "una nuova progettazione preliminare" (si veda, ad esempio, lo svincolo tra i comuni di Riese Pio X e di San Zenone degli Ezzelini), con la conseguenza che, per una parte dell'opera priva di qualsivoglia autonomia funzionale, il progetto dovrà regredire alla fase preliminare, con tutto ciò che questo comporta in termini di coordinamento tecnico e temporale. La riscontrata necessità di approfondire, rivedere e verificare (dal punto di vista tecnico e progettuale) alcune significative parti dell'opera è sintomatica di una sostanziale incompletezza del progetto definitivo e il commissario (...) - che, per primo, ha rilevato le ricordate criticità - avrebbe dovuto semplicemente prenderne atto, soprassedendo dalla sua approvazione. Viceversa, approvando il progetto 'a spot', ha finito per eludere, surrettiziamente, tale evidenza e le esigenze di unitarietà e coerenza che sottendono la progettazione definitiva di un'opera pubblica (...) Il tutto, peraltro, senza che il commissario si sia neppure premurato di indicare le ragioni (di carattere tecnico-progettuale) che avrebbero richiesto la sospensione di alcune parti del progetto e, soprattutto, dei motivi (nuovamente di carattere tecnico-funzionale) per i quali aveva ritenuto di poter frazionare artificiosamente e fittiziamente un'opera concepita in maniera unitaria, che, evidentemente, non ha alcuna ragion d'essere senza parti significative di tracciato intermedio. (...) L'affermazione è supportata da un'ulteriore constatazione: il commissario straordinario ha rinviato la disamina, l'approfondimento e la soluzione di molte questioni tecnico-progettuali alla successiva fase esecutiva, pur essendo evidente - vuoi perché l'aveva espressamente prescritto il Cipe, vuoi in considerazione del tipo di interferenze - che dette problematiche andavano affrontate e risolte già con il progetto definitivo, e non oltre".

¹³² Nota n. 1293 del 6 maggio 2015. Si legge nella stessa nota: "Il Comune di Volpago del Montello, nel corso della conferenza dei servizi sul progetto definitivo tenutasi in data 12 marzo 2010, espresse parere favorevole all'approvazione del progetto e, successivamente, con la sottoscrizione, in data 7 novembre 2011, del protocollo d'intesa tra commissario delegato, Regione Veneto, Provincia di Treviso, Comune di Montebelluna, Comune di Volpago del Montello, Comune di Trevignano, il comune stesso si è, contestualmente, obbligato a ritirare, come fatto ed attestato dalla rinuncia del 15 novembre 2011, il ricorso presentato al Tar Lazio avverso il decreto del commissario delegato n. 10/2010 e dei suoi atti presupposti, avendo condiviso le soluzioni progettuali e la correttezza dell'iter procedimentale seguito.

definitivo è stato elaborato e approvato con variazioni e modifiche di cui non si è neppure apprezzata la reale gravità e rilevanza, omettendo di dar conto delle valutazioni fatte, dei motivi per cui si è ritenuto di poter apportare le modifiche (...), delle ragioni di carattere tecnico-progettuale che (in ipotesi) le hanno imposte o suggerite. E' addirittura mancata, sorprendentemente, la consapevolezza della delicatezza del territorio (tutelato come bellezza naturale e comprendente anche un ambito s.i.c.) e delle profonde e devastanti ricadute che potrebbe avere la realizzazione dell'arteria stradale in rilevato anziché in trincea"¹³³.

L'approvazione del progetto definitivo avrebbe, inoltre, disatteso le indicazioni della delibera Cipe n. 96/2006, con riferimento alla necessità di valutazione di ottemperanza da parte della Commissione Via sul rispetto delle prescrizioni di compatibilità ambientale oggetto di prescrizione in sede di approvazione del preliminare: la definizione di un elaborato progettuale avrebbe dovuto imporre l'attuazione della previsione dettata dall'art. 185 del d.lgs. n. 163/2006¹³⁴.

2. Gli ulteriori aggiustamenti in fase esecutiva

Il commissario delegato afferma che “dopo l'approvazione della progettazione esecutiva, non è intervenuta alcuna perizia suppletiva e di variante. (...) L'iter di approvazione del progetto è stato attivato nel dicembre 2003, con la presentazione della proposta da parte

¹³³ Ricorso al Tar del Lazio del 25 novembre 2010.

¹³⁴ Secondo il comune, il Cipe “aveva formulato una serie di prescrizioni puntuali da ottemperare in fase di progettazione definitiva, e, tra queste, aveva prescritto, specificamente, il recepimento della variante n. 11 al Sia. (...) L'art. 185 del d.lgs. n. 163/2006, che prevede e disciplina il c.d. ‘giudizio di ottemperanza’, prevede, infatti, che, prima dell'approvazione del progetto definitivo, la Commissione speciale Via verifichi ed esprima un parere “sulla ottemperanza del progetto definitivo alle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale”; nel caso riscontri il “mancato adempimento dei contenuti e delle prescrizioni di cui al provvedimento di compatibilità ambientale, il citato ministero (...), previa diffida a regolarizzare, fa dare notizia dell'inottemperanza in sede di conferenza di servizi, al fine dell'eventuale rinnovo dell'istruttoria”. Detto altrimenti, il mancato rispetto delle prescrizioni formulate con il provvedimento di compatibilità ambientale è ostativo all'approvazione del progetto definitivo. Nel caso di specie, invece, il progetto definitivo approvato dal commissario delegato ha disatteso completamente e apertamente la prescrizione in commento del Cipe” (ricorso al Tar del Lazio del 25 novembre 2010). Secondo il commissario delegato, “la verifica di ottemperanza alle prescrizioni dettate dal Cipe è stata eseguita dal Comitato tecnico scientifico, (...) con verbali n. 5, in data 22 febbraio 2010, e n. 6, in data 22 marzo 2010, con la partecipazione ai lavori del comitato dei rappresentanti dei competenti ministeri dell'ambiente e dei beni e delle attività culturali e del turismo. (...) l'ordinanza prevede, all'art. 2, c. 1, che il commissario delegato “provvede, anche in deroga alle previsioni della delibera Cipe di approvazione del progetto preliminare n. 96/2006, a dettare le prescrizioni necessarie alla più sollecita progettazione e realizzazione delle opere”. Anche in ragione delle deroghe espressamente previste dall'ordinanza n. 3802/2009, l'acquisizione di detto parere e la successiva approvazione da parte del commissario delegato con proprio decreto sostituiscono l'espressione di parere per la verifica di ottemperanza, ordinariamente attribuita alla competenza della Commissione Via nazionale” (nota n. 603 del 9 marzo 2015).

dell'originario promotore (...) Nel corso dei dodici anni intercorsi, molte sono state, ovviamente, le modifiche intervenute sul territorio in materia di assetto urbanistico, di viabilità, di apposizione di vincoli, di antropizzazione del territorio stesso (...) che hanno determinato la necessità di apportare, di volta in volta, delle modifiche progettuali. Le procedure di valutazione di impatto ambientale attivate per le tratte 2B e 3F (concluse) e 3C (attualmente in corso) sono state dettate unicamente dalla necessità di adeguare la progettazione alle prescrizioni date con l'approvazione del progetto definitivo del 2010, nonché alle richieste di modifica avanzate da parte degli enti e delle comunità locali, veri destinatari della realizzazione dell'opera”¹³⁵.

L'elenco degli aggiornamenti, delle modifiche e delle varianti in corso d'opera è riportato in nota¹³⁶.

¹³⁵ Nota n. 603 del 9 marzo 2015.

¹³⁶ In “fase esecutiva, è stata avviata, nel giugno 2014, la procedura di approvazione di una variante, relativa al lotto 3C (...); tale variante non prevede aumento di importo rispetto al progetto esecutivo approvato. Tuttavia, (...) la competente Commissione Via del Ministero dell'ambiente, in data 10 aprile 2015, ha espresso parere non favorevole, e, pertanto, il commissario, con proprio decreto n. 77 del 5 giugno 2015 (...), ha disposto di procedere secondo la progettazione esecutiva già approvata con proprio decreto n. 131/2013, recependo, quindi, le indicazioni della stessa Commissione Via del Ministero. Di fatto, pertanto, la sopracitata variante non ha avuto seguito. Per tale tratta (lotto 3C), si è, ora, nella fase di immissione in possesso delle aree e le relative lavorazioni avranno, presumibilmente, avvio nel prossimo autunno. Un'ulteriore variante in fase esecutiva, senza aumento di costo, si è resa necessaria, nel corso del corrente anno, a seguito di formali segnalazioni da parte dell'Arpav circa la presenza di contaminazione della falda profonda, per cause del tutto indipendenti dalla realizzazione dell'opera; per tale variante, denominata ‘variante altimetrica tra la pk 2+400 e la pk 4+300 del lotto 1, tratta B’, nei comuni di Montecchio Maggiore e Trissino, è stato avviato l'iter di approvazione sotto il profilo tecnico e, previo perfezionamento dello stesso, le relative lavorazioni potranno, presumibilmente, avere inizio nel corso del prossimo anno. Per completezza, si riportano anche i riferimenti ad aggiornamenti/modifiche progettuali intervenuti prima del dicembre 2013 (ovvero, alla data di approvazione dell'intero progetto esecutivo), impropriamente anche denominate varianti. Detti aggiornamenti/modifiche, intervenuti fra il 2010 ed il 2013 (ovvero, fra l'approvazione del progetto definitivo e l'approvazione del progetto esecutivo), hanno riguardato le seguenti tratte: lotto 2A, lotto 2C, lotto 2B e lotto 3F, e, pertanto, sono da considerarsi come sviluppo della progettazione definitiva/esecutiva: lotto 2A: con decreti n. 110, del 15 novembre 2013, e n. 125, del 23 dicembre 2013, il commissario delegato ha approvato un aggiornamento del progetto esecutivo, in relazione, principalmente, alla definizione degli impianti di smaltimento delle acque di piattaforma stradale, secondo quanto concordato con le Ato (...), per un maggior importo pari a 5.505.936,23 euro (importo comprensivo dei lavori ed oneri di sicurezza) rispetto al progetto esecutivo approvato con precedente decreto n. 2 del 10 agosto 2011; lotto 2C: con decreti n. 109, del 15 novembre 2013, e n. 127, del 23 dicembre 2013, il commissario delegato ha approvato un aggiornamento del progetto esecutivo, in relazione, principalmente, alla definizione degli impianti di smaltimento delle acque di piattaforma stradale, secondo quanto concordato con le Ato (...), per un maggior importo pari a 1.442.645,05 euro (importo comprensivo dei lavori ed oneri di sicurezza) rispetto al progetto esecutivo approvato con precedente decreto n. 21 del 7 marzo 2012; lotto 2B: con decreto n. 115, del 22 novembre 2013, il commissario delegato ha approvato un aggiornamento al progetto definitivo di cui al decreto n. 10/2010, a seguito di nuova procedura di Via, esperita nel corso del 2012-2013. (...) Il relativo maggior costo è quantificato in 17.271.706,52 euro (importo comprensivo dei lavori ed oneri di sicurezza) rispetto all'analoga tratta individuata nel progetto definitivo 2010; lotto 3F: con decreto n. 116, del 22 novembre 2013, il commissario delegato ha approvato un aggiornamento al progetto definitivo di cui al decreto n. 10/2010, a seguito di nuova procedura di Via esperita nel corso del 2012-2013. (...) Il relativo minor costo è quantificato in 368.666,59 euro

3. Esempi di scelte progettuali ritenute irrazionali dagli enti locali

Molti aggiornamenti e modifiche progettuali¹³⁷ - che hanno comportato, fra l'altro, due nuove procedure di valutazione di impatto ambientale - si sarebbero potuti evitare, come riferito da alcuni comuni, con una più rigorosa attività progettuale. Conseguentemente, anche una più efficace analisi economico-finanziaria dell'investimento fin dalle fasi iniziali, per valutarne la fattibilità e la finanziabilità e per definire una corretta allocazione dei rischi associati alla realizzazione ed alla gestione dell'opera, avrebbe contribuito ad evitare le successive, sfavorevoli rimodulazioni per la finanza pubblica intervenute.

Secondo alcuni comuni, spesso non si evince il rapporto costi-benefici rispetto alle soluzioni prospettate. Al contrario, talune scelte - difficilmente sostenibili sotto il profilo tecnico - soddisfano l'interesse del gestore dell'opera a far sì che la superstrada intercetti il maggior flusso possibile di vetture, a discapito del consumo di territorio e delle condizioni ambientali e di vivibilità, con pregiudizio per la viabilità ordinaria, ad esclusivo vantaggio dei ricavi del gestore. In particolare, il Comune di Breganze ritiene che “le scelte progettuali non abbiano tenuto in debito conto gli impatti ambientali dell'opera sul territorio, vista anche la carenza, da subito evidenziata, di soluzioni adeguate. A queste si deve parte della maggiorazione dei costi, non, quindi, esclusivamente alle opere di compensazione e di mitigazione. Si ritiene che se tali opere fossero state previste già in fase preliminare, in altre parole, se il progetto fosse stato meno lacunoso in alcune scelte tecniche, più attento alle

(importo comprensivo dei lavori ed oneri di sicurezza) rispetto all'analogo tratta individuata nel progetto definitivo 2010” (*email* del 28 luglio 2015 del commissario delegato).

¹³⁷ “La progettazione dell'opera ha seguito, nel decennio 2005-2014, una sua naturale evoluzione nel corso delle tre fasi di cui si compone l'iter progettuale (preliminare, definitivo ed esecutivo) normativamente previsto, e, nel corso di ciascuna fase, principalmente a seguito delle richieste degli enti di volta in volta chiamati ad esprimere parere, sono state modificate varie soluzioni progettuali nella complessa articolazione territoriale in cui l'opera si compone. In realtà, nella maggior parte di casi, si tratta di sviluppi progettuali che hanno portato a soluzioni migliorative per quanto attiene l'inserimento delle opere progettate nel contesto territoriale ed ambientale preesistente, come si può evincere dai testi dei vari protocolli d'intesa sottoscritti con gli enti locali (...), oltre ad ottenere miglioramenti sotto il profilo tecnico-funzionale delle opere stesse. Solo in alcuni limitati casi sono state introdotte opere aggiuntive, sempre, peraltro, attinenti la viabilità locale ordinaria, quali rotatorie, tratti di piste ciclabili, adeguamenti di viabilità esistenti o nuovi tratti di viabilità complanare, sistemazioni anche a parcheggio di superficie in sommità di gallerie artificiali da ridestinare all'uso pubblico, comunque tutte funzionali al miglioramento dell'assetto complessivo della viabilità di accesso agli svincoli della nuova superstrada (a titolo esemplificativo, nei comuni di Montecchio Maggiore, Breganze, Pianezze, Mason Vicentino, Villorba). Tuttavia, per ciascuna di esse, il relativo costo, si ribadisce assai limitato rispetto all'insieme dell'opera, non è facilmente scorporabile, proprio perché, spesso, la soluzione adottata va a sostituire precedenti e diverse soluzioni progettuali. La fonte di finanziamento è il piano economico-finanziario allegato all'atto aggiuntivo del 18 dicembre 2013. Non sono, invece, previste ‘opere compensative’, non strettamente legate alla funzionalità diretta dell'opera principale” (nota n. 603 del 9 marzo 2015 del commissario delegato).

esigenze locali sin dagli inizi, non si sarebbero verificati gli scostamenti significativi ora dichiarati e i tempi necessari per i relativi adeguamenti sarebbero stati, conseguentemente, minori. Si valuti, al riguardo, quanto resosi necessario modificare in seguito alle indicazioni fornite dal Centro idrico di Novoledo. (...) In riferimento ai maggiori costi sostenuti in altre occasioni nella realizzazione della strada Pedemontana veneta e alle motivazioni del loro accoglimento, si veda, ad esempio, quanto stabilito dal protocollo d'intesa tra il commissario delegato (...) e il sindaco di Villaverla”¹³⁸.

Non sempre le varianti proposte da vari soggetti¹³⁹, in parte accolte dal commissario o dal proponente, sono state responsabili della maggiorazione dei costi; “anzi, in alcuni casi, proposte od osservazioni non accolte avrebbero potuto ridurre notevolmente i costi e l’occupazione di suolo, con diminuzione di espropri ed abbattimenti di edifici. Ad esempio”, il “semplice allargamento della strada provinciale 111 tra Breganze e Nove-Bassano del Grappa, con pedaggio con vignetta, gratuita per i residenti e semplice raccordo con la viabilità esistente, (...) avrebbe comportato una ipotesi di riduzione dei costi di oltre 150.000.000 euro per la sola tratta da Rosà a Breganze e risparmio di oltre 1.000.000 di metri quadrati di prezioso territorio agricolo (osservazioni alla Via, allegato II/m/4) (...); mentre alcune richieste” sono “state accolte senza troppi problemi, anche se comportavano un aumento dei costi, altre, pur migliorative o più economiche”, sono “state respinte con varie motivazioni, tra cui una presunta minore redditività dell’opera. Questo è il caso della

¹³⁸ Nota n. 2931 del 10 marzo 2015.

¹³⁹ Eliminazione di caselli, semplificazione della viabilità complementare, ecc.

complanare prevista nel Comune di Breganze”¹⁴⁰. Tali affermazioni non sono condivise dal

¹⁴⁰ Nota n. 1521 del 5 febbraio 2015 del Comune di Breganze. Nella nota n. 2931 del 10 marzo 2015, si specifica che alcune osservazioni in sede di procedura di Via già riportavano la richiesta di pedaggio a vignetta e la segnalazione di difformità dell’opera dalla legge di finanziamento della Pedemontana e dalle prescrizioni Cipe del 2006, che imponevano il recupero dell’area di sedime della Nuova Gasparona e sistemi innovativi di riscossione dei pedaggi con minimizzazione di occupazione di suolo con gli svincoli. “Il casello Breganze, in realizzazione, è costituito da sei accessi, di cui due in entrata e quattro in uscita. L’area occupata è di circa 22.000 metri quadrati. La richiesta avanzata nelle osservazioni e dal Ministero dell’ambiente di approfondire la soluzione del pedaggio cosiddetto a vignetta, nonché paventate anche dallo studio di impatto ambientale del 2005 redatto dal proponente ((...) sintesi non tecnica, pagg. 55-56), avrebbe permesso di ridurre le dimensioni del casello, con un conseguente risparmio di terreno e relativi costi di costruzione. I caselli, complessivamente, sono sedici. Inoltre, nel caso di Breganze, si sarebbe, probabilmente, evitato l’abbattimento dell’abitazione di strada del Molino (...) Il non utilizzo di questa tecnica è stato motivato con la necessità di adeguamento della modalità di pagamento al resto della rete autostradale. Si chiede se non fosse stato il caso di considerarlo attuabile, in un’opera che entrerà in funzione (...) nel 2019. E’ il caso di ricordare che l’intera opera, bretelle escluse, occuperà 7.673.000 metri quadrati di territorio (...) Le già citate prescrizioni ministeriali indicavano la realizzazione di una strada permeabile al traffico locale. Il raddoppio dell’attuale Nuova Gasparona, con l’opportuno adeguamento di intersezioni e accessi, avrebbe comportato un risparmio di suolo, diminuendo, quindi, il costo per abbattimenti, espropri o compensazioni (...) Ma la Nuova Gasparona verrà quasi completamente eliminata e sostituita da una serie di diversi tratti disarticolati non rettilinei e, anzi, tortuosi, con frequenti rotatorie, di limitata capacità e velocità. Questo non solo comporterà un maggiore flusso di traffico sui percorsi ‘storici’ che la Nuova Gasparona aveva soppiantato (...), ma sostituirà un servizio attualmente gratuito con uno che, per mantenere la stessa gratuità, sarà di livello inferiore. La realizzazione di queste complanari non segue la stessa logica. In territorio di Breganze, e solo qui lungo la tratta Bassano-Rosà-Breganze, strada provinciale 111, essa si stacca in modo sensibile dal tracciato della superstrada e la classificazione della strada passa da C1 (strada extraurbana secondaria) a F2 (strada urbana o extraurbana non assimilabile ad altri tipi, teoricamente non idonea al passaggio di camion, corriere e mezzi agricoli) nel tratto da via Chizzalunga a via Riale, Mason (...), nonostante il parere della provincia al riguardo (...) e il fatto che la stessa provincia avesse segnalato il mancato recepimento di numerose richieste (...) Si segnala, oltretutto, il fatto che il tratto di bretella complanare tra Chizzalunga e svincolo del torrente Astico, riportata sul progetto esecutivo del 27 novembre 2013, come da deliberazione della Giunta regionale n. 2260 del 10 dicembre 2013, è difforme dall’unico piano particellare di esproprio ad oggi disponibile del 29 febbraio 2012 (...), perché corrispondente al progetto definitivo del 29 febbraio 2012, da cui se ne discosta in maniera sensibile nella tratta più a sud (...) Su queste differenti aree da espropriare, a tutt’oggi, non è arrivata nessuna comunicazione ai proprietari. Il (...) parere 1358 della Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale del Ministero dell’ambiente, riporta, a pag. 26, l’osservazione che, “indirettamente, l’impatto dell’opera può generare effetti negativi sulla viabilità locale; nei casi del lotto 2B e dei comuni contermini, va, però, considerato che (...) le opere previste negli accessi” permettono “un facile inserimento in strada Pedemontana veneta”. Di seguito, a pag. 27: “Il lotto 2B della strada Pedemontana veneta nasce a seguito della delibera Cipe n. 96 del 19 marzo 2006, che prescrive che, per il tratto Breganze-Nove, sia individuata, in sede di progettazione, una soluzione che concentri in un unico corridoio infrastrutturale sia la strada Pedemontana veneta che la viabilità locale e di servizio” (recepito nel protocollo d’intesa tra commissario delegato, Regione Veneto, Provincia di Vicenza, comuni di Breganze, Mason Vicentino, Marostica e Pianezze del 22 febbraio 2010). Lo stesso problema è stato spesso ribadito in sede di Cipe e varie conferenze dei sindaci (...) Ci si chiede come questo trovi corrispondenza nella soluzione, invece, adottata rispetto, ad esempio, a quella proposta dal Comune di Breganze (...) oppure dalla Provincia di Vicenza (...) che ne chiede la modifica (...) Variante che ridurrebbe la percorrenza di circa 1 km, eliminando la bretella lungo il torrente Astico. La complanare in adiacenza nell’area del casello di Breganze, che potrebbe, oltretutto, usare almeno 400 metri dell’attuale Gasparona, non può essere considerata causa di maggiorazione di costi; al contrario, potrebbe contribuire alla loro parziale riduzione. Essa era presente nel progetto preliminare del giugno 2010, che non prevedeva la continuità delle complanari. Successivamente, fu dichiarata tecnicamente non possibile e tolta nel definitivo progetto del 2012-2013, che vide l’inserimento delle complanari continue, di tipo F2. La soluzione in adiacenza, in realtà, non è gradita al concessionario, in quanto rischierebbe di favorire le complanari, a scapito della strada Pedemontana veneta, con riduzione degli ingressi al casello e conseguente perdita economica. Tesi confermata dalla missiva del commissario (...) al presidente della Regione Veneto (...) Riteniamo, però, che il traffico locale dovrebbe essere stato escluso dal piano economico di rientro dell’opera e, pertanto, non

commissario delegato¹⁴¹ e dalla regione¹⁴².

Nello stesso senso, il Comune di Mussolente afferma di aver “dovuto subire la scelta di questa arteria, senza che gli stessi (...) amministratori abbiano potuto essere, anche in parte, attori e protagonisti della stesura e del disegno dell’intera opera complessiva. (...) è stato chiesto al commissario di sopprimere, e, quindi, di non far più costruire, lo svincolo Loria-Mussolente, con un risparmio per la Regione del Veneto di svariati milioni di euro. La risposta verbale è stata, purtroppo, negativa, con motivazioni legate al contratto di *project*”¹⁴³.

4. Le ulteriori opere ed il problema del loro finanziamento

L’onere dell’opera è cresciuto anche a causa delle opere complementari e compensative

ammissibile tale rilievo. Le proposte dell’amministrazione di Breganze, partendo da uno studio attento della situazione odierna e dei possibili sviluppi, danno buone soluzioni, a basso costo, non ai fini compensativi, ma per il semplice ripristino delle relazioni esistenti con una maggiore sicurezza possibile”.

¹⁴¹ “(...) Il Comune di Breganze è stato, ed è tuttora, l’ente locale che ha manifestato il maggior e più significativo complesso di richieste modificative al progetto, come approvato dal Cipe nel 2006. Talune di tali richieste sono state accolte dal commissario ed hanno trovato recepimento nel progetto definitivo approvato, altre sono state oggetto di prescrizioni contenute nel progetto definitivo ed il loro recepimento ha determinato, unitamente ad altre richieste formulate da altri comuni dell’area ((...) protocollo d’intesa, in data 16 febbraio 2012, fra commissario delegato, Regione Veneto, Provincia di Vicenza e comuni di Breganze, Mason, Marostica, Pianezze e Molvena), la necessità di una nuova procedura di valutazione d’impatto ambientale, conclusasi nel corso del 2013, sempre, comunque, nell’ambito della fase concertativa con gli enti locali (...); altre ulteriori richieste non sono state ritenute accoglibili dal commissario perché tecnicamente non sostenibili, ovvero perché, pur tecnicamente fattibili, avrebbero potuto alterare le condizioni originarie di equilibrio economico-finanziario nella fase di gestione, esponendo la Regione Veneto, soggetto concedente, a molto probabili, e già paventate, richieste di indennizzo da parte del concessionario per modificate condizioni di assetto della viabilità, intervenute per causa del concedente stesso. Per quanto riguarda l’ipotesi di superstrada ‘con pedaggio con vignetta’, si precisa che tale ipotizzata soluzione non risulta contemplata né nella approvazione Cipe del 2006, né nei successivi atti di gara emanati dalla Regione Veneto, e, quindi, neppure nella successiva aggiudicazione e convenzione di concessione” (nota n. 603 del 9 marzo 2015).

¹⁴² “Risulta (...) che quanto (...) proposto dal Comune di Breganze ipotizzi una soluzione tecnico-progettuale totalmente diversa da quella approvata del Cipe nel 2006 e, poi, posta a base di gara dalla regione (...); risulta, altresì, che il Comune di Breganze, nel 2005-2006, aveva richiesto che non fossero previste, sul proprio territorio, opere viarie in complanare alla superstrada, salvo, poi, richiederne successivamente la realizzazione, in occasione della redazione del progetto definitivo e della relativa variante soggetta a nuova procedura di v.i.a” (nota n. 102421 del 9 marzo 2015 della Regione Veneto).

¹⁴³ Nota n. 2730 del 9 aprile 2015. Nella stessa nota, si legge che “il comune (...), ad oggi, non è destinatario di alcuna opera compensativa o mitigatoria, collaterale al tracciato di progetto, rispetto ai futuri disagi (in termini di traffico, inquinamento da polveri sottili ed acustico) che tale infrastruttura sta portando nel (...) territorio. (...) la precedente amministrazione, di fatto, aveva avallato una modifica del tracciato che risulta essere mitigatoria rispetto all’ambiente stesso, nel momento in cui si era deciso di andare in galleria per un breve tratto dell’infrastruttura”. Si riferisce, inoltre, che un altro “problema riscontrato (...) è stata la (...) difficoltà nel ricevere sempre risposte puntuali e coerenti rispetto al progetto definitivo ed ai particellari esatti di esproprio che, quindi, si è trasformata nella difficoltà oggettiva di essere trasparenti con la cittadinanza tutta ma, soprattutto, rispetto ai cittadini colpiti da esproprio”.

richieste dagli enti locali. Queste avrebbero dovuto essere preventivamente definite nella loro - seppure approssimativa - entità in sede di progetto preliminare, ammettendo solo quelle generate direttamente dall'impatto dell'infrastruttura sul territorio e destinate alla mitigazione dei suoi effetti sull'ambiente e sulla collettività interessate, con puntuale definizione dell'onere economico¹⁴⁴.

Nell'atto aggiuntivo alla convenzione¹⁴⁵ è stabilito che resta “ferma la possibilità, per il concedente, di attivare, con verbale di intesa da sottoscrivere fra le parti e sulla base di specifica previsione finanziaria, la realizzazione di opere complementari all'asse superstradale temporaneamente sospese e rientranti nella concessione, ovvero la progettazione di ulteriori opere di viabilità comunque connesse e funzionali all'assetto del sistema viario complessivo”. Ciò consente variazioni del progetto successivamente alla consegna al concessionario.

Vengono previste due fattispecie. “Con la prima, si dispone della facoltà, per il concedente, di attivare, con specifico verbale di intesa con il concessionario e verificata la relativa previsione finanziaria, la realizzazione di alcune opere complementari alla superstrada già previste nella concessione e che risultano temporaneamente sospese, a causa della necessità di una loro più puntuale definizione progettuale, ovvero di verificare la compatibilità delle opere stesse con ulteriori interventi programmati da altri enti nell'area e funzionalmente collegati. Si tratta, in particolare, oltre che del (...) tratto di viabilità complanare in Comune di Breganze (...), di due tratti di viabilità complanare, non strettamente funzionali all'esercizio dell'asse principale della superstrada, ricadenti in Provincia di Treviso e ricompresi nel lotto 3G. Per tali tratti di viabilità ordinaria, infatti,

¹⁴⁴ “Il commissario delegato e la Regione Veneto hanno recepito, per quanto possibile, le richieste avanzate dagli enti locali, “proprio per rendere l'opera superstradale maggiormente coerente con il contesto territoriale ed ambientale interessato. Va, inoltre, segnalato come, proprio in ragione della norma originaria che ha dato luogo al progetto di Pedemontana, si è sempre cercato soluzioni tecnico-progettuali in accordo con gli enti locali e capaci di inserire al meglio l'opera nel complesso ed articolato contesto territoriale della regione. Tale logica ha portato ad avere, nella conferenza dei servizi del 12 marzo 2010 (...), trentacinque comuni su trentasei favorevoli alla realizzazione dell'opera. Unica eccezione, il Comune di Villaverla, con il quale è stato, poi, raggiunto un accordo sottoscritto nel luglio 2014. Il progetto esecutivo aggiornato, in realtà, spesso recepisce l'aggiornamento delle previsioni urbanistiche comunali e trova soluzioni di viabilità ordinaria meglio integrate con lo sviluppo urbanistico, con la preesistente situazione della viabilità locale e della distribuzione localizzativa degli insediamenti produttivi e distributivi dell'area interessata dalle opere stradali di progetto. Pertanto, la consistenza delle opere richieste dagli enti locali e che ha trovato accoglimento nel progetto definitivo è emersa nella lunga fase di concertazione con gli enti locali stessi e non era prevedibile nella redazione e approvazione del progetto preliminare, risalente al 2005-2006” (nota n. 603 del 9 marzo 2015 del commissario delegato).

¹⁴⁵ Art. 8, c. 6.

alla data di approvazione del progetto esecutivo, sussistevano, come, peraltro, sussistono attualmente, delle condizioni tali da richiedere un approfondimento tecnico-progettuale, così come risulta dagli atti istruttori relativi all'approvazione del progetto esecutivo della tratta, avvenuta con decreto commissariale n. 135 del 23 dicembre 2013. Nello specifico, per la viabilità di collegamento allo svincolo di Altivole, si rende necessario un coordinamento con la previsione della Provincia di Treviso di realizzare una viabilità posta a sud della strada provinciale 102, al confine tra i comuni di Vedelago e Castelfranco Veneto, mentre, per la viabilità di collegamento allo svincolo di Mussolente-Loria, si è ritenuto di dover meglio verificare la compatibilità dell'opera come progettata con le risultanze dell'iter di approvazione del progetto, di competenza della Regione Veneto, per la realizzazione del cosiddetto 'nuovo asse della Valsugana', iter, peraltro, che risulta tuttora in corso. (...) Per dette opere non è mai intervenuta la consegna al concessionario per la loro realizzazione. La seconda fattispecie (...) è, invece, relativa alla previsione normativa di cui alla l. reg. n. 15/2002, art. 7, c. 4, laddove si dispone che la Giunta regionale (il concedente), nel periodo della concessione, e, comunque, dopo l'entrata in esercizio dell'opera, può disporre, per sopravvenute ed imprevedibili esigenze di sicurezza e/o funzionalità, la realizzazione, da parte del concessionario, di ulteriori opere, nel limite del quinto dell'importo di convenzione. Si tratta, pertanto, di disposizione attuativa di una facoltà del concedente espressamente prevista dalla legge regionale sopracitata, che ne definisce l'ambito ed i limiti di applicazione"¹⁴⁶.

Esemplare, sul punto, una vicenda segnalata¹⁴⁷ a questa Corte riguardante il Comune di Povegliano, dove la variante di una bretella stradale per scaricare il traffico dalla viabilità comunale - ufficialmente formalizzata tra le parti - non è stata, di fatto, indicata in progetto esecutivo per mancanza del finanziamento necessario; il comune, peraltro, aveva ritirato un ricorso presentato per avere realizzata la variante. I fatti, tuttavia, sono contestati da regione e commissario delegato¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Nota n. 966 del 9 aprile 2015 del commissario delegato.

¹⁴⁷ Dal circolo di Legambiente di Trevignano-Montebelluna.

