



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 dicembre 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario Relatore
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario Relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante "*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*" (cd. legge obiettivo);

VISTA la delibera CIPE n. 121/2001, recante "*Legge obiettivo*": *1° programma delle infrastrutture strategiche*";

VISTA la deliberazione n. 21/SSRRCO/INPR/2019 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo hanno approvato il documento relativo alla "*Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2020*";

VISTA la deliberazione n. 1/SEZAUT/2020/INPR con la quale la Sezione delle autonomie ha approvato la programmazione dei controlli per l'anno 2020;

VISTA la deliberazione n. 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il proprio programma di attività che comprende l'indagine/referto sullo stato di avanzamento e di esecuzione dei lavori per la realizzazione della "Superstrada Pedemontana Veneta";

VISTE le note istruttorie prot. n. 2435 del 5.5.2020 e n. 4605 del 16.9.2020, riscontrate dalla Regione del Veneto con note prot. n. 215519 del 1.6.2020, n. 217122 del 3.6.2020, n. 222308 del 5.6.2020, n. 417057 del 30.9.2020, n. 507606 del 27.11.2020 e n. 521600 del 7.12.2020;

CONSIDERATO che in data 3.12.2020 si è svolto il contraddittorio con la Regione del Veneto, rappresentata, su delega del Presidente della Giunta regionale, dal Direttore dell'Area Infrastrutture e Lavori Pubblici-Struttura di Progetto Superstrada Pedemontana Veneta, Ing. Elisabetta Pellegrini, e dal direttore dell'Area Risorse Strumentali, Dott. Luigi Masullo;

CONSIDERATO che il controllo di gestione svolto riguarda un'infrastruttura di natura strategica, sulla quale la Regione del Veneto esercita le funzioni di amministrazione concedente;

CONSIDERATO altresì che dal controllo di gestione sull'infrastruttura di rilevanza strategica emergono molteplici profili tecnici e finanziari d'interesse per il MIT;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 66/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITI i Magistrati relatori, Referendari Fedor Melatti e Chiara Bassolino;

DELIBERA

di approvare l'allegata relazione concernente il controllo/referto sullo stato di avanzamento e di esecuzione dei lavori per la realizzazione della "Superstrada Pedemontana Veneta".

Rimette all'Amministrazione regionale l'adozione delle misure consequenziali, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Copia della presente delibera è trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Presidente della Giunta regionale del Veneto e al Consiglio regionale del Veneto.

Copia della presente delibera è trasmessa anche al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2020.

I Magistrati relatori
f.to digitalmente Fedor Melatti

Il Presidente
f.to digitalmente Salvatore Pilato

f.to digitalmente Chiara Bassolino

Depositata in Segreteria il 18 dicembre 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

**CONTROLLO-REFERTO
SULLO STATO DI AVANZAMENTO E DI
ESECUZIONE DEI LAVORI PER LA REALIZZAZIONE
DELLA "SUPERSTRADA PEDEMONTANA VENETA"**

Approvato con deliberazione n. 182/2020/GEST



CORTE DEI CONTI

MAGISTRATI RELATORI:

Referendario Fedor MELATTI

Referendario Chiara BASSOLINO

FUNZIONARI REVISORI:

Caterina BORELLA

Annalisa DE CESARE

Marzia SULZER

Alessandra TORRESAN

EDITING:

Dino VOLPATO

INDICE

Premessa.....	I
La sintesi delle conclusioni all'esito del controllo nell'anno 2020	II
1 Il complesso <i>iter</i> della concessione	1
2 Le criticità emerse dai precedenti referti della Corte dei conti	7
3 Lo stato di avanzamento dei lavori.....	12
4 Modalità di remunerazione del concessionario e apertura delle prime tratte	39
5 Il meccanismo di riversamento dei pedaggi nel TAC e negli Accordi attuativi per l'apertura e l'esercizio anticipati	50
6 Obbligo del conto giudiziale	58
7 L'evoluzione del contributo pubblico	60
8 L'assoggettabilità ad Iva del contributo pubblico.....	62
9 Valutazioni conclusive e raccomandazioni.....	65

Premessa

Nella programmazione delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, approvata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con deliberazione n. 21/2020/INPR - anche sotto il profilo del comune interesse di più sezioni e delle analisi intersettoriali di finanza pubblica, da svolgere con eventuale intesa con altre Sezioni regionali o centrali della Corte dei conti - è stato inserito il controllo sulla realizzazione della "Superstrada Pedemontana Veneta" sulla quale le Sezioni riunite hanno già riconosciuto l'opportunità di un coordinamento e di un raccordo nelle forme e nei modi indicati nella deliberazione 21/SSRRCO/QMIG/18, in considerazione dell'appartenenza alla categoria delle infrastrutture strategiche nella cornice normativa aperta dalla legge cd. Obiettivo e revisionata fino alla più recente disciplina cd. Sblocca-cantieri.

Pertanto, il referto inerente il controllo di gestione per l'anno 2020 sullo stato di avanzamento e di esecuzione dei lavori per la realizzazione della superstrada a pedaggio denominata "Pedemontana Veneta" si colloca in una prospettiva di continuità cronologica ed economico-finanziaria con il controllo esercitato dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la quale ha approvato in tempo anteriore le deliberazioni n. 18/2015/G del 30 dicembre 2015, n. 13/2016/G del 9 novembre 2016, n. 5/2018/G del 21 marzo 2018 e n. 2/2020/G del 30 aprile 2020 con le allegate relazioni che hanno riscontrato la sussistenza di numerose criticità.

A seguito del rientro della Regione del Veneto nella gestione dell'infrastruttura con decorrenza dal 1° gennaio 2017¹, la competenza territoriale sulla programmazione e sullo svolgimento dei nuovi controlli ² è stata riconosciuta a questa Sezione regionale.

¹ Con D.P.C.M. del 31 luglio 2009 è stato dichiarato lo stato di emergenza nel settore del traffico nel territorio delle Province di Treviso e Vicenza. Con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3802 del 15 agosto 2009 è stato nominato il Commissario Delegato per l'emergenza nel settore del traffico e della mobilità nell'area interessata dall'opera al quale sono state affidate tutte le iniziative finalizzate alla sollecita realizzazione delle opere e attribuita la competenza ai fini dell'adozione di tutti gli atti di gara (i rapporti tra il commissario e la Regione del Veneto sono stati regolati mediante un Protocollo di intesa, approvato con DGR n. 2847 del 29 settembre 2009). Con D.P.C.M. del 1° dicembre 2014 il regime emergenziale è stato, da ultimo, prorogato fino al 31 dicembre 2016.

² SSRRCO_21_2018_QMIG. In particolare, nella suddetta deliberazione si afferma che: "In considerazione del rientro, a decorrere dal 1° gennaio 2017, della Regione Veneto nella gestione dell'infrastruttura e delle profonde modifiche della situazione venutesi a maturare successivamente alla cessazione della gestione commissariale (procedura di revisione della concessione e nuovo atto convenzionale della regione con il concessionario), spetta, invece, alla Sezione regionale di controllo la competenza in ordine alla programmazione di nuove indagini sulla gestione della superstrada Pedemontana veneta, salva la necessità - attesa la rilevanza del finanziamento statale e l'inserimento di tale opera nella delibera CIPE n. 121 del 2001 (c.d. Programma infrastrutture strategiche) - di un momento preliminare di coordinamento tra le diverse articolazioni della Corte, definito sia in sede di programmazione generale dell'attività di controllo, sia in momenti successivi, attraverso un opportuno raccordo dei Presidenti delle sezioni centrali e regionali di controllo."

La sintesi delle conclusioni all'esito del controllo nell'anno 2020

1. I vantaggi conseguiti con il TAC (Terzo Atto Convenzionale) ed il quadro delle criticità attuali e/o permanenti

L'esito delle analisi e degli approfondimenti svolti nel controllo del 2020 rende alquanto manifesto che il pregresso assetto negoziale, definito con la convenzione del 2009 e l'atto aggiuntivo del 2013, ha generato una situazione di grave stallo nell'esecuzione dei lavori, da imputare principalmente alla difficoltà del concessionario di reperimento dei finanziamenti mediante l'accesso al credito bancario. Inoltre, il medesimo assetto negoziale esponeva la Regione a un potenziale ingente esborso patrimoniale in favore del concessionario, discendente dal meccanismo di riequilibrio economico-finanziario fissato nei patti contrattuali.

Pertanto, con la stipulazione nel 2017 del TAC (Terzo Atto Convenzionale), la Regione ha rideterminato l'assetto negoziale ricorrendo all'aumento del contributo pubblico, il quale ha consentito di conseguire effetti di rilevanza positiva, consistenti - in primo luogo - nell'accelerazione dei tempi di esecuzione dei lavori, i quali sono progrediti in percentuali significative rispetto all'anteriore situazione di stallo.

Inoltre, allo stato delle acquisizioni istruttorie il TAC ha realizzato diversi effetti economico-finanziari di reciproco vantaggio sul pregresso assetto negoziale, tra i quali: lo sblocco del closing finanziario per il concessionario con la connessa - già evidenziata - accelerazione dei tempi di esecuzione dei lavori, il miglioramento dei saldi programmati nel sinallagma contrattuale e nel complessivo equilibrio economico-finanziario del partenariato pubblico-privato, la definizione dell'attività espropriativa anche nei diffusi e complessi profili contenziosi.

Tuttavia, dall'analisi della documentazione acquisita nella medesima attività istruttoria sono emerse molteplici aree di criticità gestionale, alcune contrassegnate da tratti di continuità e di omogeneità con gli elementi istruttori già presenti nei referti anteriori, altre invece qualificate da profili di novità e di attualità.

La rilevazione delle criticità gestionali, considerate singolarmente e complessivamente, induce la Sezione ad esprimere una serie coordinata di raccomandazioni orientate alla necessità che l'Amministrazione regionale proceda alla ri-valutazione dei profili di economicità e di congruità contrattuale, correlati all'aggiornamento delle situazioni di fatto

e di diritto, le quali possono produrre un impatto significativo sullo sviluppo dell'equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio.

2. I tempi contrattuali nella esecuzione delle opere

Nonostante la rilevante accelerazione dei tempi di esecuzione contrattuale dei lavori, a superamento della pregressa situazione di stallo, alla data dell'11 settembre 2020 è scaduto il termine di conclusione delle opere previsto nel TAC e la Pedemontana Veneta non è ancora completata in tutte le sue parti. Le vigenti previsioni negoziali prevedono l'applicazione di sanzioni pecuniarie da computare sul periodo di ritardo.

Nell'ultimo crono-programma prodotto per la stima dei tempi necessari alla conclusione dei lavori fino all'ultima tratta, il concessionario ha indicato il termine del 6 febbraio 2022 per il completamento di tutte le opere incluse nei progetti esecutivi.

Nonostante il complessivo ritardo contrattuale, dal mese di giugno 2019, con tempi anticipati sull'entrata in esercizio dell'intera infrastruttura, sono state aperte tre tratte funzionali, sulle quali il concessionario riscuote i pedaggi e trattiene gli incassi imputandoli a titolo di pagamento da parte della Regione del canone di disponibilità, secondo le previsioni dei singoli atti aggiuntivi adottati in deroga al TAC, salvo l'obbligo di resa del conto giudiziale (v. infra-punto n.4).

La Sezione raccomanda, pertanto, all'Amministrazione regionale di procedere all'adozione di misure organizzative di rafforzamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio dei tempi di completamento delle opere, valutando contestualmente la sussistenza dei presupposti contrattuali per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie da ritardo e di eventuali cause di giustificazione da riconoscere in favore del concessionario.

3. La congruità economica del TAC e l'attuale attendibilità del piano traffico allegato

Con la sottoscrizione del TAC il saldo finanziario presunto in favore della Regione è stimato, al termine dei 39 anni di gestione, in circa € 143 milioni. Tuttavia, se nel computo delle componenti finanziarie si includono anche i contributi erogati dallo Stato (pari a € 614 milioni), da considerare quali esborsi gravanti sulla finanza pubblica allargata, il saldo diviene negativo (- 471 milioni €).

Il saldo previsto è comunque migliorativo rispetto all'esposizione finanziaria presunta per la Regione, derivante dal meccanismo di riequilibrio previsto dall'allegato 2 all'atto aggiuntivo 2013 alla convenzione 2009, che è stato revisionato con la sottoscrizione del TAC. L'attività istruttoria svolta dalla Sezione ha consentito di verificare che, nell'ambito del TAC, sussistono alcuni profili di attuale criticità economico-finanziaria che concernono -da un lato- gli esborsi monetari posti a carico della Regione a titolo di canone di disponibilità e - dall'altro- gli introiti a favore della stessa, derivanti dai pedaggi, i quali costituiscono le entrate patrimoniali spettanti alla Regione per effetto dello stesso TAC.

Per quanto concerne gli esborsi monetari a carico della Regione, gli importi che la stessa sarà chiamata a corrispondere nel corso dei 39 anni di gestione non sono suscettivi di stima certa nel loro esatto ammontare, poiché la precisa determinazione è rimessa alla formula di cui all'allegato G del TAC, che riprende valori incerti, come il tasso di inflazione annuo, ancora non divenuto oggetto di pubblicazione da parte dell'ISTAT.

Per quanto riguarda -invece- la stima attendibile degli introiti provenienti dai pedaggi integralmente spettanti alla Regione, l'esito degli approfondimenti istruttori -avallati dal contenuto del contraddittorio finale- consente di individuare alcuni fattori che conferiscono instabilità ed incertezza alle stime di traffico allegato al TAC, con particolare riferimento:

a) alle previsioni dei tempi di realizzazione delle interconnessioni con le autostrade A4, A31 e A27;

b) alla sospensione dal quadro economico di alcune opere complementari, le quali pertanto sono allo stato degli oneri contrattuali escluse dal complesso dei lavori di realizzazione della "Pedemontana Veneta" in corso di realizzazione;

c) alla modifica della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km/h, non ancora conseguita dalla Regione, allo stato degli atti e delle informazioni acquisite in istruttoria.

Le tre condizioni appena menzionate sono contraddistinte da specifici profili d'incertezza temporale, i quali sono stati confermati dallo svolgimento delle attività di controllo; ma tutti i profili d'incertezza accertati in istruttoria non sono stati presi in adeguata considerazione nel piano del traffico allegato al TAC.

Su tali aree di criticità afferenti alla congruità economica del TAC e all'attendibilità del piano traffico, la Sezione esprime la raccomandazione di un attento e puntuale monitoraggio di tutte le condizioni "*in itinere*", che assumono rilevanza incidente sull'assetto negoziale.

3.1. La realizzazione delle opere d'interconnessione autostradale (A4, A31, A27)

Dall'esame dello stato di avanzamento dei lavori e dai contenuti delle stime di traffico allegate al TAC emerge che la piena funzionalità della "Pedemontana Veneta" presuppone la interconnessione diretta con le autostrade A4, A31 e A27.

Ciò nonostante, la realizzazione dell'interconnessione della "Pedemontana Veneta" con la A4 non rientra nel progetto in corso di realizzazione con obblighi contrattuali per il concessionario, poiché tale componente d'opera è invece di competenza del diverso soggetto d'impresa, concessionario dell'autostrada A4 Brescia-Padova.

Peraltro, la realizzazione dell'interconnessione è oggetto di complesse questioni, le quali comportano un notevole ritardo nella esecuzione dei lavori, il cui completamento è allo stato degli atti indicato nel mese di giugno 2023, con ampi margini d'incertezza, i quali evidenziano comunque un palese disallineamento dai tempi previsti per la messa in esercizio della "Pedemontana Veneta" (allo stato degli atti, febbraio 2022).

Il difetto d'interconnessione con l'A4 e/o il disallineamento dei tempi di realizzazione del raccordo rispetto all'entrata in esercizio della "Pedemontana Veneta" giustifica la previsione della diminuzione da computare nella misura del 13% circa sulle stime di traffico contenute nell'allegato F al TAC, secondo quanto riportato in uno studio specificamente commissionato dalla Regione nel 2019.

3.2. La sospensione di alcune opere complementari

Ad avviso della Sezione, sull'attuale attendibilità e sulla congruità economica delle stime di traffico contenute nell'allegato F al TAC incide anche la previsione negoziale della sospensione di alcune opere complementari, confermata dagli esiti dell'istruttoria.

La attuale esclusione dal quadro economico di alcune delle opere complementari connesse alla realizzazione della "Pedemontana Veneta" si desume dalla espressa previsione dell'art. 2, comma 4, del TAC secondo il quale *"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 con conseguente revisione del Piano Economico Finanziario, la realizzazione di opere complementari all'asse della Superstrada temporaneamente sospese che, pur rientranti nella concessione, non trovano copertura nell'attuale quadro economico, ovvero la progettazione di ulteriori opere di viabilità comunque connesse e funzionali all'assetto del sistema viario complessivo"*.

Viceversa, le stime di traffico allegate al TAC esprimono un quadro previsionale fondato sulla realizzazione integrale della "Pedemontana Veneta", comprensiva di tutte le opere

complementari, nonostante la sospensione temporanea dal quadro economico di alcune delle stesse.

3.3. La variazione in aumento della velocità di percorrenza

Dalle acquisizioni istruttorie emerge che la Regione ha avviato le necessarie interlocuzioni con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la riclassificazione dell'infrastruttura in autostrada, al fine di assicurare la continuità del regime regolatorio del limite di velocità sulle infrastrutture stradali direttamente connesse in una unica rete nazionale e di aumentare la sicurezza degli utenti.

Tuttavia, allo stato degli atti, non risulta ancora definita la richiesta di riclassificazione infrastrutturale con la conseguente modifica in aumento della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km/h, nonostante che il piano traffico allegato al TAC sia stato elaborato sul presupposto della ammissione alla maggiore velocità di percorrenza.

3.4. Il quadro delle criticità sulle stime di traffico e sulla congruità economica dell'equilibrio finanziario

Qualora la messa in esercizio della "Pedemontana Veneta" avvenga in conformità alle attuali previsioni delle stime di traffico allegate al TAC ed in difetto di avveramento delle tre situazioni incerte appena descritte (3.1. *realizzazione delle opere d'interconnessione autostradale*; 3.2. *sospensione di alcune opere complementari*; 3.3. *aumento della velocità di percorrenza*; le quali si considerano tutte già avverate nelle stime di traffico presupposte dal TAC), la struttura sinallagmatica recepita nel nuovo assetto negoziale espone la Regione al rischio di maggiori esborsi finanziari per la divaricazione della forbice economica tra l'obbligo di pagamento del canone di disponibilità ed il diritto all'incasso integrale dei pedaggi.

Pertanto, sui profili di rilevanza economico-finanziaria esaminati per la capacità d'impatto sull'equilibrio contrattuale, la Sezione raccomanda alla Regione di procedere ad un'approfondita verifica sull'attuale attendibilità delle stime di traffico allegate al TAC, anche al fine di adeguare i dati previsionali all'avveramento di situazioni di fatto, che presentano -allo stato degli atti- un significativo margine d'incertezza incidente sul valore dell'investimento e sull'idoneità dell'opera a generare i corrispondenti flussi di cassa. Le attività di verifica devono comprendere il monitoraggio delle situazioni "in itinere".

4. L'obbligo del concessionario di resa del conto giudiziale

Gli approfondimenti istruttori hanno consentito di accertare la qualifica di “agente contabile” assunta dal concessionario di “Pedemontana Veneta” per effetto di un espresso provvedimento adottato dalla Regione, che ha incluso la gestione dell’infrastruttura nell’ambito delle proprie gestioni contabili.

Pertanto, al fine dell’adempimento dell’obbligo contabile posto a garanzia della trasparenza della finanza pubblica, la Regione ha sollecitato il concessionario a procedere in tempi brevi al deposito dei conti giudiziali relativi alle annualità 2019 e 2020 per la gestione degli incassi nelle tratte di percorrenza già in esercizio.

5. Il diritto della Regione al rimborso dell’IVA indebitamente versata al concessionario per l’importo di € 20.147.000

Nello svolgimento dell’attività istruttoria, a seguito di apposito approfondimento documentale, è emerso un versamento IVA non dovuto da parte della Regione al concessionario per l’importo di circa € 20 milioni, a valere su una quota del contributo statale.