¹⁴⁸ La regione riferisce che, "in data 11 aprile 2013, è stato sottoscritto il protocollo d'intesa tra la scrivente amministrazione, il commissario delegato, la Provincia di Treviso ed il Comune di Povegliano, per l'individuazione di una nuova viabilità di adduzione al casello superstradale di Povegliano, il cui schema era stato approvato con d.g.r. n. 122 dell'11 febbraio 2013. Con tale protocollo, nel concordare che il progetto complessivo del sistema viario afferente lo svincolo di Povegliano debba essere integrato secondo la soluzione progettuale schematicamente riportata in allegato al protocollo stesso, si è dato atto che tale nuova soluzione progettuale necessita di nuova procedura approvativa ed è stato, quindi, concordato che il commissario

CAPITOLO VI

LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELL'OPERA

Sommario: 1. I ricorrenti dubbi sulla sostenibilità finanziaria dell'opera. - 2. I potenziali effetti distorsivi di soluzioni più lucrative per il concessionario.

1. I ricorrenti dubbi sulla sostenibilità finanziaria dell'opera

Nella conferenza dei servizi del 30 marzo 2001, l'assessore regionale alle politiche per l'ambiente *pro tempore* dichiarò che non esisteva, “sulla base della documentazione predisposta dall'*advisor* (...), la sostenibilità finanziaria dell'opera sia rispetto all'ipotesi autostradale che superstradale; e ciò in rapporto agli stanziamenti messi a disposizione dallo Stato”¹⁴⁹.

L'analisi costi-benefici del Quadro di riferimento progettuale e della Sintesi non tecnica dello studio di impatto ambientale redatto nel luglio 2005 ed approvato dal Cipe nel marzo 2006 è scarna¹⁵⁰.

delegato avviasse, conseguentemente, il procedimento per l'approvazione del progetto preliminare e definitivo della suddetta viabilità di adduzione. In ottemperanza a tale accordo, il commissario delegato ha, pertanto, avviato la progettazione della viabilità di adduzione che risulta attualmente in corso. Si precisa, infine, che tale protocollo non prevede immediati impegni relativamente al finanziamento e realizzazione dell'opera” (nota n. 226621/71.00 del 29 maggio 2015). “Con il Comune di Povegliano, la Provincia di Treviso e la Regione Veneto (...) è stato sottoscritto, in data 11 aprile 2013, un protocollo d'intesa per l'individuazione di una nuova viabilità di adduzione al casello superstradale di Povegliano (...), genericamente denominata 'bretella di Povegliano'. Detta viabilità di adduzione al casello non è mai stata parte del progetto della superstrada Pedemontana veneta, né a livello di progetto preliminare (2006), né di progetto definitivo (2010), né di progetto esecutivo (2013). Si tratta, pertanto, di un'opera aggiuntiva e complementare, certamente funzionale al sistema viario complessivo dell'area interessata, e, per la quale, la Regione Veneto e gli enti locali hanno richiesto al commissario di procedere con la progettazione preliminare e definitiva, sulla base della soluzione progettuale predisposta dal comune e schematicamente riportata nell'allegato al citato protocollo d'intesa, ma mai hanno richiesto al commissario delegato il finanziamento e la realizzazione dell'opera. Con detto protocollo, infatti, le parti firmatarie hanno concordato che il commissario avvii il procedimento per l'approvazione del progetto preliminare e definitivo dell'opera, e, in tal senso, Regione Veneto e commissario si sono impegnati a tenere costantemente informati provincia e comune. La progettazione è tuttora in corso e regione ed enti locali ne sono costantemente informati, anche al fine di verificare la possibilità di reperimento delle risorse necessarie alla successiva approvazione ed eventuale realizzazione dell'opera. Non risulta, pertanto, vi fosse alcuna 'promessa' del commissario, né corrisponde al vero che l'opera non è stata indicata nel progetto esecutivo per mancanza di finanziamento necessario, in quanto, come sopra detto, l'opera non è mai stata prevista dalla progettazione approvata, né a livello preliminare, né nel progetto definitivo, né ancora nel progetto esecutivo” (nota n. 1617 del 3 giugno 2015 del commissario delegato).

¹⁴⁹ Secondo la regione, tale dichiarazione riguarda “progetti antecedenti la proposta di finanza di progetto presentata il 30 dicembre 2003, sulla quale si basa l'attuale procedura” (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015).

¹⁵⁰ “Il progetto preliminare e lo studio di impatto ambientale sono stati oggetto di istruttoria da parte della competente Commissione Via del Ministero per l'ambiente e, successivamente, approvati dal Cipe nel marzo

Dubbi sulla sostenibilità finanziaria dell'opera furono manifestati nello studio trasportistico presentato dal promotore. Questi, infatti, stimava un traffico compreso fra i 13 e i 30 mila veicoli al giorno, pari a 800 milioni per anno. Il Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti della regione ritenne, tuttavia, che l'ipotesi di traffico del promotore fosse troppo prudente rispetto alle valutazioni regionali, che portavano a prevedere un flusso di 1 miliardo di veicoli per anno. Ciò ha determinato una valutazione del tasso interno di rendimento elevata, in quanto dipendente da flussi di ricavi da pedaggio rilevanti, rendendo più facile l'approvazione della proposta del promotore. L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ebbe a sollevare notevoli dubbi per "la sussistenza di previsioni molto diverse dei volumi di traffico indotti dal progetto della superstrada Pedemontana veneta, risultanti, rispettivamente, dalla proposta del promotore (...) e dalla valutazione della regione, acquisita per il tramite della società di consulenza Ispa. Infatti, la significativa discordanza di dette previsioni - più piccola la previsione del promotore, più grande quella di Ispa - si riflette direttamente sui flussi di cassa generati dal progetto, fatto che, a ben vedere, sembra da tradursi tutto a svantaggio della regione concedente, la quale è indotta alla sottostima dell'indebitamento cui, probabilmente, sarà esposta nella futura fase di gestione dell'opera autostradale (al momento, è disponibile solo la copertura finanziaria per il contributo in conto costruzione dovuto dal concedente)"¹⁵¹. Tuttavia, la stessa autorità, "pur non ignorando le problematiche che sono state sollevate ed attinenti alla congruità delle coperture e alla incerta plausibilità di uno degli elementi del piano finanziario" non si pronunciò definitivamente, dal momento che il procedimento si trovava

2006, senza dare luogo a ulteriori richieste di integrazione, per quanto noto allo scrivente" (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto). Anche l'opzione zero risulta non approfondita: "La riflessione dell'opzione zero viene introdotta in modo semplificato nello studio, in quanto si ritiene, di fatto, superata dalla gran mole di lavoro sviluppato negli ultimi dieci anni in merito alla necessità della superstrada Pedemontana veneta" (Quadro di riferimento progettuale dello studio di impatto ambientale, pag. 5).

¹⁵¹ Nota n. 41298/05/ISP del 17 ottobre 2005. Si legge, nella relazione del 16 gennaio 2006: "Per il finanziamento dell'opera, si richiede una spesa complessiva netta di 1.821,024 milioni di euro (che, con Iva, fa 1.989,688); il piano economico-finanziario e lo schema di convenzione forniscono le indicazioni su come vengono reperiti e coperti tali finanziamenti e, precisamente: -450 milioni di euro sono i mezzi propri del promotore; -848 milioni di euro sono reperiti con un prestito richiesto, sempre in proprio, dal promotore; -243,750 milioni di euro sono dati dalla regione concedente in conto capitale per la costruzione delle opere e sono erogati a s.a.l.; vi è la copertura finanziaria dovuta alla ricongiunzione di due distinte fonti, una regionale e una statale; -279,274 milioni di euro sono dati dalla regione concedente in conto gestione, come rateo trentennale erogato dopo la consegna dell'opera (2012) con somma di 20,400 milioni di euro l'anno, che il promotore utilizzerà come rata di un finanziamento *junior* (mutuo *junior*). Tale finanziamento sarebbe coperto, se i flussi di cassa del progetto derivassero dal traffico previsto dalla Regione del Veneto, ossia il promotore incasserebbe l'equivalente somma come flusso di cassa. Non vi è, dunque, la copertura finanziaria della regione e tale somma diverrebbe un debito (da 279,274 a 612 milioni di euro per interessi ed attualità) da iscrivere, solo successivamente, nel bilancio, se non si avverassero le più rosee previsioni regionali".

all'esame del Cipe, ritenendo che tutte le valutazioni dovessero essere "rimesse a questa, prioritaria, competente, sede"¹⁵².

Gli incrementi annuali di traffico previsti risultano senz'altro ottimistici, tenuto conto anche della progressiva tendenza alla diminuzione della circolazione autostradale, a partire, secondo le statistiche nazionali, dal 2007¹⁵³, come riconosciuto dallo stesso commissario¹⁵⁴.

Sulla sostenibilità finanziaria dell'opera, ancora il 14 aprile 2006, il Ministero delle infrastrutture riferiva che la Pedemontana ovest, "per la scarsa entità dei rientri da

¹⁵² Delib. n. 25 dell'11 maggio 2006.

¹⁵³ La stampa nazionale - *ex multis*, La Repubblica del 15 marzo 2015 - riferisce che, per la vicina Pedemontana lombarda, come già per la Brebemi, l'afflusso di autovetture è risultato ampiamente inferiore alle previsioni.

¹⁵⁴ "Come noto, l'avvio della procedura risale al dicembre 2003, data della originaria presentazione della proposta di finanza di progetto; l'approvazione del progetto preliminare e dello schema di convenzione da parte del Cipe è del marzo 2006, mentre l'avvio della procedura di gara europea per la individuazione del concessionario è dell'ottobre del medesimo anno. Le valutazioni sul traffico e sulla sua evoluzione nel tempo nel corso del periodo di gestione della superstrada poste a base di gara di concessione risalgono, quindi, al 2006, data di aggiornamento del progetto preliminare da porre a base di gara e di pubblicazione del bando di gara stesso. Non v'è dubbio che, a livello nazionale e comunitario, negli anni successivi, a causa della sfavorevole congiuntura economica che ha caratterizzato l'intera area della Comunità europea, vi sia stata una significativa contrazione dei volumi medi di traffico che hanno interessato la rete autostradale e superstradale nazionale e della Regione Veneto, in particolare, peraltro, non determinando, ad oggi, alcun riflesso sugli aspetti contrattuali connessi alla concessione per la realizzazione e gestione della superstrada Pedemontana veneta. In occasione dell'atto aggiuntivo alla convenzione (...), si è tenuto conto di tale intervenuta sfavorevole congiuntura economica, traslando nel tempo l'originaria stima del traffico dal 2011 al 2019, anno della prevista entrata in esercizio della superstrada, senza, quindi, nessun aumento di traffico nel periodo 2011-2019. Va segnalato, altresì, che i più recenti dati ufficiali forniti da Aiscat, e relativi alla rete autostradale nazionale, evidenziano un'inversione di tendenza, a partire dal 2013, con valori medi di traffico che, per l'intera rete nazionale, danno un valore medio in milioni di veicoli-km 2014/2013 pari a +0,9 per cento, se riferito al dato cumulato sull'intero anno, ed un valore pari a +3,8 per cento, se riferito al dato mensile di dicembre, 2014/2013; tali percentuali di incremento del traffico 2014/2013 sono più significative se riferite alla sola rete autostradale del nord est, sino ad arrivare ad un +5,6 per cento per la tratta autostradale compresa fra Brescia e Padova. Quanto sopra, viene riferito unicamente per indicare l'effettiva inversione di tendenza nelle variazioni dell'entità dei volumi complessivi di traffico autostradale intervenuta negli ultimi 4-6 trimestri, come rilevabile dai dati ufficiali delle società autostradali concessionarie della rete nazionale, che ha fatto seguito ad un più prolungato periodo di contrazione dei volumi di traffico. Ovviamente, come ampiamente dimostrato nella letteratura specialistica, tale variabilità di flussi di traffico è fortemente correlata alle generali condizioni socio-economiche del Paese e delle regioni interessate, avendosi una stretta relazione fra congiuntura economica e movimenti veicolari di persone e merci sulla rete autostradale e stradale. L'evoluzione di tale fenomeno, da ora sino alla prevista apertura al traffico della superstrada Pedemontana veneta (2019), non è, quindi, facilmente stimabile, se non per il tramite di complessi modelli trasportistici e sulla base di diverse ipotesi di sviluppo della congiuntura economica del Veneto e del Paese. In termini contrattuali, tuttavia, tali valutazioni attengono maggiormente al ruolo del concessionario che, ai sensi di convenzione e di atto aggiuntivo, assume su di sé parte dell'alea contrattuale in relazione al 'rischio traffico', in quanto, così come, ad esempio, ribadito dal Nucleo di valutazione della Regione del Veneto in occasione dell'esame dell'aggiornamento del piano economico-finanziario allegato all'atto aggiuntivo del 2013, il contributo in conto gestione non copre le eventuali riduzioni del traffico, mentre aumenti di traffico determinano una riduzione del contributo ex art. 15 della convenzione ed ogni eventuale diminuzione dei ricavi da tariffa non viene coperta dal contributo pubblico, ma va direttamente ad incidere sugli indici di redditività del piano economico-finanziario del concessionario; l'entità effettiva di traffico non pagante connesso all'esenzione è un rischio a carico del concessionario; l'anelasticità del prezzo con tariffa predeterminata costituisce un ulteriore rischio che rimane in capo al concessionario" (nota n. 966 del 9 aprile 2015). Nello stesso senso, la nota n. 154437 del 13 aprile 2015 della Regione Veneto.

pedaggio rispetto agli investimenti, non può essere oggetto di autonoma realizzazione in *project financing*¹⁵⁵.

Assai ottimistica appare, pertanto, la raccomandazione del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti del 3 dicembre 2013: poiché “emerge una buona redditività del progetto, oltre che una certa disponibilità di cassa per il concessionario sin dai primi anni di gestione, si raccomanda di valutare, in sede di aggiornamento triennale del piano economico-finanziario, la possibilità che gli eventuali aumenti di redditività del progetto ovvero la disponibilità di cassa, abbiano anche un'immediata e diretta ricaduta positiva sulla collettività, consentendo alla Giunta regionale di poter valutare l'eventuale riduzione delle tariffe o l'estensione del sistema delle esenzioni o, ancora, la riduzione del contributo in conto gestione”.

2. I potenziali effetti distorsivi di soluzioni più lucrative per il concessionario

La necessità di garantire un'adeguata remunerazione per il concessionario può confliggere con l'interesse ad ottenere la migliore soluzione per i cittadini, come messo in evidenza da un recente atto di sindacato ispettivo¹⁵⁶, dal quale risulta che il commissario ha inviato una lettera alla regione, “in cui si specifica che la continuità delle complanari sul tratto dell'attuale Gasparona, strada provinciale 111, gratuita (il cui sedime accoglierà, in gran parte, la nuova Pedemontana veneta a pedaggio), avrebbe “una conseguente, significativa riduzione del traffico transitabile sulla superstrada” a pagamento e, quindi, “esporrebbe la regione, quale soggetto concedente, ad una significativa richiesta di ristoro economico da parte del concessionario, non tanto connesso alla fase realizzativa delle opere, quanto, piuttosto, a quella della successiva gestione, per il necessario riequilibrio del piano economico-finanziario”, così come stipulato nel *project financing*”. In definitiva, la strada a traffico libero richiesta da un comune appare non realizzabile, in quanto incompatibile con

¹⁵⁵ Nota n. 1691 al Ministero degli affari esteri. Nella stessa nota, si afferma essere l'opera priva “della necessaria autonomia finanziaria, risultando i rientri tariffari, dagli studi viabilistici effettuati, appena sufficienti a ripagare la manutenzione delle nuove infrastrutture, ma non la loro realizzazione in regime di concessione, tanto più che, nel frattempo, a seguito di ulteriori approfondimenti progettuali, le previsioni di costo erano ulteriormente lievitate”.

¹⁵⁶ Senato della Repubblica, XVII legislatura, seduta n. 390 del 12 febbraio 2015, n. 4-03431.

gli interessi del concessionario, dovendosi considerare il mancato introito dei pedaggi da rifondere allo stesso¹⁵⁷.

¹⁵⁷ “L’atto di sindacato ispettivo citato fa specifico riferimento alla nota in data 7 gennaio 2015, n. 1, con la quale il commissario delegato ha risposto ad una specifica richiesta di elementi informativi della Regione del Veneto. Con tale nota, si forniscono valutazioni in ordine alla proposta progettuale formulata dal Comune di Breganze, (...) in relazione ad un tratto di viabilità ordinaria complementare alla superstrada ricadente nel territorio comunale di Breganze. In proposito, va rammentato che, nella fase di approvazione del progetto preliminare, il Comune di Breganze, diversamente dagli altri comuni del vicentino attraversati dal tracciato della superstrada ed attualmente dal tracciato dalla strada provinciale 111, Gasparona, non condivise la previsione di realizzare una viabilità complanare ad uso del traffico locale sul proprio territorio comunale, e, pertanto, ne derivò che il progetto, approvato dal Cipe nel 2006 e, poi, posto a base della gara di concessione, non prevedesse tale viabilità complanare nel territorio comunale di Breganze. Successivamente, nello sviluppo del progetto definitivo, la nuova amministrazione comunale di Breganze riesaminò la propria posizione e, anche sulla base di specifici protocolli d’intesa con la Regione Veneto, la Provincia di Vicenza ed i comuni interessati nella tratta compresa fra Breganze e Marostica, ovvero nel tratto di sovrapposizione del tracciato della superstrada all’esistente strada provinciale 111, fu individuata una soluzione progettuale sostanzialmente condivisa dalle parti e, sulla quale, il concessionario nulla ha obiettato in termini economici. Tale soluzione progettuale, che prevede, ora, per l’intero attraversamento ovest-est del territorio comunale di Breganze, un sistema di viabilità ordinaria a servizio del traffico locale (si ribadisce, originariamente non previsto nel progetto preliminare posto a base di gara), è stata approvata con decreto commissariale n. 126 del 23 dicembre 2013 di approvazione del progetto esecutivo del lotto 2B della superstrada. Tale soluzione era stata lungamente discussa con l’amministrazione comunale e da essa condivisa, con la specifica contenuta alla prescrizione R del citato decreto n. 126/2013 che recita: “In riferimento alla viabilità locale a sud del casello di Breganze ovest, l’approvazione dell’opera rimane subordinata alla specifica definizione degli accordi con il Comune di Breganze, tenuto conto, fra l’altro, della necessità di avviare una nuova procedura per l’acquisizione di parte delle aree interessate. Lo specifico delle opere sospese trova riscontro nell’elaborato allegato alla nota del concessionario del 18 dicembre 2013 (...)”. Tale ‘specifico definizione’ è riferita, pertanto, alla soluzione progettuale già discussa con il comune e che rimaneva sospesa, in attesa di una puntuale e meglio definita localizzazione da concordare con il Comune di Breganze stesso. La nuova amministrazione comunale di Breganze, nel frattempo insediatasi nel corso del 2014, ha, tuttavia, proposto una nuova e diversa soluzione progettuale (...), che prevede la continuità della complanare in adiacenza della superstrada nel tratto immediatamente ad est del ponte di attraversamento del torrente Astico. Per valutare la fattibilità di tale ulteriore proposta progettuale, si sono tenute due ulteriori riunioni specifiche alla presenza del comune e del concessionario nel corso delle quali, fra l’altro, quest’ufficio nulla ha obiettato in termini di fattibilità tecnico-economica della proposta stessa, salvo rilevare che, come sostenuto e più volte ribadito dal concessionario, trattasi di opera diversa e non prevista né dalle condizioni originarie di gara e di convenzione, né dall’atto aggiuntivo sottoscritto con lo stesso concessionario (...) Nel corso delle predette riunioni, il concessionario ha, quindi, prospettato una conseguente, significativa riduzione del traffico transitante sulla superstrada a causa di detta alternativa, non a pedaggio, che si verrebbe a creare ed ha comunicato, in ipotesi di accoglimento della richiesta del comune, di voler formulare una specifica riserva, in termini economici, che si è riservato di quantificare successivamente. Proprio in tal senso, essendo il possibile riflesso della decisione ricadente sulla fase di gestione dell’opera, fase che, si ribadisce, non compete allo scrivente commissario, quest’ultimo ha informato il presidente della Regione Veneto, rappresentandogli le posizioni assunte dal comune e dal concessionario, oltre al fatto di non aver, al momento, aderito alla richiesta del comune, anche al fine di non esporre la Regione Veneto, quale soggetto concedente, ad una significativa richiesta di ristoro economico da parte del concessionario nel corso del periodo di gestione dell’opera, con conseguente necessità di riequilibrio del piano economico-finanziario, qualora le pretese del concessionario fossero ritenute legittime e riconoscibili. All’attualità, quest’ufficio non ha, quindi, proceduto ulteriormente in relazione alla richiesta del Comune di Breganze ed è in attesa di eventuali indicazioni di competenza della Regione del Veneto” (nota n. 966 del 9 aprile 2015 del commissario delegato). “Il problema per il quale il commissario delegato ha ritenuto di informare questa regione riguarda la nuova proposta dell’amministrazione comunale di Breganze, che prevede, di fatto, una viabilità complanare continuativa e parallela alla superstrada, non prevista né dalle condizioni originarie di gara e di convenzione, né dall’atto aggiuntivo sottoscritto con lo stesso concessionario (...) A fronte di tale nuova richiesta del comune, che prevede, di fatto, che il concessionario realizzi, a proprie spese, una viabilità non soggetta a pedaggio alternativa alla superstrada, il concessionario ha informato il

commissario delegato che, qualora gli fosse stata chiesta la realizzazione, avrebbe dato luogo ad una possibile, specifica riserva, in termini economici, che il concessionario stesso si è riservato di quantificare successivamente. Il commissario delegato (...) ha, quindi, informato questa regione, quale soggetto concedente, sulla possibilità, qualora le pretese del concessionario fossero ritenute legittime e riconoscibili, di una richiesta di ristoro economico da parte del concessionario nel corso del periodo di gestione dell'opera; ciò al fine di consentire a questa regione di effettuare le opportune valutazioni sulla questione. Nel merito - e in sintesi - l'intervento proposto è stato giudicato andare ben oltre la sostanza di 'opera compensativa', realizzando una viabilità alternativa alla Pedemontana, senza pedaggio, probabilmente accettabile, se la pubblica amministrazione avesse le necessarie risorse finanziarie, ma non *tout court* imputabile alle risorse del privato concessionario" (nota n. 154437 del 13 aprile 2015 della Regione Veneto).

CAPITOLO VII

L'INCREMENTO DEI COSTI

Sommario: 1. Il costante incremento dei costi di realizzazione. - 2. Analisi sulle voci di costo. - 3. Problematiche sui costi di progettazione. - 4. I dubbi per la mancata riduzione dei costi per stralcio di lavori.

1. Il costante incremento dei costi di realizzazione

Nel corso del suo lungo iter di gestazione, l'opera ha subito un incremento di costo rilevante, come risulta dalla tabella seguente (tab. n. 3). In allegato (all. n. 5), è riportata una più analitica descrizione di tale evoluzione.

Tabella n. 3 - Comparazione del costo di costruzione fra il 2003 e il 2013

(euro)

	studio di fattibilità del 2003	progetto preliminare del dicembre 2003		atto aggiuntivo alla convenzione del dicembre 2013		
	importo	importo	incremento sullo studio di fattibilità	importo	incremento sul primo progetto preliminare	incremento sullo studio di fattibilità
opere civili	668.123.768,90	1.242.959.672,40	86%	2.070.729.624,08	64%	205%
somme a disposizione	227.128.985,52	436.561.229,80	90%	597.419.368,69	33%	152%
totale	895.252.754,42	1.679.520.902,20	87%	2.668.148.992,77	55%	190%
<i>due diligence</i>				3.660.000,00		
rimborso promotore				9.150.000,00		
totale generale	895.252.754,42	1.679.520.902,20	87%	2.680.958.992,77	56%	191%

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui progetti e sulla convenzione.

Nello studio di fattibilità della proposta di *project financing* del dicembre 2003, con riguardo alla più dispendiosa soluzione autostradale risalente al 1997, l'onere fu stimato in 1.500 miliardi di lire¹⁵⁸, Iva esclusa, compresa la viabilità per gli accessi.

Secondo quanto riportato nella documentazione della Camera dei deputati¹⁵⁹, il costo, riferito all'aprile 2004, risultava raddoppiato, arrivando a 1.500 milioni di euro¹⁶⁰.

¹⁵⁸ E' singolare che, a fine 2003, i costi vengano calcolati in lire. Si legge, nello stesso studio, che il "rientro del capitale e gli oneri di gestione non sono, comunque, coperti dal flusso dovuto ai pedaggi. Si è calcolato che circa il 50 per cento dell'investimento iniziale deve, comunque, provenire da finanziatori esterni al realizzatore/gestore dell'autostrada Pedemontana veneta".

¹⁵⁹ Silos, Sistema informativo legge opere strategiche, scheda n. 29.

¹⁶⁰ "Lo studio di fattibilità del dicembre 2003, come dichiarato dallo stesso proponente, faceva riferimento alle precedenti ipotesi progettuali relative all'autostrada Pedemontana veneta, sviluppate alla fine degli anni '90, e, pertanto, riportava gli importi in milioni di lire. (...) quasi contestualmente, in data 30 dicembre 2003, è stato presentato il nuovo progetto preliminare relativo alla superstrada Pedemontana veneta,

Il valore dell'opera, in base alla deliberazione Cipe n. 96/2006, fu fissato in 1.989.688.000 euro. Per il capitale privato, ai 450.000.000 di euro di mezzi propri, si affiancava un finanziamento *senior* di 848.000.000 e uno *junior*, di 279.274.000 euro, per la durata di trent'anni¹⁶¹. Il contributo pubblico, erogato a stato di avanzamento dei lavori, fu determinato in 243.750.000 euro, pari a circa il 12 per cento del totale.

Secondo l'aggiornamento del progetto preliminare del giugno 2006, l'“importo di costruzione dell'infrastruttura viaria, modificata nel tracciato e nelle sue opere principali, si è incrementato a seguito del recepimento progettuale delle prescrizioni Cipe; più specificatamente, sono state recepite le prescrizioni Cipe che - oltre a modificare la localizzazione sul territorio dell'infrastruttura - alterano in misura significativa l'entità delle opere”.

Risulta incoerente con una trasparente e sana programmazione finanziaria che la delibera Cipe n. 96/2006, pubblicata il 23 settembre 2006, abbia determinato il costo per lavori in 1.136.000.000 - con somme a disposizione per 853.688.000 euro -, benché il progetto del giugno 2006 già presentasse un importo per lavori assai superiore, 1.494.369.000, e somme a disposizione ampiamente ridimensionate, 496.549.986 euro¹⁶².

Nel corso del tempo, sono notevolmente lievitati i costi e l'onere pubblico. Secondo il commissario¹⁶³, tali incrementi sono dovuti “ad adeguamenti normativi (*in primis*, adeguamento alla normativa antisismica, nel frattempo intervenuta, e alle nuove

successivamente esaminato dalla Regione del Veneto. Pertanto, trattasi di elaborati riferiti a ipotesi progettuali significativamente diverse” (nota n. 226621/71.00 del 29 maggio 2015 della Regione Veneto).

¹⁶¹ Sostenuto dalla regione, attraverso il pagamento di un contributo annuo in conto esercizio, che, nell'ipotesi di incremento considerevole del traffico, poteva annullarsi.

¹⁶² Secondo la regione, il progetto preliminare del giugno 2006 “è stato redatto successivamente alla delibera Cipe n. 96 del 29 marzo 2006, per recepire, ove possibile, già a livello di progetto preliminare, alcune prescrizioni dettate dal Cipe in sede di approvazione. Ne è, quindi, conseguito un aggiornamento del quadro economico, che ha dato luogo alla differenza nell'importo complessivo. Nelle more, infatti, della pubblicazione in G.U. della suddetta delibera Cipe, l'amministrazione regionale, stante il notevole tempo trascorso a causa della travagliata genesi dell'intervento e l'eccezionale importanza dello stesso, confermata anche dalla successiva dichiarazione dello stato di emergenza, ha invitato il promotore ad adeguare la proposta alle prescrizioni dettate dal Cipe, con nota in data 15 maggio 2006. Il promotore ha riscontrato tale richiesta nel giugno 2006. Il progetto preliminare, aggiornato nel giugno 2006, è stato, quindi, sottoposto all'esame del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti della Regione Veneto e, successivamente, approvato con d.g.r. n. 2533 del 7 agosto 2006. A seguito della pubblicazione della delibera Cipe n. 96/2006 (...), la regione ha verificato che il progetto preliminare aggiornato nel giugno 2006 corrispondeva al testo pubblicato della suddetta delibera. Accertata tale corrispondenza, la regione ha, quindi, avviato, con d.g.r. n. 3185 del 17 ottobre 2006, la procedura di gara di concessione ed ha trasmesso copia del suddetto progetto preliminare aggiornato al Ministero delle infrastrutture e alle amministrazioni comunali interessate” (nota n. 226621/71.00 del 29 maggio 2015).

¹⁶³ In senso analogo, si esprime la Regione Veneto nella nota n. 102421 del 9 marzo 2015.

disposizioni in materia di sicurezza per le gallerie stradali) e recepimento di richieste di enti terzi (enti locali, enti gestori di impianti ed infrastrutture interferenti con l'opera, ecc.) ed indennizzi per espropri, comunque riferibili a richieste della stazione appaltante (finalizzate, cioè, al miglioramento del progetto dell'opera, intesa in tutte le sue componenti). Gli elementi descritti incidono, per la loro stessa natura, direttamente sulla quota di contributo pubblico, andando a modificare in aumento il valore percentuale di detto contributo rispetto al costo totale dell'opera per il soddisfacimento dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera”¹⁶⁴. In termini analoghi sono le considerazioni del concessionario¹⁶⁵.

Pertanto, la convenzione - mentre, nella sua formulazione originaria (2009), aveva previsto un contributo pubblico in conto capitale di 173 milioni ed uno in conto esercizio variabile in funzione dei flussi di traffico, per un importo massimo di 436 milioni -, in seguito alle revisioni progettuali e finanziarie (2013), aumentò il contributo in conto costruzione a 614 milioni; inoltre, la rimodulazione del contributo in conto esercizio risultò favorevole al concessionario per le modalità di erogazione e di conguaglio, mentre il nuovo sistema delle

¹⁶⁴ Nota n. 603 del 9 marzo 2015.

¹⁶⁵ Gli “incrementi di investimento sono dovuti essenzialmente a: -ricepimento di nuove normative in tema di sicurezza in galleria e sismica; -ricepimento di richieste effettuate da comuni e province attraversati e concesse dalla stazione appaltante; -rinvenimento di maggiori e più complesse interferenze evidenziate in corso di procedura dagli enti gestori. Le opere sinora eseguite sono in linea con le ultime previsioni di spesa. (...) Non è previsto, stante l'avanzamento materiale dell'opera, un ulteriore aumento dei costi. (...) L'incremento del contributo pubblico in fase di costruzione e la rimodulazione dell'erogazione del canone di disponibilità sono dovuti al riequilibrio del piano economico-finanziario, ai sensi dell'art. 8 della convenzione. Come evidenziato nella relazione illustrativa al piano economico-finanziario (allegato 1 al primo atto aggiuntivo alla convenzione), le cause che hanno fatto perdere l'equilibrio al piano economico-finanziario sono: -variazioni dell'importo dell'opera, a seguito dei seguenti fattori: a) variazioni normative; b) richieste di modifica pervenute dalle varie amministrazioni locali ed approvate dal concedente; -variazioni delle condizioni dei mercati finanziari, in termini di reperibilità del debito e di costi del debito. Per le ragioni di cui sopra, gli impieghi di Pedemontana sono variati da 2.389.237.000 euro del progetto preliminare a 3.101.281.000 euro del progetto esecutivo, con un incremento di 712.044.000 euro. (...) Si fa notare che il debito bancario è rimasto pressoché invariato, (è addirittura diminuito). Ciò è dovuto al fatto che, in sede di riequilibrio del piano economico-finanziario, si è operato cercando di dimensionare al massimo il debito bancario in funzione delle nuove e peggiorate condizioni di mercato. Per ottimizzare questo, si è operato anche sulla diversa modalità di erogazione del canone di disponibilità, aumentando le rate per i primi quindici anni ed annullandole per i successivi quindici. In questo modo, si sono potuti incrementare i flussi di cassa dei primi anni ed ottenere un finanziamento bancario maggiore. Sono rimaste invariate le condizioni di conguaglio del canone di disponibilità. Il residuo degli impieghi non coperti dal debito bancario sono stati coperti da maggiore contributo pubblico da parte della pubblica amministrazione e da maggiore *equity* da parte del concessionario, nonostante quest'ultimo non avesse alcun obbligo, ai sensi dell'art. 8 della convenzione. Si sottolinea, altresì, che sono state considerate fonti di finanziamento il recupero dell'Iva durante la costruzione (a rischio del concessionario) e maggiori ricavi dalla vendita del materiale inerte, calcolati sui maggiori volumi di scavo, ma a parità di valore unitario, nonostante le variare e peggiorate condizioni di mercato. In ultimo, si sottolinea che i lavori sono stati valorizzati ai prezzi di offerta (2007), senza considerare alcuna variazione dovuta all'incremento dei prezzi” (nota n. 401-15-gda-svi del 5 marzo 2015).

esenzioni per il traffico residente locale divenne più restrittivo rispetto alla primitiva formulazione¹⁶⁶.

Nel nuovo piano economico-finanziario, l'investimento a carico del concessionario - che, nel piano del 2007, era di 1.609 milioni, di cui 365 di capitale proprio ed il resto reperibile con due finanziamenti a medio-lungo termine - prevede un aumento a 500 milioni del capitale, la soppressione del debito *junior* ed una ristrutturazione di quello *senior*, con oneri finanziari capitalizzati aumentati, a causa dell'incremento del valore, della minore durata del debito e dell'incremento del costo del finanziamento, da 259.570.000 a 354.243.000 euro¹⁶⁷. Secondo il commissario, l'incremento degli oneri capitalizzati "è più consistente rispetto all'aumento del valore delle opere, in quanto i tassi di interessi bancari complessivi (cioè comprensivi di *spread*) sono aumentati dal 2007 al 2013, a seguito della crisi economica iniziata nel 2009"¹⁶⁸.

Non risulta prevista alcuna copertura del rischio finanziario¹⁶⁹.

L'onere di costruzione, al netto di Iva, da 1.828.824.000 è arrivato a 2.258.000.000 di euro, con un incremento del 23,47 per cento, mentre la quota di capitale privato - mezzi del concessionario, finanziamenti e finanziamento Iva - da 1.901.006.000 a 2.280.133.000 euro, con un aumento del 19,94 per cento.

Di seguito (tab. n. 4), vengono comparati i dati finanziari dei piani del 2007 e del 2013.

¹⁶⁶ Dopo la rideterminazione del piano tariffario.

¹⁶⁷ Con una variazione del 36,47 per cento. Secondo il concessionario, "una delle cause che ha portato al riequilibrio del piano economico-finanziario sono state le diverse e peggiorate condizioni di mercato finanziario. Le tipologie di debito ipotizzate in sede di gara non erano più attuali. In particolare, i tassi di interesse sono aumentati, le durate dei finanziamenti si sono accorciate ed i parametri di copertura finanziaria sono aumentati (...) Per le ragioni di cui sopra, gli oneri finanziari capitalizzati sono aumentati, passando da 259.571 mila euro a 354.243 mila euro, subendo, quindi, un incremento pari a 94.672 mila euro, pari al 36,47 per cento in più" (nota n. 401-15-gda-svi del 5 marzo 2015).

¹⁶⁸ Nota n. 603 del 9 marzo 2015. Nello stesso senso, nota n. 102421 del 9 marzo 2015 della Regione Veneto.

¹⁶⁹ "La copertura del rischio finanziario consiste nel gestire con flessibilità i rischi finanziari, proteggendo il risultato d'esercizio da andamenti avversi delle variabili di mercato, cioè variazioni dei tassi di interesse o dei tassi di cambio. I principali prodotti per la copertura del rischio di tasso di interesse, volti a gestire l'esposizione finanziaria dell'impresa all'andamento dei tassi variabili di mercato, sono operazioni di opzioni *call/put*, *forward*, *cap&floor*, che si configurano nel rapporto sinallagmatico tra istituto di credito e cliente, nel quale l'ente concedente non interviene in alcun modo. Nessun articolo né della convenzione né dell'atto aggiuntivo introduce una siffatta garanzia, né alcuna limitazione del rischio finanziario del concessionario. Il rischio finanziario di reperimento delle risorse finanziarie risulta esclusivamente e pienamente in capo al concessionario" (nota n. 603 del 9 marzo 2015 del commissario delegato).

Tabella n. 4 - Comparazione dei dati finanziari dei piani del 2007 e del 2013

(migliaia di euro)

impieghi	pef 2007	pef 2013	variazione	fonti	pef 2007	pef 2013	variazione
<i>opere al netto di Iva</i>	1.828.824	2.258.000	23,47%	<i>totale passività correnti</i>	259.572	0	-100%
oneri capitalizzati	259.570	354.243	36,47%	contributo pubblico	173.672	614.910	254,06%
totale attività correnti	245.856	282.800	15,03%	finanziamento	1.536.006	1.780.133	15,89%
				patrimonio netto	365.000	500.000	36,99%
totale attività	2.334.250	2.895.043		totale passività	2.334.250	2.895.043	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del commissario delegato.

Con gli oneri di capitalizzazione, il costo complessivo dell'opera ha superato i 3 miliardi di euro, come riportato sotto (tab. n. 5).

Tabella n. 5 - Costo complessivo

(milioni di euro)

investimento	2.258
Iva	422
totale	2.680
oneri finanziari capitalizzati	354
dsra ¹⁷⁰	67
totale	3.101

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del concessionario.

2. Analisi sulle voci di costo

Più in dettaglio, nella tabella seguente (tab. n. 6), vengono rappresentati, comparativamente, i costi previsti nelle varie fasi progettuali. In allegato (all. n. 5), ne sono indicate alcune variazioni percentuali. Nel successivo allegato (all. n. 6), viene riportato un istogramma con la rappresentazione dell'evoluzione dei costi.

¹⁷⁰ *Debt service reserve account*, riserva obbligatoria per coprire eventuali debiti accumulati nell'esercizio di bilancio.

Tabella n. 6 - Evoluzione del costo dell'opera

(milioni di euro)

costi	progetto preliminare giugno 2006		bando di gara ottobre 2006		convenzione ottobre 2009		progetto definitivo giugno 2010		progetto definitivo settembre 2010		atto aggiuntivo alla convenzione dicembre 2013		progetto esecutivo dicembre 2013	
	importo		importo		importo		importo		importo		importo		importo	
	netto	lordo	netto	lordo	netto	lordo	netto	lordo	netto	lordo	netto	lordo	netto	lordo
opere civili	1.358,61	1.630,33			1.173,58	1.408,30	1.548,18	1.857,82	1.471,71	1.766,05			1.490,26	1.818,12
impianti	114,82	137,78			91,80	110,16	131,25	157,50	119,95	143,94			145,17	177,10
impianti esazione	20,94	25,13			19,60	23,52	30,15	36,18	30,15	36,18			26,94	32,87
lavori					1.285,00	1.542,00	1.709,58	2.051,50	1.621,81	1.946,17	1.640,10	2.000,92	1.662,37	2.028,09
sicurezza ¹⁷¹ (3% dei lavori)	44,83	53,80			44,83	53,80	59,64	71,57	56,58	67,90	57,22	69,81	57,21	69,79
detrazioni													-22,25	-27,15
lavori e sicurezza	1.494,37	1.793,24	1.554,66	1.865,59	1.329,83	1.595,80	1.769,22	2.123,07	1.678,39	2.014,07	1.697,32	2.070,73	1.697,32	2.070,73
indagini geognostiche	7,00	8,40			3,50	4,20	3,50	4,20	3,50	4,20	12,20	14,88		
bonifica bellica	1,50	1,80			2,00	2,40	2,00	2,40	2,00	2,40	2,40	2,93		
imprevisti	51,79	51,79			44,98	44,98					0,85	0,85		
espropri e indennizzi	280,14	280,14			324,61	324,61	324,61	324,61	324,61	324,61	334,61	334,61		
interferenze	36,75	44,10			40,42	48,51	124,03	148,84	40,42	48,51	116,72	142,39		
progettazione	56,38	67,65			25,70	30,84	34,19	41,03	32,44	38,92	34,20	41,73		
spese tecniche generali	63,00	75,60			38,55	46,26	51,29	61,54	48,65	58,39	49,20	60,03		
somme a disposizione	496,55	529,47	600,39	720,47	479,76	501,79	539,62	582,62	451,62	477,03	550,18	597,42		
totale	1.990,92	2.322,72	2.155,05	2.586,06	1.809,59	2.097,59	2.308,84	2.705,69	2.130,01	2.491,09	2.247,50	2.668,15		
asseverazione					0,04	0,04					0,00	0,00		
finanziamento (<i>arrangement fee</i>)					5,20	6,24					0,00	0,00		
finanziamento (<i>underwriting fee</i>)					6,00	7,20					0,00	0,00		
<i>due diligence</i>					0,50	0,60					3,00	3,66		
rimborso promotore					7,50	9,00					7,50	9,15		
oneri finanziamento e rimborsi promotore					19,24	23,08					10,50	12,81		
totale generale	1.990,92	2.322,72	2.155,05	2.586,06	1.828,82	2.120,67	2.308,84	2.705,69	2.130,01	2.491,09	2.258,00	2.680,96		

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui progetti e sulla convenzione.

¹⁷¹ Compresa nella voce lavori.

Rilevano, quanto ai costi, alcune considerazioni.

1) L'incremento totale è stato, fra la convenzione del 2009 e l'atto aggiuntivo del 2013, del 23 per cento. Risulta notevolissimo per le interferenze e le indagini geognostiche (189 per cento e 249 per cento, cioè 76 e 8 milioni), per i lavori e la sicurezza (28 per cento, per 370 milioni), per le spese tecniche, di progettazione e di bonifica bellica (28 per cento, 33 per cento e 20 per cento, per un totale di 20 milioni)¹⁷²;

¹⁷² “Nello specifico delle voci sopra riportate, si precisa quanto segue. -Importo dei lavori e oneri sicurezza: l'incremento è dovuto, principalmente, alle modificazioni tecniche sostanziali del progetto, dovute, nello specifico, a: 1) recepimento di varie prescrizioni del Cipe (delibera n. 96/2006) e recepimento richieste degli enti locali, tese a migliorare l'inserimento territoriale, ambientale e paesaggistico dell'opera, come, in particolare, derivante dalla conferenza dei servizi del 12 marzo 2010 e dai vari protocolli d'intesa con gli enti locali, poi recepiti nell'atto di approvazione del progetto definitivo (ad esempio, estesi tratti con abbassamento della livelleta stradale, inserimento e/o allungamento di gallerie artificiali, realizzazione di muri, paratie, cavalcavia di collegamento ed adeguamenti delle viabilità locali); 2) adeguamenti normativi, attraverso l'applicazione del d.m. 14/1/2008 e le linee guida per la progettazione della sicurezza nelle gallerie stradali; 3) modifiche ai sistemi di trattamento delle acque di piattaforma, sviluppati in accordo alle linee guida concordate con le autorità d'ambito territoriale, Arpav e competenti consorzi di bonifica. L'importo degli oneri di sicurezza, essendo legato all'importo dei lavori, ha avuto un corrispondente incremento proporzionale. - Importo delle interferenze: il significativo incremento dell'importo stimato per la risoluzione delle interferenze è dovuto, principalmente, allo sviluppo della progettazione definitiva ed esecutiva ed al contestuale, continuo confronto che si è sviluppato da parte dell'ufficio del commissario e del concessionario con tutti gli enti proprietari e gestori di reti e servizi, comunque interferenti con l'opera principale. La progettazione preliminare dell'opera (2005-2006), infatti, proprio in ragione della sua connotazione di progettazione preliminare, non aveva potuto elaborare un livello progettuale di dettaglio tale da poter individuare con precisione la localizzazione e l'entità delle reti e dei sottoservizi presenti sul territorio - elemento che, comunque, avrebbe potuto rivelarsi non significativo, in relazione al tempo trascorso fra la redazione del progetto preliminare e la successiva esecuzione dei lavori - mentre ciò è risultato possibile sulla base della documentazione del progetto definitivo, delle successive valutazioni emerse nel corso della conferenza dei servizi del 2010 e delle successive varie valutazioni ed approfondimenti progettuali condotti con i tecnici dei singoli enti gestori. Si precisa che, nello sviluppo della progettazione fino a livello esecutivo, sono state rilevate, complessivamente, 1.380 interferenze, che necessitano di interventi per la loro risoluzione e compatibilità con l'opera superstradale, essendo interessati a tali lavorazioni cinquantasei diversi enti gestori. Nell'atto aggiuntivo del dicembre 2013, si è, quindi, proceduto alla ridefinizione della stima del costo per la risoluzione delle interferenze, sulla base dei dati tecnici forniti dal concessionario. -Importo delle indagini geognostiche: la voce stimata nell'atto aggiuntivo comprende non solo gli oneri per le indagini geognostiche, ma anche gli oneri stimati connessi alle indagini archeologiche che si possono rendere, di volta in volta, necessarie in conseguenza di eventuali ritrovamenti in cantiere, ovvero di segnalazioni di competenza della Soprintendenza archeologica, che segue direttamente i lavori, sulla base delle specifiche prescrizioni impartite in sede di approvazione del progetto. Le principali motivazioni che hanno determinato l'aumento nella stima di tale voce di costo sono, quindi, riconducibili a: -integrazione delle indagini geognostiche a causa delle maggiori superfici complessive interessate dalle opere rispetto a quanto previsto dal progetto preliminare, nonché dalla maggior consistenza ed estensione delle opere d'arte di cui si compone la progettazione definitiva/esecutiva. In particolare, le cause che hanno determinato l'esigenza di una maggior consistenza nelle indagini geognostiche sono riconducibili: all'estensione dei tratti di galleria artificiale (da circa 7.659 m. a 9.186 m. circa, con un aumento dell'ordine del 20 per cento) ed alla maggior consistenza ed estensione di opere strutturali, quali muri e paratie (con un aumento, in termini di superfici complessive, dell'ordine del 300 per cento); all'abbassamento della livelleta stradale, che ha comportato un aumento dei tratti in trincea di circa 10 km rispetto al progetto preliminare, passando da circa 41,6 km ad oltre 51,5 km; all'inserimento di nuove viabilità locali, per una estensione di circa ulteriori 14 km, passando da circa da 53 km a circa 67 km, di cui oltre sette a doppia carreggiata; alla realizzazione di nuove opere di attraversamento dell'asse superstradale, sia per dare continuità alla viabilità locale, con l'inserimento di ventitré nuovi cavalcavia, sia anche per garantire la continuità idraulica a monte e a valle della nuova infrastruttura, in particolare, nei nuovi tratti

Nella tabella seguente (tab. n. 7), si riportano alcune variazioni percentuali significative dei costi nel corso dell'evoluzione progettuale.

Tabella n. 7 - Variazioni del costo dell'opera in percentuale

variazione percentuale del bando di gara (ottobre 2006) sul progetto preliminare (giugno 2006)	
lavori e sicurezza	4%
somme a disposizione	21%
totale	8%
oneri finanziamento e rimborsi promotore	-
totale	8%

variazione percentuale del progetto definitivo (settembre 2010) sul progetto preliminare (giugno 2006)	
lavori e sicurezza	12%
somme a disposizione	-9%
totale	7%
oneri finanziamento e rimborsi promotore	-
totale	7%

variazione percentuale del progetto definitivo (settembre 2010) sulla convenzione (ottobre 2009)	
lavori e sicurezza	26%
somme a disposizione	-6%
totale	18%
oneri finanziamento e rimborsi promotore	-
totale	16%

variazione percentuale dell'atto aggiuntivo alla convenzione (dicembre 2013) sul progetto preliminare (giugno 2006)	
lavori e sicurezza	14%
somme a disposizione	11%
totale	13%
oneri finanziamento e rimborsi promotore	-
totale	13%

in trincea; all'estensione degli interventi di mitigazione acustica ed ambientale (barriere fonoassorbenti) lungo l'asse principale. Le lavorazioni sinteticamente sopra descritte hanno, quindi, comportato la necessità di integrare in modo considerevole l'indagine geognostica dell'opera, sia per l'aumento delle superfici di intervento, sia per le differenti profondità di analisi delle indagini conseguenti alla realizzazione di un consistente maggior numero di opere strutturali; -aumento dei costi stimati per indagini archeologiche, avendo quale riferimento i costi sostenuti nel lotto 2A, i cui lavori sono iniziati nel novembre 2011, parametrando, quindi, tale valore all'intera estensione dell'intervento. -Importi per spese tecniche e di progettazione: tali importi, essendo legati all'importo dei lavori, hanno avuto un conseguente incremento proporzionale. Inoltre, si precisa che, nella voce 'progettazione (2 per cento lavori)' riportata nell'atto aggiuntivo, sono ricompresi anche gli oneri di progettazione, ammontanti a 1.400.000 euro, relativi alla progettazione di opere complementari e funzionali al sistema viario complessivo afferente alla superstrada, così come richieste e concordate con la Regione Veneto e con gli enti locali in specifici accordi o protocolli d'intesa per migliorare l'assetto complessivo della viabilità ordinaria dell'area pedemontana veneta. -Importo per bonifiche belliche: il contenuto incremento nell'importo stimato per bonifiche belliche è causato dalle maggiori superfici complessive interessate dalle opere rispetto a quanto originariamente previsto dal progetto preliminare" (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

variazione percentuale dell'atto aggiuntivo alla convenzione (dicembre 2013) sulla convenzione (ottobre 2009)	
lavori e sicurezza	28%
somme a disposizione	15%
totale	24%
oneri finanziamento e rimborsi promotore	-45%
totale	23%

variazione percentuale dell'atto aggiuntivo alla convenzione (dicembre 2013) sul progetto definitivo (2010)	
lavori e sicurezza	1%
somme a disposizione	22%
totale	6%
oneri finanziamento e rimborsi promotore	-
totale	6%

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui progetti e sulla convenzione.

2) Un decremento, invece, è riscontrato per alcune voci che non sono presenti nel progetto esecutivo - costi per finanziamenti ed asseverazioni -, riassunte in una *'due diligence'*¹⁷³.

3) La voce *'rimborso promotore'*, pari all'importo di 7.500.000 euro, "è prevista sin dal bando di gara pubblicato dalla Regione del Veneto nel corso del 2006, in relazione alle spese sostenute dal promotore per la presentazione della proposta originaria che diede luogo alla approvazione del progetto preliminare da parte del Cipe con delibera n. 96/2006. Tale importo risulta, altresì, indicato nei documenti di offerta dell'aggiudicatario e, successivamente, negli allegati alla convenzione (...) ed all'atto aggiuntivo (...) risulta che tale importo non sia stato, all'attualità, ancora corrisposto dal concessionario al promotore, essendosi instaurato un contenzioso tra i due soggetti, tuttora pendente, in relazione all'effettiva debenza. Resta inteso che, all'esito del contenzioso, qualora il concessionario non dovesse pagare quanto indicato nel piano economico-finanziario al promotore, si procederà, conseguentemente, alla revisione del medesimo piano economico-finanziario del concessionario"¹⁷⁴.

¹⁷³ "Effettivamente, il concessionario, nella formulazione del proprio piano economico-finanziario 2013, poi allegato all'atto aggiuntivo del 18 dicembre 2013, ha riunito, in un'unica voce, indicata come *'due diligence'*, per l'importo complessivo pari a 3.000.000 di euro, i costi corrispondenti in offerta e in convenzione alle voci *'costo per asseverazione'*, *'costo finanziamento' (arrangement fee)*, *'costo finanziamento' (underwriting fee)* e *'due diligence'*, complessivamente ammontanti a 11.735.000 euro, con significativo decremento di importo complessivo" (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato). "Si conferma che le spese preoperative al finanziamento, nel quadro economico allegato al piano economico-finanziario di cui all'atto aggiuntivo, sono riassunte ed aggiornate nella voce *'due diligence'*, posta pari a 3.000.000 di euro. Il piano economico-finanziario, inoltre, racchiude, tra gli oneri finanziari, le commissioni connesse alla erogazione dei finanziamenti" (nota n. spv-1492-15-gda-svi del 4 maggio 2015 di Superstrada Pedemontana veneta).

¹⁷⁴ "Il piano economico-finanziario prevede, fra i costi di investimento, l'importo di 7.500.000 euro, quale rimborso al promotore. Tale previsione deriva dal bando di gara, che prevedeva tale importo, quale massimo

4) La valorizzazione dell'Iva "presentata da ciascun operatore economico può essere oggetto di specifico finanziamento. (...) Sono ricompresi nel piano economico-finanziario 'riassunto fonti impieghi' gli oneri finanziari, ancorché non riportati nel quadro economico del progetto"¹⁷⁵.

5) L'importo espresso come limite di spesa nella delibera Cipe n. 96/2006 è, seppur di poco, inferiore a quello del progetto preliminare¹⁷⁶.

6) Nel totale dei lavori del progetto preliminare, la somma dei parziali (opere civili, impianti, impianti esazione) comprende la sicurezza, al contrario degli altri progetti, dove è scorporata¹⁷⁷.

7) L'importo in 'progettazione' non è il 2 per cento, ma arrotondato in eccesso¹⁷⁸.

8) Nella convenzione del 21 ottobre 2009, la voce 'lavori', 1.285 milioni, è superiore alla

dovuto al promotore, come rimborso spese per la presentazione della proposta qualora, all'esito della gara, non fosse risultato aggiudicatario della gara. A seguito dell'aggiudicazione, il concessionario ha ritenuto che tale rimborso non fosse dovuto, in quanto è stato accertato, in esito al ricorso in Consiglio di Stato sull'aggiudicazione definitiva all'attuale concessionario, che il promotore non sarebbe dovuto essere stato ammesso alla procedura di gara. Sul tema, è in corso un giudizio civile tra l'attuale concessionario, la Regione Veneto ed il promotore, all'esito del quale tale voce sarà, eventualmente, adeguata" (nota n. 1492-15-gda-svi del 4 maggio 2015 di Superstrada Pedemontana veneta). "Gli atti di gara prevedevano, ai sensi dell'art. 155, c. 3, del d.lgs. n. 163/2006, che, in caso il promotore non risultasse aggiudicatario, quest'ultimo dovesse rimborsare al promotore i costi sostenuti per la predisposizione della proposta, quantificati dal promotore stesso in 7.500.000 euro. Tale rimborso è, attualmente, oggetto di un contenzioso ancora pendente. Nelle more della sentenza, è stato previsto tale importo nel piano economico-finanziario del concessionario" (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto).

¹⁷⁵ Nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto.

¹⁷⁶ "Il progetto preliminare giugno 2006 è stato redatto successivamente alla delibera Cipe n. 96/2006, per recepire, ove possibile, già a livello di progetto preliminare, alcune prescrizioni, riguardanti, principalmente, la localizzazione dell'opera, dettate dal Cipe in sede di approvazione. Ne è, quindi, conseguito un aggiornamento del quadro economico, che ha dato luogo alla pur lieve differenza nell'importo" (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto).

¹⁷⁷ "La questione pare attenersi ad un aspetto prettamente formale, in quanto, evidentemente, il promotore che ha redatto il progetto preliminare nel giugno 2006, nel calcolo sommario della spesa, ha inserito i costi della sicurezza, mediamente stimati nel progetto preliminare nel 3 per cento dei lavori, nelle singole voci di spesa riferite ad 'opere civili', 'impianti' ed 'impianti di esazione'. Resta fermo quanto normativamente disciplinato in merito al fatto che i costi per la sicurezza non sono soggetti a ribasso. Tant'è che l'aggiudicatario, ora concessionario, nella propria offerta, ha tenuto fermo l'importo per gli oneri della sicurezza (pari a 44.831.070 euro), mantenendo, peraltro, tale voce distinta dalla voce lavori, sia nella formulazione della propria offerta che nelle successive fasi della progettazione" (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto).

¹⁷⁸ "L'importo dei lavori indicato dal concessionario nel progetto preliminare è suddiviso in opere civili, per 1.173.579.589,96 euro, impianti, per 91.799.676,82 euro, ed impianti di esazione, per 19.603.584 euro, per un totale pari a 1.284.982.850,78 euro, arrotondato, nel quadro economico dell'offerta e nel relativo piano economico-finanziario allegato all'offerta presentata in sede di gara, a 1.285.000.000 euro; sulla base di tale ultimo valore offerto, il concessionario ha correttamente calcolato l'importo per progettazione pari al 2 per cento dei lavori e per spese tecniche e generali pari al 3 per cento dei lavori" (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

sommatoria delle voci parziali¹⁷⁹. Conseguentemente, anche gli importi ‘progettazione’ (2 per cento di lavori) e ‘spese tecniche generali’ (3 per cento dei lavori) sono arrotondati in eccesso¹⁸⁰.

9) Per i lotti del progetto esecutivo, tutte le tavole sono riferite alla sola ‘parte A’, dal momento che, come indicato nelle premesse dei decreti di approvazione, sono state deliberate variazioni che riguardano questa sola componente. Si presume, pertanto, l’invarianza delle altre voci¹⁸¹.

10) Il nuovo saldo è maggiore per il lotto 3, tratta C¹⁸².

¹⁷⁹ Opere civili, impianti, impianti esazione.

¹⁸⁰ “L’importo dei lavori, pari a 1.285.000.000 euro, è indicato in allegato C alla convenzione del 21 ottobre 2009, ove è riportata la Relazione sul piano economico-finanziario per l’affidamento in concessione della progettazione, realizzazione e gestione della superstrada a pedaggio Pedemontana veneta, relativa all’offerta presentata alla Regione del Veneto dall’aggiudicatario nel 2007 e che ha dato luogo alla definitiva aggiudicazione della concessione da parte della Regione Veneto nel giugno 2009. Tale importo dei lavori, sulla base del quale è stato sviluppato dall’aggiudicatario il proprio piano economico-finanziario di offerta, è stato assunto da quest’ufficio come riferimento contrattuale di concessione. A tale importo corrispondono, nella stessa relazione, a pag. 7, le corrispondenti voci per progettazione al 2 per cento e spese tecniche e generali al 3 per cento, adottate anche successivamente nei vari quadri economici di progetto e di atto aggiuntivo” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato). “Siccome l’offerta era fatta su progetto preliminare, nell’elaborazione del piano economico-finanziario e della conseguente offerta, il concorrente ha arrotondato il valore delle opere da esso offerto. Ne consegue che anche i valori offerti per ‘progettazione’ e ‘spese tecniche’ sono stati calcolati sui valori arrotondati” (nota n. 1492-15-gda-svi del 4 maggio 2015 di Superstrada Pedemontana veneta).

¹⁸¹ “I decreti di approvazione dei progetti esecutivi delle singole tratte di cui si compone l’opera sono, effettivamente, riferiti alla sola ‘parte A’ del quadro economico di progetto, essendo il nuovo quadro economico complessivo di progetto derivante da quanto riportato negli allegati all’atto aggiuntivo del 18 dicembre 2013” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

¹⁸² “Il progetto esecutivo del lotto 3C è stato approvato con decreto commissariale n. 131 del 23 dicembre 2013, per l’importo complessivo di 27.095.467,96 euro. In realtà, il raffronto fra il costo stimato nel progetto esecutivo ed il corrispondente costo di cui al progetto definitivo approvato con decreto commissariale n. 10/2010 comporta un minor costo pari a 607.824,42 euro, dovuto, sostanzialmente, ad un affinamento progettuale rispetto alla progettazione definitiva a suo tempo approvata. A tale importo, in sede di approvazione con il citato decreto commissariale del progetto esecutivo, è aggiunta, alla linea 17 del quadro economico di progetto, la voce ‘viabilità complementari nel Comune di Montebelluna’, per l’importo di 3.623.096,02 euro, che porta il valore complessivo del quadro economico approvato a 27.095.467,96 euro. Tale voce stimata di costo ‘viabilità complementari nel Comune di Montebelluna’ è relativa alla prevista realizzazione di ulteriori opere di viabilità complementare di cui al già citato protocollo d’intesa fra commissario delegato, Regione del Veneto, Provincia di Treviso e Comune di Montebelluna, in data 26 luglio 2013, per la individuazione della viabilità ordinaria connessa al nuovo svincolo di Montebelluna est. Proprio in relazione alle proposte di modifica alla conformazione geometrica del casello ed alla viabilità complementare ad esso afferente, il commissario delegato, nel luglio 2014, ha avviato un nuovo iter di approvazione, con procedura di valutazione d’impatto ambientale a livello nazionale per il progetto aggiornato, secondo le richieste formulate dagli enti locali. L’iter di approvazione è tutt’ora in corso, anche se risulta che la competente Commissione Via del Ministero dell’ambiente abbia recentemente espresso parere non favorevole alla richiesta modifica di configurazione geometrica del casello superstradale ed all’inserimento nel progetto stesso delle opere di viabilità complementare. Ovviamente, una volta avuta formale conferma del citato parere espresso dal Ministero dell’ambiente, si procederà come da progetto esecutivo approvato nel corso del 2013 e l’importo del progetto esecutivo del lotto 3C verrà aggiornato al valore di quadro economico di progetto esecutivo, pari a 23.472.371,94 euro, inferiore, quindi, rispetto all’analogo valore di cui al corrispondente

11) Nell'ultimo piano economico-finanziario è prevista la voce 'consulenze' nella fase di gestione dell'opera: "si tratta delle attività di competenza del concessionario svolte per il tramite di soggetti terzi"¹⁸³. La voce si riferisce a prestazioni professionali, di varia natura, da contrattualizzarsi nella fase di gestione della concessione.

12) L'art. 10, c. 8, della convenzione riporta che "l'entità delle spese generali relative ai progetti ed alle eventuali varianti predisposte dal concessionario è fissato nella misura del 9 per cento del costo totale degli investimenti. Il riferimento va correlato al precedente c. 7 del medesimo articolo, con specifico riferimento ai progetti definitivi ed esecutivi, compresi quelli di manutenzione straordinaria (che potrà riguardare la fase di gestione dell'opera) e non al progetto generale di realizzazione dell'opera, ove la percentuale di spese generali è pari al 3 per cento (...) il riferimento di convenzione di cui all'art. 10 è immutato sin dalla presentazione della originaria proposta presentata alla regione (...) nel 2003"¹⁸⁴.

13) Le opere di mitigazione e di compensazione, queste ultime intese quali opere strettamente legate alla funzionalità diretta dell'opera principale, sono quantificate in termini economici ed inserite nel quadro economico complessivo dell'opera allegato all'atto aggiuntivo del 18 dicembre 2013¹⁸⁵.

3. Problematiche sui costi di progettazione

Sui costi progettuali, la società Sics s.r.l. afferma¹⁸⁶ di aver sviluppato fra il 60 e il 70 per cento della progettazione definitiva, per 270 mila euro, e la progettazione esecutiva, per un milione e mezzo di euro, seppure con la forma contrattuale di una consulenza specialistica.

In maniera del tutto sproporzionata rispetto a ciò, sarebbero stati pagati, invece, a favore della società Igo s.r.l., 34 milioni per attività progettuali, gran parte dei quali spesi in

progetto definitivo, per 607.824,42 euro, dovendosi, poi, procedere, successivamente, ad un aggiornamento in diminuzione del quadro economico" (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

¹⁸³ Nota n. 102421 del 9 marzo 2015 della Regione Veneto. "I costi di gestione sono esplicitati nella relazione al piano economico-finanziario, allegato 1 all'atto aggiuntivo alla concessione, e sono recepiti nel foglio 'conto economico' del piano economico-finanziario. Fra le voci, è riportata la voce 'consulenze.' Tale voce comprende le consulenze di natura fiscale, finanziaria, gestionale, legale e tecnica necessarie per la corretta gestione della concessione. In sostanza, ricadono, in tale voce, i costi relativi a professionalità che non sono ricomprese nel costo del personale" (nota n. 401-15-gda-svi del 5 marzo 2015 di Superstrada Pedemontana veneta).

¹⁸⁴ Nota n. 102421 del 9 marzo 2015 della Regione Veneto. Nello stesso senso, il commissario delegato, nota n. 603 del 9 marzo 2015.

¹⁸⁵ Nota n. 1617 del 3 giugno 2015 del commissario delegato.

¹⁸⁶ Nota n. 55cm1205U del 12 maggio 2015.

attività in *outsourcing*. Tale ricostruzione risulta categoricamente contestata dal concessionario¹⁸⁷.

4. I dubbi per la mancata riduzione dei costi per stralcio di lavori

L'atto aggiuntivo alla convenzione stabilisce che resta “ferma la possibilità per il concedente di attivare, con verbale di intesa da sottoscrivere fra le parti e sulla base di specifica previsione finanziaria, la realizzazione di opere complementari all'asse superstradale temporaneamente sospese e rientranti nella concessione, ovvero la progettazione di ulteriori opere di viabilità comunque connesse e funzionali all'assetto del sistema viario complessivo”¹⁸⁸. Tali opere¹⁸⁹, in quanto sospese ma rientranti nella concessione, dovrebbero aver prodotto una diminuzione del quadro economico generale, cosa che non è accaduta, in quanto il commissario delegato afferma che la “diminuzione

¹⁸⁷ “Il valore della progettazione definitiva ed esecutiva, che il concedente riconosce al concessionario quale investimento ammesso, è stabilito nell'offerta presentata da quest'ultimo in sede di gara e aggiornato a seguito delle varianti richieste dalla committenza in corso d'opera. Tale importo è stato pagato dalla società concessionaria al contraente generale, dopo che l'attività di progettazione ha ottenuto tutte le approvazioni da parte del concedente. Il contraente generale, a sua volta, si è avvalso della società Igo s.r.l., società appartenente allo stesso gruppo delle società Inc s.p.a. e Sipal s.p.a., consorziate di Sis s.c.p.a. La società Sics non ha sviluppato alcuna progettazione definitiva o esecutiva, ma si è limitata ad eseguire delle consulenze specialistiche inerenti la predisposizione di elaborati specialistici e di dettaglio e la redazione grafica degli elaborati progettuali relativamente a talune opere d'arte in cemento armato. Per tale attività, la società ha concordato con la Igo s.r.l. i seguenti corrispettivi: -per il progetto definitivo: 270.000 euro, aggiornati a 320.000 euro, a seguito di accordo tra le parti; -per il progetto esecutivo: 1.500.000 euro, aggiornati a 1.660.000 euro, a seguito di accordo tra le parti. Il progetto è sottoscritto dall'ing. Kalamaras, in veste di responsabile per le integrazioni specialistiche nonché direttore tecnico di Igo s.r.l., e dall'ing. Claudio Dogliani, in qualità di responsabile della progettazione nonché direttore generale del concessionario Superstrada Pedemontana veneta s.r.l., direttore generale di Sis s.c.p.a., contraente generale, e direttore tecnico di Inc s.p.a., consorziata di Sis s.c.p.a.” (nota n. 1739-15-gda-svi di Superstrada Pedemontana veneta). “Igo si è avvalsa del consulente specialistico Sics per la predisposizione di elaborati specialistici e di dettaglio, nonché per la redazione grafica degli elaborati progettuali relativi solo ad alcune opere d'arte in cemento armato. Igo ha mantenuto il ruolo di responsabile dell'integrazione delle attività specialistiche e la responsabilità sull'intero progetto” (nota n. to-65-15-cdc-ppe del 26 maggio 2015 di Superstrada Pedemontana veneta). Il “costo della progettazione è determinato dall'offerta presentata in sede di gara di concessione dal concessionario e da quanto, conseguentemente, riportato nella convenzione del 21 ottobre 2009 e successivo atto aggiuntivo del 18 dicembre 2013. A tutt'oggi, sono state erogate al concessionario, (...) per progettazione, somme per complessivi 32.801.664,74 euro, conseguenti alla presentazione e successiva approvazione del progetto definitivo ed esecutivo dell'opera” (nota n. 1617 del 3 giugno 2015 del commissario delegato).