A seguito di verifiche interne la Regione ha confermato il versamento al concessionario di un importo di IVA pari a € 20.147.000 risultata successivamente non dovuta ed ha manifestato la volontà di procedere con immediatezza ad iniziative di recupero del pagamento indebito.

6. Il contenzioso

Dalle risultanze istruttorie emerge che la Regione ha definito con atto transattivo il complesso contenzioso civile ed amministrativo con la società Pedemontana Veneta Spa in liquidazione e con Salini-Impregilo, nel frattempo divenuta Webuild, per il riconoscimento delle spese di progettazione liquidate in € 7.500.000 in favore del soggetto promotore non aggiudicatario della procedura di gara.

Le acquisizioni istruttorie, integrate dall’esito del contraddittorio, hanno anche consentito di verificare che la Regione ha già provveduto ad espletare le iniziative di tutela sollecitate nei precedenti referti sui profili finanziari inerenti al pregresso assetto negoziale, poi modificato con la sottoscrizione del TAC.

7. Le raccomandazioni sulle attività di verifica e di monitoraggio contrattuale

Pertanto, all'esito delle articolate e complesse attività istruttorie svolte nell'espletamento del controllo di gestione e sul fondamento dei riscontri del contraddittorio, la Sezione:

- raccomanda all'Amministrazione regionale di procedere all'adozione di misure organizzative di rafforzamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio dei tempi di completamento delle opere, valutando contestualmente la sussistenza dei presupposti contrattuali per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie da ritardo, salvo l'accertamento motivato di eventuali cause di giustificazione da riconoscere in favore del concessionario;
- raccomanda alla Regione di procedere ad un'approfondita verifica sull'attuale attendibilità delle stime di traffico allegate al TAC, anche al fine di adeguare i dati previsionali all'avveramento di situazioni di fatto, che presentano -allo stato degli atti- un significativo margine d'incertezza incidente sul valore dell'investimento e sull'idoneità dell'opera a generare i corrispondenti flussi di cassa, con estensione delle attività di verifica al monitoraggio delle situazioni "*in itinere*";
- raccomanda la vigilanza sull'esatto e tempestivo adempimento dell'obbligo di resa del conto giudiziale gravante sul concessionario sulla gestione delle tratte già in esercizio, a garanzia della trasparenza della finanza pubblica;
- raccomanda la tempestività nelle iniziative di recupero nei confronti del concessionario dell'importo di € 20.147.000 indebitamente liquidato a titolo di IVA non dovuta sulla quota di contributo finanziata per la realizzazione dell'opera.

1 Il complesso *iter* della concessione

La Pedemontana è una superstrada a pedaggio che comprende circa 94 Km di asse principale e 68 Km di opere complementari nell'ambito delle province di Treviso e Vicenza. Il primo progetto dell'opera fu inserito nel Piano regionale dei trasporti della Regione con provvedimento del Consiglio regionale n. 1047 del 23 febbraio 1990.

Dopo un primo accordo-quadro sottoscritto tra Governo e Regione in data 1° agosto 1997, seguì quello del 9 agosto 2001 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e la Regione con il quale quest'ultima, a fronte del trasferimento delle risorse stanziare con la Legge finanziaria per il 1999, si impegnò ad attivare le procedure per la realizzazione dell'opera, integrando gli stanziamenti pubblici già assegnati e quelli che si sarebbero resi necessari.

Con la legge 23 dicembre 2000, n. 388 *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”*, all'art. 145, comma 75, fu previsto che l'infrastruttura potesse essere realizzata anche come superstrada, con conseguente applicazione del pedaggiamento e della concessione di costruzione e gestione.

La delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 12134, individuò la Pedemontana Veneta tra gli interventi di infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale finanziati dalla legge obiettivo.

Il 18 giugno 2002 fu costituita tra alcune concessionarie autostradali ed istituti di credito³ la società Pedemontana Veneta S.p.A., per la realizzazione e la gestione della superstrada, nella (sola) tratta compresa tra la A31 e la A27.

A dicembre 2002 la Regione avviò la gara di concessione, successivamente annullata dal TAR del Veneto⁴.

Il 24 ottobre 2003 fu stipulata un'intesa generale quadro tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione, 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 2003, presentò una nuova proposta per la più lunga tratta tra Spresiano e Montecchio Maggiore, compresa fra la A4, ad Ovest della A31, e la A27.

Il 29 gennaio 2004, fu pubblicato l'avviso pubblico per la ricerca di altri interessati.

³ Autostrade S.p.A. (38%), Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A. (37%), Autovie venete S.p.A. (10%), Banca antoniana popolare veneta S.c.p.a.r.l. (5%), Cardine banca S.p.A. (5%), poi San Paolo Imi, e CariVerona banca S.p.A. (5%), poi Unicredit.

⁴ TAR Veneto, dispositivo di sentenza n. 28/2003 e successiva sentenza n. 680/2004.

Non essendovi altre proposte, fu valutata positivamente dalla Regione quella della suddetta società e l'opera fu dichiarata di pubblico interesse, determinando la copertura finanziaria dei contributi in conto capitale ed in conto esercizio.

Il progetto preliminare della "Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta" fu approvato, con prescrizioni e raccomandazioni, con la deliberazione CIPE n. 96 del 29 marzo 2006, con contestuale riconoscimento della compatibilità ambientale dell'opera. Con il medesimo provvedimento fu individuato nella Regione il soggetto aggiudicatore per l'affidamento dell'opera in concessione sulla base del progetto preliminare e del piano economico finanziario⁵.

Nel 2006 la Giunta regionale bandì una procedura di *project financing*, prevedendo un importo dell'investimento di € 2.155.048.000,00⁶.

A seguito di un complesso contenzioso definito con sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3944/2009⁷, la procedura di gara fu definitivamente aggiudicata nel 2009 all'associazione temporanea di imprese costituita dal Consorzio Stabile SIS scpa e Itinere Infraestructuras.

⁵ Al punto 1.3 (comma 2) della deliberazione viene, altresì, stabilito che "la Regione provvederà a quantificare puntualmente nel bando di gara e nel suddetto piano economico-finanziario il volume di investimenti al momento sviluppabile con i limiti di impegno disposti a proprio favore con il decreto ministeriale 20 settembre 2002, meglio specificato in premessa, in modo che - qualora il contributo pubblico alla realizzazione dell'opera risultasse superiore a quello ora preventivato - la concorrenza valga ad ottimizzare gli altri elementi previsti per l'aggiudicazione".

⁶ 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 e, se dovuto, anche un contributo in conto esercizio pari a € 10.199.000, 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 altresì 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.

⁷ La procedura era articolata in due fasi. Alla seconda fase furono ammesse a partecipare l'ATI SIS e il Promotore (al quale si erano associate, nel frattempo, altre imprese, tra le quali Impregilo che aveva assunto il ruolo di capogruppo mandataria). Nel corso di tale fase l'ATI SIS presentò un'offerta di ribasso del 25% sia del contributo in conto capitale sia di quello in conto esercizio, già in precedenza ridotti del 5%, nonché un'ulteriore estensione dell'esenzione da pedaggio fino a 21 chilometri. All'esito della procedura negoziata l'ATI SIS ottenne 100 punti e l'ATI Impregilo 0 punti. L'ATI SIS fu quindi dichiarata aggiudicataria provvisoria e presentò il piano economico-finanziario, che fu riconosciuto congruo.

L'ATI Impregilo, informata della facoltà di avvalersi del diritto di prelazione, decise di esercitare tale diritto, adeguando la propria offerta a quella dell'ATI SIS. In seguito, la Giunta regionale approvò gli esiti della procedura di gara per l'individuazione del soggetto aggiudicatario della concessione, affidandola all'ATI Impregilo.

Avverso tale aggiudicazione l'ATI SIS propose ricorso dinanzi al Tar Veneto che, accogliendo il ricorso incidentale a sua volta proposto dall'ATI Impregilo, annullò l'ammissione dell'ATI SIS alla gara. L'ATI SIS propose, dunque, appello al Consiglio di Stato che con sentenza n. 3944/2009, riformando la sentenza del TAR, accolse il ricorso di primo grado.

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 al 2016. Conseguentemente, 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. A tal fine, fu previsto che il commissario provvedesse, anche in deroga alle previsioni della delibera CIPE di approvazione del progetto preliminare, all'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 fu, quindi, sottoscritta dal commissario e dall'ATI SIS in data 21 ottobre 2009. Il 23 luglio 2010, fu altresì firmato il protocollo di legalità tra le Prefetture di Vicenza e di Treviso, il commissario e il concessionario.

Il 20 settembre 2010, con decreto n. 10, il commissario approvò il progetto definitivo, per un importo complessivo di € 2.130.011.400,00, con la previsione dell'aggiornamento del piano economico-finanziario contestualmente al completamento della progettazione esecutiva. Nel decreto si dava atto che per alcune opere si sospendeva l'approvazione del progetto definitivo, seppur erano ricomprese nel costo complessivo dell'opera.

Il 25 febbraio 2011, la società di progetto Superstrada Pedemontana veneta s.r.l. subentrò all'ATI SIS.

Con il D.L. 21 giugno 2013, n. 69, l'intervento fu oggetto di un finanziamento pubblico aggiuntivo di € 370.000.000,00.

Il 10 dicembre 2013, con deliberazione n. 2260, la Giunta regionale approvò lo schema di atto aggiuntivo alla convenzione del 2009.

L'atto aggiuntivo, sottoscritto il 18 dicembre 2013, prevedeva:

- l'adozione di un nuovo PEF e di una nuova procedura di riequilibrio dello stesso dettata nell'Allegato 2. In particolare, si prevedeva che la remunerazione del concessionario avvenisse tramite i proventi da pedaggi. Nel caso in cui, tuttavia, tali proventi fossero risultati inferiori a quelli previsti nel PEF, il concedente si impegnava a garantire il

mantenimento dell'equilibrio mediante la proroga della concessione oppure, al di sopra di una certa soglia, mediante la *“ridefinizione degli importi dei contributi pubblici, nonché delle relative modalità di erogazione”*⁸.

- l'aggiornamento del contributo in conto costruzione da € 173.671.875,00 ad € 614.910.000,00⁹;

- l'aggiornamento delle modalità di erogazione del canone di disponibilità complessivo di € 436.007.250,00 (medesimo canone previsto dalla convenzione originaria), in 30 rate semestrali costanti piuttosto che in 60 rate originariamente previste, con il conseguente raddoppio dell'importo delle prime quindici annualità¹⁰;

- l'introduzione di un nuovo sistema di sanzioni in caso di violazione e inosservanza degli obblighi derivanti dalla concessione e di un nuovo cronoprogramma¹¹;

- la fissazione dell'importo necessario per l'esecuzione dell'opera in € 2.258.000.000,00, dovuto, secondo quanto indicato nelle premesse dell'atto aggiuntivo, a modifiche del progetto definitivo apportate *“a seguito di richieste pervenute dalle amministrazioni locali”*, *“a variazioni normative intervenute e variazioni delle condizioni dei mercati finanziari in termini di reperibilità del debito e di costo del debito comportando di conseguenza una revisione del piano economico e finanziario”*¹²;

- la specificazione della possibilità *“per il concedente di attivare, con Verbale di intesa da sottoscrivere tra 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 viario complessivo”*¹³.

La progettazione esecutiva non fu unica - essendo stata suddivisa in tre lotti per complessive quindici tratte.

⁸ Modifica apportata con l'introduzione nella convenzione dell'art 8-bis e relativi allegati.

Con l'atto aggiuntivo è stato altresì previsto che ove *“le parti non concordino in ordine al riequilibrio del Piano Economico e Finanziario il Concessionario potrà esercitare il diritto di recesso ai sensi del comma 8 dell'art. 143 del D. Lgs. 163/2006. In tal caso saranno dovuti dal concedente al concessionario gli indennizzi di cui alle lett. a) e b) dell'articolo 20 della Convenzione e, ove ne ricorrano le condizioni, anche quello previsto dalla lettera c) del medesimo articolo”* (art. 8-bis, comma 5, della convenzione, introdotto con l'atto aggiuntivo).

Occorre rilevare che già la convenzione prevedeva all'art. 15, comma 9, che *“nel caso in cui il Concessionario consegua minori ricavi da pedaggio rispetto a quelli previsti nel Piano Economico e Finanziario di cui al precedente articolo 8, il commissario dovrà ripristinare l'equilibrio economico e finanziario attraverso le misure indicate nel medesimo articolo 8”*.

⁹ Modifica apportata con l'introduzione nella convenzione del comma 2-bis all'art. 15.

¹⁰ Modifica apportata al comma 3 dell'art. 15 della convenzione.

¹¹ Modifica apportata mediante l'introduzione nella convenzione degli artt. 25-bis e 25-ter.

¹² Parimenti nel PEF è indicato che *“a seguito delle novazioni normative, e delle richieste di modifica avanzate dalle amministrazioni locali interessate dall'opera il nuovo importo dell'investimento”* è fissato in € 2.258.000.000,00.

¹³ Modifica apportata con l'introduzione del comma 6 all'art. 8 della convenzione.

A seguito della cessazione dello stato emergenziale alla data del 31 dicembre 2016, dal 1° gennaio 2017 ha avuto inizio la gestione ordinaria in capo alla Regione con la creazione di un apposito ufficio regionale denominato *“Struttura di Progetto Superstrada Pedemontana Veneta”*.

Con delibera del 16 maggio 2017, la Giunta regionale ha approvato lo schema del terzo atto convenzionale (TAC), destinato a modificare, ancora una volta, la disciplina dei rapporti con il concessionario. Il TAC è stato sottoscritto il 29 maggio 2017, in integrale sostituzione, ai sensi dell’art. 35 dello stesso TAC, della convenzione del 2009 e dell’atto aggiuntivo del 2013.

Nelle premesse del TAC, si dà atto che *“nel corso degli anni 2015 e 2016 è emersa la necessità, sulla base delle indicazioni emerse dal confronto con la Cassa Depositi e Prestiti e con la Banca Europea degli Investimenti, a vario titolo interessate al finanziamento dell’opera, di apportare adeguamenti all’assetto convenzionale in atto, e quindi le parti hanno elaborato un riequilibrio del PEF che tenga conto di detti adeguamenti; - peraltro, anche le previsioni dei tassi di crescita del traffico nel medio e nel lungo periodo si sono andate modificando rispetto a quelle iniziali e pertanto si è resa necessaria una revisione delle relative stime”*.

Le principali modifiche hanno riguardato:

- a) l’aumento del contributo pubblico a fondo perduto per € 300.000.000,00, che, aggiungendosi ai € 614.000.000,00 già concessi, diviene complessivamente pari *“a euro 914.910.000,00 oltre IVA se dovuta”* (premesse del TAC e art. 20);
- b) la previsione che la remunerazione del concessionario avvenga mediante il canone di disponibilità (aumentato rispetto a quanto previsto nella convenzione del 2009 e nell’atto aggiuntivo del 2013) e fissato, su base annua, per il 2020 in € 153.946.814,27 oltre IVA, aggiornato automaticamente, per gli anni successivi, secondo quanto previsto nell’allegato G al TAC (art. 21);
- c) la previsione che *“i pedaggi sono di esclusiva competenza del Concedente e costituiscono sua entrata patrimoniale”* e che *“verranno riscossi dal Concessionario, senza riconoscimento di alcun aggio”* (art. 8);
- d) la fissazione di *standard* qualitativi nell’erogazione del servizio, assistito da meccanismi sanzionatori sul canone di disponibilità (allegato E al TAC);

e) la previsione che le opere complementari all'asse della Superstrada temporaneamente sospese, pur rientranti nella concessione, non trovano copertura nel quadro economico¹⁴.

¹⁴ In particolare, l'art. 2, comma, 4 del TAC prevede 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 con conseguente revisione del Piano Economico Finanziario, la realizzazione di opere complementari all'asse della Superstrada temporaneamente sospese che, pur rientranti nella concessione, non trovano copertura nell'attuale quadro economico, ovvero la progettazione di ulteriori opere di viabilità comunque connesse e funzionali all'assetto del sistema viario complessivo”*.

2 Le criticità emerse dai precedenti referti della Corte dei conti

Dai referti redatti dalla Sezione centrale nel periodo dal 2015 al 2018, sono emerse numerose criticità in ordine alle modalità di realizzazione dell'opera che si ripercorrono in estrema sintesi.

In particolare, con la prima deliberazione 30 dicembre 2015, n. 18/2015/G, la Sezione, analizzando lo stato di avanzamento dei lavori e la struttura convenzionale delineata con l'atto aggiuntivo del 2013 evidenziava che, complessivamente, la trentennale vicenda della Pedemontana era stata caratterizzata da *“un'iniziativa pressoché esclusiva dei privati nella progettazione ed esecuzione dell'opera”*, da *“ripetuti ripensamenti sulla modalità di realizzazione, con la soluzione finale ibrida di una superstrada a pagamento con caratteristiche autostradali”* e da *“una significativa lievitazione dei costi per ogni ridefinizione progettuale”* nonché da *“un costante aumento del contributo pubblico”*¹⁵.

In particolare, si stigmatizzava il ricorso - prolungato e con rilevanti costi - al commissariamento che aveva permesso la deroga alla legislazione vigente, inclusa la legge obiettivo (che già rappresentava una modalità eccezionale e semplificata di realizzazione delle opere) *“trasformando l'istituto in mezzo ordinario di soluzione dei problemi organizzativi dell'apparato amministrativo, 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”*¹⁶.

Il progetto dell'opera, inoltre, veniva definito carente, *“tanto da essere oggetto di continue rielaborazioni già immediatamente dopo l'approvazione del preliminare da parte del Cipe”*, dovute principalmente alle numerose richieste dei comuni accolte dal commissario, che *“si sarebbero potute evitare con una previa, più puntuale e rigorosa attività progettuale”*.

Si evidenziava altresì che appariva *“incerta la sostenibilità finanziaria dell'opera, viste le previsioni sui volumi di traffico ed il conseguente rischio che gli insufficienti flussi di cassa generati potessero produrre ulteriori esborsi pubblici”*.

Quanto ai costi, si rilevava che nel corso degli anni erano cresciuti notevolmente, *“anche a causa del necessario, continuo miglioramento progettuale e delle opere compensative richieste dagli*

¹⁵ Cfr. pag. 131 - 134.

¹⁶ Si evidenzia altresì che *“la deroga reiterata alle ordinarie competenze, derivata dalla presunta inefficienza delle amministrazioni, è stata tanto più singolare in quanto il commissariamento è stato sollecitato dalla Regione Veneto, esautorata nelle sue funzioni amministrative e di gestione. Peraltro, tale surrogazione è stata solo apparente, dal momento che la scelta del commissario è caduta su un funzionario della stessa regione”* (pag. 131).

enti locali". Si segnalava altresì che *"parte della viabilità di raccordo con l'opera non era inclusa nel costo dell'opera"*.

In merito alla struttura convenzionale, si stigmatizzavano le condizioni favorevoli per il concessionario, *"accollando molti rischi al concedente"*. Si evidenziava altresì che *"a causa delle clausole accettate dalla parte pubblica, la regione è esposta all'alea di un potenziale debito, 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"*¹⁷.

Si rilevava altresì che l'obiettivo della realizzazione della concessione nei tempi e con i costi preventivati non si era realizzato e che la convenzione garantiva, comunque, *"al concessionario una gestione di trentanove anni, garantendogli un margine temporale assai ampio per coprire il rischio dei ritardi nella progettazione e nella realizzazione dell'opera"*.

Inoltre, si sottolineava che ad oltre sei anni dalla stipula della convenzione il perfezionamento del finanziamento di parte privata non si era ancora realizzato.

Infine, si muovevano critiche all'*"attività di controllo e di monitoraggio dell'opera"*, che veniva ritenuta *"modesta"*, e alla disciplina sul collaudo, *"affidato all'esterno della stazione appaltante, intuitu personae ed applicando la tariffa professionale a pubblici dipendenti; il pagamento dei collaudatori a carico del concessionario"* era, infine, *"giudicato contrario al principio del buon andamento amministrativo, dal momento che la loro posizione quali contraddittori dell'esecutore non tollera condizionamenti"*.