¹⁸⁸ All'art. 8 della convenzione, c. 6.

¹⁸⁹ Nel “quadro economico di cui all'atto aggiuntivo in data 18 dicembre 2013 non sono ricompresi i costi delle due viabilità complementari ricadenti in Provincia di Treviso e ricomprese nel lotto 3G ‘temporaneamente sospese.’” (nota n. 1617 del 3 giugno 2015 del commissario delegato). Le “opere sospese sono i due tratti di viabilità complementare ricompresi nel lotto 3G in Provincia di Treviso, che necessitano di un approfondimento progettuale per verificarne la compatibilità con ulteriori interventi viari previsti *in loco*. I costi di tali tratti non risultano nel quadro economico dell'atto aggiuntivo sottoscritto il 18 dicembre 2013 dal commissario delegato” (nota n. 226621/71.00 del 29 maggio 2015 della Regione Veneto).

dell'importo complessivo del quadro economico di progetto esecutivo è compensata (...) dall'aumento dei costi per la realizzazione delle altre tratte costituenti l'opera nel suo complesso"¹⁹⁰, senza fornire, tuttavia, un dettaglio di tali compensazioni.

¹⁹⁰ Nota n. 1617 del 3 giugno 2015.

CAPITOLO VIII

ASPETTI PROBLEMATICI DELLA CONVENZIONE

Sommario: 1. L'assenza di pubblicità della convenzione. - 2. Le clausole tendenti a limitare il rischio d'impresa del concessionario. - 3. La clausola che permette un vantaggioso recesso. - 4. La possibilità di un rilevante incremento tariffario. - 5. I versamenti degli introiti alla regione. - 6. L'interpretazione sull'applicazione dell'Iva.

1. L'assenza di pubblicità della convenzione

Non è stata data pubblicità alla convenzione accessiva alla concessione; tale assenza di trasparenza ha alimentato dubbi e prodotto un defatigante contenzioso, che si sarebbe potuto evitare, a maggior vantaggio dell'efficienza e dell'efficacia dell'agire amministrativo; fra l'altro, l'insistenza nel non rendere ostensibili atti non connotati da alcuna ragione di riservatezza è stata frustrata dal fatto che la convenzione è, comunque, divenuta di pubblico dominio. Il commissario delegato difende il suo operato con motivazioni di stretto diritto¹⁹¹.

2. Le clausole tendenti a limitare il rischio d'impresa del concessionario

Con la concessione¹⁹² si attua il trasferimento alla parte privata del rischio di mercato, con il possibile mancato recupero degli investimenti e dei costi sostenuti per la realizzazione e la gestione dell'opera. Pertanto, contrarie alla *ratio* dell'istituto appaiono clausole contrattuali che evitino perdite al concessionario, garantendogli un introito pari o superiore ai costi che sostiene, con il rischio di creare un debito pubblico occulto con il trasferimento

¹⁹¹ Il commissario "si è sempre attenuto alle norme ed ha, in più occasioni, negato l'accesso alla convenzione, all'atto aggiuntivo e ai relativi piani economico-finanziari unicamente sulla base dei seguenti accertamenti (...): sentenza Tar Lazio n. 2083 dell'8 marzo 2011; sentenza del Consiglio di Stato del 18 ottobre 2011; *Eu pilot* 2673/11/Envi, archiviato dai competenti servizi della Commissione europea in data 24 maggio 2013; parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia del 18 gennaio 2013, richiesto con nota del 28 dicembre 2012; parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia del 15 maggio 2014, richiesto con nota del 13 maggio 2014" (nota n. 966 del 9 aprile 2015).

¹⁹² Affinché il partenariato pubblico-privato sia vantaggioso per l'amministrazione ed il costo dell'investimento non debba essere iscritto nel bilancio del soggetto pubblico è necessario il trasferimento al privato di almeno due dei seguenti rischi: 1) costruzione; 2) mercato (introiti da tariffe o pedaggi); 3) disponibilità (canoni variabili pagati dalla pubblica amministrazione, in base alla *performance*). E', pertanto, necessaria una rigorosa analisi costi-benefici.

dell'alea all'amministrazione¹⁹³.

Tuttavia, nell'art. 8 della convenzione, si dispone che, in “conformità all'art. 143, c. 8, del d.lgs. n. 163/2006, il concessionario o il commissario-concedente potranno richiedere la revisione del piano economico-finanziario, nel caso in cui si verifichi un evento o circostanze che comportino una variazione dei presupposti o delle condizioni di base del piano economico-finanziario determinata da variazioni apportate: I) dal concedente; II) da cause di forza maggiore; III) da norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l'esercizio delle attività previste nella concessione; a titolo esemplificativo, il concessionario potrà richiedere la revisione del piano economico-finanziario (...) in dipendenza di modifiche delle condizioni di mercato, avuto riguardo ai volumi di traffico assunti a base dell'allegato piano economico-finanziario. In tali ipotesi, le parti convengono che il commissario-concedente dovrà assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, adottando - d'intesa con il concessionario ed in accordo a quanto previsto in materia dalle applicabili disposizioni di legge, ivi incluso quanto previsto al c. 8 dell'art. 143 del d.lgs. n. 163/2006 - le opportune misure di compensazione, quali, a titolo esemplificativo: a) la rideterminazione delle tariffe e delle relative modalità di adeguamento; b) ridefinizione degli importi dei contributi pubblici, nonché delle relative modalità di erogazione; c) la proroga della durata della concessione; d) ridefinizione dei termini e modalità del sistema di esenzione del pedaggio (...) i contenuti della presente convenzione sono rivisti entro sei mesi decorrenti dalla data di presentazione del nuovo piano economico-finanziario”.

Una clausola così strutturata inficia la *ratio* della concessione, per la possibilità di

¹⁹³ “L'applicazione di norme specifiche per la disciplina dell'aggiudicazione di concessioni non sarebbe giustificata se l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore sollevasse l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale, garantendogli un introito minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto. Allo stesso tempo, occorre precisare che alcuni accordi remunerati esclusivamente dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore dovrebbero configurarsi come concessioni, qualora il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore per eseguire il lavoro o fornire il servizio dipenda dall'effettiva domanda del servizio o del bene o dalla loro fornitura. (...) L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato, tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile” (direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione).

revisione del piano economico-finanziario, “in dipendenza di modifiche delle condizioni di mercato, avuto riguardo ai volumi di traffico assunti a base” dello stesso¹⁹⁴, con la conseguenza che, nell’ipotesi di traffico inferiore a quello previsto, il concedente dovrà assicurare il mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario con l’aumento del contributo pubblico, facendo, così, gravare sulla regione i rischi di gestione¹⁹⁵; in definitiva, il trasferimento del rischio di costruzione, di domanda e di disponibilità, proprio della concessione, come indicato nella decisione Eurostat del 2004¹⁹⁶ - per cui la maggior parte dell’alea di gestione deve essere sopportata dal concessionario -, non pare compatibile con l’accollo pubblico della scarsa utenza.

Tuttavia, secondo il commissario, solo con la direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 “è stato disciplinato il concetto di rischio operativo del concessionario, stabilendo che i contratti di concessione dovranno espressamente prevedere che il concessionario assuma il rischio operativo, sul lato della domanda o sul lato dell’offerta o entrambi, nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. L’art. 54 di tale direttiva prevede, altresì, che la stessa non si applichi all’aggiudicazione di concessioni per le quali è stata presentata un’offerta o che sono state aggiudicate prima del

¹⁹⁴ Contrariamente a quanto riportato nella convenzione, tale previsione non rientra fra quelle previste dall’art. 143, c. 8, del d.lgs. n. 163/2006, che prevede solo le variazioni apportate dal concedente, da cause di forza maggiore e da norme legislative e regolamentari sopravvenute.

¹⁹⁵ In violazione dell’art. 174 del d.lgs. n. 163/2006, secondo cui “il concessionario assume a proprio carico il rischio di gestione dell’opera”.

¹⁹⁶ Manuale Sec 2010.

17 aprile 2014”¹⁹⁷. Nello stesso senso si esprime il concessionario¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Nota n. 603 del 9 marzo 2015. Nella stessa nota, si sottolinea che “la clausola di cui all’art. 8 è presente fin dal bando di gara, ed, anzi, dall’originaria proposta, come presentata dal promotore, per cui è sempre stata rispettata la *par condicio*. Infatti, le disposizioni (...) contenute nella convenzione del 2009 relative alle modalità di riequilibrio del piano economico-finanziario, oltre che risultare conformi a quelle previste nel contratto di concessione posto a base della procedura di gara avviata nel 2006 dalla Regione Veneto, risultano coerenti con quanto disciplinato dall’art. 143, c. 8 *bis*, del d.lgs n. 163/2006 (...): “Ai fini della applicazione delle disposizioni di cui al c. 8 del presente articolo, la convenzione definisce i presupposti e le condizioni di base del piano economico-finanziario, le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora determinino una modifica dell’equilibrio del piano, comportano la sua revisione. La convenzione contiene, inoltre, una definizione di equilibrio economico-finanziario, che fa riferimento ad indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché la procedura di verifica e la cadenza temporale degli adempimenti connessi”. A seguito dell’approvazione della progettazione definitiva ed esecutiva dell’opera, le parti hanno proceduto alla sottoscrizione dell’atto aggiuntivo, in data 18 dicembre 2013, al fine di considerare il nuovo costo complessivo dell’investimento, il nuovo cronoprogramma realizzativo degli investimenti e l’ulteriore contributo pubblico di 370 milioni di euro stanziato dal d.l. n. 69/2013 (...) Tali modifiche hanno legittimato, ai sensi dell’art. 8, c. 2, della convenzione del 2009, l’attivazione della procedura di revisione del piano (...), al fine di garantire il mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario. Con tale atto aggiuntivo, si è proceduto, pertanto, - tenuto conto anche della differente struttura patrimoniale finanziaria e dell’aggiornamento delle condizioni richieste dal mercato finanziario - a rideterminare l’equilibrio (...) del piano economico-finanziario, utilizzando le leve espressamente disciplinate dall’art. 8, c. 3, della convenzione del 2009. In particolare, sono state utilizzate (...) sia la rideterminazione degli importi dei contributi pubblici, nonché delle relative modalità di erogazione (lett. b dell’art. 8, c. 3), sia la ridefinizione dei termini e modalità del sistema di esenzione del pedaggio. Come si evince chiaramente dalla (...) convenzione (...) in data 21 ottobre 2009, così come integrata con l’atto aggiuntivo sottoscritto in data 18 dicembre 2013, risultano pienamente rispettati i dettami della decisione Eurostat dell’11 febbraio 2004, in quanto risultano correttamente allocati, in capo al concessionario, da un lato, il rischio di costruzione e, dall’altro, il rischio di disponibilità. La disciplina del rischio traffico, così come prevista negli atti di gara ed, in particolare, nella convenzione posta a base di gara nel 2006 - proprio al fine di garantire la massima trasparenza in fase di gara ed assicurare la parità di trattamento fra i concorrenti - non è stata oggetto di ricorsi da parte dei concorrenti e, tantomeno, di eccezioni/osservazioni da parte dei servizi della Commissione europea (...), in quanto conforme alla normativa vigente all’epoca della procedura di gara. (...) Ad ogni buon conto, nel merito del trasferimento dei rischi, si osserva quanto segue. Con *Eu pilot* 5011/2013/Mark (...), sono stati richiesti chiarimenti, in quanto “il meccanismo previsto nella convenzione di concessione che garantisce al concessionario un contributo pubblico (aggiuntivo) semestrale, volto a compensare i minori ricavi derivanti da volumi di traffico inferiori alle attese, potrebbe far venire meno un elemento essenziale della concessione, ovvero il trasferimento del rischio legato alla gestione dell’opera al concessionario”. Con nota (...) del 26 giugno 2013, la Regione Veneto ha (...) risposto, evidenziando: (...) “-il rischio di costruzione risulta in capo al concessionario, con un peso pari al 93 per cento del totale degli impieghi; -il contributo in conto costruzione è pari al 7 per cento del totale degli impieghi ed è giustificato dal riconoscimento del pubblico interesse dell’opera; -il rischio di domanda risulta principalmente in capo al concessionario, in quanto: -il rischio gravante sul concessionario è dato dai ricavi relativi alla vendita degli inerti, ricavi *no-toll* e ricavi da tariffa, che risultano pari al 97 per cento del valore della produzione, mentre il contributo in conto esercizio rappresenta il 3 per cento del valore della produzione; -il contributo in conto esercizio non copre le eventuali riduzioni dei ricavi da traffico, mentre aumenti di traffico determinano una riduzione del contributo, ex art. 15 della convenzione. Ogni diminuzione dei ricavi da tariffa non viene coperta da contributo, ma va direttamente ad incidere sugli indici di redditività; -l’entità del traffico non pagante (esenzioni) è un rischio a carico del concessionario; -il valore stimato delle esenzioni, attualizzato alla data della firma della convenzione al tasso indicato dal concessionario, risulta nell’intervallo compreso tra 130.389 e 151.089 mila euro, comunque superiore al corrispondente valore del contributo in conto esercizio, pari a 119.683 mila euro; -l’anelasticità del prezzo (tariffa superstradale predeterminata) costituisce un rischio in capo al concessionario; -la prevista corresponsione di una parte dei maggiori ricavi all’amministrazione (ex art. 7, l. reg. n. 15/2002) non trova contropartita in una suddivisione di eventuali minori entrate (che rimangono un rischio in capo al concessionario)”. Sulla base dell’articolata risposta, la Commissione europea (...), in data 3 settembre 2013, ha così risposto: “In base al testo della convenzione di concessione, nonché alla nota esplicativa sulla natura e funzionamento del contributo pubblico in conto esercizio, i servizi della commissione considerano soddisfacente la risposta delle autorità italiane (...) Così come previsto dall’art. 15,

3. La clausola che permette un vantaggioso recesso

L'art. 8-bis della convenzione, introdotto con l'atto aggiuntivo, presenta un'ulteriore clausola di particolare favore per il concessionario, prevedendo, poiché "le attuali condizioni di mercato potrebbero non consentire al concessionario di reperire finanziamenti a lungo termine", la possibilità di "una struttura finanziaria basata su contratti di rifinanziamento a medio termine soggetti, durante la vita della concessione, a necessari rifinanziamenti"¹⁹⁹.

Peraltro, "ove le parti non concordino in ordine al riequilibrio del piano economico-finanziario, il concessionario potrà esercitare il diritto di recesso". In tal caso, sarebbe dovuta una serie di remunerazioni al concessionario²⁰⁰ ed, in particolare, un indennizzo pari

cc. 3, 4, 5 della convenzione, il contributo in conto esercizio non varia, nel caso in cui i volumi di traffico siano inferiori a quelli previsti nel piano economico-finanziario, mentre, al contrario, diminuisce proporzionalmente, nel caso in cui tali volumi siano superiori a quelli previsti. Dunque, tale meccanismo non incide sull'elemento essenziale della concessione, costituito dal trasferimento, in capo al concessionario, del rischio legato alla gestione dell'opera (...)" In data 13 settembre 2013, la Commissione europea ha archiviato il caso (...) L'aumento dei lavori a cui è corrisposto l'aumento del contributo pubblico - e che ha determinato la firma dell'atto aggiuntivo - non ha alterato i presupposti già esaminati dalla Commissione europea. Infatti, in sede di esame da parte del Nucleo di valutazione degli investimenti della Regione Veneto della revisione del piano economico-finanziario, esame propedeutico alla firma dell'atto aggiuntivo da parte del commissario delegato, è stata compiuta una nuova analisi di sensitività, con verifica della distribuzione del rischio nella fase di costruzione, nella fase di gestione e rispetto ai volumi di traffico ed esenzioni, da cui è emerso che: "-Il rischio di costruzione risulta in capo al concessionario, con un peso pari al 79 per cento del totale degli impieghi. -Il contributo in conto costruzione è pari al 21 per cento del totale degli impieghi ed è giustificato dal riconoscimento del pubblico interesse dell'opera. -Il rischio di domanda risulta in capo al concessionario, in quanto: 1) il rischio gravante sul concessionario è dato dai ricavi relativi alla vendita degli inerti, ricavi *no-toll* e ricavi da tariffa, che risultano pari al 95,30 per cento del valore della produzione, mentre il contributo in conto gestione e il risconto del contributo in conto costruzione rappresentano il 4,7 per cento del valore della produzione; 2) gli aumenti di traffico determinano una riduzione del contributo in conto gestione, ex art. 15 della convenzione; 3) l'entità effettiva di traffico non pagante (esenzioni) è un rischio a carico del concessionario; 4) l'anelasticità del prezzo (tariffa superstradale predeterminata) costituisce un rischio in capo al concessionario. -Il rischio di traffico ha una distribuzione di probabilità più favorevole all'amministrazione che al concessionario. -In caso di volumi di traffico superiori a una determinata soglia, si determina la corresponsione di una parte dei maggiori ricavi all'amministrazione (art. 7, l. reg. n. 15/2002)". Si sono, dunque, mantenuti inalterati i parametri di distribuzione del rischio tra concedente e concessionario, come già esaminati dalla Commissione europea". Nello stesso senso, la nota n. 102421 del 9 marzo 2015 della Regione Veneto.

¹⁹⁸ "La direttiva europea sulle concessioni risulta essere la n. 2014/23/UE (...) del 26 febbraio 2014 e, pertanto, in considerazione del fatto che la gara di affidamento risale all'anno 2007, non trova applicazione" (nota n. 1251-15-gda-svi del 9 aprile 2015).

¹⁹⁹ Nel "nuovo piano economico-finanziario, sono state utilizzate le medesime stime di traffico utilizzate nel modello di gara, mentre il c. 4 dell'art. 18 della l. 12 novembre 2011, n. 183, prevede che, in "occasione degli aggiornamenti periodici del piano economico-finanziario, si procede alla verifica del calcolo del costo medio ponderato del capitale investito (...), anche alla luce delle stime di traffico registrate nel medesimo periodo".

²⁰⁰ "L'introduzione, nell'atto aggiuntivo del 2013, di una clausola che prevede una struttura finanziaria basata su contratti di rifinanziamento a medio termine, soggetti, durante la vita della concessione, a necessari rifinanziamenti, oltre che rispondere alla prassi utilizzata dai soggetti finanziatori per il finanziamento di progetti a medio-lungo termine (...), potrebbe consentire, in caso di miglioramento delle condizioni dei mercati finanziari nel corso della durata della concessione, benefici per il concedente, che recupererebbe in occasione degli aggiornamenti futuri del piano economico-finanziario. Pertanto, il riferimento all'art. 8-bis dell'atto

al 10 per cento dei ricavi previsto per gli anni di concessione²⁰¹.

4. La possibilità di un rilevante incremento tariffario

L'art. 7 della convenzione prevede un'altra clausola di favore per il concessionario.

Infatti, durante “il primo quinquennio dall'entrata in esercizio, per tener conto della qualità intrinseca della nuova infrastruttura, la variazione annuale delle tariffe sarà pari al tasso di inflazione reale (...), incrementato del 10 per cento. A partire dal sesto anno, si terrà conto, in sostituzione dell'incremento del 10 per cento del tasso di inflazione reale, dell'indicatore di qualità del servizio offerto, secondo modalità e meccanismi che saranno

aggiuntivo, secondo cui il concedente prende atto che le attuali condizioni di mercato potrebbero non consentire al concessionario di reperire finanziamenti a lungo termine, costituisce, come chiaramente affermato, una presa d'atto, senza che ciò comporti alcuna traslazione di rischio o prestazione di garanzia. Significa solo che può essere possibile, visto il mercato del credito, che il finanziamento *senior* possa tradursi in una serie di finanziamenti rinegoziabili tra istituto bancario e concessionario, quindi delle variazioni nello sviluppo del finanziamento, che non vanno a modificare la sostanza del piano economico-finanziario. Il riconoscimento, in favore del concessionario, previsto nel caso di recesso per mancato accordo in ordine al riequilibrio del piano economico-finanziario, degli indennizzi previsti dall'art. 8-bis dell'atto aggiuntivo del 2013, oltre che rappresentare una delle condizioni necessarie richieste dai soggetti finanziatori per il finanziamento di operazioni di *project financing*, risulta coerente con quanto riconosciuto dalla prassi e previsto in altre convenzioni autostradali approvate dal Cipe. Pertanto, nell'atto aggiuntivo, proprio in analogia a queste altre convenzioni approvate dal Cipe, si prevedono, in relazione agli indennizzi che l'art. 8-bis, c. 5, riconoscerebbe al concessionario, in caso di recesso ai sensi del c. 8 dell'art. 143 del codice dei contratti, quelli previsti dall'art. 158 del medesimo codice, in particolare: “a) il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario; b) le penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione”. Mentre, con riferimento alla lett. c) del medesimo art. 158, vale a dire, “un indennizzo, a titolo di risarcimento del mancato guadagno, pari al 10 per cento del valore delle opere ancora da eseguire ovvero della parte del servizio ancora da gestire, valutata sulla base del piano economico-finanziario”, si è previsto il riconoscimento solo “ove ne ricorrano le condizioni” (nota n. 603 del 9 marzo 2015 del commissario delegato).

²⁰¹ Art. 20, lett. a), b) e c), della convenzione. Secondo il concessionario, la nuova clausola “è una semplice presa d'atto del fatto che le condizioni di mercato non consentivano il reperimento di linee di finanziamento di durata pari a venticinque anni, tempo entro il quale il finanziamento doveva essere completamente estinto. Si è prevista, quindi, una struttura con un primo finanziamento a dieci anni ed un rifinanziamento dello stesso, per ulteriori quindici. Le condizioni introdotte a tutela degli enti finanziatori fanno sì che, qualora le condizioni di mercato fossero cambiate al momento del rifinanziamento, si procedesse con un riequilibrio del piano economico-finanziario, ai sensi dell'art. 8 della convenzione. Si fa notare che il riequilibrio potrebbe anche essere a favore della stazione appaltante, qualora le condizioni di mercato fossero migliorate. Il rifiuto immotivato da parte dell'amministrazione fa scattare il recesso dal contratto, ex art. 143, c. 8, e gli indennizzi al concessionario, ai sensi dell'art. 158” (nota n. 401-15-gda-svi del 5 marzo 2015). Sulla finanza di progetto, il progetto di l. reg. n. 15, decima legislatura, presentato alla presidenza del Consiglio regionale il 26 giugno 2015, prevede che nel “caso in cui, nell'ambito della procedura di revisione, la Giunta accerti l'attuale insussistenza di condizioni di fattibilità dell'iniziativa per il venir meno delle condizioni economico-finanziarie a supporto della sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento (...), l'amministrazione procede all'adozione degli atti conseguenti (...), salva la possibilità di addivenire ad una revisione del piano economico-finanziario nel caso che le condizioni di fattibilità siano variate per cause imputabili alla regione o per sopravvenute modifiche normative”.

concordati (...) Fino al raggiungimento dell'accordo con il commissario-concedente, il concessionario applicherà il regime di variazione tariffaria previsto nel primo quinquennio”²⁰².

5. I versamenti degli introiti alla Regione

La l. reg. n. 15/2002 prevede che il saldo positivo tra previsioni del piano economico-finanziario e gli importi reali - il 50 per cento del quale deve essere versato alla regione - vada calcolato sui rientri effettivi derivanti dalle tariffe di pedaggio; dall'allegato G della convenzione, il calcolo è effettuato come differenza algebrica tra il valore risultante a consuntivo della voce *cash&cash equivalent* del prospetto 'stato patrimoniale' nel piano economico-finanziario, come risultante al netto dei proventi derivanti da talune attività, ed il valore della voce *cash&cash equivalent* del prospetto 'stato patrimoniale' nel piano economico-finanziario di cui all'allegato C, indicato come valore previsionale, per il medesimo periodo di riferimento²⁰³.

E' prevista, tuttavia, una franchigia nell'applicazione del versamento alla regione: questo viene effettuato solo nel caso in cui il saldo superi l'importo di 17.440.290 euro, di cui

²⁰² “Tale previsione contrattuale rispecchia pienamente quanto previsto dagli atti posti a base di gara di concessione dalla Regione del Veneto. Con l'atto aggiuntivo del 18 dicembre 2013, il commissario concedente ha concordato con il concessionario l'indicatore di qualità del servizio offerto (...), con ciò imponendo al concessionario il venir meno, dal sesto anno di gestione, del già previsto incremento del 10 per cento del tasso di inflazione reale nel calcolo della tariffa, con certo beneficio per l'amministrazione, in termini di minor incremento tariffario per l'utenza, a partire dal sesto anno di gestione e conseguenti minori ricavi da traffico per il concessionario. L'introduzione dell'‘indicatore di qualità’ ha consentito, altresì, di definire precise condizioni contrattuali per l'applicazione delle sanzioni e delle penali in caso di eventuali riscontrate carenze nella gestione del servizio offerto dal concessionario all'utenza” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

²⁰³ Il commissario delegato riferisce che quanto previsto dal c. 2 dell'art. 7 della l. reg. n. 15/2002 è espressamente contemplato “dai documenti posti a base della gara di concessione, ed, in particolare, dall'ultimo periodo dell'art. 8 dello schema di convenzione e dall'allegato G allo schema stesso. La convenzione (...) riporta integralmente quanto previsto nei documenti di gara. In sede di stesura dell'atto aggiuntivo, il commissario concedente ha, peraltro, ritenuto di meglio precisare la voce ‘risultato economico della concessione’, anche con riferimento alle voci specifiche contenute nel piano economico-finanziario del concessionario, quale differenza algebrica, alla scadenza di ciascun periodo di riferimento, fra la somma degli incassi reali percepiti dall'applicazione delle tariffe da pedaggio, di competenza del concessionario, al netto di imposte e detrazioni dovute ad ogni titolo, presenti e future, e la somma degli incassi previsti nel piano economico-finanziario, nel periodo di riferimento, derivanti dall'applicazione delle tariffe da pedaggio, di competenza del concessionario, al netto di imposte e detrazioni dovute ad ogni titolo, presenti e future, maggiorata, nei primi trent'anni di esercizio, di 17.440.290 euro per ogni anno di esercizio. Detta formulazione è corrispondente a quanto disposto dalla normativa regionale citata” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015).

alla lett. b) della voce ‘risultato economico della concessione’²⁰⁴.

6. L’interpretazione sull’applicazione dell’Iva

L’applicazione dell’Iva può essere esclusa, secondo la normativa comunitaria, solo quando non intercorra un rapporto giuridico sinallagmatico nel quale la somma ricevuta costituisca il compenso per il servizio effettuato, l’Agenzia delle entrate ha interpretato il contributo in conto capitale per la Pedemontana una mera movimentazione di denaro, che, come tale, esula dal campo di applicazione dell’Iva²⁰⁵.

²⁰⁴ Secondo il commissario, tale “valore è coerente e necessario per armonizzare la previsione di cui all’allegato 7 all’atto aggiuntivo alla clausola di cui all’art. 3 del medesimo atto di modifica del c. 4 dell’art. 15 della convenzione” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015).

²⁰⁵ “L’atto aggiuntivo alla convenzione (...) ha introdotto, all’art. 15, il c. 2-*bis*, che prevede, in considerazione dell’aumentato importo complessivo dell’intervento per maggiori lavori e somme in amministrazione come risultante dal progetto esecutivo, l’aggiornamento del contributo pubblico in conto costruzione per un ammontare totale pari a 614.910.000 euro, di cui 244.910.000 euro a valere sui fondi di cui alla l. n. 448/1998, art. 50, c. 1, lett. g (...) e 370.000.000 euro, a valere sui fondi di cui all’art. 18, c. 2, del d.lgs. n. 69/2013 (...) Ciò premesso, va rilevato che quanto contrattualmente introdotto dall’atto aggiuntivo non ha alcun riferimento con la cosiddetta ‘defiscalizzazione’ di cui all’art. 18 della l. n. 183/2011 (finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione). La locuzione utilizzata nell’articolo di atto aggiuntivo ‘non soggetto ad Iva’ fa riferimento, invece, alla particolarità della natura del contributo. Nel merito, va richiamata la circolare 34/E dell’Agenzia delle entrate, Direzione centrale normativa, Trattamento agli effetti Iva dei contributi erogati da amministrazioni pubbliche, Criteri generali per la definizione giuridica e tributaria delle erogazioni, da parte delle pubbliche amministrazioni, come contributi e corrispettivi, nonché la nota della stessa Agenzia delle entrate, Direzione centrale normativa, in data 16 dicembre 2013, relativa alla rilevanza, ai fini Iva, dei contributi corrisposti ai sensi dell’art. 18 del d.lgs. n. 69/2013. In particolare, detta nota dell’Agenzia, in conformità ai criteri indicati nella circolare 34/E, ritiene che le somme di cui all’art. 18 del d.lgs. n. 69/2013 costituiscano delle mere movimentazioni di denaro e che, come tali, esulano dal campo di applicazione dell’Iva. Inoltre, in considerazione della natura unitaria del finanziamento riconosciuto alla Regione Veneto per la realizzazione della superstrada Pedemontana veneta, tale finanziamento, proprio a seguito del pronunciamento dell’Agenzia delle entrate, si ritiene esuli dal campo di applicazione del tributo Iva, così come, peraltro, riconosciuto dallo stesso Ministero dell’economia e delle finanze nell’esame della documentazione che ha portato alla emanazione del d. interm. n. 268 del 17 luglio 2013 di assegnazione delle risorse relative al contributo pubblico alla Regione del Veneto” (nota n. 966 del 9 aprile 2015 del commissario delegato). Nello stesso senso, nota n. 154437 del 13 aprile 2015 della Regione Veneto.

CAPITOLO IX

LE ATTIVITÀ DI CONTROLLO E DI MONITORAGGIO

Sommario: 1. La direzione dei lavori e le sue vicende. - 2. Le carenze nella rendicontazione. - 3. I controlli della regione. - 4. L'assenza di monitoraggio da parte del Ministero delle infrastrutture. - 5. Il monitoraggio ambientale.

1. La direzione dei lavori e le sue vicende

Il concedente non sceglie il direttore dei lavori, che, fra l'altro, si esprime sulle varianti e sulle riserve e tiene la contabilità²⁰⁶; infatti, la sua nomina è di competenza del concessionario, che, peraltro, la ebbe ad attribuire a un ingegnere residente lontano dai

²⁰⁶ Le attività della direzione lavori, finalizzate alla redazione e conservazione della documentazione ufficiale tecnico-contabile ed al controllo tecnico-contrattuale degli esecutori, è riassunta, nei contratti di affidamento posti in essere dal concessionario, nei seguenti punti: a) verifica della correttezza e validità delle autorizzazioni ad affidamenti e subappalti richieste dal contraente generale; b) gestione delle autorizzazioni ai subappalti richiesti dagli affidatari, con raccolta delle istanze e dei prescritti documenti, verifica dei requisiti e conservazione delle pratiche; c) verifica dei piani operativi di sicurezza delle imprese esecutrici (affidatari e subappaltatori) e del loro corretto aggiornamento, in caso di modifiche progettuali e/o operative; d) verifica dei programmi di esecuzione e creazione delle procedure di controllo dell'avanzamento dei lavori, nel rispetto del programma temporale contrattuale; e) redazione e predisposizione dei piani della qualità e stesura delle procedure di controllo in fase di avanzamento dei lavori; f) verifica della libera ed effettiva disponibilità delle aree e della avvenuta risoluzione delle interferenze; g) controllo ed accettazione dei materiali, sulla base delle specifiche progettuali, con verifiche qualitative e quantitative da effettuarsi in cantiere e/o mediante accertamenti ufficiali e prove di laboratorio, in quantità non inferiori alle prescrizioni di legge; h) costante controllo in cantiere, con presenza continuativa degli ispettori, anche su più turni di lavoro, della regolare e corretta esecuzione delle opere, secondo il progetto esecutivo approvato e secondo le eventuali prescrizioni autorizzative - di enti locali, di organi ed autorità di controllo - e con applicazione dei criteri e delle modalità stabilite nei piani e nelle procedure di controllo della qualità; i) controllo sistematico dell'idoneità ed omologazione di macchine ed attrezzature e della piena adeguatezza di tutte le opere provvisorie predisposte ed utilizzate; l) promozione della cooperazione fra i vari esecutori e dell'effettivo coordinamento delle attività con reciproca informazione; m) sollecita segnalazione ai responsabili del contraente generale delle inosservanze ai piani di sicurezza e alle norme antinfortunistiche, con sospensione dei lavori nei casi più gravi di pericolo imminente direttamente riscontrato e richiesta di allontanamento delle imprese o dei lavoratori colpevoli di gravi e reiterate inadempienze; n) tenuta dei documenti ufficiali di legge, redazione ed emissione dei s.a.l. e di tutti gli elaborati contabili, loro condivisione e archiviazione attraverso adeguata piattaforma informatica; o) supervisione del monitoraggio ambientale affidato ad altre società, con controllo e valutazione dei dati raccolti e proposta di eventuali misure correttive; p) controllo sistemico della mano d'opera presente in cantiere, con verifica delle procedure di assunzione ed impiego e della regolarità retributiva, contributiva assicurativa di affidatari e subappaltatori, secondo legislazione vigente e protocollo di legalità; q) organizzazione del servizio di mantenimento delle opere ultimate, con redazione ed applicazione dei necessari programmi di manutenzione estesa, tra la ultimazione dei lavori e il collaudo finale; r) predisposizione di prove di carico e di verifica statica, di prove di accettazione provvisoria e/o di agibilità per singoli tratti ultimati, partecipazione e gestione delle visite di collaudo in corso d'opera e delle visite finali delle commissioni di collaudo.

lavori²⁰⁷ ed, inoltre, già titolare di numerosi altri onerosi incarichi di tale specie²⁰⁸. Si è, tuttavia, resa necessaria, all'inizio del 2015, la sua sostituzione, per l'arresto dello stesso per altre vicende²⁰⁹.

A causa dell'anomalia legislativa per cui il committente è estromesso dalla direzione dei lavori, risulta fondamentale una rigorosa attività di monitoraggio da parte del concedente.

Il commissario riferisce di provvedere “all'attività di vigilanza ed alta sorveglianza sulle attività e sui lavori posti in essere dal concessionario attraverso la propria struttura tecnico-amministrativa, coordinata dal soggetto attuatore e responsabile unico del procedimento,

²⁰⁷ Nonostante l'affermazione del commissario circa l'assenza dell'obbligo giornaliero in cantiere del direttore dei lavori, tutti i contratti hanno imposto la “presenza quotidiana in cantiere per almeno un turno lavorativo”. “Il direttore dei lavori svolge il proprio incarico in piena autonomia. Il d.p.r. n. 207/2010 regola l'ufficio di direzione lavori (art. 147), prevedendo un direttore dei lavori ed, eventualmente, in relazione alla dimensione e alla tipologia e categoria dell'intervento, uno o più assistenti, con funzioni di direttore operativo o di ispettore di cantiere (artt. 148-150). In data 24 marzo 2011, è stato contrattualizzato l'incarico di direttore dei lavori all'ing. Picca, che riguardava le attività propedeutiche, con conseguente avvio dei lavori relativi al solo lotto 2, tratte A e C (circa 14 km dei 95 totali). In previsione dell'ampliamento delle aree interessate dai lavori, avvenuto in data 11 aprile 2014 con verbale di consegna del lotto 1, tratte A, B, C, D, e lotto 2, tratte B e D (circa 57 km dei 95 totali), nel rispetto del d.p.r. n. 207/2010, il contraente generale consorzio stabile Sis s.c.p.a., in data 17 gennaio 2014, ha stipulato un contratto con la società Ingegneria Spm s.r.l. che prevede l'affidamento dell'incarico dell'ufficio di direzione dei lavori (direttore dei lavori, direttore operativo, ispettore di cantiere e coordinatore sicurezza per la fase di esecuzione). Di conseguenza, il nuovo direttore dei lavori, ing. Stefano Perotti, ha operato, inizialmente, con il supporto di tre direttori operativi (Picca, Gia, Ruffini) e, successivamente, con sette direttori operativi (Picca, Gia, Ruffini, Russo, Monaco, Tassini, Galli) e tre ispettori di cantiere (Cannizzaro, Beneggi, Cesco Bolla). Pertanto, l'obbligo di presenza riportato nei contratti stipulati riguarda l'ufficio di direzione lavori atta a garantire lo svolgimento delle attività di campo nel rispetto normativo, che, di fatto, è stato sempre rispettato” (nota n. 1739-15-gda-svi di Superstrada Pedemontana veneta).

²⁰⁸ “L'esercizio dell'attività del direttore dei lavori, di cui all'art. 130 del codice dei contratti pubblici, è connotata da ampia discrezionalità, proprio perché caratterizzata dalla professionalità e competenza di cui deve essere in possesso. Sia il codice che il regolamento individuano una serie di attività riservate alla direzione dei lavori, che, quindi, devono essere eseguite dal direttore dei lavori, ma sempre considerando la sua autonomia nella scelta di come raggiungere questi obiettivi previsti dal legislatore. In particolare, non è prescritto in alcuna norma che debba garantire una presenza quotidiana in cantiere, ma che, invece, soddisfi gli obblighi che la legge gli pone a carico: “In tema di responsabilità del direttore dei lavori, l'alta sorveglianza in cui si concreta l'attività del professionista, pur non richiedendo la presenza continua e giornaliera sul cantiere, né il compimento di operazioni di natura elementare, comporta un'obbligazione di mezzi, consistente nel controllo - da effettuarsi non con la diligenza ordinaria, ma con la *diligentia quam in concreto* - della realizzazione dell'opera nelle sue varie fasi, per cui il direttore dei lavori è responsabile verso il cliente se omette di vigilare e di impartire le disposizioni opportune e di controllarne l'esecuzione da parte dell'appaltatore” (Cass. civile, sez. II, 27 gennaio 2012, n. 1218; in questo senso, anche Cass. civile, sez. II, 10 maggio 2007, n. 10679 e Cass. civile, sez. II, 27 febbraio 2006, n. 4366). Ed ancora, tra le tante: “In particolare, l'attività del direttore dei lavori per conto del committente si concreta nell'alta sorveglianza delle opere, che, pur non richiedendo la presenza continua e giornaliera sul cantiere né il compimento di operazioni di natura elementare, comporta il controllo della realizzazione dell'opera nelle sue varie fasi e, pertanto, l'obbligo del professionista di verificare, attraverso periodiche visite e contatti diretti con gli organi tecnici dell'impresa, da attuarsi in relazione a ciascuna di tali fasi, se sono state osservate le regole dell'arte e la corrispondenza dei materiali impiegati” (Cass. civile, sez. II, 24 aprile 2008, n. 10728; in questo senso, anche Cass. civile, sez. II, 24 luglio 2007, n. 16361)” (nota n. 1251-15-gda-svi del 9 aprile 2015 di Superstrada Pedemontana veneta).

²⁰⁹ “Per tutti i (...) professionisti, il relativo *curriculum vitae* è stato ritenuto dal concessionario idoneo allo svolgimento dell'incarico *de quo*” (nota n. 966 del 9 aprile 2015 del commissario delegato).

con continui monitoraggi, controlli e verifiche, sia d'ufficio che con sopralluoghi in cantiere, tanto per gli aspetti tecnico-progettuali e connessi con lo stato di avanzamento dei lavori, che per quelli di carattere economico ed amministrativo. La struttura commissariale (...) si avvale, in tale continua, complessa ed articolata attività, della collaborazione dei due consulenti (...) e del Comitato tecnico scientifico”²¹⁰. Tuttavia, dai verbali di accertamento, ad eccezione di quello del 10 febbraio 2015, non risultano formulate osservazioni, se non che le “opere realizzate, ad una analisi visiva, sembrano coerenti con quanto indicato nel s.a.l”²¹¹.

Dai contratti di affidamento della direzione lavori, si è rilevata una disparità nei compensi²¹². Nel corso dell'istruttoria, sono stati individuati due contratti stipulati quasi contemporaneamente²¹³, che hanno duplicato alcune figure, quali quelle di direttore

²¹⁰ Nota n. 603 del 9 marzo 2015 del commissario delegato; lo stesso riferisce anche che “la concessione di lavori pubblici è caratterizzata dalla circostanza che al concessionario sono trasferite le funzioni pubbliche, in primo luogo quella della direzione dei lavori. Del resto, è noto che, storicamente, il concessionario della costruzione di un'opera pubblica si atteggia ad un vero e proprio sostituto dell'amministrazione concedente per tutto quanto attiene all'attività ed alle prestazioni necessarie per il perseguimento degli obiettivi preposti, divenendo, per ciò stesso, un centro autonomo di interessi e relazioni che, altrimenti, avrebbero dovuto far capo al concedente. (...) lo stesso direttore dei lavori ha il compito di redigere gli stati di avanzamento, mentre l'emissione dei relativi certificati di pagamento rimane nella competenza del responsabile unico del procedimento. Per quanto riguarda l'attività di competenza dell'ufficio del commissario delegato, essa consiste, fra l'altro, nella cosiddetta ‘alta sorveglianza’ sull'attività posta in essere dal concessionario e dalla stessa direzione dei lavori, attraverso note di richiamo a specifici aspetti normativi, verifiche, riscontri, incontri a chiarimento di particolari criticità segnalate, sopralluoghi, ecc., e che, talvolta, hanno trovato specifico contenuto in atti formali, in altre numerose occasioni consistono, di prassi, in indicazioni e attività di controllo ordinarie comunicate dal responsabile unico del procedimento, dai suoi collaboratori o dai due consulenti tecnici del commissario ai rappresentanti dell'ufficio di direzione lavori o del concessionario. In particolare, le verifiche con sopralluogo hanno dato luogo a cinque verbali di visita in cantiere e undici verbali di accertamento lavori eseguiti, ciascuno dei quali riporta l'esito del sopralluogo, talvolta in forma descrittiva e con relativo report fotografico, in altri casi anche con specifiche, puntuali osservazioni e richiami. Va rilevato che, rispetto alle prime visite in cantiere, l'attuale più consistente sviluppo dei lavori porta, di volta in volta, a procedere con sempre maggior dettaglio nella indicazione dei riscontri effettuati rispetto ai lavori effettivamente in corso, sia per quanto riguarda i lavori principali che per la risoluzione delle interferenze” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015).

²¹¹ Verbale del 16 dicembre 2014.

²¹² Picca, 10 mila euro mensili totali; Perotti, 13 mila per il direttore, 8 mila per il direttore operativo, 9 mila per il coordinatore della sicurezza, 6 mila per l'ispettore di cantiere; Turso, come Perotti, meno l'onere per il coordinatore per la sicurezza. “I compensi corrisposti ai direttori dei lavori sono stati oggetto di normale trattativa tra privati. Si precisa, inoltre, che, contrariamente agli altri contratti, il contratto con l'ing. Picca prevedeva, a carico del consorzio Sis s.c.p.a., gli oneri relativi alla messa a disposizione di *computer*, dell'autovettura con relativi consumi, vitto e alloggio. Le altre figure professionali (coordinatori sicurezza per la fase di esecuzione, direttori operativi ed ispettori di cantiere), di conseguenza, sono state oggetto di trattativa legata alla importanza del ruolo attribuito e, di conseguenza, di importi inferiori” (nota n. 1739-15-gda-svi di Superstrada Pedemontana veneta).

²¹³ “In data 19 febbraio 2014, è stato stipulato un contratto con la società Alcotec s.r.l., che riguarda l'affidamento dell'incarico di supporto alle attività di direzione dei lavori. Come previsto dall'art. 147 del d.p.r. n. 207/2010, il contraente generale, consorzio stabile Sis s.c.p.a., ha provveduto, in considerazione dell'incremento delle attività di campo, ad ampliare l'ufficio di direzione lavori. Pertanto, riteniamo di aver

operativo ed ispettore di cantiere²¹⁴.

2. Le carenze nella rendicontazione

L'inoltro dei rendiconti della contabilità speciale²¹⁵ al Ministero dell'economia e delle finanze è avvenuto solo dopo l'inizio dell'attività istruttoria della Corte dei conti²¹⁶, senza che, per l'inadempimento pluriennale, il ministero controllore abbia mai sollecitato il commissario. La competente Ragioneria territoriale dello Stato di Venezia segnala, peraltro, numerose irregolarità²¹⁷.

integrato e non duplicato le figure di direttore operativo e ispettore di cantiere a disposizione del direttore dei lavori" (nota n. 1739-15-gda-svi di Superstrada Pedemontana veneta). E' stato intercettato, nel corso dell'istruttoria, un contratto che retrodata la prestazione. "Il contratto stipulato in data 17 gennaio 2014, con la società Ingegneria Spm s.r.l., riguardante l'affidamento delle attività di direzione lavori, risulta essere il prosieguo di un contratto già in essere con la stessa società, stipulato in data 8 giugno 2011, che riguardava l'affidamento dell'incarico dei servizi di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione. Tanto è vero che, sul contratto redatto in data 17 gennaio 2014, veniva riportato "il presente ordine annulla e sostituisce il precedente (...) dell'8 giugno 2011". Di fatto, l'affidamento dell'incarico di direzione dei lavori rientra nella estensione di un contratto già in essere" (nota n. 1739-15-gda-svi di Superstrada Pedemontana veneta).

²¹⁴ Si è, infine, rilevato che, per l'affidamento della direzione lavori, si è passati da un sistema in cui veniva richiesto che non sussistesse "alcuna forma di controllo e di collegamento, a norma dell'art. 2359 del codice civile" fra le parti, all'affidamento ad un dipendente di una società facente parte del consorzio. "Tutti i contratti, precedenti al contratto Sipal s.p.a., sono stati stipulati con società terze esterne; di conseguenza, risulta corretta la dichiarazione, resa ai sensi dell'art. 2359 c.c., sulla inesistenza di forme di controllo e di collegamento. La dichiarazione è stata omessa nel contratto con la società Sipal s.p.a., proprio perché la società stessa partecipa al consorzio Sis s.c.p.a. Alla società Sipal s.p.a. è stata affidata la progettazione dell'opera ed, in ultimo, in linea con le vigenti normative (art. 130 del d.lgs. n. 163/2006), la direzione dei lavori, nominando l'ing. Adriano Turso quale direttore dei lavori" (nota n. 1739-15-gda-svi di Superstrada Pedemontana veneta). Abilitati ad operare sui conti sono gli amministratori del consorzio e non il direttore stesso: "L'ing. Adriano Turso è un dirigente della società Sipal s.p.a., ma non è abilitato ad operare sui conti" (nota n. 1739-15-gda-svi di Superstrada Pedemontana veneta).

²¹⁵ N. 5391, aperta presso la Sezione di tesoreria provinciale dello Stato di Venezia, ex art. 4 dell'o.p.c.m. n. 3829 del 27 novembre 2009 ed autorizzata con nota n. 2169 del Ministero dell'economia, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, del 13 gennaio 2010. In essa, affluiscono solo una parte delle risorse disponibili, poiché la maggior parte sono erogate direttamente dalla regione.

²¹⁶ "Quest'ufficio, con nota n. 307 del 10 febbraio 2015, ha trasmesso, ai sensi dell'art. 5, c. 5-bis della l. n. 225/1992, la documentazione relativa alla annualità 2014 e, con successiva nota in data 19 febbraio 2015, ha trasmesso gli allegati (...) relativi ai precedenti esercizi 2010, 2011, 2012 e 2013. Successivamente, previo contatto con gli uffici della Ragioneria dello Stato, è stata inoltrata, con nota (...) in data 30 aprile 2015, l'ulteriore documentazione, richiesta in copia conforme, ai fini delle verifiche di competenza della medesima Ragioneria dello Stato" (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

²¹⁷ "Nel sito istituzionale della Ragioneria generale dello Stato risulta l'apertura della contabilità speciale n. 5391 (commissario delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza), accesa presso la Banca d'Italia, senza l'indicazione delle somme accreditate. Tuttavia, nel sottosistema spese della Ragioneria generale dello Stato, non risultano somme ancora da rendicontare, a fronte di anticipazioni disposte negli anni precedenti. Il commissario straordinario ha reso alla Ragioneria territoriale dello Stato, a febbraio 2015, i rendiconti dall'esercizio finanziario 2010 al 2014, privi di documentazione di spesa, nonché del prospetto debiti-crediti. Si è sollecitata la struttura commissariale affinché provveda con urgenza ed, in effetti, i rendiconti sono stati consegnati a questa

3. I controlli della regione

Per le attività di verifica e di controllo della regione²¹⁸, questa procede, “nella fase di liquidazione ed erogazione degli acconti in corso d’opera, alle verifiche previste dalla legge, esaminando la documentazione posta a fondamento dell’emissione del certificato di pagamento. Tali verifiche vengono effettuate, anche a campione, sulla contabilità tra l’emissione di uno stato di avanzamento lavori ed il successivo”²¹⁹.

4. L’assenza di monitoraggio da parte del Ministero delle infrastrutture

La Struttura tecnica di missione presso il Ministero delle infrastrutture ha segnalato di non essere mai stata destinataria di alcuna relazione periodica da parte del commissario²²⁰.

Ragioneria territoriale dello Stato in data 4 maggio 2015. In base alla documentazione consegnata nell’anno corrente, la contabilità speciale in oggetto, di cui all’ordinanza Pcm n. 3802 del 15 agosto 2009 (...), risulta essere stata accreditata, nel corso del 2013, con fondi statali (accreditati alla Regione Veneto), per un importo di 500.000 euro. Fino ad allora, aveva operato, dal 2010, con risorse della Regione Veneto (500.000 euro) e di altre amministrazioni (366,32 euro). Per gli anni 2011 e 2012, non vi è stato alcun accreditamento, mentre, per il 2014, sono stati accreditati ulteriori 37.000 euro di fondi statali. Ai sensi del d.m. del Ministero dell’economia e delle finanze del 27 marzo 2009, che obbligava i commissari delegati a rendicontare annualmente alle ragionerie territoriali dello Stato, Ucb, a prescindere dalla provenienza dei fondi, il rendiconto del 2010 (primo anno di attività del commissario straordinario), avrebbe dovuto essere reso per il riscontro alla Ragioneria territoriale dello Stato di Venezia, ma l’ufficio del commissario non ha provveduto ad inviarlo. Il d.lgs. n. 123/2011 prevede (art. 11, c. 4) che, entro dieci giorni dall’insediamento, i commissari delegati ed i soggetti attuatori di cui all’art. 5, c. 5-*bis*, della l. 24 febbraio 1992, n. 225, trasmettano agli uffici di controllo copia dell’ordinanza istitutiva della gestione. Nel caso di specie, tale adempimento non è stato effettuato” (nota dell’8 maggio 2015).

²¹⁸ Ex artt. 7 e 8 del protocollo d’intesa del 9 novembre 2009.

²¹⁹ Nota n. 102421 del 9 marzo 2015 della Regione Veneto. Si legge, nella stessa nota, che la regione ha sottoscritto “con il commissario delegato un protocollo d’intesa, in data 9 novembre 2009, il cui schema è stato approvato con d.g.r. n. 2847 del 29 settembre 2009; tale protocollo è stato integrato con d.g.r. n. 2608 del 18 dicembre 2012. Inoltre, la regione (...) ha promosso e partecipato alla sottoscrizione del protocollo di legalità, in data 23 luglio 2010, sottoscritto con le prefetture di Treviso e Vicenza, ed ha promosso e sottoscritto l’accordo sulle procedure e metodologie da adottare per la determinazione delle indennità di espropriazione per la realizzazione della superstrada a pedaggio Pedemontana veneta, in data 10 marzo 2010, e successiva modifica, in data 8 novembre 2011. Per casi specifici, si è proceduto a emanare specifiche disposizioni con atto della Giunta regionale, come nel seguente caso: d.g.r. n. 1886/2012, Superstrada Pedemontana veneta: gestione e utilizzo dei materiali di scavo. Disposizioni operative e procedurali”.

²²⁰ Nota n. 3330 del 15 maggio 2015.

5. Il monitoraggio ambientale

Le attività di monitoraggio ambientale sono a carico del concessionario, che, peraltro, remunera l'ente regionale che le pone in essere²²¹.

²²¹ “Prima dell'avvio delle attività di cantiere, il contraente generale (...) ha sottoscritto, in data 1° agosto 2011, con l'(...) Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione ambientale del Veneto un contratto avente ad oggetto “l'effettuazione di attività tecnico-scientifica di *audit* e monitoraggio ambientale per l'opera denominata Pedemontana veneta”. In particolare, con tale contratto, sono state affidate le attività di *audit* (comprensiva di esame documenti, sopralluoghi, attività di verifica in cantiere, analisi e coordinamento) che deve affiancare l'esecuzione dei lavori per la costruzione dell'opera, secondo le fasi di *ante operam*, corso d'opera e *post operam* previste dalle norme di riferimento, per le componenti del programma di monitoraggio ambientale nella versione relativa al progetto esecutivo e sull'attività di cantiere inerente la realizzazione dell'opera. Inoltre, con lo stesso contratto, veniva affidato alla stessa Arpav il monitoraggio ambientale per la componente atmosfera per quanto riguarda la qualità dell'aria nelle fasi di *ante operam*, corso e *post operam*. Le attività di monitoraggio delle altre componenti previste dal piano di monitoraggio ambientale (agronomia, paesaggio, ambiente sociale, ambiente idrico superficiale e sotterraneo, fauna, avifauna, flora, radiazioni, terre e rocce da scavo, suolo e sottosuolo, rumore e vibrazioni) sono state affidate ad altre aziende. Tutte le attività (...) rientrano tra gli oneri del concessionario. (...) tutte le attività di cantiere sono svolte nel pieno rispetto delle norme a tutela dell'ambiente” (nota n. 401-15-gda-svi del 5 marzo 2015 di Superstrada Pedemontana veneta).

CAPITOLO X

L’AFFIDAMENTO DEL COLLAUDO

Il collaudo²²² è stato affidato all’esterno della stazione appaltante²²³. La scelta si discosta dal canone di buona amministrazione per cui l’aggiudicatore nomina i collaudatori scegliendoli all’interno delle proprie strutture. In termini di efficienza, efficacia ed economicità, non può non sottolinearsi che sarebbe stato auspicabile l’intervento del concedente nella delicata fase della recezione dell’opera. Né, a compensare tale svuotamento di ruolo e di funzione, può bastare il coordinamento e l’alta sorveglianza sugli interventi²²⁴.

In violazione della normativa comunitaria, gli incarichi di collaudo, formalizzati a partire dal 2013, sono stati affidati senza alcuna forma di selezione o pubblicità. Secondo l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, “a decorrere dal 1° luglio 2006, il collaudo di lavori pubblici rientra tra i servizi soggetti alla disciplina del nuovo codice dei contratti pubblici, approvato con il (...) d.lgs. n. 163/2006. Ciò è desumibile dal fatto che i ‘servizi di collaudo e di verifica di edifici’ - corrispondendo al codice 74232540-4 del c.p.v. (*common procurement vocabulary*) di cui al regolamento Ce n. 2151/2003 della

²²² L’art. 16 della convenzione prevede che il collaudo in corso d’opera sia effettuato da tecnici nominati dal commissario, con oneri a carico del concessionario. La fonte di finanziamento è il piano economico-finanziario del concessionario, alla voce ‘spese generali’. In considerazione della complessità, articolazione ed entità dell’opera, si è suddivisa l’attività di collaudo tecnico-amministrativo in tre commissioni e l’attività di collaudo statico in più incarichi, riferiti a parti territorialmente omogenee. Si deve ancora procedere alla individuazione di una terza commissione tecnico-amministrativa e di alcuni collaudatori statici per le parti i cui lavori non sono ancora avviati.

²²³ Sul ricorso al collaudo esterno, si è, da tempo, espressa criticamente la Corte dei conti: “E’ in espansione la prassi di attribuire incarichi, con retribuzione collegata alle tariffe professionali, a funzionari, dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Tale soluzione, ovviamente non gradita ai competenti ordini professionali, non sembra neppure in linea con le regole della concorrenza, dal momento che pone in una situazione di evidente privilegio i dipendenti pubblici, i quali possono avvalersi di relazioni personali per ottenere gli incarichi, sfruttando, di fatto, le strutture e i mezzi dell’amministrazione e non affrontando alcun rischio di impresa. (...) Tuttavia, l’attribuzione di remunerativi incarichi di verifica non appare neppure utile dal punto di vista della efficacia dei controlli svolti. Infatti, mentre un ufficio stabilmente deputato alle verifiche potrebbe far valere prestigio e indipendenza nell’espletamento del compito, il conferimento di estemporanei incarichi non agevola, certo, la rigorosità dei controlli (...)” (Sez. contr., delib. n. 81/1998, Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi 1995-1996-1997).

²²⁴ “La struttura dell’ufficio del commissario delegato non ha, al proprio interno, personale tecnico ed amministrativo con le qualifiche, le professionalità e la compatibilità giuridica per svolgere il ruolo di collaudatore dell’opera. Pertanto, ai sensi di quanto previsto dall’art. 120 del codice dei contratti, l’affidamento è avvenuto nei confronti di dipendenti di amministrazioni aggiudicatrici con elevata e specifica qualificazione in riferimento all’oggetto del contratto ed alla complessità ed all’importo delle prestazioni, così come risulta dai *curricula* degli interessati ed anche dagli elenchi regionali dei collaudatori” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

commissione, che integra il regolamento n. 2194/2002, richiamato dal c. 49 dell'art. 3 - ricadono nella categoria 12 dell'allegato IIA del codice dei contratti e che i servizi ivi elencati, a mente dell'art. 20, c. 2, del codice, sono integralmente soggetti alle disposizioni di quest'ultimo. Ciò è confermato dall'art. 91, c. 8, del predetto codice, che vieta l'affidamento di attività di progettazione, direzione lavori, collaudo, ecc. "con procedure diverse da quelle previste dal codice" stesso. La materia del collaudo è trattata dall'art. 120 del codice, che opera un ampio rinvio alle norme attuative dell'emanando regolamento circa il collaudo di lavori, servizi e forniture, nonché dal successivo art. 141, che, nel riprodurre, in parte, le disposizioni dell'art. 28 dell'abrogata l. n. 109/1994 (...), si occupa del solo collaudo in tema di lavori pubblici"²²⁵.

L'onere finanziario è stato definito applicando le tariffe professionali degli ingegneri e degli architetti²²⁶. L'importo è determinato sullo stato finale dei lavori, al lordo di eventuali ribassi e maggiorato dell'importo delle riserve dell'appaltatore diverse da quelle iscritte a titolo risarcitorio²²⁷.

All'atto di nomina, in maniera non trasparente, l'ammontare del compenso non viene stabilito, ma è demandato al concessionario. Secondo il commissario, gli "atti di nomina delle commissioni di collaudo tecnico-amministrativo non demandano alla discrezionalità

²²⁵ Delib. n. 82 del 27 marzo 2007. Peraltro, l'obbligo derivante dalle direttive comunitarie del rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, che si realizza attraverso l'affidamento dei contratti con idonea selezione, deve essere rispettato, a costo anche di disapplicare disposizioni legislative in contrasto con la normativa comunitaria da parte delle amministrazioni. Sul punto, *ex multis*, Corte di giustizia delle Comunità europee, 14 settembre 2004, causa C-385/02. "L'affidamento esterno su base fiduciaria è stato eliminato, a seguito delle censure mosse dalla Commissione europea, in relazione alla natura di servizio del collaudo, soggetto alle procedure ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario dell'incarico. La Commissione europea ha, infatti, rilevato che tale attività rientra fra i servizi elencati nell'allegato IA della direttiva 92/50, ora allegato IIA della direttiva 2004/18, in particolare nella categoria 12, comprendente i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria. Il legislatore nazionale, a seguito della procedura d'infrazione (sentenza della Corte di giustizia Ce, 21 febbraio 2008 C 412-04), ha adeguato la disciplina interna ai rilievi formulati dalla Commissione europea, con l'abrogazione, introdotta dalla l. n. 62/2005 (legge comunitaria 2004), art. 24, c. 8, dei cc. 8-11 dell'art. 188 del d.p.r. n. 554/1999, recanti la previsione di elenchi dei collaudatori presso il Ministero dei lavori pubblici e le regioni, nell'ambito dei quali le stazioni appaltanti potevano individuare il professionista cui affidare l'incarico di collaudo dei lavori pubblici" (deter. n. 2 del 25 febbraio 2009 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture).

²²⁶ "La quantificazione dei relativi compensi è stata così determinata: -collaudo statico in corso d'opera: trattativa privata tra il concessionario-contraente generale ed il singolo professionista; -collaudo tecnico-amministrativo: si è fatto riferimento, finora, all'allegato C2 della delibera di Giunta regionale del Veneto n. 1030 del 18 marzo 2005" (nota n. 401-15-gda-svi del 5 marzo 2015 di Superstrada Pedemontana veneta).

²²⁷ Il concessionario riferisce che "i compensi spettanti ai membri della commissione di collaudo tecnico-amministrativo sono calcolati facendo riferimento all'allegato C2 della delibera di Giunta regionale del Veneto n. 1032 del 18 marzo 2005, il quale riporta le modalità di valutazione degli onorari per i collaudi tecnico-amministrativi. A tali onorari è stato, finora, applicato il minimo rimborso spese di cui al sopra citato allegato, pari al 30 per cento" (nota n. 1492-15-gda-svi del 4 maggio 2015).

del concessionario l'ammontare del compenso, ma fanno salve le disposizioni in materia (...), sia a livello nazionale che regionale, che, ovviamente, restano applicabili"²²⁸. Nondimeno, per la determinazione dell'emolumento per il collaudo statico, si fa riferimento ad una "trattativa privata fra il concessionario-contraente generale e il singolo professionista"²²⁹.

Gli emolumenti da corrispondere ai collaudatori sono integralmente posti a carico del concessionario²³⁰. Su tale prassi, la Corte dei conti ha espresso una severa critica.²³¹

L'affidamento di più collaudi alle stesse persone si pone in violazione del principio della rotazione, normativamente previsto²³².

²²⁸ Nota n. 1293 del 6 maggio 2015. Prosegue la stessa nota: "In particolare, si segnala che, trattandosi di opera di competenza regionale, trova applicazione, oltre alla normativa statale, la specifica normativa regionale in materia, regolata dalla l. reg. n. 27/2003 (...) e dalla d.g.r. n. 1032 del 18 marzo 2005 (...) A tali disposizioni normative il concessionario si deve uniformare nella formalizzazione, con oneri a suo carico, dei relativi contratti per l'espletamento del servizio da parte dei soggetti incaricati. Si precisa, inoltre, che, con lettera in data 18 luglio 2014, quest'ufficio ha richiamato il concessionario al rispetto del disposto di cui al c. 9 dell'art. 61 del d.lgs. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con l. n. 133/2008, nel caso di attività svolta da dipendenti di amministrazioni aggiudicatrici, dandone puntuale attuazione".

²²⁹ "L'emolumento per il collaudo statico (...) deriva da una trattativa privata tra il concessionario-contraente generale e il singolo professionista, entro i limiti di cui all'allegato C4 della delibera di Giunta regionale del Veneto n. 1032 del 18 marzo 2005, in quanto l'applicazione delle tariffe professionali non è più cogente" (nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto).

²³⁰ "L'art. 16, punto 3, della convenzione del 21 ottobre 2009 prevede espressamente che il collaudo delle opere sia effettuato da parte di tecnici nominati dal commissario-concedente, ai sensi delle disposizioni vigenti, e che il relativo onere è a carico del concessionario. Tale condizione era elemento della gara di concessione, in quanto lo schema di convenzione era fra gli atti posti dalla Regione Veneto a base di gara. (...) nel caso di specie, non si tratta di appaltatore, ma di concessionario, e (...) la regione ha ritenuto, sin dalla originaria formulazione dello schema di convenzione, che la nomina rimanesse in capo al concedente, (...) anche se l'onere è a carico del concessionario, che (...) ne ha tenuto conto nel formulare la propria offerta. (...) anche per le concessionarie autostradali a livello nazionale è prassi adottata la procedura secondo cui gli emolumenti agli organi di collaudo sono erogati dal concessionario, secondo quanto disciplinato dallo schema tipo della convenzione unica" (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

²³¹ "Una ulteriore prassi non conforme a legge (...) è quella di demandare il pagamento dei collaudatori alla impresa appaltatrice dei lavori. (...) Questa prassi deve essere considerata contraria alla legge ed, in particolare, agli artt. 91 e ss. del r.d. n. 350/1895. Tali articoli, in conformità a quelli che sono i principi civilistici in materia di appalti, connotano l'attività di collaudo come attività del committente, presupposto indefettibile per l'accertamento della conformità dell'opera eseguita alle pattuizioni contrattuali e alle regole dell'arte e per la conseguente presa in consegna dell'opera. Come emerge sia dalle disposizioni civilistiche che dal regolamento, il collaudatore opera per conto e nell'interesse della amministrazione ai fini dell'accertamento della rispondenza dell'opera ai patti contrattuali e della quantificazione e liquidazione del corrispettivo spettante all'appaltatore. La naturale posizione del collaudatore quale contraddittore dell'impresa privata non tollera alcun condizionamento esercitabile dalla stessa nei confronti di così delicata funzione. Sotto tale profilo, è inammissibile l'attribuzione all'appaltatore del pagamento degli onorari del verificatore. (...) le amministrazioni interessate debbono, in via di autotutela, rideterminare le clausole contrattuali, adeguandole all'esposto principio normativo" (Sez. contr., delib. n. 96/1997, Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994).

²³² "Nel caso di specie, per quanto attiene alla composizione delle commissioni di collaudo tecnico-amministrativo, non si tratta di più collaudi affidati alla stessa persona, in quanto l'opera, nella sua complessità, è unica. Il commissario delegato ha ritenuto opportuno, proprio perché venga assicurato un elevato e costante grado di controllo tecnico sulla fase esecutiva dell'opera, suddividere le funzioni di collaudatore tecnico-amministrativo in tre distinte commissioni di collaudo, con riferimento a specifiche parti

Nella tabella seguente (tab. n. 8), sono riportati i contratti finora stipulati per il collaudo statico, con il loro onere economico.

Tabella n. 8 - Contratti stipulati per collaudo statico

(euro)

lotto	collaudatore	onorario	importo delle opere oggetto di collaudo
2A	a	100.000	39.914.222,65
2C	a	80.000	23.909.036,00
2C	b	30.000	13.034.582,83
2D	b	60.000	40.344.019,87

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di Superstrada Pedemontana veneta.