¹⁷ Osserva la Sezione: *"... 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 nell'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 potrebbe inficiare la ratio del ricorso alla concessione, per la possibilità di revisione del piano economico-finanziario, "in dipendenza di modifiche delle condizioni di mercato, avuto riguardo ai volumi di traffico assunti a base" dello stesso, con la conseguenza che, nell'ipotesi di traffico inferiore a quello previsto, il concedente potrebbe assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario con l'aumento del contributo pubblico, facendo, così, gravare sulla regione i rischi di gestione; in definitiva, il trasferimento del rischio di costruzione, di domanda e di disponibilità, proprio della concessione, come indicato nella decisione Eurostat del 2004 - per cui la maggior parte dell'alea di gestione deve essere sopportata dal concessionario -, non pare compatibile con l'accollo pubblico della scarsa utenza".

Tra le clausole di particolare favore per il Concessionario la Sezione annovera altresì l'art. 8-bis che consentiva un vantaggioso recesso e l'art. 7 che consentiva un rilevante incremento tariffario (pagg. 92 - 97).

L'anno successivo la Sezione centrale ha adottato la deliberazione n. 13/2016/G nella quale, in sintesi, si è confermata la sussistenza delle criticità già accertate precedentemente. Si è altresì evidenziato che la difficoltà per il concessionario a far fronte al *closing* finanziario era principalmente dovuta alla decisione di Cassa depositi e prestiti e BEI di non partecipare al finanziamento; ciò in quanto, sulla base di uno studio di traffico da esse commissionato, le stime di traffico erano ampiamente inferiori a quelle poste a base della convenzione e, conseguentemente, i presidi contrattuali che imponevano alla Regione il riequilibrio del PEF (ai sensi degli artt. 8 ed 8-*bis* della convenzione) sarebbero stati troppo onerosi per la Regione stessa¹⁸.

Come anticipato nel precedente paragrafo, nel 2017 è terminata la gestione commissariale ed è stato stipulato il TAC.

Con la deliberazione 21 marzo 2018, n. 5/2018/G, la Sezione centrale di controllo ha, dunque, esaminato lo stato di avanzamento dell'opera alla luce delle nuove clausole contrattuali. Il TAC l'anno prima era stato peraltro già oggetto di esame da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che - con delibera n. 1202 del 22 novembre 2017 - aveva rilevato diverse criticità.

Con la deliberazione n. 5/2018/G la Sezione centrale ha, quindi, in sintesi, in primo luogo rilevato che il ricorso al partenariato pubblico-privato per la realizzazione dell'opera "*non solo non ha prodotto i vantaggi ritenuti suoi propri, ma ha reso, per lungo periodo, precaria ed incerta la fattibilità della stessa*".

Il *closing* finanziario, infatti, era stato reso possibile solo con un nuovo e "*decisivo intervento di organismi pubblici*", consistito nell'aumento del contributo pubblico in conto costruzione di € 300.000.000,00. Inoltre, la Sezione centrale ha rilevato che il TAC ha fortemente inciso sulle modalità di remunerazione del concessionario prevedendo "*a fronte di un costo dell'opera [...] inferiore a tre miliardi*" il versamento al concessionario da parte del concedente di un canone di disponibilità pari complessivamente "*a oltre dodici miliardi*". Al contempo, la Sezione ha dato atto che nel TAC si è previsto che i ricavi dei pedaggi spettino, quale entrata patrimoniale, alla Regione e non più al concessionario, come nella previgente disciplina. Sulla base di quanto emerso nell'ambito del contraddittorio, la Sezione centrale ha precisato, inoltre, che la Regione ha dichiarato che il "*nuovo assetto port[a] a un ridimensionamento della situazione economica del concessionario, che, tuttavia, ha la possibilità di*

¹⁸ Cfr. pagg. 27 - 31 nella quali si riporta anche il contenuto di alcune note della Regione e di Cassa depositi e prestiti.

pervenire al closing finanziario, e “a un forte miglioramento della situazione economica della regione che, pur indotta a un ulteriore versamento del contributo pubblico in conto costruzione, si sottrae alle pesanti conseguenze del rischio traffico, risparmiando quanto avrebbe dovuto versare per riequilibrare il piano economico-finanziario e incassa dai ricavi da traffico quanto necessario ad assorbire il canone di disponibilità”¹⁹.

La Sezione centrale ha, tuttavia, evidenziato che dal TAC, da un lato, risulterebbe “*evidente la traslazione del rischio di mercato sul concedente, in contraddizione con la ratio del ricorso alla finanza di progetto*”, dall’altro, che le modifiche del rapporto concessorio potrebbero apparire problematiche anche in relazione alle “*regole europee sulla concorrenza, incidendo su elementi sostanziali della convenzione*”.

Infine, la Sezione centrale ha rilevato che l’attività di controllo sui lavori era stata avviata solo recentemente e che la “*realizzabilità di molte strutture viarie funzionalmente connesse alla realizzazione dell’opera*” era condizionata “*alla possibilità di ulteriori finanziamenti*”. In particolare, la Sezione centrale ha evidenziato che la sospensione di alcune opere avrebbe dovuto comportare una diminuzione del quadro economico generale. Ciò, tuttavia, non era avvenuto in quanto, secondo quanto affermato dalla Regione, “*la diminuzione dell’importo complessivo del quadro economico del progetto esecutivo è compensata (...) dall’aumento dei costi per la realizzazione delle altre tratte costituenti l’opera nel suo complesso*”. Nel TAC era stato, quindi, previsto che “*le opere in questione, pur rientranti nella concessione e pur sospese, non trovano copertura nell’attuale quadro economico*”²⁰.

Successivamente, la Sezione centrale²¹ ha chiesto alla Regione di fornire chiarimenti in merito al permanere di alcune criticità e, in particolare, relativamente alle modifiche del rapporto concessorio e alla loro compatibilità con le regole europee sulla concorrenza, alle iniziative intraprese nei confronti dei responsabili del precedente assetto convenzionale produttivo di un ingente aggravio economico a carico delle finanze pubbliche, alla realizzabilità di molte strutture viarie funzionalmente connesse alla realizzazione dell’opera che rimaneva condizionata alla possibilità di ulteriori finanziamenti, alla problematica relativa all’attività di controllo sui lavori intrapresa solo da poco e all’evoluzione sulla collaborazione con i Ministeri dell’ambiente, per i beni e le attività culturali, e delle infrastrutture e dei trasporti.

¹⁹ Cfr. pagg. 30 - 35.

²⁰ Cfr. pagg. 47- 48, nelle quali si riporta il contenuto di alcune note prodotte dalla Regione.

²¹ Nota del 5 ottobre 2018, prot. n. 3218.

Delle risposte fornite dalla Regione è stato dato atto nell'ambito della deliberazione n. 2/2020/G della Sezione centrale recante *“Gli esiti dell'attività di controllo svolta nell'anno 2018”*²². Quanto al primo profilo relativo alla compatibilità del TAC con le regole europee sulla concorrenza, nella suddetta deliberazione si evidenzia che la Regione ha dedotto che avverso il TAC pendeva un solo ricorso proposto da Salini-Impregilo e ha ribadito che erano stati acquisiti numerosi pareri in senso favorevole all'operato della Regione.

Quanto alle iniziative intraprese nei confronti dei responsabili del precedente assetto convenzionale, nella suddetta deliberazione si rileva che la Regione ha riferito di *“aver provveduto a porre in atto tutte le azioni che ha ritenuto necessarie in merito, senza, però, indicare quali”*.

Con riferimento alla realizzabilità *“di molte strutture viarie funzionalmente connesse alla realizzazione dell'opera”*, la Sezione centrale evidenzia che la Regione ha affermato che *“nel progetto sono state ricomprese tutte le opere complementari che si sono ritenute necessarie alla messa in esercizio”* dell'infrastruttura e che *“al fine di non prevedere ulteriori e nuovi investimenti per infrastrutture non strettamente necessarie, la Regione, attraverso il tavolo tecnico-politico con gli enti locali e con i gestori della rete stradale ordinaria e autostradale istituito con deliberazione di Giunta n. 2103 del 13 dicembre 2016 per coordinare ed indirizzare le azioni di carattere organizzativo e gestionale della circolazione stradale, con particolare riferimento al traffico pesante, sarà anche in grado di monitorare la situazione traffico in fase di esercizio e programmare eventuali interventi, qualora si rivelassero necessari sulla base di dati effettivi rilevabili”*. Infine, in merito all'attività di controllo rileva che la Regione ha comunicato di aver istituito una struttura dedicata alla funzione, fornendo chiarimenti in merito alle modalità di collaborazione con i suddetti Ministeri²³.

²² Cfr. pagg. 98 - 102.

²³ In particolare, nella deliberazione si indica che la Regione ha affermato che: *“L'attività di alta sorveglianza spetta alla Regione del Veneto, che ha istituito una struttura dedicata alla funzione. In base alle necessità di svolgimento dell'intero procedimento svolge le seguenti azioni: relaziona trimestralmente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sull'andamento dei lavori e sulle difficoltà riscontrate. Questo in virtù del finanziamento statale ricevuto, già chiesto e tutto liquidato alla Regione del Veneto a seguito delle opportune verifiche da parte del Ministero; ha richiesto al Ministero dell'ambiente, già nel primo semestre del 2017, l'attivazione della verifica di attuazione ex art. 185 del d.lgs. 163/2006, saldando le quote per diritti istruttori sia per l'anno 2017 che per il 2018. L'opera, infatti, ha subito la Via su progetto preliminare presso il Ministero stesso, poi approvato dal Cipe. Quindi, è stata gestita dal commissario delegato con i poteri derogatori di cui all'o.p.c.m. n. 3802 del 15 agosto 2009, che ha provveduto a fare la verifica di ottemperanza sul progetto definitivo e di attuazione - fase 1 - sull'esecutivo, con il supporto di un comitato scientifico nominato ad hoc. Da quando si è rientrati in gestione ordinaria, la Regione ha coinvolto il Ministero al fine della ripresa delle attività del procedimento lasciato dal commissario, che aveva sostituito il Ministero. Pertanto, stanno procedendo le verifiche di attuazione, sia di fase 1 qualora necessarie su progetti esecutivi di variante o di adeguamento a prescrizioni impartite nell'approvazione, sia di fase 2, cioè sull'eseguito. Tali verifiche si protrarranno fino alla completa esecuzione dell'opera e anche post operam per il controllo dei parametri di previsione degli effetti; invita il Ministero dei beni culturali alle conferenze di servizi per l'approvazione di eventuali varianti non sostanziali o sulla risoluzione delle interferenze, quando le opere riguardano aree o beni sottoposti a vincolo paesaggistico o culturale; informa tutti e tre i Ministeri della necessità di varianti non sostanziali, ex art. 169 del d.lgs. n. 163/2006”*.

3 Lo stato di avanzamento dei lavori

3.1. Nell'ambito del controllo svolto da questa Sezione regionale²⁴, in sede istruttoria con nota prot. n. 2435 del 5 maggio 2020, si è chiesto alla Regione di fornire i dati sullo stato di avanzamento dei lavori e sulle opere complementari.

²⁴ Fin dalla deliberazione n. 18/2015/G del 30 dicembre 2015, una delle principali criticità rilevate è stata quella della estrema lentezza nella realizzazione dell'infrastruttura.

In particolare, nella deliberazione n. 13/2016/G, la Sezione centrale, dopo aver dato atto che già nella precedente deliberazione era emersa "l'estrema lentezza dell'iter dell'opera", evidenziava che "la percentuale di avanzamento complessivo dell'opera, al 30 giugno 2016, è così riassunta:

% di Avanzamento	Lavori	Espropri	Interferenze	Progettazione e altro
	19.89	12.46	14.82	64.62

Nella successiva deliberazione n. 5/2018/G, la Sezione centrale rilevava che nel corso del 2017 la Regione aveva riferito "che, dal 1° gennaio 2017, sono stati eseguiti lavori per soli 42.989.676 euro e pagati espropri per 13.446.155 euro. "La media di produzione mensile è pari a 10.747.419 euro, dato non certo soddisfacente, ma comprensibile alla luce delle note difficoltà di reperimento delle risorse finanziarie. Il cronoprogramma allegato al nuovo atto convenzionale non prevede modifiche rispetto a quello del 2013 e, quindi, il rispetto del termine di ultimazione previsto per il 30 settembre 2020 richiederà una produzione mensile di cantiere pari a circa 30 milioni, valore che gli uffici regionali ritengono compatibile con le caratteristiche del lavoro e le capacità operative del concessionario". Quanto poi alle opere complementari si rilevava che non era "ancora chiara la realizzabilità di molte strutture funzionalmente connesse all'opera, anche tenuto conto che parte della viabilità di raccordo non è stata inclusa nel costo e a ciò dovrà provvedersi con ulteriori fondi pubblici". Inoltre, si segnalava che "la nuova convenzione ha previsto anche l'allungamento del termine di conclusione dei lavori. Tale evenienza è stata contestata da Anac, secondo cui, per l'allocatione del rischio di costruzione sul concessionario, la quale comporta che l'esecuzione dei lavori possa non avvenire nei tempi e con i costi previsti dal progetto redatto dal privato, non è ammissibile lo slittamento del termine di ultimazione dei lavori al 30 settembre 2020 senza un'adeguata riduzione di quello di durata della gestione". In particolare, l'ANAC, con la deliberazione n. 1202 del 22 novembre 2017, aveva rilevato che "affinché il rischio di costruzione possa ritenersi concretamente allocato in capo al concessionario, lo slittamento al 30 settembre 2020 del termine di ultimazione dei lavori e, indirettamente, della durata della concessione (anche mantenendo inalterata la durata della gestione in 39 anni), disposto con il terzo atto convenzionale, non può ritenersi ammissibile. Infatti, deve preliminarmente rilevarsi che l'offerta presentata dal concessionario prevedeva, tra l'altro, un tempo di esecuzione del progetto di 540 giorni, durata dei lavori di 1.800 giorni e una durata della gestione di 39 anni. La durata della concessione e il tempo per l'esecuzione del progetto e dei lavori rappresentavano due tra gli elementi qualificanti l'offerta del concessionario, rientrando tra gli elementi quantitativi del criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (3 punti su 60 per la durata della concessione; 5 punti su 60 per il tempo di esecuzione del progetto e dei lavori). Tuttavia, le ipotesi assunte a base della convenzione originaria del 2009 - cronoprogramma e orizzonte temporale del piano economico e finanziario allagato alla convenzione - non sono state rispettate, anche a causa delle modifiche apportate al progetto originario e dell'incremento dell'importo complessivo dell'intervento. I tempi di attuazione della convenzione, inoltre, hanno assunto un carattere ancor più incerto con la disposizione di cui all'art. 25-ter, introdotta con l'atto aggiuntivo sottoscritto in data 18 dicembre 2013. Infatti, quest'ultimo, richiamando un nuovo cronoprogramma redatto in relazione a un nuovo piano economico e finanziario, ha previsto la vincolatività per il concessionario della tempistica solo per quei lotti per i quali era già intervenuta l'approvazione dei progetti esecutivi (lotto 2A e 2C); mentre, per tutti gli altri lotti (1A/1B/1C/1D-2B/2D-3A/3B/3C/3D/3E/3F/3G), per i quali non era ancora intervenuta l'approvazione dei progetti esecutivi, la definizione della tempistica veniva rimandata senza alcuna certezza all'esito di tale approvazione; la speciosità della suddetta previsione contrattuale assume un carattere ancora più nitido se sol si considera che i progetti esecutivi dei lotti sono stati approvati in data 23 dicembre 2013 e, quindi, appena quattro giorni dopo la sottoscrizione dell'atto aggiuntivo, e la consegna dei lavori è stata posticipata (per alcuni di questi lotti) anche al mese di ottobre 2015. È pur vero che, ai sensi dell'art. 154, c. 6, del d.p.r. n. 207/2010, il termine contrattuale per l'esecuzione dei lavori deve decorrere dall'ultimo verbale di consegna, ove il capitolato speciale d'appalto disponga che la consegna possa farsi in più volte e con diversi verbali di consegna; purtuttavia, la successiva modifica del numero di lotti del progetto e la modalità di consegna frazionata così come intervenuta appare idonea solo a schermare eventuali ritardi imputabili al concessionario. Peraltro, lo stesso concedente ha più volte dichiarato il ritardo fino a quel momento maturato dal concessionario stimato nell'ordine dell'anno. Pertanto, se, da un lato, può ritenersi ammissibile, anche se con le dovute cautele, il riconoscimento di un aumento del tempo contrattuale offerto necessario per l'esecuzione dei lavori, essendo stata travagliata la fase di approvazione del progetto esecutivo ed essendo aumentate le opere e l'importo del progetto, dall'altro, non può condividersi una traslazione al 30 settembre 2020 del termine ultimo per completare i lavori, così come disposta con il terzo atto convenzionale, senza una corrispondente riduzione del termine di durata della gestione. Infatti, il rischio di costruzione deve essere inteso come rischio che l'esecuzione dei lavori possa non avvenire nei tempi e con i costi previsti dal progetto redatto dallo stesso concessionario. Pertanto, i ritardi maturati nella fase di esecuzione dell'opera per fatto o colpa del concessionario non possono che riflettersi sullo stesso quale mancato introito della gestione dell'infrastruttura per tutta la durata del ritardo complessivamente maturato; diversamente, verrebbe alterata l'allocatione del rischio di costruzione in capo al concessionario".

Nella successiva deliberazione n. 2/2020/G, la Sezione centrale ha, infine, dato atto che la Regione ha comunicato l'implementazione del controllo sul rispetto del cronoprogramma (lavori al 47,33%).

Con nota acquisita al prot. Cdc n. 2464/2020 del 1° giugno 2020, la Regione ha trasmesso una prima relazione relativa allo stato di avanzamento lavori alla data del 30 aprile 2020.

In particolare, la Regione ha, in primo luogo, ritenuto necessario compiere una precisazione in merito alla data di ultimazione dei lavori fissata all'11 settembre 2020 che, come già evidenziato, era stata oggetto di rilievo non solo da parte della Sezione centrale della Corte, ma anche dell'ANAC. La Regione ha ribadito che i maggiori ritardi si erano registrati tra il 2016 ed il 2017 a causa della *“difficoltà riscontrata ad ottenere il finanziamento privato”*. Al momento della sottoscrizione del TAC, quindi, seppur era evidente il ritardo accumulato, non si era comunque inteso *“variare il parametro del tempo (1800 giorni dal momento della consegna definitiva, avvenuta il 9 ottobre 2015), al fine di non ridurre il rischio posto in capo al concessionario”*. Pertanto, era *“stato [...] riproposto nel TAC come termine ultimo di ultimazione delle opere, l'11 settembre 2020, così come già approvato dall'atto aggiuntivo del 2013 firmato dal commissario”*. In quest'ultimo atto, infatti, *“la data di ultimazione dei lavori era stata fissata al 31 dicembre 2018 [...], fatto salvo che comunque erano da prevedere 1800 giorni dalla consegna definitiva dell'opera. Poiché quest'ultima è avvenuta il 9 ottobre 2015, il termine ultimo per la consegna dei lavori ultimati è divenuto l'11 settembre 2020. Con il TAC si è mantenuta la medesima data di ultimazione, esplicitandola”*.

Ciò premesso, alla luce dei rilevanti ritardi accumulati, la Regione ha evidenziato di aver successivamente chiesto al concessionario di presentare un nuovo cronoprogramma di previsione. Tale nuovo cronoprogramma, presentato il 19 febbraio 2019, prevedeva l'ultimazione complessiva dell'opera a luglio 2021. Quanto allo stato di avanzamento dei lavori, la Regione ha rilevato che lo stesso *“risultava in linea con la riprogrammazione, tranne per la galleria di Malo, su cui si registrano ulteriori ritardi, ad oggi non ancora bene quantificabili, risultando ancora sequestrato il cantiere sui due fronti”*. In particolare, la Regione ha dichiarato che i lavori di esecuzione dell'opera, contabilizzati al 30 aprile 2020, erano stati eseguiti per il 76,4% circa, per un totale di € 1.724.214.062,37 con i seguenti importi così temporalmente suddivisi nelle diverse fasi di gestione:

Gestione commissariale fino al 31.12.2016	€ 558.144.864,69
Gestione Regionale prima della firma del TAC Dal 1.1.2017 al 28.5.2017	€ 59.879.062,20
Gestione Regionale dopo la firma del TAC fino al 30.4.2020	€ 1.106.190.135,48

Con successiva nota del 30 settembre, acquisita al prot. Cdc n. 5097 del 1° ottobre 2020, la Regione, su richiesta della Sezione di cui alla nota prot. n. 4605 del 16 settembre 2020, ha

aggiornato i dati precisando che i lavori di esecuzione dell'opera contabilizzati al 31 luglio 2020 erano stati eseguiti per l'82,7% circa (per un totale pari ad € 1.867.539.139,51, compresi lavori, interferenze, espropri, spese di progettazione, indagini geognostiche, bonifica bellica), con i seguenti importi raggiunti durante le singole fasi di gestione:

Gestione commissariale fino al 31.12.2016	€ 558.144.864,69
Gestione Regionale prima della firma del TAC Dal 1.1.2017 al 28.5.2017	€ 59.879.062,20
Gestione Regionale dopo la firma del TAC fino al 31.7.2020	€ 1.249.515.212,62

Sulla base dei dati forniti dalla Regione con nota del 30 settembre 2020, gli stati di avanzamento lavori emessi dopo la sottoscrizione del TAC sono i seguenti:

RIEPILOGO SAL				
Data	Descrizione	N.°	Importo	TOTALE Importo
31/05/2017	Lavori	41	€ 11.055.871,44	€ 11.344.147,05
	Espropri	-	€ -	
	Interferenze	19	€ 288.275,61	
	Progettazione e altro	-	€ -	

30/06/2017	Lavori	42	€ 15.379.090,47	€ 27.247.408,84
	Espropri	22	€ 10.098.277,65	
	Interferenze	20	€ 1.770.040,72	
	Progettazione e altro	-	€ -	

31/07/2017	Lavori	43	€ 10.411.468,63	€ 25.629.632,00
	Espropri	23	€ 10.694.483,29	
	Interferenze	21	€ 1.366.948,46	
	Progettazione e altro	9	€ 3.156.731,62	

31/08/2017	Lavori	44	€ 6.117.114,65	€ 17.650.599,07
	Espropri	24	€ 10.065.477,15	
	Interferenze	22	€ 1.468.007,27	
	Progettazione e altro	-	€ -	

30/09/2017	Lavori	45	€ 15.920.931,81	€ 26.234.149,31
	Espropri	25	€ 7.548.569,15	
	Interferenze	23	€ 2.407.288,35	
	Progettazione e altro	10	€ 357.360,00	

31/10/2017	Espropri	26	€ 11.576.296,31	€ 19.063.045,27
	Lavori	46	€ 16.043.071,26	
	Interferenze	24	€ 2.509.274,01	
	Progettazione e altro	11	€ 510.700,00	

RIEPILOGO SAL				
Data	Descrizione	N.°	Importo	TOTALE Importo
30/04/2018	Lavori	52	€ 15.525.149,52	€ 37.258.182,67
	Espropri	32	€ 8.767.338,87	
	Interferenze	30	€ 12.965.694,28	
	Progettazione e altro	-	€ -	

31/05/2018	Lavori	53	€ 22.514.438,04	€ 33.821.205,08
	Espropri	33	€ 8.644.616,45	
	Interferenze	31	€ 2.662.150,59	
	Progettazione e altro	-	€ -	

30/06/2018	Lavori	54	€ 20.419.075,23	€ 32.664.587,02
	Espropri	34	€ 8.840.153,84	
	Interferenze	32	€ 3.077.627,73	
	Progettazione e altro	13	€ 327.730,22	

31/07/2018	Lavori	55	€ 23.438.462,14	€ 38.879.272,18
	Espropri	35	€ 11.314.487,34	
	Interferenze	33	€ 2.010.922,70	
	Progettazione e altro	14	€ 2.115.400,00	

31/08/2018	Lavori	56	€ 11.398.376,58	€ 18.454.183,41
	Espropri	36	€ 5.511.992,70	
	Interferenze	34	€ 1.543.814,13	
	Progettazione e altro	-	€ -	

30/09/2018	Lavori	57	€ 23.743.099,33	€ 33.835.470,16
	Espropri	37	€ 7.969.248,98	
	Interferenze	35	€ 2.123.121,85	
	Progettazione e altro	-	€ -	

RIEPILOGO SAL				
Data	Descrizione	N.°	Importo	TOTALE Importo
30/11/2017	Lavori	47	€ 17.282.712,43	€ 43.068.304,33
	Espropri	27	€ 24.145.099,76	
	Interferenze	25	€ 1.640.492,14	
	Progettazione e altro	-	€ -	

20/12/2017	Lavori	48	€ 9.830.526,59	€ 13.826.668,24
	Espropri	28	€ 2.873.166,69	
	Interferenze	26	€ 1.122.974,96	
	Progettazione e altro	-	€ -	

31/01/2018	Lavori	49	€ 15.324.011,40	€ 40.023.380,31
	Espropri	29	€ 17.338.814,73	
	Interferenze	27	€ 7.360.554,18	
	Progettazione e altro	-	€ -	

28/02/2018	Lavori	50	€ 18.048.751,61	€ 35.877.672,20
	Espropri	30	€ 15.011.687,07	
	Interferenze	28	€ 2.817.233,52	
	Progettazione e altro	-	€ -	

31/03/2018	Lavori	51	€ 20.449.066,49	€ 34.403.350,06
	Espropri	31	€ 7.506.525,89	
	Interferenze	29	€ 4.879.057,68	
	Progettazione e altro	12	€ 1.568.700,00	

12/03/2019	Lavori	63	€ 20.358.274,43	€ 20.358.274,43
	Espropri	-	€ -	
	Interferenze	-	€ -	
	Progettazione e altro	-	€ -	

RIEPILOGO SAL				
Data	Descrizione	N.°	Importo	TOTALE Importo
31/10/2018	Lavori	58	€ 22.570.806,53	€ 30.052.456,72
	Espropri	38	€ 3.068.821,40	
	Interferenze	36	€ 4.412.828,79	
	Progettazione e altro	-	€ -	

30/11/2018	Lavori	59	€ 19.995.751,89	€ 27.385.621,65
	Espropri	39	€ 5.375.320,05	
	Interferenze	37	€ 2.014.549,71	
	Progettazione e altro	-	€ -	

20/12/2018	Lavori	60	€ 13.652.870,04	€ 15.807.255,93
	Espropri	40	€ 782.690,11	
	Interferenze	38	€ 1.371.695,78	
	Progettazione e altro	-	€ -	

31/01/2019	Lavori	61	€ 17.342.189,30	€ 30.950.906,41
	Espropri	41	€ 12.492.627,52	
	Interferenze	39	€ 1.116.089,59	
	Progettazione e altro	-	€ -	

28/02/2019	Lavori	62	€ 26.596.912,86	€ 30.745.020,24
	Espropri	42	€ 2.135.490,03	
	Interferenze	40	€ 2.012.617,35	
	Progettazione e altro	-	€ -	

31/10/2019	Lavori	70	€ 30.931.826,54	€ 34.987.697,19
	Espropri	50	€ 1.155.098,09	
	Interferenze	48	€ 2.900.772,56	
	Progettazione e altro	-	€ -	

RIEPILOGO SAL				
Data	Descrizione	N.°	Importo	TOTALE Importo
31/03/2019	Lavori	64	€ 18.123.456,82	€ 22.288.904,65
	Espropri	43	€ 2.120.573,17	
	Interferenze	41	€ 2.044.874,66	
	Progettazione e altro	-	€ -	

30/04/2019	Lavori	65	€ 24.123.456,78	€ 29.676.469,02
	Espropri	44	€ 1.908.082,64	
	Interferenze	42	€ 3.644.929,60	
	Progettazione e altro	-	€ -	

31/05/2019	Lavori	-	€ -	€ 5.013.168,33
	Espropri	45	€ 2.164.993,57	
	Interferenze	43	€ 2.848.174,76	
	Progettazione e altro	-	€ -	

05/07/2019	Lavori	66	€ 70.014.523,10	€ 77.386.658,31
	Espropri	46	€ 5.138.632,49	
	Interferenze	44	€ 2.233.502,72	
	Progettazione e altro	-	€ -	

31/07/2019	Lavori	66	€ 25.036.532,99	€ 32.764.922,12
	Espropri	47	€ 2.442.968,99	
	Interferenze	45	€ 2.033.591,08	
	Progettazione e altro	15	€ 3.251.829,06	

31/08/2019	Lavori	68	€ 13.794.307,83	€ 17.490.510,15
	Espropri	48	€ 1.925.642,86	
	Interferenze	46	€ 1.770.559,46	
	Progettazione e altro	-	€ -	

RIEPILOGO SAL				
Data	Descrizione	N.°	Importo	TOTALE Importo
30/11/2019	Lavori	71	€ 27.012.345,67	€ 28.639.457,75
	Espropri	51	€ 121.213,58	
	Interferenze	49	€ 1.505.898,50	
	Progettazione e altro	-	€ -	

31/01/2020	Lavori	72	€ 55.243.291,43	€ 61.489.674,24
	Espropri	52	€ 5.207.964,29	
	Interferenze	50	€ 1.038.418,52	
	Progettazione e altro	-	€ -	

29/02/2020	Lavori	73	€ 40.358.024,46	€ 43.535.018,64
	Espropri	53	€ 1.507.228,21	
	Interferenze	51	€ 1.669.765,97	
	Progettazione e altro	-	€ -	

31/03/2020	Lavori	-	€ -	€ 1.790.858,73
	Espropri	54	€ 503.318,13	
	Interferenze	52	€ 1.287.540,60	
	Progettazione e altro	-	€ -	

30/04/2020	Lavori	74	€ 48.725.037,01	€ 57.584.044,94
	Espropri	55	€ 937.222,00	
	Interferenze	53	€ 2.991.438,50	
	Progettazione e altro	16	€ 4.930.347,43	

31/05/2020	Lavori	75	€ 35.638.422,45	€ 41.161.956,13
	Espropri	56	€ 3.303.380,89	
	Interferenze	54	€ 2.220.152,79	
	Progettazione e altro	-	€ -	

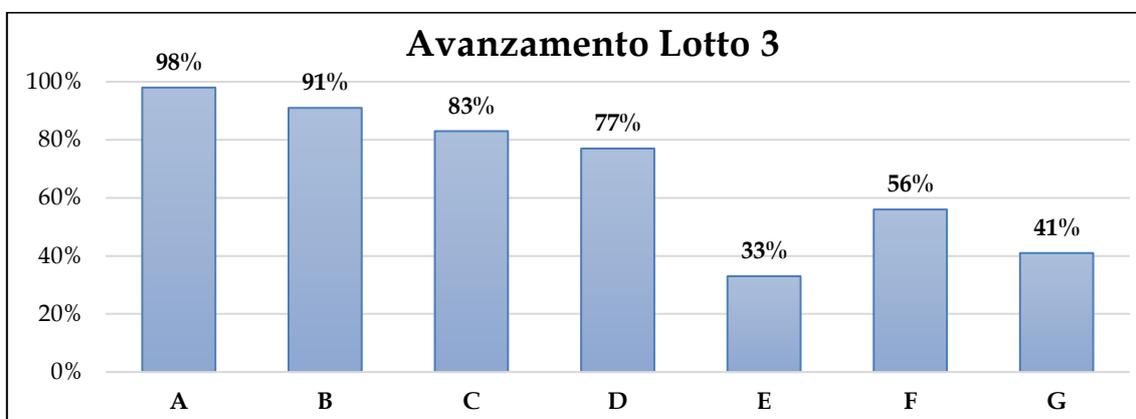
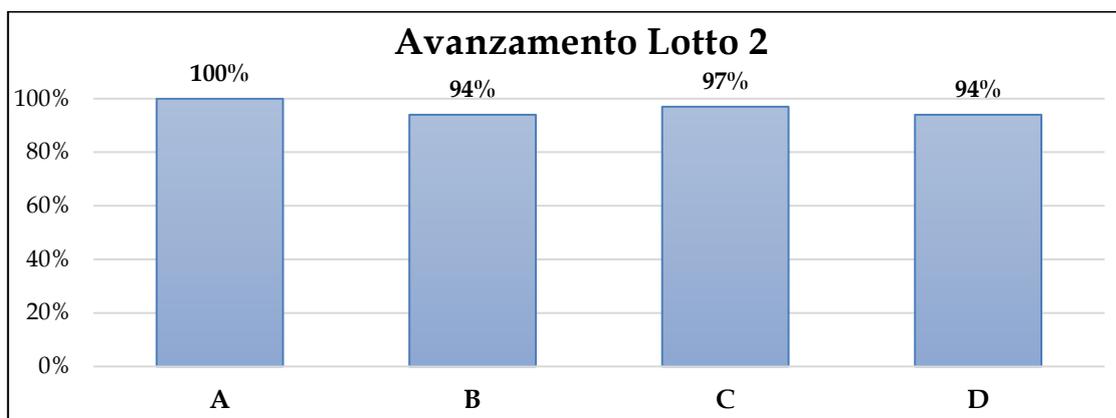
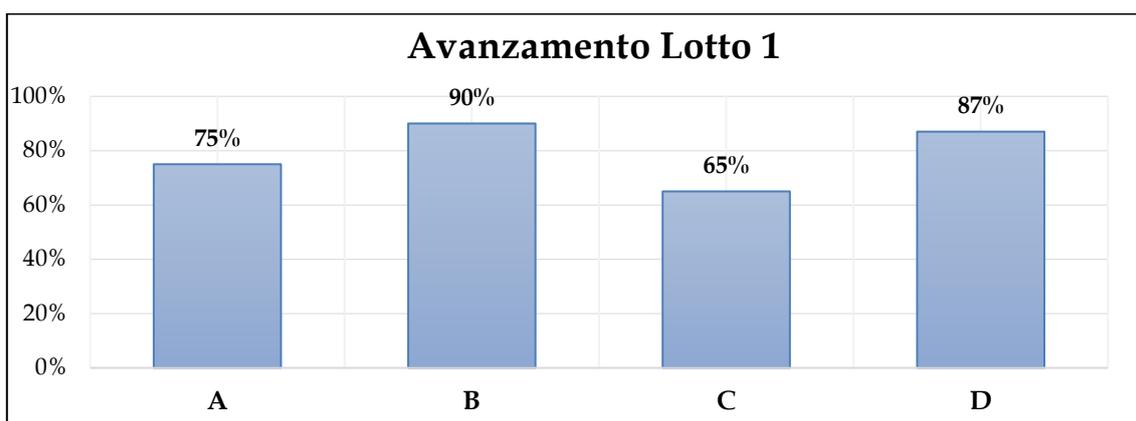
RIEPILOGO SAL				
Data	Descrizione	N.°	Importo	TOTALE Importo
30/09/2019	Lavori	69	€ 32.620.200,33	€ 37.385.602,52
	Espropri	49	€ 2.099.987,61	
	Interferenze	47	€ 2.665.414,58	
	Progettazione e altro	-	€ -	

RIEPILOGO SAL				
Data	Descrizione	N.°	Importo	TOTALE Importo
31/07/2020	Lavori	76	€ 96.573.322,30	€ 102.163.121,01
	Espropri	57	€ 1.856.935,78	
	Interferenze	55	€ 3.732.862,93	
	Progettazione e altro	-	€ -	

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

Nelle tabelle di seguito si rappresenta altresì lo stato di avanzamento dell'esecuzione dell'intera opera sulla base della spesa, per singolo lotto e tratta, al 31 luglio 2020, nonché i relativi istogrammi:

LOTTO	1				2				3						
TRATTA	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	E	F	G
AVANZAMENTO	75%	90%	65%	87%	100%	94%	97%	94%	98%	91%	83%	77%	33%	56%	41%
MEDIA LOTTO	79%				96%				68%						



Fonte: tabelle fornite dalla Regione del Veneto

Per quanto riguarda il cronoprogramma, la Regione ha altresì evidenziato di aver richiesto in data 11 giugno 2020 al concessionario un aggiornamento, stante il mancato dissequestro della galleria di Malo e dei rallentamenti subiti a seguito della pandemia da Covid-19.

Il concessionario in data 1° luglio 2020 ha consegnato la riprogrammazione rispetto al cronoprogramma del febbraio 2019. La Regione ha precisato che *“in ogni caso ai fini contrattuali, fa fede quello allegato al Terzo Atto Convenzionale”*. In particolare, sulla base dell'aggiornamento fornito dal concessionario, la Regione ha rilevato *“uno slittamento ulteriore di sei mesi del completamento della galleria di Malo, costituente il percorso critico dell'intera infrastruttura, con nuova programmazione al 31 dicembre 2021, a condizione che si verifichi il dissequestro sopra menzionato entro il 30 settembre 2020, ma che ad oggi non è ancora avvenuto”*.

Successivamente, avendo la Sezione appreso che era stato disposto il dissequestro della galleria di Malo, è stato chiesto alla Regione se vi fosse un ulteriore aggiornamento sul cronoprogramma.

La Regione, nell'ambito del contraddittorio svoltosi il 3 dicembre 2020 (nonché con nota prot. n. 507606 del 27 novembre 2020, acquisita al protocollo Cdc n. 5798 del 30 novembre 2020) ha comunicato che *“in relazione ai dissequestri della galleria di Malo, in data 21 ottobre 2020 con nota prot. 447993 si è invitato il Concessionario a studiare in particolare il nuovo cronoprogramma della galleria di Malo, ormai tutta libera nelle lavorazioni, con la finalità di ridurre al minimo possibile il disagio del cantiere per i cittadini, pur nella massima celerità del cantiere. Il 5 novembre 2020 il Concessionario ha trasmesso il nuovo cronoprogramma dell'intera opera, influenzato dai rallentamenti dovuti alle misure di sicurezza della pandemia da usare sui luoghi di lavoro, oltre che alle difficoltà di alcune forniture in questo periodo particolare, con l'indicazione della nuova data di ultimazione lavori, **prevista per il 6 febbraio 2022**.*

Tale ultimo cronoprogramma prevede la conclusione dei lavori per il 28/2/2021 per i lotti 2C, 2D, 3A, 3B, 3C, 3F e 3G (tratta da Bassano del Grappa a Montebelluna), per il 31/5/2021 per i lotti 1A, 1B e 3D (tratte dal casello di Montecchio Maggiore al casello di Valle Agno e tra Montebelluna e Povegliano), per il 31/12/2021 per il lotto 3E (il terminale, comprendente l'innesto di Pedemontana Veneta sull'Autostrada A27) e per il 6 febbraio 2022 per il tratto della galleria di Malo tra i caselli di Valle Agno e di Malo”²⁵.

²⁵ Si precisa altresì nella nota che il concessionario *“prevede entro febbraio 2021 lo sfondamento della canna sud in direzione Malo, con conseguente passaggio di almeno il 50% dei mezzi pesanti per lo scarico del materiale di risulta dallo scavo dal nuovo percorso creato e prevede la conclusione dello scavo completo della galleria per luglio 2021, con successiva drastica riduzione del disagio dei cittadini causato dal cantiere”*.

Con successiva nota del 7 dicembre 2020, la Regione ha ribadito che “*fa fede*” il cronoprogramma “*contrattuale, fatte salve proroghe eventualmente da concedere in base all’art. 16 comma 4 del TAC, “situazioni di forza maggiore che si riflettano sulla prevista tempistica dei lavori (n.d.a.)”*”.

Di seguito, è inserita la tabella fornita dalla Regione²⁶ con il programma di chiusura dei lavori con riferimento ai cronoprogrammi di febbraio 2019, luglio 2020 e novembre 2020.