Per il collaudo tecnico-amministrativo, gli importi finora corrisposti dal concessionario ammontano ad oltre 200 mila euro.

d'opera che compongono la superstrada Pedemontana veneta. Ciò, soprattutto, in relazione alle relevantissime incombenze di carattere tecnico che le commissioni devono assolvere nello svolgimento delle loro funzioni istituzionali. Purtuttavia, per quanto riguarda il componente amministrativo delle commissioni sino ad ora designate, si è ritenuto di confermare il dr. (a), in ragione della sua particolare esperienza in materia di finanza di progetto e di opere stradali da realizzare in regime di concessione maturata nel settore, a livello nazionale, in qualità di vicedirettore responsabile del Servizio finanza strutturata e *project financing* presso la Direzione centrale finanza di Anas s.p.a. ed, ora, di recente, fra l'altro, ulteriormente sviluppatasi, quale dirigente presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con la qualifica di responsabile della divisione 3 della Direzione generale per le strade ed autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali presso il Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici del ministero stesso. In particolare, si segnala che, con nota in data 25 febbraio 2015, il collaudatore amministrativo ha precisato che, per effetto del nuovo inquadramento di servizio, trova ora applicazione il disposto di cui al c. 9 dell'art. 61 del d.l. n. 112/2008, convertito con l. n. 133/2008, per cui i compensi dovuti in attuazione dell'incarico di componente delle citate commissioni di collaudo dovranno essere versati nel conto dell'entrata di bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Per quanto riguarda, analogamente, le attività di collaudo statico, pur essendo l'opera unica nella sua complessità, il commissario delegato ha ritenuto di suddividere in più parti d'opera l'intera superstrada e di affidare specifici incarichi a più professionisti di elevata competenza per parti d'opera contigue; in taluni casi, tali designazioni hanno dato luogo a due distinti, successivi contratti, come nel caso del prof. (b) e del prof. (c). In generale, tuttavia, si è sempre rispettato il principio della rotazione degli incarichi, individuando altri soggetti dipendenti da amministrazioni aggiudicatrici aventi le caratteristiche di elevata esperienza, professionalità e competenza richieste dal caso di specie" (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

CAPITOLO XI

I RITARDI NELLA CONCLUSIONE DEL CONTRATTO DI FINANZIAMENTO E NEI TEMPI DI REALIZZAZIONE DELL'OPERA

Sommario: 1. L'inesistenza, ad oggi, di un contratto di finanziamento. - 2. Lo slittamento nel termine dei lavori. - 3. Il favorevole computo della durata della concessione per il concessionario.

1. L'inesistenza, ad oggi, di un contratto di finanziamento

Nonostante quanto assicurato nel verbale n. 20 dell'11 novembre 2014 del Comitato tecnico scientifico, secondo cui “il perfezionamento dei finanziamenti di parte privata è in avanzato stato di definizione e si prevede che, per fine dicembre, si addivenga alla stipula dei contratti preliminari con gli istituti di credito”, il *closing* finanziario non si è ancora realizzato²³³.

2. Lo slittamento nel termine dei lavori

La conclusione dei lavori, secondo il progetto definitivo, era fissato al 31 gennaio 2016, mentre, in base all'atto aggiuntivo della convenzione del 18 dicembre 2013, è ulteriormente slittata al 12 dicembre 2018 (tab. n. 9).

Tabella n. 9 - Data di conclusione dei lavori

	termine dei lavori
progetto preliminare	2.340 giorni dalla stipula della convenzione
convenzione	31/1/2016
progetto definitivo	31/1/2016
atto aggiuntivo alla convenzione	12/12/2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del commissario delegato.

Secondo il commissario, “le traslazioni nel tempo presenti nei vari cronogrammi sono dovute alla durata della procedura, avviata nel dicembre 2003, e che, di fatto, ha consentito

²³³ “Quanto riportato nel citato verbale del comitato e riferito nell'occasione dal commissario delegato discende da quanto allo stesso commissario riferito dai rappresentanti del concessionario in un precedente incontro, nel corso del quale il commissario aveva richiesto al concessionario informazioni a riguardo del perfezionamento delle operazioni di finanziamento per parte privata. Ogni altro elemento conoscitivo è rinviato alla competenza del concessionario, che deve contrattualmente concorrere alla copertura finanziaria per la realizzazione dell'opera nei tempi e nei termini prescritti dagli atti contrattuali” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

di avviare la concessione solo nell'ottobre 2009 e di pervenire all'approvazione del progetto esecutivo nel dicembre 2013. In particolare, il cronoprogramma allegato alla convenzione 2009 prevedeva tre trimestri per lo sviluppo ed approvazione del progetto definitivo; ciò, in realtà, è avvenuto in undici mesi, ovvero, sostanzialmente, in linea con le previsioni originarie. Lo sviluppo ed approvazione del progetto esecutivo, originariamente previsto in ulteriori tre trimestri, si sono, invece, protratti per un periodo maggiore e, cioè, sino al dicembre 2013, principalmente a causa della necessità di recepire le prescrizioni dettate con il decreto di approvazione del progetto definitivo, che, in due casi, ha comportato la necessità di attivazione di nuove procedure di valutazione di impatto ambientale (lotto 2B e 3F). Si è resa, pertanto, necessaria la redazione di progetti definitivi aggiornati e relativi studi di impatto ambientale, cui è seguita la fase di pubblicazione, istruttoria ed approvazione, previo parere della Commissione Via del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; tale articolata procedura di approvazione si è complessivamente protratta per un periodo di circa ventun mesi ed ha consentito, quindi, il perfezionamento della progettazione esecutiva solo alla fine del 2013. Il tempo previsto per l'esecuzione complessiva dei lavori è, invece, rimasto inalterato, essendo solamente traslato a causa del citato scostamento nell'approvazione della progettazione esecutiva"²³⁴.

Al 15 settembre 2015, le percentuali di avanzamento risultavano del 12,58 per cento per i lavori e del 13,08 per cento per l'importo complessivo delle attività.

3. Il favorevole computo della durata della concessione per il concessionario

L'art. 18 della convenzione, fissando la durata della gestione in trentanove anni dall'entrata in esercizio dell'ultimo lotto funzionale, pare porre al riparo il concessionario dal rischio d'impresa per ritardi sulla progettazione e sulla realizzazione dell'opera. Al contrario, una durata certa della concessione lo avrebbe spinto a ridurre i tempi di esecuzione, al fine di ottenere un periodo di gestione più lungo; inoltre, la possibilità di sfruttare l'esercizio parziale avvantaggia il concessionario, poiché il contributo pubblico è previsto anche in questo caso, con flussi di traffico più modesti che, pertanto, permettono di percepire lo stesso nel valore massimo.

²³⁴ Nota n. 603 del 9 marzo 2015.

Secondo la regione, è sostenibile “che la durata di trentanove anni della concessione a far data dall’entrata in esercizio dell’ultimo lotto funzionale salvaguardi maggiormente il concedente, in quanto (...) una durata certa della concessione avrebbe spinto il concessionario a ridurre i tempi di esecuzione, con possibile scadimento della qualità dei lavori svolti e delle condizioni di sicurezza per i lavoratori nei cantieri”²³⁵. Secondo il commissario delegato, tuttavia, “non è prevista alcuna entrata in esercizio parziale dell’opera e, pertanto, non appare possibile prevedere, per parti di essa, periodi di gestione maggiori dei trentanove anni convenzionalmente previsti, con conseguente, ipotetico vantaggio per il concessionario. Viceversa, si ritiene che l’alternativa (...) di aver previsto una durata certa della concessione a far data dalla firma della convenzione di concessione avrebbe esposto l’amministrazione ad assai probabili, se non certi, elementi di contenzioso, in quanto, soprattutto nelle fasi di approvazione dei progetti definitivi ed esecutivi, le tempistiche possono essere dettate da esigenze dell’amministrazione concedente, ovvero dalle esigenze di altre amministrazioni comunque chiamate a rilasciare pareri o nulla osta, anche vincolanti (si pensi, a titolo di esempio, alle competenze delle autorità militari, alla Soprintendenza archeologica, ovvero ai gestori di interferenze per la definizione delle soluzioni progettuali ottimali, ecc.); in tali casi, la predeterminazione di un tempo complessivo della concessione avrebbe certamente indebolito la posizione del concedente nei confronti del concessionario.

Anche con riferimento alla fase realizzativa, una eccessiva propensione, da parte del concessionario, a comprimere i tempi di realizzazione delle opere per poter, poi, beneficiare del maggior tempo di gestione dell’infrastruttura potrebbe tradursi, in generale, in minori garanzie circa le condizioni di sicurezza nei cantieri e la qualità delle lavorazioni. Si precisa, inoltre, che il riferimento al periodo di concessione correlato alla effettiva possibilità di gestione dell’opera è prassi in uso consolidata in casi analoghi, sia presso la Regione Veneto che presso varie amministrazioni statali. Ad ogni buon conto, si rappresenta che il contratto di concessione prevede, allo stato, che la durata della fase esecutiva delle opere sia pari a 2.589 giorni (dalla consegna dei lavori alla loro prevista ultimazione), mentre la durata della gestione dell’infrastruttura, una volta entrata in esercizio, è fissata in trentanove anni”²³⁶.

²³⁵ Nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015.

²³⁶ Nota n. 1293 del 6 maggio 2015. Nella stessa nota, si legge: “Nel caso di colpevole ritardo nell’ultimazione dei lavori, il concessionario è tenuto a versare penali per il mancato adempimento e, segnatamente, per il mancato rispetto del termine finale, concordato contrattualmente, oltre al maggior danno. La circostanza che

Inoltre, la l. reg. n. 15/2002, all'art. 7, prevede che il risultato economico della concessione sia “sottoposto a verifica alla conclusione del terzo anno di esercizio effettivo, e, successivamente, ogni tre anni. Se dalla verifica risulta un saldo positivo tra i rientri effettivi derivanti dalla tariffe di pedaggio e quelli previsti dal piano economico-finanziario della concessione”, il concessionario ne versa alla regione il 50 per cento o provvede alla riduzione delle tariffe. Tuttavia, è previsto, in convenzione²³⁷, che il versamento avvenga solo a partire dal terzo anno di esercizio della superstrada nella sua interezza, posticipandone, così, l'obbligo, nel caso di entrata in esercizio per stralci funzionali.

sia stato distinto il periodo di esecuzione da quello di gestione non incide sull'equilibrio delle condizioni contrattuali, in considerazione dell'evidenza che, anche ove fosse stato determinato un unico termine, questo sarebbe stato suddiviso per la fase di esecuzione e per quella di gestione. Peraltro, si deve specificare che la previsione afferente ai termini di durata della gestione sono quelli posti a base della gara a suo tempo esperita dalla Regione del Veneto e risultante dalla proposta del promotore, così come modificata dall'offerta presentata in sede di gara dall'aggiudicatario”.

²³⁷ Allegato G.

CAPITOLO XII

CRITICITÀ INERENTI ALL'ESECUZIONE DELL'OPERA

Sommario: 1. Criticità di ordine finanziario. - 2. Problematiche di natura ambientale. - 3. Peculiarità sull'affidamento dei lavori.

I. Criticità di ordine finanziario

a) Il costo di realizzazione, alla fine di aprile 2015, è stato assorbito quasi completamente sul contributo pubblico. Secondo il concessionario, l'importo dell'investimento ammonta “a 244.466.614,28 euro”, per il quale lo stesso “ha emesso fatture per 264.613.614,28 euro (...) Risultano liquidati, da parte del concedente, importi per 195.251.082,64 euro; pertanto, risulta, ad oggi, un credito a favore del concessionario pari a 69.362.531,64 euro. Quanto all'impegno finanziario privato fino ad oggi sostenuto, la società Superstrada Pedemontana veneta s.r.l. è stata dotata di capitale sociale pari a 200.000.000 euro, di cui 50.007.500 euro versato”²³⁸.

b) Il concessionario ha ceduto i crediti maturati a carico della regione²³⁹ ad alcuni istituti bancari, che hanno anticipato una quota dei crediti²⁴⁰. Le linee di credito sono assistite da garanzie corporative del concessionario. I costi dell'operazione sono dichiarati a carico del concessionario. Alla fine del 2014, “ammontavano a 1.386.150 euro e tale importo non è compreso nei s.a.l. certificati dal committente”²⁴¹.

c) Non sono state previste garanzie a copertura dei rischi di gestione del concessionario²⁴², non essendo applicata la norma introdotta con il terzo correttivo al codice dei contratti “in

²³⁸ Nota n. 1492-15-gda-svi del 4 maggio 2015 di Superstrada Pedemontana veneta.

²³⁹ Con i decreti n. 9 del 12 settembre 2013 e n. 13 del 29 novembre 2013.

²⁴⁰ “Il concessionario, nell'ambito della propria discrezionalità, ha ritenuto opportuno far fronte alle proprie esigenze di liquidità ricorrendo al credito bancario attraverso la stipula di contratti di *factoring*. Con tale strumento, che si è potuto attivare grazie alla presenza di crediti certi, liquidi ed esigibili, il concessionario ha potuto avere a disposizione la liquidità dovuta dall'anticipo di una parte del credito maturato nei confronti del committente, nelle more del pagamento da parte di quest'ultimo” (nota n. 1492-15-gda-svi del 4 maggio 2015 di Superstrada Pedemontana veneta).

²⁴¹ Nota n. 1492-15-gda-svi del 4 maggio 2015 di Superstrada Pedemontana veneta.

²⁴² “Il bando di gara non prevedeva garanzie del concessionario sul rischio gestione. A tal fine, nell'atto aggiuntivo del 18 dicembre 2013, è stato sottoscritto un disciplinare sui livelli di qualità da garantire

merito alla presentazione di una cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione. Nell'atto aggiuntivo alla convenzione, sono, tuttavia, stati inseriti specifici allegati per meglio disciplinare i livelli di qualità della gestione dell'opera e le procedure per l'eventuale applicazione di sanzioni e penali da parte del concedente, in caso di mancato rispetto, da parte del concessionario, dei propri obblighi, compresi quelli nella fase di esercizio. Tali procedure prevedono, nel periodo di esercizio dell'opera, l'applicazione di sanzioni e penali ed, in caso di grave e reiterato inadempimento da parte del concessionario, giungono a prevedere persino la sospensione o la decadenza della concessione²⁴³.

d) Il piano economico-finanziario non è conforme a quanto richiesto dalla delibera Cipe 27 maggio 2014, n. 11, con la quale fu approvato lo schema di piano, ai sensi dell'art. 4, c. 140, della l. n. 350/2003²⁴⁴.

2. Problematiche di natura ambientale

a) Rappresenta una distorsione del sistema il fatto che, per un'opera di così rilevante impatto, il Ministero dell'ambiente ignori, a distanza di tre anni dall'approvazione del progetto definitivo, lo stato dell'evoluzione dell'opera, affermando che le attività “sono, ad oggi, ferme alla fase progettuale preliminare a suo tempo approvata²⁴⁵ e che lo stesso dichiara, in dissenso con la procedura adottata, di essere “in attesa della trasmissione del progetto definitivo per l'avvio della procedura di competenza inerente la verifica di ottemperanza alle prescrizioni dettate, come anche richiamato nel dispositivo finale della (...) delibera Cipe²⁴⁶.”

relativamente allo stato manutentivo dell'infrastruttura” (nota n. 1251-15-gda-svi del 9 aprile 2015 di Superstrada Pedemontana veneta).

²⁴³ Nota n. 966 del 9 aprile 2015 del commissario delegato.

²⁴⁴ Infatti, “il Cipe ha approvato, con il progetto preliminare dell'opera, anche l'allegato schema di convenzione, con relativo piano economico-finanziario. Inoltre, trattandosi di opera di competenza regionale, trova applicazione la l. reg. n. 15/2002 e la disciplina approvativa in essa contenuta. Infine, trattandosi di opera di competenza regionale per la quale è stato, successivamente, dichiarato lo stato di emergenza ex l. n. 225/1992, si evidenzia che l'approvazione del piano economico-finanziario è di competenza del commissario delegato e non del Cipe, attesa la prescrizione derogatoria di cui all'art. 3, c. 1, lett. f), dell'o.p.c.m. n. 3802/2009” (nota n. 603 del 9 marzo 2015 del commissario delegato).

²⁴⁵ Nota n. 25607 dell'11 novembre 2013 della Direzione generale per le valutazioni ambientali al capo dell'Ufficio legislativo.

²⁴⁶ Nota n. 3319 del 6 febbraio 2015 della Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali.

b) Lo stesso ministero lamenta la pratica impossibilità di procedere all'attività di monitoraggio ambientale²⁴⁷.

c) Peraltro, anche il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo stigmatizza che - nelle more della definizione della procedura del progetto definitivo in variante del progetto preliminare di alcuni lotti²⁴⁸ - il commissario delegato abbia proceduto all'approvazione del progetto, senza aver "sufficientemente e adeguatamente recepite le

²⁴⁷ "(...) La normativa vigente, d.lgs. n. 163/2006, prevede all'art. 1, punto 2, lett. m), dell'allegato XXI, che il progetto preliminare debba contenere unicamente "elementi preliminari dei sistemi di monitoraggio previsti per le singole componenti ambientali impattate", rimandando alla progettazione definitiva la redazione del progetto di monitoraggio ambientale, che va a costituire, quindi, uno degli elaborati previsti nel citato allegato XXI, art. 8, punto 2, lett. g). La competenza di questo dicastero vede, quindi, la valutazione del progetto di monitoraggio ambientale nella fase procedurale di approvazione del progetto definitivo, mentre, in ordine alla corretta attuazione di quanto indicato nel citato progetto di monitoraggio ambientale, è previsto sia svolta nell'ambito della procedura di verifica di attuazione, che si esplica nella fase di realizzazione dell'opera, ai sensi dell'art. 185, cc. 6 e 7, del d.lgs. n. 163/2006. Attività, queste, che non è stato possibile svolgere nel loro complesso da parte di questo ministero, se non limitatamente ad alcune fasi che, più avanti, si esplicitano (...) in merito al processo autorizzativo, il commissario delegato, (...) con nota del 26 febbraio 2015, trasmessa, per conoscenza, allo scrivente ministero, riferisce di aver proceduto, a norma dell'o.p.c.m. n. 3802/2009, all'approvazione della progettazione definitiva ed esecutiva della superstrada Pedemontana veneta. Nello specifico, (...) nell'ambito della procedura di valutazione d'impatto ambientale speciale, conclusasi con parere positivo, con prescrizioni, della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale del 13 febbraio 2006 e successiva delibera Cipe n. 96/2006, di approvazione e contestuale accertamento della compatibilità ambientale, veniva disposto, con la prescrizione n. 31, che "Il progetto definitivo deve contenere il progetto di monitoraggio ambientale, redatto secondo le linee guida della Commissione speciale Via: l'ambito da monitorare sarà esteso non solo all'area interessata direttamente dal progetto, ma anche alle aree adiacenti interessate dai corridoi ecologici e dalle aste fluviali e alle aree s.i.c.", prescrizione recepita e riportata nell'allegato, a pag. 5, della delibera Cipe n. 96/2006. Circa detta prescrizione, non è stato possibile verificare l'avvenuta ottemperanza, in quanto (...) non risulta sia stato trasmesso a questo ministero il complessivo progetto definitivo e la relativa istanza di svolgimento della procedura di verifica di ottemperanza, ex art. 185, cc. 4 e 5, delle prescrizioni dettate nella fase di approvazione del progetto preliminare. Limitatamente alla variante inerente al lotto 2, tratta B (dal km 29+300 al km 38+700) e al lotto 3, tratta F (dal km 54+755 al km 55+494), il progetto definitivo, trasmesso nel 2012, conteneva la relazione specialistica relativa al progetto di monitoraggio ambientale e le relative indagini ambientali. Elaborati, questi, che sono stati esaminati e valutati in sede della procedura di Via speciale svolta dalla commissione tecnica che, con il proprio parere n. 1358 dell'11 ottobre 2013 di esito positivo, ha impartito ulteriori prescrizioni, da attuarsi a livello di progetto esecutivo e inerenti agli approfondimenti da effettuare sui monitoraggi (*ante*, in corso, *post operam*) per tutte le componenti ambientali e per le aree s.i.c. In questo caso, la verifica di ottemperanza è da svolgersi sul progetto esecutivo, nell'ambito della procedura di verifica dell'attuazione e corretta realizzazione dell'opera, ai sensi della normativa speciale di legge obiettivo, d.lgs. n. 163/2006, art. 185, cc. 6 e 7. Progetto esecutivo che non risulta trasmesso allo scrivente ministero. Per quanto riguarda il progetto definitivo per la variante inerente al lotto 3, tratta C, dal km 74+075 al km 75+625, è presente la documentazione 'relazione specialistica relativa al p.m.a.' e le relative indagini ambientali, che sono tuttora in corso di valutazione tecnica da parte della Commissione Via di questo dicastero" (nota n. 9438 del 9 aprile 2015 della Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali).

²⁴⁸ Lotto 2, tratta B, dal km 29+300 al km 38+700, e lotto 3, tratta F, dal km 55+755 al km 55+494.

valutazioni espresse dalle due soprintendenze competenti”²⁴⁹, affermando la necessità che vengano pienamente recepite tutte le prescrizioni e raccomandazioni puntualmente rilevate, al fine di consentire il necessario controllo “nelle fasi di progettazione esecutiva ed autorizzativa propedeutiche all’intervento da realizzare”²⁵⁰. Va rilevato che il commissario delegato ha provveduto a rispondere alle considerazioni del ministero solo successivamente al rilievo istruttorio della Corte²⁵¹.

d) Nel verbale n. 5 del 22 febbraio 2010 del Comitato tecnico-scientifico sul tracciato attorno alla villa Agostini Tiretta, si osserva che l’apposizione del vincolo storico-artistico “è avvenuta con modalità quanto meno singolari, essendo intervenuta non solo successivamente all’approvazione del progetto preliminare da parte del Cipe quanto sulla base di elementi che si palesano contraddittori rispetto alla stessa relazione storico-artistica allegata al provvedimento di tutela del 23 agosto 2006”. Il commissario delegato “informa il comitato che, avendo rilevato, al riguardo, i medesimi elementi di stravaganza procedurale e di merito, che comportano, tra l’altro, elementi di costi, intende procedere alla segnalazione della questione all’autorità giudiziaria, per la valutazione di eventuali aspetti di competenza della medesima”²⁵². Il Ministero dei beni e delle attività culturali dissente da quanto sopra²⁵³; la diatriba appare una significativa manifestazione di violazione dei doveri

²⁴⁹ Nota n. 14801 del 13 giugno 2014 della Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l’architettura e l’arte contemporanea al commissario delegato. Nella stessa nota, si legge che il ministero non ha potuto che “prendere atto del fatto che, con decreti nn. 115 e 116 (...), invero mai pervenuti formalmente all’attenzione dello scrivente, il commissario delegato (...) ha ritenuto di procedere, comunque, all’approvazione del progetto (...)”.

²⁵⁰ Nota n. 3851 del 17 febbraio 2015 della Direzione generale belle arti e paesaggio.

²⁵¹ Nota n. 465 del 26 febbraio 2015 alla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l’architettura e l’arte contemporanea.

²⁵² L’esposto è stato presentato dal commissario delegato il 2 luglio 2010 alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Treviso.

²⁵³ “Con d.m. 2 aprile 1925, ai sensi dell’art. 5 della l. n. 364/1909, il complesso denominato ‘Villa Agostini già Tiretta alle Colombere di Cusignana con affreschi sec. XVI’ viene dichiarato, per la prima volta, di interesse storico artistico. Con d.m. 30 settembre 1964, ai sensi della l. n. 1089/1939, il particolare interesse del complesso viene ribadito e precisato nella sua identificazione, relativa a ‘Villa Agostini del sec. XV con barchesse, chiesetta e vasto parco’. Con d.d.g. del 29 agosto 2006, ai sensi dell’art. 10 del d.lgs. n. 42/2004, si giunge a estendere e completare la tutela del complesso, interessando anche il giardino e gli spazi agricoli di pertinenza. Tale estensione è coerente nel metodo e nel merito con le funzioni istituzionali di questo ufficio e motivata dall’esigenza di comprendere, con adeguati strumenti di tutela, il valore storico e testimoniale della villa nella sua interezza. Il complesso in questione insiste nel territorio compreso tra il Montello e le risorgive ed esprime, in forma esemplare, un rapporto posto alle origini del sistema villa veneta-campagna, con riflessi che hanno inciso profondamente sulla fisicità e sull’aspetto dei luoghi, mantenutosi pressoché immutato nel corso dei secoli, anche al mutare degli assetti proprietari. In particolare, con l’ultimo provvedimento in ordine di tempo, oltre al parco e al giardino, sono stati compresi nel vincolo la porzione dei terreni agricoli posti sia a nord che

di leale collaborazione fra organi dello Stato.

e) Nel verbale n. 6 del 22 marzo 2010 del Comitato tecnico scientifico, si richiese che, nella progettazione esecutiva, si verificasse la possibilità di ridurre l'occupazione complessiva dei caselli e delle barriere e di sviluppare soluzioni tecnologico-costruttive più idonee a contenere l'occupazione territoriale complessiva delle infrastrutture. Il commissario delegato riferisce di aver recepito le richieste con il decreto di approvazione del progetto definitivo e che il "concessionario, nei documenti di progettazione esecutiva, ha dichiarato di aver verificato quanto richiesto, riscontrando che la quantità delle piste e le loro dimensioni risultano congruenti con i volumi di traffico previsti e con le direttive europee adottate (direttiva 2004/52/Ce e 2009/750/Ce), che prevedono l'elevata automazione nelle procedure di riscossione dei pedaggi e di effettuazione delle transazioni. In particolare, per ogni progetto esecutivo relativo alle singole tratte, il progettista ha fornito una specifica dichiarazione con la quale dichiara che il sistema di esazione proposto è conforme alla direttiva europea 2004/52/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2002 in materia di telepedaggio stradale nella comunità. Si segnala, tuttavia, che tale direttiva non ha ancora trovato piena attuazione a livello comunitario. In ogni caso, ove tecnicamente e funzionalmente possibile, si è cercato, in sede di progettazione esecutiva, di contenere, per quanto possibile, l'occupazione complessiva delle opere"²⁵⁴.

f) Nell'audizione del comandante regionale del Veneto del Corpo forestale dello Stato del 28 ottobre 2014 presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati, si paventa una forte preoccupazione per le implicazioni dell'opera. "La Pedemontana, infatti, prevede una movimentazione di milioni di metri cubi che passano, lambiscono, attraversano un territorio

a sud del complesso, un ampio corridoio che si appoggia, a nord, sullo storico confine dei Tiretta, dove ancora esiste una siepe ad alto fusto il cui impianto risale agli anni dell'ultima guerra, e, a sud, sul confine della proprietà, dove corre il modesto argine di una condotta irrigua. Si tratta di un'area in cui si rileva la medesima partitura dei campi, dei tracciati delle rogge e delle alberature che delimitano la campagna, oltre che degli antichi roccoli, che ha mantenuto nel tempo l'integrità della sua forma originaria e che rappresenta, ormai, l'unico frammento sopravvissuto alla devastazione e all'inurbamento del territorio agricolo circostante. Pertanto, riconoscendo a tali componenti agrarie un valore di diretta appartenenza ad un sistema complesso non separabile dai fabbricati e dalle componenti decorative e ad esso pienamente integrato da un valore monumentale unitario, si è provveduto adottando le giuste misure di tutela previste dalla legge" (nota n. 11235 del 21 maggio 2015 della Soprintendenza belle arti e paesaggio per le province di Venezia, Belluno, Padova e Treviso).

²⁵⁴ Nota n. 1293 del 6 maggio 2015.

molto industrializzato, quindi, per sua stessa natura, produttore di rifiuti. Non so se posso esprimermi molto schiettamente, ma non ritengo che i sistemi attuali di controllo siano sufficienti. (...) Credo che, a fianco di grandi cantieri, come (...) la Pedemontana, debba essere istituito un organo controllore a parte speciale (...) che si occupi, specificatamente, di questo. Vedo gli organi ordinari poco efficaci”.

Tali preoccupazioni non sono condivise dal commissario delegato. Infatti, “nell’ambito delle attività di monitoraggio ambientale e di controllo (*audit*) delle attività poste in essere dal concessionario, un ruolo fondamentale è sostenuto dall’Arpav, organo istituzionalmente deputato ad attività di verifica e controllo in materia ambientale e profondo conoscitore dell’ambiente e del territorio attraversato. Arpav svolge, infatti, su incarico del concessionario, attività di *audit* per l’intera estensione dell’opera e per l’intero periodo di realizzazione della stessa, oltre, ovviamente, a svolgere, autonomamente, la propria funzione istituzionale di controllo. Si precisa, inoltre, che il concessionario ha nominato, ai sensi di quanto previsto dalle linee guida per il progetto di monitoraggio ambientale delle opere di cui alla legge obiettivo redatte dalla Commissione speciale di valutazione d’impatto ambientale del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, il responsabile ambientale per l’intera opera (...) e che, nel bilancio complessivo dei volumi di sterro e riporto di materiale, vi è un notevole esubero di materiale proveniente dagli scavi, dell’ordine di alcuni milioni di metri cubi, del tutto idoneo alla realizzazione di rilevati e sottofondi stradali, per cui appare poco verosimile si debba ricorrere a materiale con provenienza esterna al cantiere della superstrada. In ogni caso, si confida nelle attività di controllo da parte di tutte le autorità preposte, fra cui lo stesso Corpo forestale dello Stato, assicurando, sin d’ora, da parte di quest’ufficio, la massima attenzione e collaborazione”²⁵⁵.

3. Peculiarità sull’affidamento dei lavori

Costituita la società di progetto Superstrada Pedemontana veneta s.r.l. - subentrante nella convenzione all’associazione temporanea di imprese con mandataria il consorzio Sis²⁵⁶

²⁵⁵ Nota n. 603 del 9 marzo 2015. In tal senso, si esprime anche la regione nella nota n. 102421 del 9 marzo 2015. Peraltro, va rilevato che l’incarico all’Arpav è retribuito dallo stesso concessionario.

²⁵⁶ “Il punto ‘15. Società di progetto’ del disciplinare di gara pubblicato dalla Regione del Veneto nel 2006 prevede espressamente che l’aggiudicatario può costituire una società di progetto, ai sensi e per gli effetti dell’art. 156 del d.lgs. n. 163/2006. La società di progetto Superstrada Pedemontana veneta s.r.l. ha, quindi, affidato al consorzio stabile Sis s.c.p.a. la progettazione esecutiva e la costruzione dell’opera, con contratto in

data 7 marzo 2011 e successive integrazioni del 19 dicembre 2013, in adesione a quanto previsto dall'art. 174, c. 4, del codice unico dei contratti. (...) la società di progetto (s.p.v., *special purpose vehicle*) è codificata nella norma dell'art. 156 del d.lgs. n. 163/2006. Con la norma in commento, il legislatore si è proiettato in un momento successivo alla gara, e, dunque, alla fase di selezione del contraente privato della pubblica amministrazione, cui assentire la concessione. La società di progetto viene, infatti, in rilievo a seguito della aggiudicazione: in sostanza, il legislatore è intervenuto a regolamentare un momento successivo alla fase concorsuale, e ciò allo scopo di soddisfare l'esigenza della separazione del rischio correlato al progetto con l'isolamento dei relativi flussi di cassa (*ring fence*), che costituiscono la principale garanzia di rimborso per i finanziatori. (...) vale ricordare che i flussi di cassa derivanti dalla gestione delle opere realizzate con finanziamenti privati rappresentano la fonte primaria per il servizio del debito (capitale e interessi) e per l'assorbimento dei costi di gestione e per la remunerazione del capitale di rischio. Qualsiasi operazione di partenariato pubblico-privato comporta che l'investimento, ovvero parte dell'investimento, sia sostenuto dal privato, con l'evidente corollario che (anche) la concessione di cui si discute riflette una operazione finanziaria, che si caratterizza in virtù della circostanza che il finanziamento non è diretto ad un soggetto quanto, piuttosto, ad un progetto: cioè, ad una serie di attività coordinate, preordinate alla realizzazione di un obiettivo pubblicisticamente rilevante. E' prevista la distinzione tra il soggetto interlocutore dell'amministrazione nella fase di gara e il successivo concessionario, che può, o deve, a seconda delle previsioni della *lex concorsualis*, essere rappresentato da un ente societario (la società di progetto). L'elemento di garanzia a favore del finanziatore, cioè degli istituti di credito che pongono, per la realizzazione dell'intervento, a disposizione il capitale eccedente il capitale di rischio, non si ricollega alla capacità economica del soggetto finanziato (garanzia personale) o alla consistenza dei beni da questo posseduti (garanzia reale), ma è rappresentata dalla capacità del progetto di generare reddito, che si traduce nella capacità di produrre flussi di cassa necessari (anche) per il rimborso del prestito e, quindi, per garantire il servizio del debito. Nella concessione, sia essa assentita - come nel caso di specie - mediante *project financing* (e, dunque, ad iniziativa privata) ovvero mediante gara, il rischio è ripartito tra il finanziatore (*sponsor*) e la società di progetto, da un lato, e la stessa pubblica amministrazione, dall'altro, considerato che le condizioni di equilibrio del piano economico-finanziario determinate in sede di gara sono suscettibili di revisione (ove ricorrano le condizioni previste dall'art. 143 del d.lgs. n. 163/2006), allo scopo di garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa. La *project company* consente di isolare il rischio correlato al progetto, con il corollario che la costituzione di una società veicolo (*rectius*: società di progetto) ha il precipuo scopo di separare le vicende soggettive dell'aggiudicatario della gara da quelle del progetto che la società di scopo si pone l'obiettivo di realizzare. In sostanza, le generali condizioni dell'aggiudicatario non incidono sulla vita della società di progetto, e, al contempo, le vicende di quest'ultima non condizionano l'attività dell'aggiudicatario. La società di progetto è destinata a recuperare le risorse finanziarie per la realizzazione dell'opera che la medesima società esegue, e, quindi, a gestire l'attività correlata all'esercizio dell'intervento, una volta ultimato. In sostanza, la s.p.v. (*special purpose vehicle*) è, da un lato, in una posizione attiva, determinata dalla realizzazione del progetto e dall'utilizzo dei flussi di cassa generati dall'operazione, e, quindi, dall'investimento, e, dall'altro, in una posizione passiva di debitore nei confronti dei finanziatori, cui vanno restituite le somme da questi erogate. La costituzione della società di progetto, pertanto, risponde alla primaria esigenza di ridurre l'esposizione dell'aggiudicatario della gara, il quale sarà tenuto, nei propri bilanci, a considerare il capitale conferito (*equity*) in considerazione che le conseguenze correlate alla gestione - e, quindi, anche al finanziamento reperito sul mercato - restano nell'ambito della società di progetto, soggetto giuridico autonomo, preordinato ad uno scopo specifico, per la realizzazione del quale potrà intrattenere rapporti economici e contrattuali solo funzionalmente correlati e finalizzati alla realizzazione dell'operazione. E proprio in tale quadro, la costituzione della società di progetto consente la canalizzazione dei flussi finanziari, che si traduce nel vincolo di destinazione dei finanziamenti conseguiti alla realizzazione del progetto. In sostanza, le risorse finanziarie impiegate nella realizzazione del progetto, ovvero generate dal progetto una volta realizzato, sono del tutto sottratte alle pretese dei creditori dell'aggiudicatario della gara; del pari, le dotazioni patrimoniali del promotore non risultano coinvolte nella realizzazione del progetto, rimanendo, pertanto, del tutto sottratte alle pretese dei creditori della società veicolo. Si attua una piena autonomia patrimoniale che rende, di fatto, reciprocamente insensibili i patrimoni dell'aggiudicatario, socio della società di progetto, e della medesima società. In altri termini, la s.v.p. è connotata da una specifica peculiarità per cui le responsabilità che questa assume sono quelle discendenti dalle obbligazioni determinate dalla realizzazione del progetto che, a loro volta, non possono riverberare in capo ai soci. Da quanto sopra esposto, appare evidente che la società di progetto (istituto di derivazione anglosassone) è direttamente preordinata non solo a sterilizzare il rischio delle operazioni per il privato che abbia partecipato alla gara e ne sia rimasto aggiudicatario, ma anche a consentire che la società di progetto sia immune dalle vicende del soggetto selezionato dalla pubblica amministrazione,

- i lavori sono stati riaffidati allo stesso consorzio, in qualità di contraente generale, con contratto del 7 marzo 2011, integrato il 19 dicembre 2013.