Lotto	Tratta	Inizio lavori pianificato (contrattuale)	Fine lavori pianificata (contrattuale)	Fine lavori stimata (stima del febbraio 2019)	Fine lavori stimata (stima del luglio 2020)	Fine lavori stimata (stima del novembre 2020)	Stato di avanzamento sulla fine stimata a feb 2019 %	Stato di avanzamento sulla fine stimata a lug 2020 %	Stato di avanzamento sulla fine stimata a nov 2020 %	Stato di avanzamento sulla fine pianificata (contrattuale) %	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1	1A	11/04/2014	31/12/2018	27/10/2020	31/08/2021	31/05/2021	101%	90%	93%	141%	
	1B	11/04/2014	31/12/2018	11/09/2020	31/12/2020	31/05/2021	103%	99%	93%	141%	
	1C	Tratta aperta al traffico al 34%									
		11/04/2014	11/09/2020	26/07/2021	31/12/2021	06/02/2022	91%	86%	85%	103%	
	1D	11/04/2014	31/12/2019	30/05/2020	30/09/2020	05/02/2021	108%	103%	97%	116%	
2	2A	Tratta aperta al traffico - completata									
	2B	Tratta aperta al traffico - completata									
	2C	Tratta aperta al traffico al 61%									
		04/02/2013	31/12/2019	11/09/2020	31/12/2020	28/02/2021	103%	99%	97%	113%	
	2D	11/04/2014	31/12/2019	10/09/2020	31/12/2020	28/02/2021	103%	99%	96%	116%	
3	3A	21/10/2014	31/12/2019	30/04/2020	31/12/2020	25/02/2021	111%	99%	96%	118%	
	3B	21/10/2014	31/12/2019	11/09/2020	31/12/2020	28/02/2021	104%	99%	96%	118%	
	3C	09/10/2015	31/12/2019	19/03/2021	31/12/2020	28/02/2021	95%	98%	95%	122%	
	3D	09/10/2015	31/12/2019	15/04/2021	31/12/2020	31/05/2021	93%	98%	91%	122%	
	3E	09/10/2015	31/12/2019	01/07/2021	31/12/2021	30/12/2021	90%	83%	83%	122%	
	3F	21/10/2014	31/12/2019	01/09/2020	31/12/2020	28/02/2021	104%	99%	96%	118%	
	3G	01/09/2017	31/12/2019	27/08/2020	21/12/2020	28/02/2021	109%	98%	93%	139%	

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

Rispetto al cronoprogramma allegato al TAC, la Sezione rileva pertanto un ritardo nel completamento di tutte le tratte in corso di esecuzione, in un contesto che comunque registra un’accelerazione nella esecuzione dei lavori e nell’impiego delle risorse finanziarie da parte del privato, rispetto alla precedente gestione commissariale (cfr. tabella pag. 14).

Quanto al termine previsto per la conclusione dei lavori, sulla base dell’ultima rimodulazione del cronoprogramma - fornita dal concessionario solo a pochi mesi di distanza dalla precedente - risulta un ulteriore ritardo rispetto al termine contrattuale per la tratta 1C (che si stima sarà completata il 6 febbraio 2022) nonché l’accumulo di ritardi sul completamento di quasi tutte le altre tratte.

²⁶ Come precisato da Regione, per “*fine lavori stimata*” si intende la data riprogrammata “*rispetto a quella di contratto, mentre per “fine lavori pianificata” si intende la data di cui al cronoprogramma contrattuale. Di conseguenza l’ultima colonna rappresenta il rapporto tra data effettiva rispetto a quella pianificata nel contratto, che quindi risulta maggiore di 100, poiché l’opera è in ritardo*”.

Nell'ambito dell'istruttoria, la Regione ha altresì comunicato che nelle more del completamento dell'opera, sulla base della facoltà prevista nel TAC concernente l'apertura ed esercizio di tratte funzionali della Pedemontana in via anticipata rispetto all'entrata in esercizio dell'intera infrastruttura²⁷, sono state aperte le seguenti tre tratte:

- a giugno 2019, nell'ambito del Lotto 2, la tratta A²⁸ (precisamente *“dallo svincolo con la A31 e fino alla strada provinciale a Breganze n. 101 “Gasparona”, compreso il casello di Valdastico”*);
- a giugno 2020, nell'ambito del Lotto 1, parzialmente la tratta C (precisamente *“dallo svincolo con la A31 e fino al casello di Malo e raccordo alla strada provinciale n. 46, e nuovo casello di Breganze”*);
- a novembre 2020, la tratta compresa tra il casello di Breganze e il casello di Bassano Ovest²⁹.

3.2 Con riferimento al costo complessivo dell'opera, la Regione ha evidenziato che lo stesso, rimasto immutato con il TAC rispetto a quello approvato dal commissario, è pari a € 2.258.000.000,00 e che il quadro economico è anch'esso *“rimasto invariato nella somma complessiva, riportando solo alcuni assestamenti”*³⁰, come da tabelle di seguito riportate:

²⁷ L'art. 21, comma 7, del TAC prevede espressamente che *“Le parti concordano che l'apertura ed esercizio di tratte funzionali della Superstrada in via anticipata rispetto all'entrata in esercizio dell'intera infrastruttura, potrà avvenire previo accordo tra le parti sulla remunerazione da corrispondere al Concessionario.”*

²⁸ Per la suddetta tratta il cronoprogramma contrattuale prevede la scadenza al 31 dicembre 2017.

²⁹ Sulla base delle informazioni fornite dalla Regione nella precedente tabella, la suddetta apertura concerne il lotto 2 B e parzialmente il 2C. Per entrambi il cronoprogramma contrattuale prevede la scadenza al 31 dicembre 2019.

³⁰ Nello specifico per la parte A, concernente i *“Lavori ed Oneri della sicurezza”*, relativamente al lotto 2- tratta B, al lotto 3 - tratta C e per la parte B, concernente le *“Somme a disposizione”*, relativamente ad Espropri, Progettazione, Spese tecniche generali.

SUPERSTRADA A PEDAGGIO PEDEMONTANA VENETA					
QUADRO ECONOMICO					
LOTTO	TRATTA	Descrizione	TAC [€]	Attuale [€]	Differenza [€]
parte A - LAVORI ed ONERI DELLA SICUREZZA					
1	A	Lavori	45.052.229,52	45.052.229,52	0,00
		Oneri	747.577,43	747.577,43	0,00
		Totale	45.799.806,95	45.799.806,95	0,00
	B	Lavori	143.504.791,45	143.504.791,45	0,00
		Oneri	2.665.443,55	2.665.443,55	0,00
		Totale	146.170.235,00	146.170.235,00	0,00
	C	Lavori	511.278.772,28	511.278.772,28	0,00
		Oneri	19.297.308,68	19.297.308,68	0,00
		Totale	530.576.080,96	530.576.080,96	0,00
	D	Lavori	2.326.376,25	2.326.376,25	0,00
		Oneri	39.675,00	39.675,00	0,00
		Totale	2.366.051,25	2.366.051,25	0,00
2	A	Lavori	97.564.605,38	97.564.605,38	0,00
		Oneri	6.956.398,26	6.956.398,26	0,00
		Totale	104.521.003,64	104.521.003,64	0,00
	B	Lavori	138.248.720,48	138.664.087,85	415.367,37
		Oneri	4.669.077,25	4.683.568,58	14.491,33
		Totale	142.917.797,73	143.347.656,43	429.858,70
	C	Lavori	116.302.176,96	116.302.176,96	0,00
		Oneri	8.682.737,67	8.682.737,67	0,00
		Totale	124.984.914,63	124.984.914,63	0,00
	D	Lavori	110.681.838,82	110.681.838,82	0,00
		Oneri	1.149.518,12	1.149.518,12	0,00
		Totale	111.831.356,94	111.831.356,94	0,00
3	A	Lavori	16.748.844,27	16.748.844,27	0,00
		Oneri	451.481,56	451.481,56	0,00
		Totale	17.200.325,83	17.200.325,83	0,00
	B	Lavori	209.471.388,73	209.471.388,73	0,00
		Oneri	9.462.563,42	9.462.563,42	0,00
		Totale	218.933.952,15	218.933.952,15	0,00
	C	Lavori	24.979.719,35	25.005.656,75	25.937,40
		Oneri	218.614,30	219.519,20	904,90
		Totale	25.198.333,65	25.225.175,95	26.842,30
	D	Lavori	119.484.433,79	119.484.433,79	0,00
		Oneri	1.483.848,45	1.483.848,45	0,00
		Totale	120.968.282,24	120.968.282,24	0,00
	E	Lavori	75.726.886,31	75.726.886,31	0,00
		Oneri	506.791,00	506.791,00	0,00
		Totale	76.233.677,31	76.233.677,31	0,00
F	Lavori	9.916.100,36	9.916.100,36	0,00	
	Oneri	294.873,19	294.873,19	0,00	
	Totale	10.210.973,55	10.210.973,55	0,00	
G	Lavori	3.504.453,70	3.504.453,70	0,00	
	Oneri	44.262,78	44.262,78	0,00	
	Totale	3.548.716,48	3.548.716,48	0,00	
C integraz. (P/L Mon-tebelluna)	Lavori	3.808.530,14	3.808.530,14	0,00	
	Oneri	132.871,96	132.871,96	0,00	
	Totale	3.941.402,10	3.941.402,10	0,00	
TOTALE LAVORI			1.628.599.867,79	1.629.041.172,56	441.304,77
TOTALE ONERI DELLA SICUREZZA			56.803.042,62	56.818.438,85	15.396,23
TOTALE PARTE A (LAVORI + ONERI DELLA SICUREZZA)			1.685.402.910,41	1.685.859.611,41	456.701,00

SUPERSTRADA A PEDAGGIO PEDEMONTANA VENETA					
QUADRO ECONOMICO					
LOTTO	TRATTA	Descrizione	TAC [€]	Attuale [€]	Differenza [€]
parte B - SOMME A DISPOSIZIONE					
Indagini geognostiche		Indagini geognostiche	4.500.000,00	4.500.000,00	0,00
		Prove sui materiali da Costruzione	1.000.000,00	1.000.000,00	0,00
		Archeologia+Rifiuti	7.000.000,00	7.000.000,00	0,00
		TOTALE Indagini geognostiche	12.500.000,00	12.500.000,00	0,00
Bonifica bellica			2.534.768,00	2.534.768,00	0,00
Imprevisti			2.864.694,23	2.864.694,23	0,00
Espropri e	Indennità ed indennizzi per l'acquisizione delle aree		311.677.337,70	311.106.472,26	-570.865,44
Interferenze		Lotto 1A	5.873.846,50	5.873.846,50	0,00
		Lotto 1B	14.837.075,41	14.837.075,41	0,00
		Lotto 1C	14.904.796,12	14.904.796,12	0,00
		Lotto 1D	1.785.193,79	1.785.193,79	0,00
		Lotto 2A	5.168.821,05	5.168.821,05	0,00
		Lotto 2B	21.461.601,55	21.461.601,55	0,00
		Lotto 2C	11.917.634,33	11.917.634,33	0,00
		Lotto 2D	9.830.199,03	9.830.199,03	0,00
		Lotto 3A	767.619,33	767.619,33	0,00
		Lotto 3B	20.114.718,66	20.114.718,66	0,00
		Lotto 3C	3.292.329,45	3.292.329,45	0,00
		Lotto 3D	24.208.035,86	24.208.035,86	0,00
		Lotto 3E	7.918.777,55	7.918.777,55	0,00
		Lotto 3F	402.590,23	402.590,23	0,00
		Lotto 3G	1.371.741,96	1.371.741,96	0,00
		Lotto 3C Integrazione (Elim.PL Montebelluna)	1.500.000,00	1.500.000,00	0,00
	Convenzione Autostrada A4	657.237,70	657.237,70	0,00	
	TOTALE Interferenze	146.012.218,52	146.012.218,52	0,00	
Progettazione			37.650.075,12	37.751.000,41	100.925,29
Spese tecniche generali (3% dei lavori)		Lotto 1A	1.351.566,89	1.351.566,89	0,00
		Lotto 1B	4.305.143,74	4.305.143,74	0,00
		Lotto 1C	15.338.363,17	15.338.363,17	0,00
		Lotto 1D	69.791,29	69.791,29	0,00
		Lotto 2A	2.926.938,16	2.926.938,16	0,00
		Lotto 2B	4.147.461,61	4.159.922,64	12.461,03
		Lotto 2C	3.489.065,31	3.489.065,31	0,00
		Lotto 2D	3.320.455,16	3.320.455,16	0,00
		Lotto 3A	502.465,33	502.465,33	0,00
		Lotto 3B	6.284.141,66	6.284.141,66	0,00
		Lotto 3C	749.391,58	750.169,70	778,12
		Lotto 3D	3.584.533,01	3.584.533,01	0,00
		Lotto 3E	2.271.806,59	2.271.806,59	0,00
		Lotto 3F	297.483,01	297.483,01	0,00
		Lotto 3G	105.133,61	105.133,61	0,00
		Lotto 3C Integrazione (Elim.PL Montebelluna)	114.255,90	114.255,90	0,00
	TOTALE spese tecniche generali	48.857.996,02	48.871.235,17	13.239,15	
Due diligence			3.000.000,00	3.000.000,00	0,00
Rimborso promotore			7.500.000,00	7.500.000,00	0,00
TOTALE PARTE B (SOMME A DISPOSIZIONE)			572.597.089,59	572.140.388,59	-456.701,00
TOTALE GENERALE (A+B)			2.258.000.000,00	2.258.000.000,00	0,00

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

3.2.1 Inoltre, la Regione ha reso noto che al fine di stabilizzare la spesa dell'opera e di non allungare i tempi di realizzazione della stessa, dall'anno 2017 (in cui si è verificata la presa in carico della gestione da parte della Regione) sono state approvate esclusivamente "due

*varianti non sostanziali ex art. 169 del D. Lgs 163/2006*³¹, le quali non hanno comportato nessun aumento dell'importo complessivo del quadro economico generale.

Le varianti in parola sono:

- 1) Lotto 1C - Variazione progettuale dal km 11+190 al km 17+000. Modifica delle fasi di scavo della galleria Malo: variante approvata con decreto n. 35 del 14 dicembre 2018;
- 2) Lotto 2B - Variazione progettuale dal km 29+100 al km 30+100. Viabilità di collegamento Gasparona con zona industriale di Breganze: variante approvata con decreto n. 40 del 5 luglio 2019³².

Di rilievo in relazione allo stato di avanzamento dei lavori è la prima variante relativa alla galleria di Malo, che la Regione afferma essere stata approvata al fine di contenere i ritardi accumulati a seguito del sequestro della galleria - da entrambi i lati - da parte della Procura di Vicenza per un infortunio mortale lato Malo nel 2016 e per un crollo e fornello nel terreno sovrastante la galleria lato Castelgomberto nel 2017.

La Regione e il concessionario hanno concordato un piano alternativo per la gestione dei lavori, organizzando il cantiere con differenti modalità rispetto a quelle originariamente previste. Tale modalità alternativa di prosecuzione lavori è stata qualificata come variante non sostanziale *ex art. 169, comma 3, del D.lgs. 163/2006*, non assumendo *“rilievo sotto l'aspetto localizzativo”*, non comportando *“altre sostanziali modificazioni rispetto al progetto approvato”* e non necessitando di *“attribuzione di nuovi finanziamenti”*.³³

A tal proposito, la Struttura di Progetto Superstrada Pedemontana Veneta, acquisiti i pareri favorevoli dei Ministeri competenti *ex art. 169, comma 4, del citato D.lgs. 163/2006*³⁴, con decreto del Direttore n. 35 del 14 dicembre 2018 ha approvato il Progetto *“Lotto 1 tratta C -*

³¹ Cfr. pag. 41 della nota della Regione del 1° giugno 2020.

³² Trattasi di variante conseguente alla richiesta del comune di Breganze per lo sviluppo della complanare in stretto affiancamento.

³³ A pag. 18 della nota della Regione del 1° giugno 2020 si precisa che *“la diversa cantierizzazione per realizzare lo scavo della galleria Malo su più fronti prevede l'utilizzo della galleria d'emergenza, posizionata circa a metà della galleria principale, come viabilità per l'allontanamento del materiale di scavo”*.

³⁴ Nella relazione della Regione del 1° giugno 2020 si precisa che *“il Ministero dei Trasporti con nota prot. 17587 del 10 agosto 2018 ha rimesso ogni valutazione del caso al Ministero dell'Ambiente dal momento che non vi è nessuna modifica della localizzazione, del progetto e/o del finanziamento e che le prescrizioni sulla localizzazione degli scavi sono state espresse dal predetto Ministero. Il Ministero dei beni e delle attività culturali con nota prot. 20739 del 31 agosto 2018, acquisito al prot. DVA-17808 del 31 agosto 2018 ha espresso parere favorevole alla variante proposta. Infine con decreto n. 408 del 5 novembre 2018 il Direttore Generale della Direzione Generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha determinato in merito agli aspetti ambientali di competenza, per i motivi riportati nel parere n. 2840 del 12 ottobre 2018 della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale VIA e VAS, la sussistenza delle condizioni per l'approvazione da parte del Soggetto Aggiudicatore, ai sensi dell'art. 169, c. 4, del D. Lgs. 163/2016, della proposta di Variante relativa al progetto esecutivo dell'intervento “Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta - Lotto 1. Tratta “C” dal km 9+756 al km 23+600. Variazione progettuale dal km 11+190.00 al km 17+000.00”, fatta salva l'ottemperanza delle condizioni ambientali espresse riportate nel provvedimento”*.

Variazione Progettuale dal Km. 11+190 al Km 17+000. Modifica delle fasi di scavo della Galleria Naturale di Malo. Variante non sostanziale al Progetto Esecutivo”, “dando atto nel contempo che il quadro economico dell’opera e le condizioni contrattuali tutte non mutavano rispetto a quanto approvato dalla Giunta regionale e sottoscritto dalle parti” con il TAC. Secondo quanto riferito dalla Regione, la variante consiste nell’operare con i lavori di scavo “anche dal centro” e non solo dalle estremità della galleria.

3.2.2. *La Sezione ha altresì ritenuto opportuno compiere approfondimenti in merito alle cd. opere sospese di cui all’art. 2, comma 4, del TAC secondo cui “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 con conseguente revisione del Piano Economico Finanziario, la realizzazione di opere complementari all’asse della Superstrada temporaneamente sospese che, pur rientranti nella concessione, non trovano copertura nell’attuale quadro economico, ovvero la progettazione di ulteriori opere di viabilità comunque connesse e funzionali all’assetto del sistema viario complessivo”. Con nota del 27 novembre 2020, la Regione ha affermato che “quanto alle opere complementari che il Commissario governativo ha escluso, si può affermare che la loro mancata realizzazione non determinerà alcuna riduzione di traffico su Pedemontana, considerato che consistevano in due tratti di riqualificazione di strade comunali esistenti che potevano solamente precludere a più importanti connessioni con Castelfranco Veneto. Tuttavia accertamenti in corso di valutazione con il programma Visum in gestione della Regione per l’individuazione delle simulazioni di traffico non portano a dati, che comunque verranno discussi al tavolo tecnico/politico di cui sopra, di sovraccarico eccessivo sulla viabilità esistente, ad esclusione della zona di Bassano, già oggi in difficoltà. In estrema sintesi si stima che nella maggior parte dei casi Pedemontana porta beneficio alla viabilità ordinaria; in alcuni casi circoscritti potrà anche essere caricata maggiormente rispetto alla situazione attuale, ma mai sino a livelli di non sopportabilità rispetto alle caratteristiche geometriche della strada. I problemi puntuali, spesso pregressi, verranno affrontati al tavolo suddetto. Pertanto, anche la facoltà che il Concedente si era riservato di far eseguire al Concessionario eventualmente le opere che erano state escluse nell’approvazione dei progetti, ad oggi non riveste necessità urgente, in base al rapporto costi/benefici”.*

Nel corso del successivo contraddittorio svoltosi il 3 dicembre 2020, la Sezione ha chiesto di fornire ulteriori precisazioni al fine di poter individuare la precisa perimetrazione delle suddette opere complementari sospese. La Regione, con nota del 7 dicembre 2020, ha comunicato che le “opere complementari sospese, stralciate dal Commissario nell’approvazione del

progetto esecutivo, consistono in due tratti di riqualificazione di strade comunali, in parte in sede ed in parte fuori sede [...]. Risultano di connessione della Pedemontana Veneta (caselli di Loria-Mussolente e di Altivole) al Comune di Castelfranco Veneto (TV) e riguardano territorialmente i Comuni di Loria e Vedelago. Entrambi, che in totale fanno poco meno di 10 km – 5,430 km la tratta di Loria e 4,300 la tratta di Vedelago, per un totale di 9,731 km - e non sono computate all'interno del totale dei 68 km di opere complementari dichiarati e computati nella concessione, si orizzontano verso il territorio a sud di Pedemontana" (cfr. par. 4.4).

3.3 Tra i motivi di ritardo nel completamento dell'opera la Regione nella nota del 1° giugno 2020, annovera altresì il rinvenimento di rifiuti avvenuto durante gli scavi lungo tutto il tracciato della stessa; parte dei rinvenimenti non era stata prevista nei report delle analisi preliminari, dalle quali emergeva esclusivamente la presenza di discariche di rifiuti solidi-urbani anteriori all'anno 1982, *"per una quantità complessiva di circa 64.000 tonnellate"*. Al pari dei rifiuti previsti, anche quelli non previsti per una *"quantità complessiva di circa 126.000 tonnellate"* (quasi sempre *"rifiuti da costruzione e demolizione, sotterrati, di entità variabile, dalla decina di metri cubi fino alle decine di migliaia di mc"*), hanno comportato la necessità di portare a termine le procedure di smaltimento, sotto il profilo economico integralmente a carico del concessionario. Ciò, tuttavia, ha comportato un accumulo di ritardo sulla conclusione dei lavori.

Considerata l'importanza e la rilevanza della tematica ambientale, la Regione ha riferito di aver comunque sempre ricoperto il ruolo di interlocutore attivo nelle predette operazioni di smaltimento dei rifiuti, al fine individuare le soluzioni migliori sotto il profilo temporale ed ambientale per il superamento delle problematiche di volta in volta presentatesi.³⁵

3.4 Occorre altresì rilevare che, come evidenziato dalla stessa Regione con la nota del 1° giugno 2020 e del 27 novembre 2020, oltre ai ritardi nel completamento dell'opera, uno degli ostacoli al raggiungimento della sua piena funzionalità concerne la realizzazione del raccordo con l'autostrada A4 e il nuovo casello di Montecchio Maggiore. L'interconnessione

³⁵ In particolare, la Regione ha rilevato che *"nella accezione di concedente, anziché lasciare in piena autonomia il Concessionario nell'applicazione delle leggi vigenti in materia, ha preferito richiedere di essere direttamente informata di tutte le procedure poste in atto per lo smaltimento ed il controllo di quei rifiuti, collaborando attivamente al fine di risolvere le problematiche di individuazione delle soluzioni migliori sotto il profilo temporale ed ambientale da adottare, sentendo anche consultivamente, per il tramite dell'istituto della conferenza di servizi consultiva, tutti gli enti preposti alla tutela dell'ambiente e le autorità ambientali competenti. Gli esiti di questo metodo si ritiene che possano essere considerati molto soddisfacenti poiché, oltre a permettere di contenere i tempi di decisione, hanno prodotto lavorazioni e trattamenti sempre condivisi con le autorità ambientali competenti"*.

dell'opera con il sistema autostradale esistente risulta, infatti, un elemento fondamentale per la funzionalità della Pedemontana, in quanto il completamento dello svincolo e l'attacco sull'autostrada A4, renderebbe possibile ai mezzi in provenienza dalla A4 MI-VE, il raggiungimento della Pedemontana uscendo al casello di Montecchio Maggiore, senza necessità di utilizzare la viabilità provinciale e regionale.

L'importanza del collegamento è tale che, come si approfondirà anche nel prosieguo, la stima di traffico posta alla base del TAC *“è calibrata su Pedemontana interamente in esercizio e collegata direttamente alla A4”*³⁶.

La Regione ha evidenziato che tale opera, tuttavia, non è stata ricompresa nel progetto di Pedemontana (il cui progetto preliminare approvato dal CIPE nel 2006, prevedeva gli svincoli sulle autostrade A31 e A27, non quello sulla A4)³⁷ ma nel piano finanziario della proroga della concessione per la gestione dell'autostrada A4, unitamente alla costruzione della nuova autostazione di Montecchio Maggiore³⁸.

In altri termini, lo svincolo di Pedemontana sulla A4 deve essere realizzato dal concessionario mentre l'interconnessione alla medesima A4 deve essere realizzato dal concessionario di A4 Brescia-Padova.

Sulle medesime aree, peraltro, si intersecano anche alcune opere della nuova tratta ferroviaria Alta Velocità Verona-Vicenza.

Secondo quanto sostenuto dalla Regione, nel momento in cui la Pedemontana è passata in gestione ordinaria alla Regione, si prevedeva per il completamento dell'interconnessione con il sistema autostradale *“uno sfasamento di almeno qualche anno rispetto all'ultimazione della Pedemontana”*. Per superare tale criticità, la Regione riferisce di aver proposto l'affidamento del completamento dello svincolo al concessionario, ai sensi dell'art. 74 del D.Lgs. 163/2006, e la sottoscrizione di un accordo di programma tra MIT, RFI e il gestore dell'A4³⁹. La soluzione, tuttavia, non è stata ritenuta percorribile dall'ANAC⁴⁰ - alla quale era stato richiesto un parere - in quanto *“non conforme alle disposizioni dell'art. 15 l.n. 241/1990 e dell'art.*

³⁶ Nota della Regione del 27 novembre 2020.

³⁷ Cfr. Delibera ANAC del 28 novembre 2018, n. 1118, pag. 2.

³⁸ Nella nota la Regione afferma altresì che *“Le stesse sono state progettate ed appaltate dalla società Autostradale BS-PD, che gestisce la A4, ma per una serie di vicissitudini, (...), le opere al momento del passaggio di Pedemontana in Regione erano state realizzate solo in parte, con interruzione delle stesse e fallimento della ditta esecutrice. Si era pertanto nella fase di riprogettazione e riapprovazione da parte del MIT, con previsione di ultimazione in sfasamento di almeno qualche anno rispetto all'ultimazione di Pedemontana.”*

³⁹ L'accordo di programma era diretto alla realizzazione da parte della Regione, per il tramite del proprio concessionario, di tutte le opere insistenti sul medesimo sedime e strettamente connesse con Pedemontana.

⁴⁰ Delibera ANAC n. 1118 del 28 novembre 2018.

5, comma 6, d.lgs. 50/2016 ...". In conformità alle prescrizioni CIPE, l'ANAC aveva, tuttavia, indicato che le parti interessate avrebbero dovuto procedere alla stipula di una convenzione per regolamentare la contemporanea esecuzione delle opere e risolvere, quindi, le problematiche derivanti dalle interferenze dei lavori.

La Regione riferisce che in base a quanto comunicato della società che gestisce l'autostrada A4 Brescia-Padova, per la conclusione delle opere si presume occorrano 43 mesi dalla consegna dei lavori⁴¹, che potrà avvenire a valle della stipula della convenzione, con una tempistica, quindi, inconciliabile con l'apertura della Pedemontana secondo il cronoprogramma previsto.

Con successiva nota del 27 novembre 2020, la Regione ha comunicato che la conclusione dei lavori è prevista *"per circa la metà di giugno 2023, con un possibile sfasamento preventivoabile ad oggi pari a circa 15 mesi, salvo imprevisti su entrambi i cronoprogrammi"*.

3.5 Nell'ambito del TAC⁴² è stato previsto che il contributo regionale aggiuntivo di € 300.000.000,00 fosse destinato prioritariamente al pagamento degli espropri, nonché un termine di 30 giorni dalla firma del contratto per la presentazione da parte del concessionario di un programma, da concludersi entro il 31 dicembre 2017, di pagamento di tutti gli impegni assunti con la sottoscrizione degli accordi bonari sino al 29 maggio 2017, con fissazione di penali giornaliere nel caso in cui il concessionario non avesse adempiuto nei termini concordati tra le parti. Inoltre, come sottolineato dalla Regione nella nota del 1° giugno 2020, è stato *"definito un cronoprogramma per la definizione di tutti i restanti espropri, con accordo bonario e pagamento, o con deposito delle somme di indennità presso la Cassa Depositi e Prestiti, nel caso di mancato accordo, entro la data anticipata del 31 dicembre 2018"*.

⁴¹ A pag. 16 della nota della Regione del 1° giugno 2020 si evidenzia che *"la società Autostrada BS-VR-VI-PD Spa, con nota prot. 7300/19 dell'11.03.2019 (ns. prot. 106074 data 15/03/2019) ha comunicato lo stato del procedimento di affidamento dei lavori di propria competenza, informando da ultimo questa Struttura che la data prevista per il completamento e la messa in esercizio dell'opera, salvo imprevisti e ricorsi, può essere ipotizzata in mesi 43, a partire dalla data di consegna lavori, che potrà avvenire a valle della stipula della convenzione tra A4, RFI, Consorzio Iricav Due e codesto Ministero (disciplinante la realizzazione in contemporanea dei lavori in conformità alla prescrizione n. 129 contenuta nella delibera CIPE 22.12.2017)."*

⁴² All'art. 15, comma 1, il TAC prevede che *"Il Concedente, titolare del potere espropriativo, delega al Concessionario, ai sensi dell'art. 6, comma 8, del DPR 327/2001, il completo svolgimento del procedimento di espropriazione e le occupazioni temporanee di terreni strettamente necessari per la realizzazione dell'infrastruttura. A tal fine, il Concessionario è autorizzato a compiere tutte le operazioni relative, ivi comprese quelle sostitutive di acquisto degli immobili stessi. Il Concedente ha facoltà di controllo sull'attività svolta dal Concessionario. Ogni spesa e tassa per la trascrizione degli atti di esproprio o acquisto o disponibilità sono comprese nelle somme a disposizione del quadro economico dell'Opera"*.

In sede istruttoria la Regione ha altresì dichiarato che l'attività espropriativa si è conclusa, seppur restano ancora pendenti alcuni contenziosi in materia⁴³.

3.6 Quanto alle attività di monitoraggio, la Regione, con nota del 1° giugno 2020, ha evidenziato di aver strutturato un sistema di monitoraggio e controllo *“per osservare e misurare l'esecuzione del progetto, in modo da identificare per tempo i rischi e i potenziali problemi e intraprendere, quando necessario, le azioni correttive”*.

In particolare, la Regione riferisce di aver predisposto un Programma generale di monitoraggio e controllo⁴⁴, nell'ambito del quale sono stati attivati i seguenti specifici programmi, i quali prevedono la definizione di un sistema di indicatori, le modalità/frequenza/ della raccolta e di aggiornamento dei dati utili e l'applicazione di sanzioni in caso di inadempienze del concessionario⁴⁵:

1. monitoraggio ambientale;
2. monitoraggio espropri;
3. monitoraggio finanziario;
4. monitoraggio contratti;
5. monitoraggio tempi e costi;
6. monitoraggio strutture.

E' stato, inoltre, stipulato il 30 agosto 2018 un nuovo Protocollo di Legalità tra la Regione, le Prefetture di Vicenza e Treviso, il concessionario, le Direzioni Territoriali del Lavoro e le OO.SS. di categoria.

La Regione evidenzia, tuttavia, che si è ritenuto di non poter *“attivare nel medesimo tempo tutti i monitoraggi”* ed è stato, quindi stabilito *“un ordine di priorità”*. Ad esempio, l'ambito espropri è stato ritenuto di massima priorità, *“mentre quello sulle strutture [...] è stato ritenuto di priorità più blanda”* (seppur sono stati attivati autonomi atti ispettivi).

⁴³ La Regione con nota del 30 settembre 2020 dichiara che i contenziosi ancora pendenti *“non [sono] idonei a produrre riflessi diretti sulla tempistica o sul quadro economico in quanto, anche qualora la Regione dovesse risultare soccombente, gli eventuali danni o conseguenze rientrerebbero nel rischio costruzione, in capo al Concessionario secondo il contratto di concessione sottoscritto. L'eventuale soccombenza relativa all'impugnazione del concessionario dei provvedimenti di applicazione della penale comporterebbe eventualmente il mancato pagamento della stessa.”*

⁴⁴ Il programma di monitoraggio e controllo è stato approvato con decreto del Direttore della Struttura di Progetto Superstrada Pedemontana Veneta n. 9 del 21 luglio 2017.

⁴⁵ Precisa la Regione che i vincoli normativi e contrattuali di riferimento procedurale per le attività di monitoraggio sono stati i seguenti: D.Lgs 163/2006 e s.m.i.; DPR 554/1999; DPR 207/2010; DGR 3185/2006 Allegato B e modello A1; DGR 708 del 18 maggio 2017 Allegato B; Art. 4, comma 1, lettere l), Art. 22 del *“Terzo atto convenzionale”* sottoscritto il 29/05/2017.

L'accesso ai dati oggetto di monitoraggio avviene principalmente attraverso una piattaforma informatica predisposta dal concessionario. Attraverso la piattaforma il Concedente può accedere ai dati completi oggetto del monitoraggio, i quali vengono periodicamente aggiornati. Per la maggior trasparenza possibile i risultati dei monitoraggi e dei controlli sono pubblicati sul sito istituzionale della Regione anche in forma aggregata ed inviati, altresì, agli Enti competenti per le attività istituzionali.

Ulteriori strumenti di monitoraggio riferiti dalla Regione sono gli accertamenti ed i controlli *in loco* da parte della Regione, la costituzione di gruppi di lavoro a supporto del RUP per la predisposizione di *report* mensili di principale interesse nella valutazione dei dati di monitoraggio ed, altresì, la fissazione di incontri settimanali, tra RUP e direttore tecnico del concessionario, finalizzati alla condivisione ed alla risoluzione di problematiche inerenti sia al cantiere sia al procedimento amministrativo⁴⁶.

La Regione evidenzia altresì che il RUP, "*in occasione di ogni visita di collaudo da parte dei professionisti incaricati*", ha chiesto di ricevere delle relazioni in merito alla sicurezza nel cantiere, agli incidenti avvenuti, alle relative statistiche (anche raffrontate con quelle dei cantieri in Italia), nonché alle determinazioni assunte sebbene la Regione, in qualità di Concedente, non abbia competenza in merito alla sicurezza dei cantieri⁴⁷.

Ulteriori controlli sono stati poi istituiti con riferimento alle tratte della Pedemontana già aperte.

Nell'ambito degli accordi attuativi per l'apertura e l'esercizio anticipati e provvisori delle stesse è stato, infatti, previsto che il concessionario si obbliga ad anticipare tutti gli obblighi di cui all'art. 4, comma 1, del TAC riguardanti la gestione e la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'infrastruttura aperta al traffico.

⁴⁶ Gli incontri settimanali tra RUP e direttore tecnico del Concessionario sono tenuti con il supporto, a seconda degli argomenti da trattare, dei propri tecnici e collaboratori, e in caso di necessità, alla presenza del direttore dei lavori e/o del progettista.

⁴⁷ Nella nota del 1° giugno 2020, la Regione rileva che sulla base delle rilevazioni effettuate, si registrano i seguenti dati:

	Dati rilevati nell'anno 2019	Media costruzioni Veneto 2014-2018
Indice di frequenza (esprime il rapporto tra il numero di infortuni rilevati ed il numero medio di maestranze impiegate)	38,44	34,67
Indice di gravità (esprime la gravità degli infortuni sul lavoro in giornate perse convenzionali)	0,44	0,94

A fronte di un indice di frequenza superiore al valore di riferimento, si rileva, dunque, un indice di gravità invece inferiore. Il primo dato, secondo la Regione, potrebbe trovare la propria causa in ragione dell'inserimento di "*nuove maestranze provenienti da altri cantieri da parte del Contraente Generale*", seppur si starebbe comunque assistendo ad una fase di calo nei dati a seguito dell'adozione di azioni correttive.

All'art. 18 del TAC – allo scopo di meglio delineare gli obblighi del concessionario rispetto alla precedente struttura contrattuale – è stato, inoltre, previsto l'obbligo in capo allo stesso concessionario di garantire la disponibilità dell'opera e delle opere complementari comprese nel progetto, secondo gli standard tecnici e funzionali disciplinati nel TAC medesimo e dai suoi allegati, nonché sulla base di quanto previsto nell'allegato E.

Tale allegato, che definisce gli standard tecnici e funzionali dell'opera, prevede la predisposizione di un Programma annuale di monitoraggio, allo scopo di individuare le modalità con cui eseguire i controlli in contraddittorio tra concedente e concessionario, con riferimento ai tratti non interessati da cantieri, e contiene gli elementi sottoposti a valutazione e le penali in caso di deficit di efficienza (sub-allegato E2, capitolo 7)⁴⁸.

La Regione riferisce, dunque, che il 29 maggio 2020 è stato sottoscritto tra il concedente e il concessionario il *“Protocollo d'intesa sul Programma annuale di monitoraggio e controllo in esercizio della Superstrada a Pedaggio Pedemontana Veneta - Verifica del rispetto dei livelli dei servizi”* che disciplina le visite di controllo sulle tratte funzionali in esercizio nel 2020. La prima visita si è svolta il 30 giugno 2020.

3.7 Nell'ambito dell'attività istruttoria si è altresì chiesto alla Regione di relazionare in merito alle rilevazioni di inadempienze del concessionario, all'applicazione di sanzioni e penali. La Regione, nelle citate note del 1° giugno 2020 e del 30 settembre 2020, ha riferito che nell'ambito delle attività di controllo e monitoraggio sono stati constatati alcuni inadempimenti, superati a seguito di messa in mora⁴⁹; per altri, invece, stante la natura degli inadempimenti, sono state direttamente irrogate le seguenti sanzioni:

⁴⁸ Gli elementi sottoposti a valutazione nell'ambito dei controlli elencati nell'allegato E2 del TAC sono:

- il grado di illuminazione della superstrada e delle sue pertinenze;
- lo stato della segnaletica orizzontale e verticale;
- lo stato di efficienza delle barriere di sicurezza;
- lo stato di manutenzione del verde;
- lo stato di integrità della rete di recinzione della superstrada;
- lo stato della pavimentazione stradale;
- i blocchi della circolazione dovuti ad eventi metereologici;
- tutti i parametri tecnici fissati da norme cogenti, nei termini dalle stesse imposti.

⁴⁹ In particolare, la Regione segnala che *“Le principali problematiche emerse in sede di monitoraggio e controllo hanno riguardato:*
- *Insufficienza, in via trasversale su tutti i temi trattati, in alcuni dati delle informazioni registrate sulle piattaforme informatiche condivise. Il concessionario ha prontamente dato corso all'inserimento di quanto richiesto, non lasciando adito a penali;*
- *Errori di computo sui documenti contabili che hanno comportato la detrazione di alcuni importi dal certificato di pagamento;*
- *Inadeguatezza rispetto alla normativa dei documenti tecnici depositati per le strutture portanti. Il Concessionario ha sempre prontamente dato riscontro;*
- *Mancanza in alcuni casi di sufficienti specificazioni sulle attività di monitoraggio ambientale, integrate a seguito di richiesta;*

Soggetto inadempiente	Ambito della rilevata violazione	Oggetto	Importo sanzione	Stato del procedimento
IGECO COSTRUZIONI SPA (subappaltatrice)	Protocollo di legalità	Informativa per interdittiva antimafia ex art. 91 del D.lgs. 159/2011; Applicazione di sanzione ex art. 8 del Protocollo di Legalità	€ 1.032.548,60	Pendente ricorso innanzi al Capo dello Stato
AVENIR BOLD SRL (subappaltatrice)	Protocollo di legalità	Informativa per interdittiva antimafia ex art. 91 del D.lgs. 159/2011; Applicazione di sanzione ex art. 8 del Protocollo di Legalità	€ 28.280,22	Definito - somma già incassata dalla Regione
SOCIETA' SUPERSTRADA PEDEMONTANA VENETA SPA	Protocollo operativo per il monitoraggio finanziario	Inadempimenti vari protocollo di monitoraggio finanziario: mancato invio della documentazione richiesta nei termini di cui al Protocollo, mancata comunicazione delle variazioni del conto corrente dedicato e delle relative lettere di manleva, indicazione errata del CIG nelle quietanze.	€ 15.000,00	Avviato il procedimento, in attesa di definizione ai fini dell'irrogazione della sanzione

Fonte: tabella elaborata su dati forniti dalla Regione del Veneto

3.7.1. Quanto alle verifiche relative alle tratte aperte e, dunque, alla disponibilità dell'infrastruttura e allo stato della stessa ai sensi dell'allegato E al TAC, con la nota del 30 settembre 2020 la Regione ha riferito che non sono stati rilevati inadempimenti.