Singolare risulta l'interscambio degli stessi soggetti come sottoscrittori per l'uno o per l'altro ente²⁵⁷. Secondo il commissario delegato, "i soggetti indicati dispongono dei necessari poteri di firma per intervenire quali rappresentanti legali nella sottoscrizione degli atti. (...)

D'altra parte, la circostanza che i medesimi soggetti possano essere investiti di poteri di rappresentanza sia della s.p.v. che del socio affidatario è conseguenza diretta della previsione di cui all'art. 156 del codice contratti e delle funzioni della Superstrada Pedemontana veneta s.r.l."²⁵⁸.

con l'ulteriore corollario che quest'ultimo, proprio in funzione dell'isolamento del rischio ed in relazione alla circostanza che il finanziamento è assentito al progetto, viene posto nelle condizioni di concorrere per l'aggiudicazione di più concessioni, senza per questo gravare la propria posizione in termini finanziari. Va ricordato, per completezza, che la forma più nitida dei contratti di partenariato pubblico-privato esclude che l'aggiudicatario-socio della società di progetto presti, nei confronti dei finanziatori, garanzie integrative rispetto a quella rappresentata dai flussi di cassa (ipotesi *without recourse*), fermo restando che è sempre possibile, nel rapporto tra ente finanziatore e società di progetto, che siano richieste garanzie integrative parziali (*limited recourse*), ovvero garanzie integrative piene (*full recourse*), e ciò nella ipotesi in cui il finanziatore pretenda che l'aggiudicatario-socio presti garanzie integrali ed incondizionate, ultronee, quindi, rispetto ai flussi di cassa generati dalla gestione dell'opera realizzata. Per la verità, nell'ambito delle concessioni - sia di iniziativa privata (*project financing*) che ad iniziativa pubblica - l'insieme delle garanzie (*security package*) sono di natura contrattuale; sono, cioè, rappresentate da obblighi posti a carico di chi realizza e gestisce il progetto, sebbene, in alcuni casi, possono anche assumere la natura di garanzie reali, a valere sui flussi di cassa e sugli *asset* del progetto. Da un lato, si assiste alla canalizzazione dei flussi di cassa che vengono direttamente introitati dai finanziatori (fatte salve le risorse necessarie per i costi operativi di gestione); dall'altro, può essere prevista la costituzione di pegno sulle quote (ovvero azioni) rappresentative del capitale sociale della s.v.p. Il c. 2 dell'art. 156 del d.lgs. n. 163/2006 dispone che i lavori da eseguire e i servizi da prestare da parte della società di progetto si intendono realizzati e prestati in proprio, anche nel caso siano affidati direttamente dalla suddetta società ai propri soci. Detti soci debbono, ovviamente, essere in possesso dei requisiti normativi necessari per l'esecuzione della parte di prestazione a loro affidata. In tal modo, è determinato un modello operativo analogo a quello che caratterizza le società consortili, che eseguono le prestazioni oggetto del contratto anche tramite delle proprie consorziate" (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

²⁵⁷ Nel contratto del 7 marzo 2011, (a) sottoscrive per il consorzio Sis, mentre, nell'integrazione del 19 dicembre 2013, per Superstrada Pedemontana veneta; (b) sottoscrive, nel contratto, per Superstrada Pedemontana veneta, mentre, nell'integrazione, per il consorzio Sis; (c), nell'integrazione, sia per il consorzio che per Superstrada Pedemontana.

²⁵⁸ Nota n. 1293 del 6 maggio 2015.

La società di progetto ha affidato, peraltro, un numero rilevante di subappalti (all. n. 7)²⁵⁹, per i quali sono state seguite le procedure previste dal protocollo di legalità sottoscritto con le prefetture di Vicenza e Treviso il 23 luglio 2010²⁶⁰.

CAPITOLO XIII

GLI ESPROPRI²⁶¹

²⁵⁹ “La società di progetto costituita dal concessionario e subentrata *ab origine* può, in base alla convenzione stipulata in data 21 ottobre 2009, il cui schema costituiva allegato al bando di gara, eseguire i lavori direttamente ovvero per il tramite dei suoi soci ovvero delle imprese che compongono il consorzio Sis s.c.p.a., in coerenza con le dichiarazioni rese in sede di gara. Ciò posto, alla società di progetto è consentito, entro i limiti di legge, subappaltare, nel limite del 30 per cento per ciò che concerne la categoria prevalente, senza limite per quanto concerne le prestazioni e le altre lavorazioni subappaltabili. Viceversa, (...) il contraente generale non ha mai proceduto ad affidare i lavori, ex art. 176, c. 7, del codice dei contratti” (nota n. 1293 del 6 maggio 2015 del commissario delegato).

²⁶⁰ “L'attività di verifica antimafia prevede una articolata procedura concordata tra uffici del commissario e concessionario che comporta: -l'invio, da parte del concessionario al commissario, della richiesta di informazione antimafia per tutti i soggetti che potrebbero, poi, essere controparte dei contratti del concessionario, quindi, già dalla fase meramente esplorativa sul mercato e per tutte le ipotesi contemplate nel protocollo di legalità; -al ricevimento, gli uffici del commissario, verificata la completezza e regolarità amministrativa della documentazione allegata alla richiesta, provvedono a verificare se la ditta risulta iscritta nella *white list* della prefettura competente (ovvero, nella cosiddetta lista di attesa) e, in caso di riscontro positivo, ne danno comunicazione al concessionario e, per conoscenza, alla prefettura di Vicenza; se, invece, la ditta non risulta iscritta, (...) la richiesta viene inoltrata alla prefettura di Vicenza, che, sulla base del protocollo di legalità, assolve al ruolo di coordinamento e provvede a richiedere l'informazione alla prefettura competente; -ogni richiesta viene registrata in apposito programma gestionale, che dà evidenza della scadenza della validità dell'informazione antimafia, di modo da poter mantenere sempre aggiornata la verifica, avviando la procedura di rinnovo, nel caso di contratto ancora vigente. Numero di richieste per anno: n. 37, nel 2010; n. 163, nel 2011; n. 357, nel 2012; n. 337, nel 2013; n. 672, nel 2014 e n. 133, nel 2015, sino ad oggi, per complessive n. 1.699 richieste esaminate. L'incombente relativo alle informazioni antimafia, svolto dalla struttura di supporto al commissario delegato, presupponendo l'ovvia considerazione della stretta correlazione con il numero di informazioni richieste, comporta, ad oggi, l'impiego di una persona per circa 24 ore settimanali, compresa la spedizione via *pec*, e di un supervisore per circa 6 ore settimanali” (nota n. 603 del 9 marzo 2015 del commissario delegato). Nello stesso senso, la nota n. 102421 del 9 marzo 2015 della Regione Veneto.

²⁶¹ “Le procedure di espropriazione sono state avviate nel periodo dicembre 2010-gennaio 2011, con l'esecuzione dei decreti di occupazione d'urgenza per il lotto 2, tratta A, e per le aree dei centri logistici di cantiere. A seguire, nel luglio del 2012, è stata effettuata l'immissione nel possesso e la redazione dei verbali di consistenza delle proprietà interessate dai lavori del lotto, 2 tratta C. Infine, nel periodo tra marzo ed agosto del 2014, si è provveduto all'occupazione delle aree del lotto 1, tratte A, B e C, del lotto 2, tratte B e D, ed, infine, del lotto 3, tratte A, B ed F. (...) la quasi totalità delle ditte espropriate ha manifestato, a seguito della presa in possesso delle aree soggette ad occupazione preordinata ad esproprio, nei termini e modi stabiliti dal d.p.r. n. 327/2001, l'intenzione a concludere bonariamente la cessione volontaria degli immobili in acquisizione. Di contro, per quanto sopra, poche sono le ditte espropriate che non hanno concordato le indennità notificate. (...) Le indennità sono quantificate con riferimento alla norma nazionale in materia di espropriazione (d.p.r. n. 327/2001) e all'Accordo sulle procedure e metodologie da adottare per la determinazione delle indennità di espropriazione per la realizzazione della superstrada a pedaggio Pedemontana veneta, sottoscritto dal commissario delegato, dalla Regione del Veneto e dalle maggiori sigle sindacali in ambito agricolo” (nota n. 401-15-gda-svi del 5 marzo 2015 di Superstrada Pedemontana veneta). “Con decreto n. 15 del 10 novembre 2010, sono state delegate al concessionario, ai sensi dell'art. 12 della convenzione, parte delle competenze in materia espropriativa (...) Per quanto di competenza dell'ufficio del

a) La delibera di Giunta regionale n. 232 del 22 febbraio 2012 ha ratificato il nuovo Accordo sulle procedure e metodologie da adottare per la determinazione delle indennità di espropriazione per la realizzazione della superstrada a pedaggio Pedemontana veneta, sottoscritto l'8 novembre 2011 tra la regione, il commissario delegato, le organizzazioni di categoria degli agricoltori ed il concessionario, adottato con lo scopo di "limitare il ricorso al contenzioso, privilegiando la mediazione ed il confronto fra espropriante ed espropriando, con l'obiettivo di arrivare all'acquisizione degli immobili in tempi brevi". Tuttavia, sono stati previsti criteri di indennizzo che paiono discostarsi, in aumento, rispetto a quanto consentito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 181/2011. Infatti, sono reintrodotte alcune metodologie indennitarie travolte dalla sentenza: sono previste le maggiorazioni delle lett. c) e d) dell'art. 45, c. 2, del d.p.r. n. 327/2001²⁶²; inoltre, viene reintrodotta, nel caso di cessione volontaria di area non effettivamente coltivata, l'indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona, aumentato del 50 per cento, nonostante la Corte abbia eliminato la norma che stabiliva di indennizzare le aree non edificabili e non coltivate con il valore agricolo medio del tipo di coltura prevalente nella zona ed, implicitamente, la maggiorazione del 50 per cento per la cessione volontaria delle aree non edificabili²⁶³.

commissario delegato, l'attività di monitoraggio, controllo e verifica dell'attività del concessionario è costante, intervenendo ogniqualvolta vengano evidenziate dalle amministrazioni locali, dalle associazioni di categoria ovvero dai singoli cittadini situazioni di problematicità da risolvere, ai sensi di quanto disposto dal d.p.r. n. 327/2001, dall'o.p.c.m. n. 3802/2009 e dall'accordo sottoscritto, in data 8 novembre 2011, con le associazioni di categoria del settore agricolo (...) il concessionario sta procedendo all'acquisizione delle proprietà, nella maggior parte dei casi, tramite accordi bonari. Solo per un limitato numero di casi l'accordo non è stato raggiunto, essendo, comunque, tuttora in corso contatti con le ditte proprietarie" (nota n. 603 del 9 marzo 2015 del commissario delegato).

²⁶² Lett. a) e b) del punto 1.2 dell'art. 3 dell'accordo.

²⁶³ "A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 181/2011, sono state subito esaminate le ripercussioni che dalla stessa derivavano all'Accordo sulle procedure e metodologie da adottare per la determinazione delle indennità di espropriazione per la realizzazione della superstrada a pedaggio Pedemontana veneta, precedentemente sottoscritto in data 10 marzo 2010, in quanto, dalla sentenza stessa, è derivata una situazione di obiettiva incertezza. La Corte (...) non ha dichiarato l'incostituzionalità del valore agricolo medio e di tutte le norme ad esso afferenti (es., art. 40, c. 4; art. 41, ecc.), ma si è limitata alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40, cc. 2 e 3, del d.p.r. n. 327/2001, per cui il valore agricolo medio continua ad esistere; solo che, chiaramente, dopo l'intervento del giudice delle leggi, non può essere il parametro automatico di determinazione dell'indennità di esproprio. Viceversa, la declaratoria della Corte nulla dice espressamente in merito all'inapplicabilità di quanto disposto alle lett. c) e d) del c. 2 dell'art. 45 del t.u. espropri, anzi, mantiene inalterato nell'ordinamento il principio della premialità, in caso di cessione volontaria del bene (...) tramite specifico atto di cessione. Ciò posto, l'amministrazione si è trovata nella necessità, oltre che di individuare i criteri di adeguamento del valore agricolo medio ai requisiti specifici del bene da espropriare, di determinare, in modo certo ed oggettivo, i parametri di riferimento per la premialità in caso di accordo bonario. (...) in virtù di quanto disposto dall'art. 12 della convenzione (...) e del successivo decreto commissariale n. 15 del 10 novembre 2010, al concessionario è attribuito l'esercizio del potere espropriativo e gli espropri sono valorizzati nel piano economico-finanziario del concessionario, concorrendo a determinare il costo complessivo dell'opera.

Va rilevato che la delibera citata fu vistata, in qualità di segretario regionale per le infrastrutture, dallo stesso commissario e, in quanto responsabile della Direzione strade

L'amministrazione ha, dunque, deciso di prevedere, come premialità, la triplicazione del valore agricolo medio, in caso di accordo bonario avente ad oggetto un'area non edificabile coltivata direttamente dal proprietario, ovvero l'aumento del 50 per cento, negli altri casi, intendendosi il valore agricolo medio unicamente quale parametro economico di riferimento per il calcolo del corrispettivo, parametro, peraltro, oggettivo. L'applicazione della 'triplicazione del valore agricolo medio' risponde a due finalità premiali: la prima, rispetto alla tutela del lavoro e del fattore produttivo; la seconda, rispetto alla spinta acceleratoria delle procedure sia nell'interesse della pubblica amministrazione a concludere il procedimento che nell'interesse socio-economico di riportare nel ciclo economico generale il valore del bene produttivo sottratto per causa di pubblica utilità. Mantenere il criterio premiale per il calcolo del corrispettivo attraverso la 'triplicazione del valore agricolo medio' per l'accordo bonario pare essere un'interpretazione delle norme, non travolte dalla declaratoria della Corte, costituzionalmente orientata, facendo riferimento, in particolare, all'art. 97 e all'art. 42 della Costituzione, quali parametri di riferimento. L'art. 97, per garantire un'azione amministrativa che assicuri il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e l'art. 42, per garantire, attraverso il sistema premiale, in tempi e misure certi ed imparziali, all'agricoltore la sua quota di capitale da reinvestire nel ciclo economico-produttivo. In tal senso, è stato revisionato l'accordo, assumendo il valore agricolo medio quale parametro economico per il calcolo e la determinazione del corrispettivo. Viceversa, accedere ad un'interpretazione diversa avrebbe aperto la strada a maggior discrezionalità nella determinazione dell'indennizzo, con potenziale danno per la pubblica amministrazione, in quanto verrebbe messa in discussione sia la certezza dei tempi che la trasparenza della valutazione, oltre ad un potenziale danno all'espropriato, in quanto premiato con criteri diversi, in caso di accordo bonario. Di più, va rammentato, altresì, che il riferimento a criteri oggettivi di determinazione del corrispettivo risponde all'interesse dell'amministrazione a mantenere le condizioni originarie di gara di concessione e non lasciare al concessionario, munito della delega all'esercizio del potere espropriativo, la più ampia discrezionalità che ne potrebbe derivare dalla mancanza di parametri di riferimento certi. Inoltre, altra conseguenza immediata sarebbe stato il più che probabile aumento dei contenziosi, oltre che un generale rallentamento nella realizzazione dell'opera, a causa della difficoltà di pervenire ad accordi bonari. Quindi, la revisione dell'accordo dopo la sentenza della Corte costituzionale è stata effettuata cercando una serie di criteri e valutazioni oggettive finalizzate a non penalizzare né la pubblica amministrazione né l'espropriato, senza, peraltro, concedere alcun vantaggio economico al concessionario. La revisione dell'accordo è stata formalizzata (8 novembre 2011) poco dopo la pubblicazione della sentenza, cercando di dare l'interpretazione più corretta, nell'esclusivo interesse dell'amministrazione, basandosi anche su un formale parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste, che si era, nel frattempo, espressa sul punto, a seguito della richiesta di altro soggetto, nonché dell'informale, uniforme parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia. Si rileva che, ancor oggi, pur sussistendo sporadici interventi giurisprudenziali, la questione non è stata risolta in modo certo. La stessa sentenza della Corte di cassazione, sez. IV, n. 9296 del 24 aprile 2014, oltre che *obiter dictum*, in quanto non stava decidendo sulla 'triplicazione' ma su altro argomento, rappresenta, per quanto si è a conoscenza, un caso singolo e anche contraddittorio, in quanto, in una parte, considera il valore agricolo medio per la determinazione della premialità ex art. 42 t.u. espropri e, dall'altra, non lo considera per la triplicazione in caso di accordo bonario. Si evidenzia che la stessa sentenza ipotizza che l'indennità di esproprio parziale comprensiva dell'indennità aggiuntiva per l'accordo bonario possa essere superiore a quanto determinato con la triplicazione del valore agricolo medio ora ritenuta cassata (...) Quindi, anche oggi, siamo in assenza di linee interpretative ben definite e autorevoli che disciplinino, in modo organico, la materia, mentre, al contrario, le procedure espropriative della Pedemontana proseguono con l'applicazione del parametro di calcolo della 'triplicazione' per la determinazione del corrispettivo in caso di accordo bonario, senza che ciò, automaticamente, comporti maggiori costi per l'amministrazione e con il certo beneficio, per la stessa (...), di limitare al massimo il contenzioso, privilegiando la mediazione ed il confronto fra espropriante ed espropriando, in ossequio ai generali principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa" (nota n. 966 del 9 aprile 2015 del commissario delegato). Nello stesso senso si esprime la regione con la nota n. 154437 del 13 aprile 2015.

della regione, dal responsabile unico del procedimento. Per il commissario²⁶⁴ e la regione²⁶⁵ non sussistono incompatibilità per tali duplicità funzioni in capo agli stessi soggetti.

b) Con deliberazione di Giunta regionale n. 3097 del 9 ottobre 2007, fu richiesto al concessionario di avvalersi, per la risoluzione delle criticità riguardanti le procedure espropriative, della commissione istituita per il Passante di Mestre, con retribuzione dei componenti a carico del concessionario. Tale singolare determinazione non ha prodotto costi, in quanto la “commissione non è mai stata attivata”²⁶⁶.

c) E’ stato segnalato²⁶⁷ che, ad aprile 2015, nei comuni di Montebelluna, Trevignano, Volpago e Giavera, sono state inviate ad alcuni proprietari avvisi di esproprio non riguardanti il tracciato attuale; in particolare, per alcuni residenti a Selva del Montello, nel Comune di Volpago, dove una variante approvata escludeva il loro coinvolgimento nel tracciato della superstrada²⁶⁸.

²⁶⁴ “In proposito, per quanto riguarda il commissario delegato, si richiama l’esito, con archiviazione da parte dei competenti servizi della Commissione europea, del caso *Eu pilot* 4499/13/Envi; analogamente, non si ravvisano incompatibilità di sorta per quanto attiene il responsabile unico del procedimento, all’epoca *pro tempore* direttore della Direzione regionale strade autostrade e concessioni, competente per materia, secondo le procedure interne alla Regione del Veneto, ad apporre il proprio visto sugli atti da porre all’esame della Giunta regionale” (nota n. 966 del 9 aprile 2015).

²⁶⁵ “Per quanto attiene il visto di regolarità amministrativa apposto nella deliberazione n. 232 del 22 febbraio 2012 (...), si rappresenta che tale incombenza rientra nella normale attribuzione dei dirigenti. (...) non è dato rinvenire incompatibilità né specifiche né generiche dell’ing. (...), visto che, nella genesi dell’accordo oggetto della citata deliberazione, il responsabile unico del procedimento non ha svolto alcun ruolo” (nota n. 154437 del 13 aprile 2015).

²⁶⁶ Nota n. 190593/71.00 del 6 maggio 2015 della Regione Veneto.

²⁶⁷ Dal circolo di Legambiente di Trevignano-Montebelluna.

²⁶⁸ “Tutte le aree sino ad oggi espropriate sono effettivamente necessarie alla realizzazione del progetto. La bretella stradale nel Comune di Povegliano rientra in specifici accordi intercorsi tra il commissario delegato e l’amministrazione comunale stessa” (nota n. 1739-15-gda-svi di Superstrada Pedemontana veneta). Riguardo “alla via Fornace vecchia (km 79+554), ove, nel progetto definitivo (2010) ed esecutivo (2013) approvati, è prevista la continuità della stessa via Fornace vecchia con un cavalcavia alla superstrada, il cui asse principale in quel tratto è in trincea (...), il Comune di Volpago del Montello, nel maggio del 2014, ha proposto al commissario delegato di non realizzare detto cavalcavia e di dare continuità alla via Fornace vecchia attraverso un tratto di viabilità locale da realizzare in adiacenza all’asse superstradale che consenta di collegare la viabilità esistente sulla vicina via Lavaio, posta poco più ad est (km 79+832), dando, così, comunque, continuità alla viabilità locale proveniente dalla via Fornace vecchia. In tal senso, quest’ufficio ha richiesto al concessionario, con nota in data 26 maggio 2014, di procedere ad una verifica riguardante la soluzione alternativa proposta dal comune. Il concessionario risulta abbia, quindi, correttamente proceduto, nel corso del 2015, con le notifiche alle ditte interessate dall’avvio del procedimento espropriativo, salvo, poi, non procedere all’effettiva immissione in possesso delle aree interessate dal previsto cavalcavia, atteso che, sulla base dei riscontri progettuali avuti, il commissario delegato, effettuate le proprie necessarie e dovute ulteriori verifiche di carattere tecnico-economico ed amministrativo, ha disposto, in conformità alla citata richiesta del Comune di Volpago del Montello, di non procedere alla realizzazione del cavalcavia di via Fornace vecchia e di realizzare, in luogo del cavalcavia, il breve tratto di viabilità locale indicata dal comune. Non si

tratta, pertanto, di una ‘variante approvata’, ma di una delle numerose, puntuali richieste formulate dai comuni interessati dall’opera, alle quali il commissario ha sempre riservato le dovute attenzioni e verifiche, al fine di poter migliorare l’inserimento dell’opera complessiva nel territorio interessato, anche, se del caso, apportando limitate modifiche al progetto approvato” (nota n. 1617 del 3 giugno 2015 del commissario delegato).

d) Risultano, da più parti, lamentele per lo svolgimento di procedure espropriative intraprese senza la corresponsione dei dovuti indennizzi. Il commissario ed il concessionario hanno assicurato una rapida regolazione della vicenda²⁶⁹.

²⁶⁹ “Per quanto riguarda l’attuale stato di avanzamento delle procedure espropriative, nell’ambito della costante attività di alta sorveglianza, l’ufficio del commissario delegato, con nota n. 1948 del 25 giugno 2015, ha convocato il concessionario, proprio per avere un quadro aggiornato riassuntivo dei verbali d’accordo sottoscritti con le ditte interessate all’esproprio e dei relativi pagamenti. A seguito dell’incontro tenutosi il 3 luglio, il concessionario ha formalmente inviato, in data 8 luglio 2015, la documentazione aggiornata relativa alle varie posizioni delle singole ditte espropriande per le quali si è già proceduto con immissioni in possesso delle aree (...) risulta che, a fronte di una previsione complessiva di spesa per espropri pari a 334.611.000 euro, di cui al quadro economico allegato all’atto aggiuntivo del 18 dicembre 2013, alla data del 30 giugno 2015, sono state concordate indennità, mediante accordi bonari sottoscritti, per 96.331.456,89 euro (comprensive di acconti e saldi previsti), mentre sono già stati pagati dal concessionario acconti per complessivi 25.861.781,25 euro e sono pagabili, a breve, nel presupposto vengano prodotte dalle singole ditte interessate tutte le documentazioni necessarie, ulteriori acconti per 59.741.622,81 euro. Quale ulteriore dato di sintesi, si segnala che, a fronte di circa 2.500 ditte per le quali si è proceduto con l’immissione in possesso ex art. 22-bis ovvero ex art. 49 del t.u. espropri, a tutto il 31 dicembre 2014, nel 50 per cento circa dei casi, si sono raggiunti accordi bonari già sottoscritti, mentre, per un ulteriore 30 per cento circa, sono in corso trattative da parte del concessionario per verificare la possibilità di pervenire, a breve, ad analoghe sottoscrizioni bonarie; per le restanti ditte, il concessionario procederà a promuovere ulteriori incontri per verificare la possibilità di accordi, ovvero richiederà a quest’ufficio di procedere con la rideterminazione dell’indennità, ai sensi di legge. Tali dati confermano la volontà dell’amministrazione di pervenire, ove possibile, ad acquisizioni in via bonaria di tutti gli immobili necessari alla realizzazione dell’opera, con il riconoscimento del giusto indennizzo; in alternativa, si procederà, come per legge, con la determinazione dell’indennità definitiva ed il successivo deposito della somma, investendo della procedura le competenti commissioni provinciali in materia di espropri, per le determinazioni di competenza. Va segnalato, inoltre, che il numero dei ricorsi tuttora pendenti inerenti le procedure espropriative in corso è assai limitato e che, pur avendo notizia di alcune lamentele in relazione alle tempistiche con le quali vengono corrisposti gli indennizzi da parte del concessionario, non risultano pervenute all’ufficio del commissario formali segnalazioni di inadempienze da parte del concessionario stesso in relazione alle specifiche attività a lui affidate. In ogni caso, l’ufficio di alta sorveglianza del commissario provvede periodicamente a verificare, anche con specifiche riunioni con le associazioni di categoria, la corretta applicazione delle procedure e, di volta in volta, ad affrontare le eventuali problematiche sollevate dalle parti, anche in ordine alla tempestività dei pagamenti dovuti in acconto e/o saldo. Infine, si rappresenta che, nel corso della citata riunione promossa dal commissario e tenutasi il 3 luglio scorso, il concessionario ha confermato che provvederà a dar corso, entro il prossimo mese di settembre, ai residui pagamenti dovuti alle ditte firmatarie degli accordi già sottoscritti, nel presupposto che le ditte stesse, ciascuna per quanto di propria competenza, abbiano, nel frattempo, prodotto tutta la necessaria documentazione amministrativa e tecnica normativamente prevista. Si assicura che l’ufficio di alta sorveglianza continuerà a verificare le attività in corso, anche in relazione alla tempestività del riconoscimento degli indennizzi ed a richiamare, ove necessario, il concessionario al puntuale rispetto degli impegni contrattualmente assunti” (nota n. 2130 del 9 luglio 2015). “Ad oggi, risultano redatti verbali di consistenza e immissione in possesso delle aree preordinate all’esproprio per 2.830 ditte, di cui 1.956 in Provincia di Vicenza e 874 ditte in Provincia di Treviso; per 337 ditte della Provincia di Treviso si è proceduto alla immissione in possesso e alla verbalizzazione della consistenza tra il mese di aprile e maggio del 2015. (...) A seguito delle procedure di presa in possesso delle aree in esproprio, pertanto, la società concessionaria ha avviato le attività di verifica di tutta la documentazione pervenuta, ha proceduto alla individuazione delle ditte che hanno manifestato la disponibilità alla cessione volontaria dei beni in esproprio (art. 45 del d.p.r. n. 327/2001) e, quindi, ha definito e concluso la procedura con la sottoscrizione dei verbali di accordo bonario(...) sono stati firmati accordi di cessione volontaria con 1.247 ditte, pari al 44 per cento del numero totale di ditte interessate dall’immissione in possesso e dal verbale di consistenza, di cui 394 ditte hanno ricevuto un acconto e/o un saldo delle indennità concordate, per un importo complessivo di 25.861.781,25 euro. Per circa 750 ditte, invece, sono in corso trattative bonarie per la cessione volontaria. In conclusione, con le ditte interessate da procedura per le quali non è pervenuta alcuna comunicazione di accettazione o di non accettazione indennità provvisorie offerte, la società concessionaria procederà alla convocazione per verificare le condizioni per la conclusione bonaria della procedura, prima di

procedere alla determinazione definitiva delle indennità e, quindi, al deposito delle stesse presso il Servizio depositi del Ministero dell'economia e finanza” (nota n. 2265-15-gda-pdo dell'8 luglio 2015 di Superstrada Pedemontana veneta).

CAPITOLO XIV

LA GESTIONE CONTABILE

Le leggi n. 448/1998²⁷⁰ e n. 448/2001²⁷¹ autorizzarono un limite di impegno quindicennale di 40 miliardi di lire²⁷² - pari ad un totale di 309.874.125 euro - per la costruzione della superstrada.

In attuazione di tali disposizioni, il Ministero delle infrastrutture, con decreto n. 3720 del 20 settembre 2002, dispose²⁷³, a favore della regione, l'impegno, in conto competenza 2002, di 20,6 milioni, e, per il periodo 2003-2016, di 289,2 milioni.

Le successive annualità, tuttavia, non furono erogate, in quanto la regione non le richiese, a causa dei ritardi dell'opera e dell'insorgere del contenzioso²⁷⁴.

Il 28 dicembre 2010, la stessa domandò il contributo, contestualmente all'erogazione delle annualità pregresse, a partire dal 2003. Per l'ingente ammontare dei fondi perenti, il Ministero delle infrastrutture sottopose la richiesta al Ministero dell'economia²⁷⁵.

Con il d. interm. 16 ottobre 2012²⁷⁶, la regione fu autorizzata all'utilizzo del contributo pluriennale, a decorrere dall'anno 2012, mediante erogazione diretta del Ministero delle

²⁷⁰ Art. 50, lett. g).

²⁷¹ Art. 73, c. 2.

²⁷² 20.658.275 euro.

²⁷³ Capitolo 7147, piano gestionale 1.

²⁷⁴ All'opera era già stato attribuito il contributo in base al Piano pluriennale nazionale della viabilità 2003-2012, sul quale il Cipe si era espresso con delib. n. 4 del 18 marzo 2005, e in base al Programma triennale Anas 2003-2005 per lo sviluppo della rete autostradale in concessione, di cui alla delib. n. 72 del 27 maggio 2005. Il volume di investimento sviluppabile con i limiti di impegno fu quantificato in 225,8 milioni e il costo residuo, calcolato in 1.745,9 milioni (87,75 per cento del costo), sarebbe stato coperto dal futuro concessionario con risorse proprie. Il piano economico-finanziario evidenziava un "potenziale ritorno economico" derivante dalla gestione. I limiti di impegno del decreto ministeriale, ai tassi di interesse alla data della delib. n. 96/2006, erano, tuttavia, suscettibili di sviluppare un volume di investimenti diverso rispetto a quello considerato nei documenti programmatori e maggiore di quello riportato nella relazione istruttoria del Ministero delle infrastrutture a corredo della proposta di approvazione del progetto da parte del Cipe. Fu, quindi, disposto che la regione provvedesse a quantificare puntualmente, nel bando di gara e nel piano economico-finanziario, il volume di investimenti al momento sviluppabile con i limiti di impegno disposti a proprio favore con il d.m. 20 settembre 2002, in modo che - qualora il contributo alla realizzazione dell'opera in termini di volume di investimenti risultasse *ex post* superiore a quello preventivato - la concorrenza valesse ad ottimizzare gli altri elementi previsti per l'aggiudicazione. La delib. n. 96/2006 ebbe, in ultimo, a prescrivere che, nell'ipotesi che il contributo complessivo fosse risultato di entità diversa, il progetto definitivo venisse sottoposto al Cipe, corredato dalla stesura aggiornata del piano economico-finanziario.