Successivamente la Sezione, avendo avuta notizia dagli organi di stampa di un allagamento della Superstrada avvenuto in data 30 agosto 2020, ha chiesto alla Regione di relazionare in merito, specificando le eventuali misure adottate.

Con successiva nota del 27 novembre 2020, la Regione ha rilevato che *“a seguito degli allagamenti sopra descritti, il Concessionario ha disposto l'immediata chiusura della tratta Malo-A31 Valdastico ed ha poi adottato l'ordinanza n.10 del 31.08.2020 per la chiusura fino alle ore 06:00 del 01 settembre, al fine di procedere con le lavorazioni necessarie al ripristino dell'asse viario coinvolto dall'evento meteorico”*⁵⁰ e *“ha trasmesso la relazione tecnica in merito agli eventi accaduti”*. Inoltre,

- Non completa tempestività di iscrizione della documentazione relativa ai procedimenti espropriativi, prontamente sanata ed in parte causata dai ritardi e dalla frammentazione nella consegna dei documenti necessari per la definitiva liquidazione da parte degli espropriati;

- Necessità di alcuni chiarimenti e integrazioni relativamente al monitoraggio dei subappalti e contratti assimilati, soprattutto in relazione ai documenti di gara e alle categorie di lavorazione, sempre forniti.”

⁵⁰ Si precisa, inoltre, che *“per quanto attiene invece alla rotatoria e alla viabilità complementare in Comune di Breganze, è stato interdetto il traffico per il tempo necessario all'evacuazione dell'acqua mediante autobotti”*. Inoltre, la Regione evidenzia che *“il*

precisa la Regione, *“il RUP ha convocato per il giorno 04.09.2020 una riunione del [...] Tavolo Tecnico di coordinamento idraulico al fine di comprendere pienamente le cause che hanno portato all'allagamento e alla chiusura del transito [...]. Dopo attenta analisi degli elementi rilevati, i convenuti al tavolo hanno concluso che gli allagamenti interessanti l'infrastruttura viaria si sono verificati per insufficiente regimazione delle acque superficiali. La conseguente impossibilità di smaltimento e l'allagamento delle campagne a monte della strada, causati dalle intense piogge eccezionali della giornata, hanno poi causato tracimazioni di acqua in Pedemontana, in quei punti costruita in trincea, procurando danni e interruzione del servizio. I disservizi non sarebbero pertanto imputabili alla progettazione e alla realizzazione dell'infrastruttura, le cui opere idrauliche sono tarate per gestire i soli apporti idrici ricadenti sul sedime stradale, piattaforma asfaltata e banchine. L'allagamento della rotatoria e della viabilità complementare in Comune di Breganze sono imputabili all'eccezionale apporto d'acqua proveniente dal vicino Torrente Riale che, tracimando le proprie arginature, si è riversato verso la viabilità, accumulandosi nel punto più depresso laddove è ubicata la vasca di laminazione. Questa, correttamente dimensionata per l'accumulo e lo sgrondo differenziato nel tempo delle sole acque pertinenti alla sede stradale, si è ovviamente rivelata insufficiente a trattenere le portate attinenti anche al bacino idrografico del torrente Riale”*. Al fine di evitare il ripetersi di tali situazioni, la Regione ha evidenziato di aver *“avviato un percorso volto a realizzare interventi di riordino idraulico del territorio, aventi carattere strutturale, e dunque non solo connessi a situazioni di contingente criticità. La progettazione di questi interventi è stata affidata dalla Regione agli stessi Consorzi di Bonifica interessati, che hanno in seguito provveduto a presentare, in via preliminare, progetti di fattibilità al fine di attivare la procedura per ottenere i finanziamenti necessari per l'esecuzione delle opere”*. In conclusione, la Regione ha rilevato che *“la chiusura dell'infrastruttura non era riconducibile ad inadempienze gestionali dirette del Concessionario”* e pertanto non sono state applicate penali.

3.8 Come anticipato nel precedente capitolo, il TAC è stato oggetto di impugnazione da parte di Salini-Impregilo, società componente l'ATI che è stata promotore dell'opera. Il

RUP già in data 11.09.2019 aveva istituito un Tavolo Tecnico di coordinamento idraulico con la partecipazione del Concedente, del Concessionario, dei Comuni e dei Consorzi di Bonifica territorialmente interessati dalla Pedemontana, al fine di verificare, sui territori limitrofi all'infrastruttura, l'eventuale esistenza di problematiche idrauliche e di regimazione delle acque superficiali che potessero inficiare la funzionalità della strada posta in esercizio. Era infatti già emersa, sul piano tecnico, la inefficienza della rete idraulica superficiale di alcune aree vaste poste a monte dell'infrastruttura. In alcuni punti, come in concomitanza con il casello di Malo (VI), già individuati per pregresse situazioni di criticità idraulica, si è congiuntamente intervenuti risolvendo efficacemente la problematica”.

giudizio di primo grado è stato definito con la sentenza del TAR Veneto n. 299/2019⁵¹, favorevole per la Regione. Avverso tale sentenza è stato proposto appello.

La Sezione ha dunque chiesto alla Regione di fornire un aggiornamento in relazione al suddetto contenzioso. Nell'ambito del contraddittorio svoltosi il 3 dicembre 2020 e con successiva nota del 7 dicembre 2020, la Regione ha reso noto di aver definito con atto transattivo tale contenzioso unitamente ad un altro complesso contenzioso civile con la società Pedemontana Veneta Spa in liquidazione (oltre che con Salini-Impregilo, nel frattempo divenuta Webuild), per il riconoscimento delle spese di progettazione liquidate in € 7.500.000 in favore del soggetto promotore non aggiudicatario della procedura di gara. Le acquisizioni istruttorie, integrate dall'esito del contraddittorio, hanno anche consentito di verificare che la Regione ha già provveduto ad espletare le iniziative di tutela sollecitate nei precedenti referti sui profili finanziari inerenti al pregresso assetto negoziale, poi modificato con la sottoscrizione del TAC.

⁵¹ Il giudizio è stato definito in primo grado dal TAR Veneto con sentenza 7 marzo 2019, n. 299 nella quale è stato affermato che *“le modifiche apportate alla Convenzione del 2009, come modificata nel 2013, risultano legittime, dal momento che non hanno comportato un mutamento sostanziale della concessione e non era quindi necessario l'espletamento di una nuova procedura concorrenziale”*.

In sintesi, il TAR ha ritenuto che:

(i) il TAC *“non ha affatto previsto una traslazione dal concessionario al concedente del rischio della domanda, coincidente con il così detto “rischio traffico” (che può essere definito come rischio che i volumi di traffico effettivi siano minori di quelli assunti a base del piano economico e finanziario) in quanto “tale rischio è stato sin dall'inizio posto a carico del concedente pubblico, come si può agevolmente ricavare dalla lettura dello schema di Convenzione posto a base di gara e degli artt. 8 e 15 della originaria Convenzione, stipulata tra le parti nel 2009. Anche l'Atto Aggiuntivo del 2013 ha confermato tale previsione”*. Pertanto, *“il “rischio traffico” è sempre gravato sull'Amministrazione”* ed anche *“l'allocazione del rischio della domanda sulla concedente è stato espressamente previsto e voluto proprio dall'ATI di cui l'odierna ricorrente era capogruppo mandataria”*;

(ii) con il TAC *“è stato rafforzato a carico della concessionaria il rischio di disponibilità dell'opera - consistente nella capacità di erogare le prestazioni pattuite nel rispetto di specifici standard quantitativi e qualitativi - attraverso la previsione di puntuali indicatori di qualità cui attenersi e di un sistema di sanzioni da applicare nel caso di mancato rispetto di tali prescrizioni”*;

(iii) il TAC *“ha previsto una nuova modalità di remunerazione del concessionario”, in base alla quale “viene assegnato alla Regione il ricavo derivante dalla tariffa a fronte del riconoscimento al Concessionario di un canone di disponibilità, in misura fissa, con la definitiva eliminazione dell'obbligo di riequilibrio economico - finanziario posto a carico della Regione senza alcun limite di esposizione”*;

(iv) *“l'aumento del contributo in conto costruzione di ulteriori euro 300.000.000 è stato previsto per garantire il bilanciamento della diversa destinazione degli incassi da traffico e per far fronte all'incremento dei costi dell'opera legati alle varianti approvate nel tempo. Peraltro, va evidenziato che l'aumento del contributo in conto costruzione non determina una diversa allocazione del così detto rischio di costruzione, che consiste nella realizzazione dell'opera da parte del concessionario secondo modalità e tempi concordati e anche sotto tale profilo, quindi, l'equilibrio complessivo della originaria concessione e l'allocazione dei rischi non vengono modificati per mezzo del Terzo Atto Convenzionale”*;

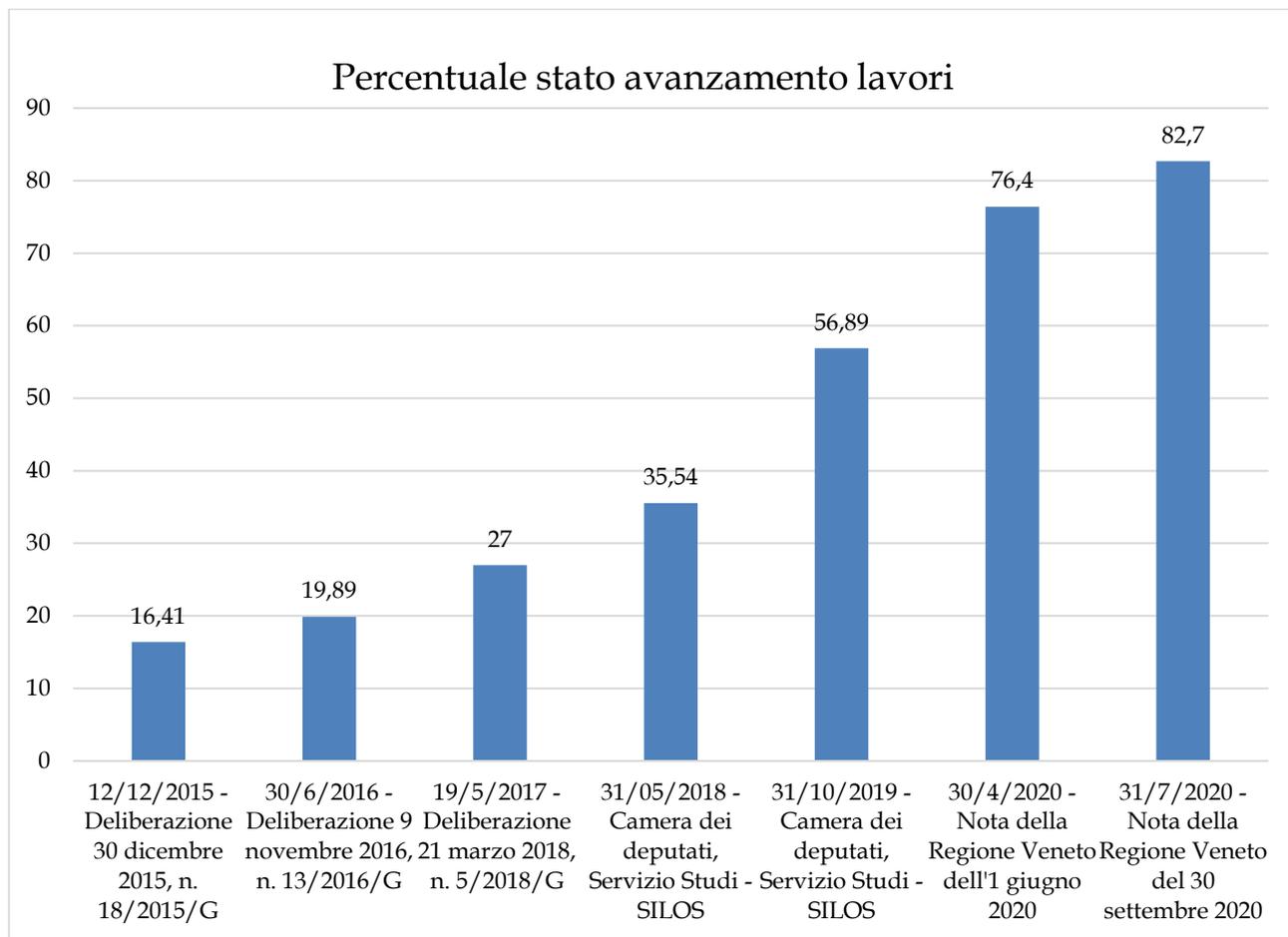
(v) *“il prolungamento del tempo di costruzione, legato alla necessità di far fronte alle numerose varianti introdotte in corso d'opera, non rappresenta un vantaggio per il concessionario, dal momento che lo stesso inizierà ad incassare il canone di disponibilità solo dopo la messa in esercizio dell'opera”*;

(vi) *“l'aumento del valore degli investimenti è stato disposto non con il Terzo Atto Convenzionale, ma con l'Atto Aggiuntivo del 2013, che sul punto non è stato impugnato (neppure tardivamente) in sede di motivi aggiunti”*;

g) *“il tasso di rendimento interno (T.I.R.) previsto dal Terzo Atto Convenzionale è stato asseverato da ente terzo ed è pari a 8,89% (cfr. p. 9, relazione al P.E.F. all. B della Convenzione del 2017 – doc. 27), mentre quello dell'atto del 2013 era pari al 10,84% (cfr. P.E.F. allegato 1, punto 7 p. 10 – doc. 11). Pertanto, tale rendimento è stato ridotto”*.

In conclusione, il TAR ha ritenuto che *“le modifiche introdotte con il Terzo Atto Convenzionale non modificano in modo sostanziale la concessione, non comportano un nuovo equilibrio economico dell'operazione a favore della concessionaria, né comportano una diversa allocazione dei rischi tra le parti”*.

3.9 Sulla base di quanto emerso nell'ambito dell'istruttoria compiuta da questa Sezione e come rappresentato nel seguente istogramma, risulta, quindi, evidente che, successivamente alla sottoscrizione del TAC - che, come detto, ha comportato un nuovo e rilevante intervento pubblico - lo stato di avanzamento dell'opera è progredito in percentuali significative.



Tuttavia, come già anticipato al paragrafo 3.1, il termine ultimo di conclusione dei lavori previsto nel TAC è scaduto l'11 settembre 2020 e l'opera non è ancora terminata. La Regione negli ultimi mesi ha ricevuto dal concessionario ben due riprogrammazioni del cronoprogramma; nell'ultima il termine stimato per la conclusione dei lavori è il 6 febbraio 2022.

Sui ritardi nel completamento dell'infrastruttura rispetto al termine contrattualmente previsto ha inciso certamente il sequestro, da parte della Procura della Repubblica di Vicenza, della galleria di Malo, ma solo in parte, posto che i ritardi riguardano non solo la singola tratta interessata dalla galleria (1C) ma tutta l'opera, essendo stato previsto il

termine del 5 febbraio 2021 per la conclusione del lotto 1D, del 25 febbraio 2021 per la conclusione del lotto 3A, del 28 febbraio 2021 per la conclusione dei lotti 2C, 2D, 3B, 3C, 3F, 3G, del 31 maggio 2021 per i lotti 1A, 1B e 3D e del 30 dicembre 2021 per la conclusione del lotto 3E.

Peraltro, quanto al termine di conclusione dell'opera fissato nel TAC, si ritiene opportuno svolgere alcune ulteriori considerazioni⁵².

La Regione sostiene che il termine di ultimazione non sia stato modificato a seguito della stipula del TAC, dovendosi calcolare in 1800 giorni (oggetto di offerta in sede di gara) a decorrere dalla consegna definitiva avvenuta il 9 ottobre 2015.

Tuttavia, il TAC, così come il precedente atto aggiuntivo del 2013, prevede un cronoprogramma suddiviso in lotti, per ognuno dei quali è specificamente previsto un termine di conclusione delle opere. Il termine dell'11 settembre 2020 è stato previsto per un solo lotto (1C), per il quale, peraltro, come si evince dai dati forniti dalla stessa Regione nelle note del 1° giugno 2020⁵³, 30 settembre 2020⁵⁴ e 7 dicembre 2020, l'“*inizio lavori pianificato (contrattualmente)*” è indicato all'11 aprile 2014. Per tale lotto quindi il TAC ha previsto 2345 giorni per la conclusione della tratta, ben oltre i 1800 giorni offerti in sede di gara.

Per tutti gli altri lotti non ancora completati le date di ultimazione previste nel cronoprogramma contrattuale sono fissate tra il 31 dicembre 2018 e il 31 dicembre 2019 e non sono state rispettate.

Ad oggi non risulta applicata alcuna penale (il cui ammontare è peraltro assai modesto posto che è quantificato nell'art. 23, comma 1, lett c), del TAC in € 25.000 “*per mese di ritardo nell'ultimazione dei lavori rispetto al termine fissato dal Cronoprogramma*”).

Ulteriore profilo di rilevante criticità relativo alla funzionalità complessiva dell'opera, inoltre, si rinviene nel ritardo di realizzazione del raccordo con l'autostrada A4, i cui lavori sono affidati alla società che gestisce l'autostrada stessa; sulla base di quanto comunicato dalla Regione la conclusione dei lavori è prevista per la metà di giugno 2023, con un possibile sfasamento di circa 15 mesi rispetto alla Superstrada.

Ciò, come peraltro riconosciuto dalla stessa Regione e come meglio si specificherà nel prosieguo, potrebbe incidere anche sulla remuneratività della Pedemontana, in quanto

⁵² Come già indicato, tale termine era stato già oggetto di attenzione da parte dell'ANAC e della Sezione centrale, che avevano rilevato uno slittamento nel cronoprogramma rispetto alle precedenti previsioni della concessione.

⁵³ Tabella pag. 11 della nota della Regione.

⁵⁴ Tabella pag. 7 della nota della Regione.

l'assenza di un collegamento con l'autostrada A4 può comportare minori afflussi di traffico relativamente ai mezzi provenienti da Milano verso Pedemontana.

Con riferimento, inoltre, ai sistemi di controllo e monitoraggio sullo stato di avanzamento dell'opera, successivamente alla stipula del TAC anch'essi sono stati implementati, benché non sia stato dato avvio a tutti i sistemi previsti.

Stante l'apertura anticipata di tre tratte, la Regione ha dato, inoltre, avvio anche ad un sistema di monitoraggio sul rispetto degli standard tecnici e funzionali previsti nel TAC, la cui efficienza si potrà tuttavia valutare solo in sede di applicazione.

4 Modalità di remunerazione del concessionario e apertura delle prime tratte

4.1 La modalità di remunerazione del concessionario è disciplinata nell'ambito del TAC dall'art. 21, il quale prevede, al comma 1, che al concessionario spetti un canone di disponibilità come corrispettivo per la messa a disposizione della Superstrada.

Tale canone è corrisposto dal concedente al concessionario in rate mensili posticipate da corrispondersi entro il primo giorno del mese successivo a quello di riferimento, a partire dall'entrata in esercizio dell'intera Superstrada e fino alla scadenza della concessione.

L'importo del canone di disponibilità è fissato all'art. 21, comma 3, del TAC, per l'anno 2020 (anno in cui si prevedeva, all'epoca di sottoscrizione del TAC, che sarebbe entrata in esercizio la Superstrada), in € 153.946.814,27 oltre IVA, ed è aggiornato automaticamente, per gli anni successivi, secondo quanto previsto nell'allegato G al TAC.