²⁷⁵ Nota n. 223 del 19 gennaio 2011.

²⁷⁶ N. 353.

infrastrutture²⁷⁷. Nel frattempo, fu ipotizzato - sulla base del cronoprogramma finanziario relativo all'esecuzione dell'opera - un piano di erogazione delle risorse coerente con lo stesso e compatibile con le somme - fondi perenti - che si sarebbero potute rendere disponibili in bilancio.

Nel rispetto del piano di erogazione delle risorse e previa autorizzazione della Struttura tecnica di missione, dal 2012 ad oggi, è stato erogato l'importo di 137.924.197 euro, di cui 69.686.696 a seguito di reinscrizione in bilancio. Il totale erogato ammonta, perciò, a 158.582.472 (20.658.275+137.924.197)²⁷⁸. Peraltro, lo stanziamento originario - a seguito di accantonamenti di bilancio operati dal Ministero dell'economia - è stato rideterminato in 257.475.221 euro dal Ministero dell'economia.

Inoltre, l'art. 18 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69²⁷⁹, tra gli interventi da finanziare sul fondo di cui al c. 1 dello stesso articolo, ha individuato la Pedemontana. Pertanto, il Ministro delle infrastrutture, di concerto con quello dell'economia²⁸⁰, ha attribuito alla regione il finanziamento complessivo di 370.000.000 di euro sul capitolo 7147, piano gestionale 2, ripartito in tre annualità²⁸¹.

Dal 2002, su un finanziamento statale complessivo di 627.475.221 euro²⁸², ne sono stati erogati, in favore della regione, 179.082.472²⁸³, come riportato in allegato (all. n. 8).

²⁷⁷ In applicazione della circolare n. 15 del 28 febbraio 2007 del Ministero dell'economia, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

²⁷⁸ Riferisce il Ministero dell'economia, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che i "pagamenti del 2012 (38.611.884 euro) sono stati effettuati in conto residui 2010 e 2011; i pagamenti del 2013 e 2014, sul piano gestionale 84, hanno riguardato le reinscrizioni di residui perenti afferenti le annualità - rispettivamente - dell'anno 2003, in parte, per 6.853.903,85 euro e degli anni 2003, in parte, e 2004, 2005 e 2006, in parte, per complessivi 62.832.792 euro (...) per la quota parte dell'annualità 2006 (12.946.403,95 euro) e quota parte dell'annualità 2007 (3.222.206,62 euro), in perenzione, è stata presentata, nel 2015, la richiesta di reinscrizione in bilancio, inoltrata da questo ufficio all'esame del competente Ispettorato generale del bilancio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Le somme per le annualità 2008 e 2009 risultano in perenzione" (nota n. 3961 del 17 febbraio 2015).

²⁷⁹ Conv., con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 98.

²⁸⁰ D.i. n. 268 del 17 luglio 2013.

²⁸¹ Anno 2014: 20.500.000; anno 2015: 130.000.000; anno 2016: 219.500.000. La quota dell'anno 2014 è stata erogata con d.d. n. 7 del 26 febbraio 2014.

²⁸² 257.475.221, piano gestionale 1+ 370.000.000, piano gestionale 2.

²⁸³ 158.582.472, piano gestionale 1 + 20.500.000, piano gestionale 2.

CAPITOLO XV

VALUTAZIONI CONCLUSIVE

a) Sulle caratteristiche generali

La trentennale vicenda della Pedemontana veneta è stata caratterizzata da: a) iniziativa pressoché esclusiva dei privati nella progettazione ed esecuzione dell'opera; b) ripetuti ripensamenti sulla modalità di realizzazione, con la soluzione finale ibrida di una superstrada a pagamento, con caratteristiche autostradali; c) rilevanti contenziosi dei soggetti coinvolti, sia pubblici che privati; d) significativa lievitazione dei costi per ogni ridefinizione progettuale; e) costante aumento del contributo pubblico; f) definizione degli atti fondamentali dell'opera da parte di coloro che ne sarebbero diventati, poi, commissario delegato e responsabile unico del procedimento.

b) Sul commissariamento

Il commissariamento ha permesso la deroga alla legislazione vigente in materia di lavori pubblici, inclusa la legge obiettivo, che già rappresenta una modalità eccezionale e semplificata di realizzazione delle opere, trasformando impropriamente l'istituto in mezzo ordinario di soluzione per i problemi organizzativi dell'apparato amministrativo e provocando una marginalizzazione dei procedimenti di affidamento previsti dal codice dei contratti, nella convinzione del legislatore e dell'amministrazione che solo attraverso misure straordinarie e ricorrendo alla deroga delle norme si possano garantire l'efficienza e l'efficacia degli interventi. La deroga reiterata e pluriennale alle ordinarie competenze - derivata dalla presunta inefficienza delle amministrazioni - è tanto più singolare in quanto il commissariamento è stato sollecitato dalla Regione Veneto, esautorata nelle sue funzioni. Peraltro, tale surrogazione è solo apparente, dal momento che la scelta del commissario è caduta su un funzionario della stessa regione.

La presunta urgenza e le conseguenti modalità operative, a prescindere dalla loro eventuale illegittimità, hanno prodotto una serie di ricorsi giurisdizionali, con un appesantimento delle attività; seguendo le vie ordinarie, si sarebbe ottenuto, probabilmente, un più lineare avanzamento delle procedure.

Il commissario ha assommato in sé tutte le funzioni concernenti l'opera, in potenziale

conflitto di interesse, in quanto, in vari momenti, è stato anche segretario alle infrastrutture della regione, autorità di vertice di Veneto strade e delle commissioni di valutazione ambientale e di sostenibilità economico-finanziaria. Nonostante ciò, non vi è stata alcuna attività di controllo sul suo operato da parte del Dipartimento della Protezione civile.

La struttura commissariale presenta costi rilevanti che si aggiungono a quelli degli organi ordinariamente preposti alle attività ad essa delegate. Peraltro, a causa dei vasti poteri attribuiti ed alla sua non adeguata composizione, è stato necessario il ricorso a consulenze esterne. I controlli dei ministeri competenti e della regione sono risultati assenti.

L'accentramento dei poteri decisionali, privando gli enti locali e i cittadini di una sede di confronto tecnico su decisivi aspetti ambientali ed economico-finanziari, ha trasformato la via giudiziaria nell'unica opportunità per gli enti di manifestare il loro dissenso. Ciò risulta contrario ai principi di una sana amministrazione, che richiederebbe, al contrario, un preliminare confronto fra tutti i soggetti coinvolti per ridurre, attraverso la condivisione e la partecipazione, i conflitti. In tal senso, non ha giovato l'aver negato pubblicità alla convenzione stipulata con il concessionario che assicurasse sull'imparzialità, l'autorevolezza e l'incisività delle scelte effettuate.

In tale contesto, gli enti e le istituzioni locali si sono limitati ad esprimere le preoccupazioni delle popolazioni, in funzione, spesso, esclusivamente interdittiva; l'attività dei comuni si è risolta nell'accettazione di compensazioni che hanno fatto lievitare il costo dell'opera.

In definitiva, le procedure semplificate hanno consentito, ma solo dal punto di vista formale, di accelerare i tempi di approvazione dei progetti, aumentando, tuttavia, i conflitti ed i contenziosi.

c) Sulla progettazione

Il progetto originario dell'opera è risultato carente, tanto da essere oggetto di continue rielaborazioni, già immediatamente dopo l'approvazione del preliminare da parte del Cipe.

Anche alcuni enti locali hanno contestato lo scarso approfondimento tecnico dello stesso, adombrando il dubbio che talune scelte particolarmente onerose siano state compiute nell'esclusivo interesse del concessionario. Molte perizie suppletive e di variante - che hanno comportato, fra l'altro, due nuove procedure di valutazione di impatto ambientale - si sarebbero potute evitare con una più puntuale e rigorosa attività progettuale.

Anche una più penetrante analisi economico-finanziaria dell'investimento, fin dalle fasi iniziali, per valutarne fattibilità e finanziabilità, nonché per definire una corretta allocazione dei rischi associati alla realizzazione ed alla gestione dell'opera, avrebbe contribuito ad evitare le successive, sfavorevoli rimodulazioni per la finanza pubblica.

Appare incerta la sostenibilità finanziaria dell'opera, viste le previsioni ottimistiche sui volumi di traffico ed il conseguente rischio che gli insufficienti flussi di cassa generati possano produrre ulteriori esborsi pubblici; alla perdita di strade a libera circolazione, si potrebbe, pertanto, aggiungere un ulteriore onere collettivo, attraverso la socializzazione delle perdite.

d) Sui costi

Il costo di realizzazione, nel corso degli anni, è cresciuto notevolmente. Nello studio di fattibilità del 2003 era inferiore al miliardo di euro; oggi ha superato, con gli oneri capitalizzati, i 3 miliardi, anche a causa del necessario, continuo miglioramento progettuale e delle opere compensative richieste dagli enti locali. Queste ultime avrebbero dovuto essere preventivamente definite nella loro - seppure approssimativa - entità in sede di progetto preliminare, ammettendo solo quelle generate direttamente dall'impatto dell'infrastruttura sul territorio e destinate alla mitigazione dei suoi effetti sull'ambiente e sulla collettività interessate, con puntuale definizione dell'onere economico.

e) Sulla convenzione ed i ritardi nei finanziamenti privati

La convenzione presenta condizioni di notevole convenienza per il concessionario, accollando molti rischi al concedente; a causa delle clausole accettate dalla parte pubblica, incombe l'alea di un potenziale debito pubblico occulto sulla regione, dal momento che il rischio di mercato risulta sbilanciato a sfavore del concedente; infatti, quanto concordato progressivamente con il concessionario favorisce la copertura economico-finanziaria pubblica dell'opera, oltre ad aumentare il margine di discrezionalità operativa del concessionario.

L'obiettivo della realizzazione della concessione nei tempi e con i costi preventivati non si è realizzato; tuttavia, la convenzione garantisce, comunque, al concessionario una gestione di trentanove anni, ponendolo al riparo dal rischio per ritardi sulla progettazione e sulla realizzazione.

Nonostante le continue assicurazioni, il perfezionamento dei finanziamenti di parte privata non si è ancora realizzato.

f) Sui controlli

Modesta risulta l'attività di controllo e di monitoraggio dell'opera, anche a causa della direzione dei lavori affidata, peraltro per disposizione legislativa, all'esecutore stesso. Ciò imporrebbe, pertanto, una rigorosa attività di vigilanza e di alta sorveglianza da parte del commissario delegato. Va rilevata anche l'assenza di attività in tal senso esercitate dal Ministero delle infrastrutture. Scarsi sono anche i controlli del Ministero dell'economia sulla contabilità speciale.

Il collaudo è stato affidato all'esterno della stazione appaltante, in violazione del canone di buona amministrazione per cui l'aggiudicatore nomina i collaudatori all'interno delle proprie strutture; inoltre, l'attribuzione dell'incarico *intuitu personae* è in contrasto con la normativa comunitaria, che impone, al contrario, la procedura ad evidenza pubblica; infine, la posizione del collaudatore quale contraddittore del concessionario non tollera condizionamenti: in tal senso, è pregiudizievole l'attribuzione a quest'ultimo del pagamento degli onorari del verificatore.

g) Sugli espropri

Il pagamento delle indennità di esproprio, peraltro determinate con criteri particolarmente favorevoli, procede a rilento.

ALLEGATI

Allegato 1

Tracciato della Pedemontana veneta

Tracciato della Pedemontana veneta



Allegato 2
Costi amministrativi sostenuti

Costi amministrativi sostenuti
All. n. 2
 (euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	totale
commissario delegato	-	-	-	-	-	-	-	-	-	52.500,00	52.500,00
soggetto attuatore	-	-	-	-	-	35.945,21	56.767,12	40.000,00	40.000,00	30.000,00	202.712,33
Comitato tecnico scientifico	-	-	-	-	-	33.415,46	128.934,23	116.365,76	166.225,72	55.734,12	500.675,29
consulenti ex o.P.C.M. n. 3802/2009	-	-	-	-	-	-	60.000,00	35.000,00	224.445,20	145.957,35	465.402,55
incarichi di <i>service</i> di supporto al r.u.p.	-	-	-	-	-	65.116,80	143.385,64	78.775,84	-	-	287.278,28
istruttoria per procedura di v.i.a.	712.081,52	-	-	-	-	-	-	-	-	-	712.081,52
contributo al Comune di Villorba ex d.g.r. n. 1176/2008	-	-	-	-	-	-	596.148,78	123.851,22	-	-	720.000
procedura di v.i.a., gara di concessione, progetto 'verdeenergia', copisteria	-	143.282,36	13.606,13	52.685,24	1.077,00	457,01	59.051,96	99.933,90	140.856,69	36.296,35	547.246,64
totale	712.081,52	143.282,36	13.606,13	52.685,24	1.077,00	134.934,48	1.044.287,73	493.926,72	571.527,61	320.487,82	3.487.896,61

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Regione Veneto.

Allegato 3

- Allegato 3a**
Costo del personale della regione in posizione di distacco

- Allegato 3b**
Riepilogo del costo del personale regionale

- Allegato 3c**
Costo del personale di altri enti in posizione di distacco

Costo del personale della regione in posizione di distacco**All. n. 3a**

(euro)

data di autorizzazione al distacco	periodo	costo preventivato	costo dei compensi straordinari ed indennità ex art. 4, c. 2, o.p.c.m. n. 3802/2009
15/3/2010	1°/4/2010-31/7/2010	155.000,00	119.223,46
7/9/2010	1°/8/2010-31/12/2010	185.000,00	
18/1/2011	1°/1/2011-31/12/2011	410.000,00	168.903,51
		5.720,55	
7/2/2012	1°/1/2012-31/12/2012	413.000,00	178.578,83
29/1/2013	1°/1/2013-31/12/2014	200.298,00	181.127,21
		200.298,00	178.171,11
totale		1.569.316,55	826.004,12

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Regione Veneto.

Riepilogo del costo del personale regionale**All. n. 3b**

(euro)

2010	2011	2012	2013	2014	totale
119.223,46	168.903,51	178.578,83	181.127,21	178.171,11	826.004,12

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Regione Veneto.

Costo del personale di altri enti in posizione di distacco**All. n. 3c**

(euro)

ente di provenienza	2010	2011	2012	2013	2014	totale
Veneto strade s.p.a.	15.270,12	38.406,86	33.257,62	102.362,85	66.932,52	256.229,97
Provincia di Venezia	-	-	31.304,47	10.843,60	12.995,42	55.143,49
totale	15.270,12	38.406,86	64.562,09	113.206,45	79.927,94	311.373,46

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del commissario delegato.

Allegato 4

Comparazione del costo di costruzione fra il 2003 e il 2013

Comparazione del costo di costruzione fra il 2003 e il 2013

All. n. 4

(euro)

studio di fattibilità del 2003			progetto preliminare del dicembre 2003				atto aggiuntivo alla convenzione (dicembre 2013)			
costo	importo netto	importo lordo	costo	importo netto	importo lordo	incremento sullo studio di fattibilità	importo netto	importo lordo	incremento sul primo progetto preliminare	incremento sullo studio di fattibilità
autostrada e opere di svincolo	497.424.945,90	591.935.685,62	asse principale	905.480.570,00	1.086.576.684,00		1.640.099.586,00	2.000.921.494,92		
cessione materiali di scavo	-31.075.211,62	-31.075.211,62	viabilità complementare di collegamento	45.420.254,00	54.504.304,80					
viabilità di accesso	90.137.222,60	107.263.294,89	opere di mitigazione	62.493.153,00	74.991.783,60					
			impianti	22.405.750,00	26.886.900,00					
			sicurezza				57.219.778,00	69.808.129,16		
opere civili	556.486.956,88	668.123.768,90	opere civili	1.035.799.727,00	1.242.959.672,40	86%	1.697.319.364,00	2.070.729.624,08	64%	205%
espropri ed indennizzi	147.851.281,07	147.851.281,07	espropri ed indennizzi	250.605.503,00	250.605.503,00	69%	334.611.000,00	334.611.000,00	34%	126%
imprevisti	23.341.786,01	23.341.786,01	imprevisti	51.789.986,00	51.789.986,00	122%	848.127,00	848.127,00	-98%	-96%
spese tecniche generali	47.004.973,48	55.935.918,44	spese tecniche generali	88.042.977,00	105.651.572,40	87%	49.202.987,58	60.027.644,85	-44%	5%
			indagini geognostiche	1.000.660,00	1.200.792,00		12.200.000,00	14.884.000,00	1119%	
			bonifica bellica	528.667,00	634.400,40		2.400.000,00	2.928.000,00	354%	
			interferenze adeguamento sottoservizi	22.232.480,00	26.678.976,00		116.716.530,00	142.394.166,60	425%	
			progettazione				34.201.992,00	41.726.430,24		
somme a disposizione	218.198.040,56	227.128.985,52	somme a disposizione	414.200.273,00	436.561.229,80	90%	550.180.636,58	597.419.368,69	33%	152%
totale	774.684.997,44	895.252.754,42	totale	1.450.000.000,00	1.679.520.902,20	87%	2.247.500.000,58	2.668.148.992,77	55%	190%
			<i>due diligence</i>				3.000.000,00	3.660.000,00		
			rimborso promotore				7.500.000,00	9.150.000,00		
totale generale	774.684.997,44	895.252.754,42	totale generale	1.450.000.000,00	1.679.520.902,20	87%	2.258.000.000,58	2.680.958.992,77	56%	191%

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui progetti e sulla convenzione.

Allegato 5
Variazioni del costo dell'opera in percentuale

Variazioni del costo dell'opera in percentuale

All. n. 5

variazioni percentuali	bando di gara (ottobre 2006) sul progetto preliminare (giugno 2006)	convenzione (ottobre 2009) sul bando di gara (ottobre 2006)	progetto definitivo (giugno 2010) sul progetto preliminare (giugno 2006)	progetto definitivo (settembre 2010) sulla convenzione (ottobre 2009)	atto aggiuntivo (dicembre 2013) sul progetto definitivo (2010)	atto aggiuntivo (dicembre 2013) sulla convenzione (ottobre 2009)	atto aggiuntivo (dicembre 2013) sul progetto preliminare (giugno 2006)	progetto esecutivo (dicembre 2013) sul progetto definitivo (2010)
lavori e sicurezza	4%	-14%	12%	26%	1%	28%	14%	1%
somme a disposizione	21%	-20%	-9%	-6%	22%	15%	11%	-
totale	8%	-16%	7%	18%	6%	24%	13%	-
oneri finanziamento e rimborsi promotore	-	-	-	-	-	-45%	-	-
totale	8%	-15%	7%	16%	6%	23%	13%	-

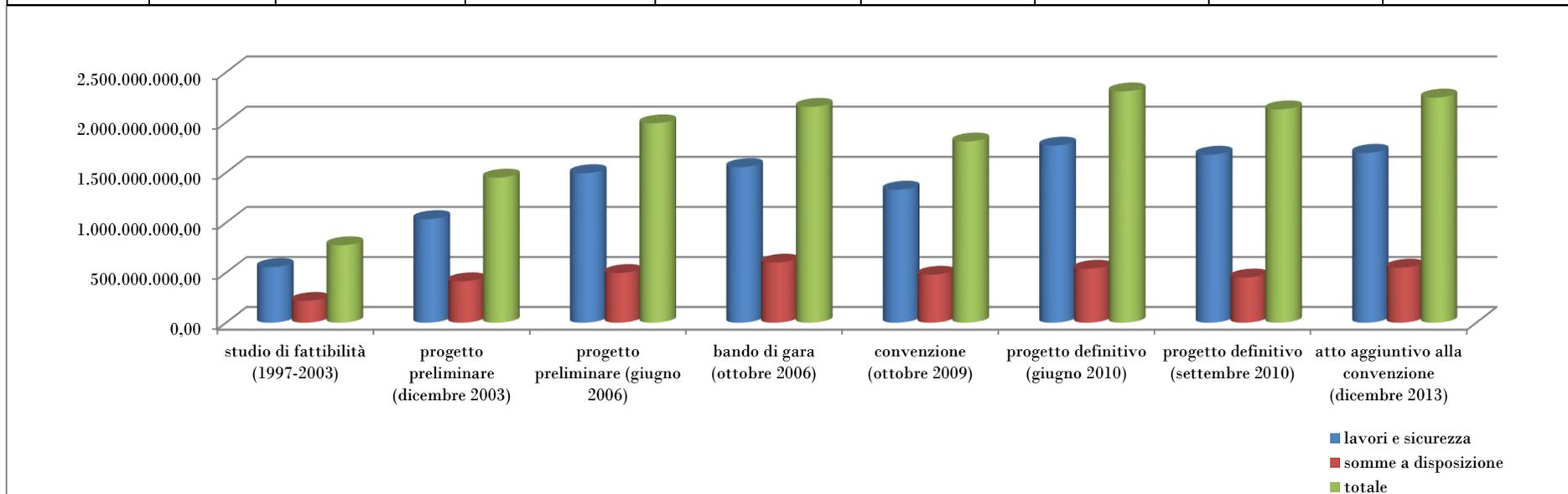
Fonte: elaborazione Corte dei conti sui progetti e sulla convenzione.

Allegato 6
Costo di costruzione dell'opera

Costo di costruzione dell'opera

All. n. 6

costi	studio di fattibilità (1997-2003)	progetto preliminare (dicembre 2003)	progetto preliminare (giugno 2006)	bando di gara (ottobre 2006)	convenzione (ottobre 2009)	progetto definitivo (giugno 2010)	progetto definitivo (settembre 2010)	atto aggiuntivo alla convenzione (dicembre 2013)
lavori e sicurezza	556.486.956,88	1.035.799.727,00	1.494.369.000	1.554.659.000	1.329.831.070	1.769.223.510	1.678.388.358	1.697.319.364
somme a disposizione	218.198.040,56	414.200.273,00	496.549.986	600.389.000	479.757.703	539.620.829	451.623.042	550.180.637
totale	774.684.997,44	1.450.000.000,00	1.990.918.986	2.155.048.000	1.809.588.773	2.308.844.339	2.130.011.400	2.247.500.001



Allegato 7
Contratti di subappalto al 15 settembre 2015

Contratti di subappalto al 15 settembre 2015
All. n. 7

anno	ditta	lavori	importo in euro	oggetto
2011	Costruzioni Miotti s.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	421.880,48	lavori alle opere civili nel campo base di Romano d'Ezzelino
2011	a.t.i. Mu.bre. costruzioni s.r.l. e Costruzioni generali Girardini s.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	736.066,05	lavori alle opere civili nel campo base di Mason
2011	Omega s.r.l.	OS 30 impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	143.851,64	lavori relativi agli impianti elettrici esterni, impianti telefonici e trasmissione dati e impianti di illuminazione del campo base di Romano d'Ezzelino
2011	Costruzioni generali Girardini s.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	3.099.704,48	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
totale 2011			4.401.502,65	
2012	Trevi s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	368.409,40	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi e pali trivellati in c.a.
2012	Consultecno s.r.l. - Costruzioni Guarda s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	1.680.856,77	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2012	a.t.i. Emi s.r.l. e Schiavo s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	2.800.596,72	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2012	a.t.i. Mu.bre. costruzioni s.r.l. e Ferro s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	2.852.032,33	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2012	Trevi s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	739.527,30	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi e pali trivellati in c.a.
2012	a.t.i. Emi s.r.l. e Schiavo s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	3.372.170,07	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2012	Schiavo s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	694.906,89	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
totale 2012			12.508.499,48	
2013	Costruzioni Miotti s.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	6.810.000,94	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2013	Trevi s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	1.456.802,95	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi e pali trivellati in c.a.
2013	Mu.bre. costruzioni s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	5.245.182,62	lavori stradali di movimento terra e conglomerati cementizi armati e noleggio a caldo
2013	a.t.i. Mu.bre. costruzioni s.r.l. e Ferro s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	3.242.654,93	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2013	Trevi s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	342.241,13	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi e pali trivellati in c.a.
2013	Co.ma.c. s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	97.752,00	lavori relativi all'esecuzione di tiranti e micropali

2013	a.t.i. Emi s.r.l. e Schiavo s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	3.517.356,70	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2013	Costruzioni generali Girardini s.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	3.466.991,35	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2013	Trevi s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	397.411,42	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi e pali trivellati in c.a.
2013	Eurogeo s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	873.800,00	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a.
2013	Eurogeo s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	904.457,25	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a.
2013	Trevi s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	519.811,42	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi e pali trivellati in c.a.
2013	Eurogeo s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	1.023.957,25	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a.
2013	Co.ma.c. s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	112.252,00	lavori relativi all'esecuzione di tiranti e micropali
totale 2013			28.010.671,96	
2014	Schiavo s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	1.353.423,78	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	Impresa Guarise Giovanni di Guarise Mauro e Leonardo s.n.c.	OG 6 acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	84.462,77	lavori civili per la risoluzione delle interferenze
2014	Impresa Guarise Giovanni di Guarise Mauro e Leonardo s.n.c.	OG 6 acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	110.968,00	lavori per opere irrigazione e posa in opera tubazioni
2014	Pettenon Umberto s.r.l.	OG 10 impianti per la trasformazione alta/media tensione	621.762,18	lavori civili per la risoluzione delle interferenze
2014	Costruzioni generali Girardini s.p.a.	OG 6 acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	422.998,10	lavori realizzazione acquedotto per la risoluzione delle interferenze
2014	a.t.i. Mu.bre. costruzioni s.r.l. e Ferro s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	3.419.942,30	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	Mu.bre. costruzioni s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	6.472.786,23	lavori stradali di movimento terra e conglomerati cementizi armati e noleggio a caldo
2014	Eurogeo s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	2.794.482,25	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a.
2014	Trevi s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	318.600,00	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a.
2014	Mill-A.R. well point s.a.s. di Artuso Simone & c.	OS 21 opere strutturali speciali	60.500,00	lavori per realizzazione di pozzi per dispersione acque
2014	Co.ma.c. s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	182.752,00	lavori relativi all'esecuzione di tiranti e micropali
2014	a.t.i. S.i.f. Società italiana fondazioni s.p.a. e O.s.g. opere specialistiche geotecniche s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	1.584.478,91	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a. e jetgrouting
2014	a.t.i. Trevi s.p.a. e Saos s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	5.811.835,80	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a., pali di fondazione e consolidamento con jetgrouting

2014	a.t.i. Angelo Mazzi costruzioni generali e ferroviarie s.r.l. e Tonoli impianti s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	109.653,87	lavori relativi alla demolizione e ripristino di tratti di binario e sistemazione impianto di segnalamento linea RFI Vicenza-Schio
2014	a.t.i. S.i.f. Società italiana fondazioni s.p.a. e O.s.g. opere specialistiche geotecniche s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	4.193.591,42	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a. e jetgrouting
2014	Costruzioni generali Girardini s.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	8.148.858,61	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	a.t.i. Mu.bre. costruzioni s.r.l. e Ferro s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	7.540.967,28	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	Schiavo s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	2.718.285,83	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	a.t.i. Trevi s.p.a. e Saos s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	7.315.768,88	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a., pali di fondazione e consolidamento con jetgrouting
2014	Impresa Esposito Mario	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	1.295.898,16	lavori stradali di movimento terra e conglomerati cementizi armati. Carico e trasporto del materiale smarino. Noleggio a caldo per servizi vari di cantiere
2014	Co.ma.c. s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	1.923.974,40	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	a.t.i. Serremar s.r.l. e C & F costruzioni s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	6.688.566,76	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	Emi s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	2.750.002,28	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	Beretta & C. s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	1.407.022,83	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	La.El. immobiliare s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	1.209.528,75	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	Inerti Valdagni s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	1.570.421,47	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2014	Pettenon Umberto s.r.l.	OG 10 impianti per la trasformazione alta/media tensione	1.098.262,76	lavori civili per la risoluzione delle interferenze
2014	Impresa Esposito Mario	OG 4 opere d'arte nel sottosuolo	1.805.631,02	lavori stradali di movimento terra e conglomerati cementizi armati. Carico e trasporto del materiale smarino. Noleggio a caldo per servizi vari di cantiere
totale 2014			73.015.426,64	
2015	impianti elettrici Telefonici S.i.m.e.t. s.r.l.	OG 10 impianti per la trasformazione alta/media tensione	350.330,88	lavori risoluzione interferenze con sottoservizi
2015	a.t.i. Serremar s.r.l. e C & F costruzioni s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	7.332.966,76	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2015	a.t.i. Trevi s.p.a. e Saos s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	7.721.809,93	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a., pali di fondazione e consolidamento con jetgrouting
2015	Impresa Esposito Mario	OG 4 opere d'arte nel sottosuolo	2.063.760,52	lavori stradali di movimento terra e conglomerati cementizi armati. Carico e trasporto del materiale smarino. Noleggio a caldo per servizi vari di cantiere

2015	Costruzioni Santangelo s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	8.553.911,06	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2015	a.t.i. Brussi costruzioni s.r.l. e Superbeton s.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	14.036.907,92	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2015	a.t.i. Impresa costruzioni fratelli Gallo s.r.l. e Biasuzzi cave s.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	11.384.058,53	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2015	Co.ma.c. s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	2.124.774,40	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2015	Costruzioni generali Girardini s.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	8.939.658,61	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2015	Progetto costruzioni s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	551.230,70	lavori stradali vari di getto calcestruzzi, montaggio e assemblaggio ferro lavorato e casseforme per getti di calcestruzzo
2015	Impresa Adinolfi Giovanni s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	2.148.431,05	lavori stradali di movimento terra ed esecuzione scavi e rilevati
2015	Ro.Mal.Cos. S.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	2.748.917,75	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2015	Costruzioni Santangelo s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	9.284.483,50	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2015	Progetto costruzioni s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	895.358,84	lavori stradali vari di getto calcestruzzi, montaggio e assemblaggio ferro lavorato e casseforme per getti di calcestruzzo
2015	a.t.i. Serenissima costruzioni s.p.a. - Perruolo inerti s.r.l. - Geoservice s.r.l. - Esposito costruzioni s.r.l.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	19.011.527,90	lavori stradali vari di movimento terra e conglomerati cementizi armati e opere specialistiche di fondazione
2015	a.t.i. Ge.co.s. s.r.l. (capogruppo) - Nuova cogesi s.r.l. (mandante)	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	2.301.599,89	lavori stradali vari di movimento terra
2015	a.t.i. Trevi s.p.a. e Saos s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	8.265.372,08	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a., pali di fondazione e consolidamento con jetgrouting
2015	Pagano Ascolillo energy and technology s.p.a.	OS 10 segnaletica stradale non luminosa	2.996.321,14	lavori relativi all'esecuzione di segnaletica orizzontale e verticale necessaria per le deviazioni provvisorie, scambi di carreggiate, segnaletica varia di cantiere e servizio di assistenza alla segnaletica
2015	Preve costruzioni s.p.a.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	13.548.463,19	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2015	Eurogeo s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	6.002.240,59	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a.
2015	Impresa Esposito Mario	OG 4 opere d'arte nel sottosuolo	3.573.493,73	lavori stradali di movimento terra e conglomerati cementizi armati. Carico e trasporto del materiale smarino. Noleggio a caldo per servizi vari di cantiere
2015	Perforaciones e instalaciones Ferrer s.l.	OS 21 opere strutturali speciali	313.061,29	lavori per la realizzazione di pozzi di emungimento acque di falda
2015	Impresa Crestani Gilberto e & C. s.n.c.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	394.064,40	lavori di movimento terra e conglomerati cementizi armati
2015	Motedil 2000 s.r.l.	OG 6 acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	2.569.579,50	lavori di risoluzione delle interferenze con sottoservizi acquedotti e fognature

2015	a.t.i. Trevi s.p.a. e Saos s.p.a.	OS 21 opere strutturali speciali	8.860.743,93	lavori relativi all'esecuzione di diaframmi in c.a., pali di fondazione e consolidamento con jetgrouting
2015	Co.ma.c. s.r.l.	OS 21 opere strutturali speciali	479.108,00	lavori relativi all'esecuzione di tiranti e micropali
2015	Pettenon Umberto s.r.l.	OG 10 impianti per la trasformazione alta/media tensione	366.303,08	lavori di risoluzione delle interferenze con sottoservizi
2015	Rubini s.a.s. di Rubini Mirko & C.	OG 3 strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	592.325,69	lavori stradali vari di movimento terra e conglomerati cementizi armati, getto di calcestruzzi, montaggio e assemblaggio ferro lavorato e casseformi per getti di calcestruzzo
totale 2015			147.410.804,86	
totale complessivo			265.346.905,59	
totale lavori			1.697.319.364,00	
percentuale subappalti sul totale dei lavori			16%	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di Superstrada Pedemontana veneta s.r.l.

Allegato 8
Situazione contabile dei lavori

Situazione contabile dei lavori

All. n. 8

capitolo 7147																	totale finanziamenti	totale pagamenti
piano gestionale		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
1	competenza	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.640.027	20.658.275	17.953.609		17.653.842	11.971.775	11.994.884	11.994.884	257.475.221	
	cassa	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.658.275	20.640.027	20.658.275	17.953.609	38.611.884	17.653.842	11.971.775	11.994.884			
	pagato	20.658.275	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38.611.884	17.653.842	11.971.775	0			88.895.776
2	competenza													20.500.000	130.000.000	219.500.000	370.000.000	
	cassa													20.500.000				
	pagato													20.500.000				20.500.000
84	competenza												6.853.903,85	62.832.792				
	cassa												6.851.903,85	62.832.792				
	pagato												6.853.903,85	62.832.792				
																	627.475.221	179.082.472

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze.