In sede istruttoria, con nota di risposta del 5 giugno 2020, la Regione ha dichiarato che *“la quantificazione del canone di disponibilità al 2020, stimato in euro 153.946.814, 27 oltre IVA, che assume anche la funzione di “canone di disponibilità base CDBASE” per il calcolo dei successivi canoni per tutti gli anni della concessione, è stata valutata e concertata con il concessionario nel rispetto del sistema dettato dalle seguenti tre condizioni:*

- che fosse l'importo minimo, ma sufficiente e necessario a sostenere un (nuovo) equilibrio del Piano Economico Finanziario;*
- che fosse minore o uguale ai ricavi da pedaggio derivanti dalle nuove stime di traffico e dalle nuove tariffe;*
- che comunque fornisse al Concessionario un ricavo complessivo a fine concessione inferiore rispetto a quello definito con l'atto aggiuntivo del 2013”.*

Gli importi che la Regione è chiamata a corrispondere nel corso dei 39 anni di gestione sono indicati nella seguente tabella, estrapolata dal PEF allegato al TAC, per un importo totale pari a € 12.108.674.434,00 (IVA esclusa).

CANONE DI DISPONIBILITA' (al netto di IVA, come da PEF all. B al TAC)			
ANNO	IMPORTO	ANNO	IMPORTO
2020*	38.486.704	2040	321.603.207
2021	165.096.571	2041	326.998.684
2022	172.766.613	2042	332.487.956
2023	180.822.662	2043	338.085.060
2024	189.279.305	2044	343.782.466
2025	198.153.769	2045	349.580.740
2026	207.471.464	2046	355.488.578
2027	217.260.564	2047	361.506.605
2028	227.533.360	2048	367.640.905
2029	238.323.650	2049	373.878.569
2030	249.614.235	2050	380.241.995
2031	255.981.690	2051	386.715.623
2032	262.523.912	2052	393.316.482
2033	269.236.126	2053	400.037.191
2034	276.132.385	2054	406.886.706
2035	283.210.702	2055	413.863.161
2036	290.487.869	2056	420.967.403
2037	297.948.508	2057	428.211.209
2038	305.628.351	2058	435.590.100
2039	313.506.681	2059	332.326.672
Totale complessivo			12.108.674.433

* Per l'anno 2020 l'importo del canone è conteggiato su n. 3 mensilità (ott/dic.)

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto

Al riguardo con nota del 27 novembre 2020 la Regione ha affermato che i valori del canone contenuti nella tabella di cui sopra “sono stati estratti dalla previsione stimata del PEF, predisposta dal Concessionario. Il calcolo, pertanto è stato effettuato sulla base di previsioni pluriennali dell’andamento dell’inflazione, con coefficienti correttivi la cui scelta avviene a cura dell’analista finanziario. In realtà il corretto importo che il Concedente dovrà invece erogare al concessionario sarà quello calcolato ai sensi dell’art. 21, comma 3 del TAC, aggiornato automaticamente e annualmente, come previsto dall’allegato G al TAC, che oggi non è dato sapere nella quantificazione definitiva, dipendendo oggi da fattori non ancora noti”.

Si chiarisce pertanto che i valori contenuti nel PEF (vedi tabella precedente) non sono vincolanti; l’importo del canone è determinato dalla formula di cui all’allegato G al TAC,

che a sua volta dipende da valori, come il tasso di inflazione annuo, ancora non noti. La quantificazione del canone nel corso dei 39 anni di concessione non è dunque conosciuta. Come contropartita il TAC prevede che la Regione incassi i pedaggi, i quali sono “*di esclusiva competenza del Concedente e costituiscono sua entrata patrimoniale*” (art. 8, comma 2).

L'allegato F al TAC riporta le stime di traffico redatte da Area Engineering Srl⁵⁵, le quali, considerate le tariffe di pedaggio da applicare, genereranno secondo le previsioni, sempre nel corso dei 39 anni di gestione, un incasso totale per la Regione pari a € 12.726.366.827,00 (IVA esclusa e con adeguamento tariffario).

Il saldo tra quanto la Regione è tenuta a pagare (con la precisazione di cui sopra, relativa alla non vincolatività degli importi riportati nel PEF) e quanto è destinata ad incassare è dunque pari a € 617.692.393,00. Da tale importo vanno detratti il saldo IVA da versare all'Erario a carico della Regione (22%) (differenza tra IVA su ricavi ed IVA su canoni di disponibilità, ovvero € 2.799.800.702 - € 2.663.908.375, pari a € 135.892.326), l'ulteriore contributo in c/costruzione a carico della Regione (€ 300.000.000,00) e i conseguenti interessi sul mutuo CDP, pari a € 173.789.091,00.

Il saldo finale presunto per la Regione sarebbe pertanto positivo e pari a € 143.903.301,00⁵⁶. Se tuttavia si considerano anche i contributi erogati dallo Stato (pari a € 614.910.000,00) e quindi si considerano gli esborsi a carico della finanza pubblica in senso lato, il saldo diventa negativo e pari a € - 471.006.698,00.

4.2 Tale saldo appare tuttavia migliorativo rispetto all'esposizione finanziaria presunta per la Regione derivante dal meccanismo di riequilibrio previsto dall'allegato 2 all'atto aggiuntivo 2013 alla convenzione 2009⁵⁷.

L'allegato 2 alla precedente convenzione aveva infatti previsto un peculiare meccanismo in base al quale, qualora i proventi da pedaggio, in tale accordo di competenza del concessionario, fossero risultati inferiori a quelli previsti nel Piano Economico e Finanziario (PEF) entro una soglia pari al 5%, il riequilibrio sarebbe avvenuto prorogando il termine

⁵⁵ Come chiarito con nota del 27 novembre 2020 la società Area Engineering srl è stata scelta (cfr. decreto del Direttore della Struttura di Progetto Superstrada Pedemontana Veneta n. 1 del 2017) con procedura di affidamento diretto, ai sensi del comma 8 dell'art. 31 e del comma 2 lettera a) dell'art. 36, entrambi del D. Lgs. 50/2016, come servizio attinente all'architettura e all'ingegneria di importo inferiore a € 40.000,00.

⁵⁶ Cfr. delibera ANAC n. 1202 del 22 novembre 2017, pag. 29. In tale delibera si legge che il saldo è pari a € 167.047.393: la differenza rispetto all'importo pari a € 143.903.301 deriva dall'importo degli interessi, che nella delibera ANAC sono stimati e non effettivi.

della concessione, mentre qualora lo scostamento fosse risultato superiore al 5% si sarebbe provveduto fino alla soglia del 5% adottando la misura della proroga e per la parte eccedente il 5% mediante la ridefinizione degli importi dei contributi pubblici, nonché delle relative modalità di erogazione.

Poiché i proventi da pedaggio previsti nel PEF allegato all'atto aggiuntivo 2013 ammontano complessivamente, nel periodo 2019-2057, ad € 21.173.680.000,00, la Regione, in base a tale atto, era esposta alla misura della proroga della concessione nel caso in cui il concessionario avesse incassato a titolo di pedaggi un importo compreso tra € 20.114.996.000,00 (€ 21.173.680.000 - 1.058.684.000) ed € 21.173.680.000,00, mentre per importi inferiori a € 20.114.996.000,00, la Regione sarebbe stata obbligata alla ridefinizione degli importi dei contributi pubblici.

La misura dell'esposizione finanziaria della Regione è stata stimata dalla Sezione centrale in € 9.624.000.000,00⁵⁸ e dall'ANAC⁵⁹ in € 14.352.149.009,00.

4.3 Tornando al TAC, si è già anticipato che gli incassi derivanti dai pedaggi dipendono allo stato attuale da stime sui volumi di traffico (€ 12.726.366.827, IVA esclusa e con adeguamento tariffario).

A tal proposito già nel 2017 l'ANAC aveva ritenuto *“auspicabile un riesame della stima sui volumi di traffico, da effettuarsi anche alla luce di parametri più oggettivi circa la velocità di progetto utilizzata e l'incremento stimato riferito al cd. traffic calming⁶⁰”*, come peraltro evidenziato anche nella deliberazione n. 5/2018/G della Sezione centrale.

Quanto alla velocità di progetto utilizzata, la Regione con nota del 27 novembre 2020 ha affermato che *“la riduzione del tempo impiegato a percorrere tutta l'infrastruttura alla velocità più alta portava comunque ad una variazione da definirsi tecnicamente ininfluyente nell'ambito dell'approssimazione obbligatoria della stima. In ogni caso la Regione ha comunque intrapreso le necessarie interlocuzioni con il MIT per la riclassificazione dell'infrastruttura in autostrada, soprattutto per assicurare la continuità di regime regolatorio - limite di velocità - su infrastrutture stradali tutte direttamente connesse in una unica rete nazionale, ed aumentando, di conseguenza, la sicurezza degli utenti. E' di recente anche un auspicio in tal senso da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Commissione Gallerie, che nell'approvare la parte impiantistica e della sicurezza*

58 Cfr. tabella pag. 31 della relazione allegata alla deliberazione n. 15/2018/G.

59 Cfr. pag. 30 della deliberazione n. 1202/2017.

60 Per *“traffic calming”* si intendono tutte le tipologie di intervento (singole o combinate tra loro) realizzate ovunque si vogliono ridurre gli effetti negativi prodotti dal traffico e dalla velocità dei veicoli.

di una galleria, comunicata con nota alla Regione prot. n.454861 del 26 ottobre 2020, ha espresso "...perplexità in ordine alla classifica tecnico-funzionale della strada definita "Superstrada Pedemontana Veneta" con una terminologia ("superstrada") che non trova riscontro nel vigente Codice della Strada". Eppure questo è quanto ha approvato il CIPE. La Regione è intenzionata pertanto ad avviare pertanto formalmente la richiesta di riclassificazione dell'infrastruttura, con modifica conseguente della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km/h".

Quanto al cd. "traffic calming" nella suddetta nota la Regione ha affermato di aver istituito già con la DGR n. 2013/2016 "un tavolo tecnico-politico [...] occorre ricordare che uno degli obiettivi principali posti a base del progetto della Superstrada, e sempre evidenziato sin dal Piano Regionale dei Trasporti del 1990, è l'allontanamento del traffico pesante dai principali centri abitati della zona pedemontana delle province di Treviso e Vicenza, sia per agevolare gli spostamenti delle merci di attraversamento, ovvero con origine o destinazione interna all'area, sia, soprattutto, per migliorare le condizioni ambientali e di sicurezza per la circolazione nei centri abitati stessi, oggi attraversati da flussi di traffico impropri che si sovrappongono al traffico urbano e locale, determinando frequenti condizioni di congestione e di pericolo. Basti pensare a situazioni note, quali, ad esempio, il centro abitato di Montebelluna in provincia di Treviso o l'area commerciale/produttiva di Trissino/Castelgomberto/Brogliano nella Valle dell'Agno in provincia di Vicenza, o la zona di Bassano-Rosà.

La Regione ha altresì aggiunto che "affinchè la stima commissionata ad Area Engineering s.r.l. fosse il più attendibile possibile, la Regione ha anche incaricato il prof. Ing. Marco Pasetto dell'Università di Padova, ordinario di Costruzioni di strade, ferrovie ed aeroporti, di verificarne la validità. Il suddetto professore, nella relazione consegnata alla Regione prot. n. 88881 del 6 marzo 2017, ha concluso con esito positivo la propria analisi su tutti i parametri di impostazione dello studio, con particolare riferimento anche al traffic calming, confermando il giudizio positivo in merito all'implementazione, nel modello di simulazione e calcolo dei flussi esaminato, degli interventi di traffic calming di cui alla DGR Veneto n. 2013/2016, fermo restando che, nel caso siano in futuro approntate rilevanti modifiche alla consistenza degli interventi attesi, potrà essere opportuno valutare eventuali diverse ripercussioni sulla mobilità".

4.4 La Sezione ha inoltre ritenuto necessario approfondire il tema dell'attendibilità dello studio traffico anche con riferimento alla realizzazione delle opere complementari sospese e della interconnessione con l'autostrada A4 nonché all'impatto dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

A tal proposito, nella nota del 27 novembre 2020 la Regione afferma che *“quanto alle opere complementari che il Commissario governativo ha escluso, si può affermare che la loro mancata realizzazione non determinerà alcuna riduzione di traffico su Pedemontana, considerato che consistevano in due tratti di riqualificazione di strade comunali esistenti che potevano solamente preludere a più importanti connessioni con Castelfranco Veneto. Tuttavia accertamenti in corso di valutazione con il programma Visum in gestione della Regione per l’individuazione delle simulazioni di traffico non portano a dati, che comunque verranno discussi al tavolo tecnico/politico di cui sopra, di sovraccarico eccessivo sulla viabilità esistente, ad esclusione della zona di Bassano, già oggi in difficoltà. In estrema sintesi si stima che nella maggior parte dei casi Pedemontana porta beneficio alla viabilità ordinaria; in alcuni casi circoscritti potrà anche essere caricata maggiormente rispetto alla situazione attuale, ma mai sino a livelli di non sopportabilità rispetto alle caratteristiche geometriche della strada. I problemi puntuali, spesso pregressi, verranno affrontati al tavolo suddetto. Pertanto, anche la facoltà che il Concedente si era riservato di far eseguire al Concessionario eventualmente le opere che erano state escluse nell’approvazione dei progetti, ad oggi non riveste necessità urgente, in base al rapporto costi/benefici”*.

Con successiva nota del 7 dicembre 2020 la Regione ha specificato che *“con riguardo alle opere complementari sospese, stralciate dal Commissario nell’approvazione del progetto esecutivo, consistono in due tratti di riqualificazione di strade comunali, in parte in sede ed in parte fuori sede, come si desume dall’allegata planimetria [...]. Risultano di connessione della Pedemontana Veneta (caselli di Loria-Mussolente e di Altivole) al Comune di Castelfranco Veneto (TV) e riguardano territorialmente i Comuni di Loria e Vedelago. Entrambi, che in totale fanno poco meno di 10 km – 5,430 km la tratta di Loria e 4,300 la tratta di Vedelago, per un totale di 9,731 km - e non sono computate all’interno del totale dei 68 km di opere complementari dichiarati e computati nella concessione, si orizzontano verso il territorio a sud di Pedemontana. Per quanto riguarda il piano del traffico, è utile ricordare che l’aggiornamento della stima dei flussi di traffico è tanto più attendibile quanto immutate le condizioni temporali e territoriali poste alla base dello studio. Ad oggi, fatto salvo che per le eventuali conseguenze da COVID, non ancora definibili e quantificabili, non si sono registrate motivazioni che possano far dubitare della validità della stima. Quest’ultima peraltro era stata utile per definire la rimodulazione del contratto con il Concessionario, e anche qualora oggi fosse rideterminata, non potrebbe dar corso ad alcuna azione, se non quella eventualmente di previsione delle entrate a copertura del pagamento del canone di disponibilità, che potrà comunque essere prudenzialmente preventivata con adeguata alea”*.

Al riguardo si evidenzia che lo studio di traffico redatto da Area Engineering srl è stato tuttavia elaborato sulla base di un progetto che prevede la *“realizzazione di opere complementari di adduzione ai caselli per uno sviluppo complessivo di oltre 67 km, distribuiti lungo l'intero asse super stradale”* (cfr. studio di traffico, pag. 75), apparendo pertanto dubbio che la parziale realizzazione di queste opere, per effetto della sospensione della realizzazione dei citati 10 Km di strade comunali, non possa comportare *“alcuna riduzione di traffico”*.

E' opportuno altresì considerare che i tempi di realizzazione dello svincolo con l'autostrada A4, stimati, come detto precedentemente, in 43 mesi dalla consegna dei lavori (che potrà avvenire a valle della stipula della citata convenzione tra RFI, MIT, società Autostrade Brescia Verona Vicenza Padova s.p.a. e General Contractor Iricav Due) non potranno non incidere sui volumi di traffico, considerato che, come riconosciuto dalla stessa Regione⁶¹, tale situazione di fatto potrebbe disincentivare in parte, per il primo periodo, i flussi di traffico provenienti da Milano verso Pedemontana, poiché coloro che provengono dalla A4 MI-VE dovrebbero uscire al casello di Montecchio Maggiore e raggiungere la costruenda infrastruttura attraverso la viabilità provinciale e regionale. A ciò si aggiunga il ritardo nella realizzazione della galleria di Malo.

Al riguardo la Regione nella suddetta nota del 27 novembre 2020 ha chiarito che *“la stima di traffico redatta da Area Engineering è calibrata su Pedemontana interamente in esercizio e connessa direttamente alla A4. La realizzazione dello svincolo è, come già riferito, affidata dal MIT al concessionario di A4 Brescia-Padova, con conclusione dei lavori previsti per circa la metà di giugno 2023, con un possibile sfasamento preventivabile ad oggi pari a circa 15 mesi, salvo imprevisti su entrambi i cronoprogrammi. La Regione ha richiesto al MIT di monitorare l'andamento dei lavori, vista l'importanza che l'ultimazione di questi riveste. Nel contempo si informa periodicamente con A4 sull'aggiornamento”*.

La Regione aggiunge altresì che *“i ritardi di realizzazione di A4, di cui si è già argomentato, non impediscono il completamento delle opere da parte del Concessionario della Regione, ma non ne permettono la connessione completa e funzionale alla A4, l'aggancio vero e proprio, mancando il moncone di quest'ultima.*

La situazione, alquanto anomala ed imprevedibile al momento della stipula del contratto, è allo studio del RUP e degli esperti, che di questo costituiscono il supporto tecnico-giuridico, al fine di comprendere come si riverbererà sui rapporti con il Concessionario”.

61 Cfr. nota della Regione del 1° giugno 2020.

Con successiva nota acquisita del 7 dicembre 2020 si è specificato che *“la Regione, ritenendo che la mancata connessione con la A4 e la mancata ultimazione della galleria di Malo fossero condizioni che potevano portare a diverse soluzioni di percorrenza dell’infrastruttura, ed avendo anche necessità di approfondire gli effetti dei flussi di Pedemontana in entrata ed uscita ai singoli caselli, al fine di comprendere le ricadute sulla viabilità ordinaria e valutare le richieste dei sindaci sotto il profilo tecnico, con decreto n. 55 del 13/09/2019 ha affidato alla società TRT di Milano, nella persona dell’ing. Torta, un incarico. Gli esiti di questo [...] sono stati presentati ai sindaci in una riunione di avvio del tavolo tecnico-politico, istituito per la miglior gestione della fase di messa in esercizio dell’intera infrastruttura. Sono in corso gli approfondimenti per verificare gli eventuali oggettivi problemi casello per casello. Tuttavia, da quanto emerge dall’ulteriore studio, l’apertura di Pedemontana non creerà problemi rilevanti sulla viabilità ordinaria. Piuttosto sono emersi come problematici i punti che già oggi sono in sofferenza. Infine lo studio prevede che a Pedemontana completamente in esercizio, ma senza il collegamento diretto con la A4, si avrà un decremento dei flussi di traffico pari al 13% circa”*.

Risulta, dunque, con riferimento a quanto affermato dalla stessa Regione relativamente all’ulteriore studio di traffico commissionato, che fino a quando non verrà realizzato e posto in esercizio il collegamento diretto con la A4 (previsto per la metà di giugno 2023, con un possibile sfasamento preventivabile pari a circa 15 mesi), le stime di traffico contenute nell’allegato F al TAC potrebbero subire una flessione significativa (circa il 13%).

4.5 Dunque, riassumendo, per quanto concerne gli esborsi monetari a carico della Regione, gli importi che la stessa sarà chiamata a corrispondere nel corso dei 39 anni di gestione non sono ancora conosciuti nel loro preciso ammontare, essendo determinati dalla formula di cui all’allegato G al TAC, che a sua volta dipende da valori, come il tasso di inflazione annuo, ancora non noti; dall’altro lato, gli introiti da pedaggi a favore della Regione potranno subire una diminuzione rispetto alle stime di traffico contenute nell’allegato F al TAC.

A tali valutazioni non può non aggiungersi che l’attuale periodo emergenziale dovuto all’epidemia Covid-19 induce ancor di più ad interrogarsi circa l’attendibilità delle stime relative ai flussi di traffico - anche alla luce dei possibili effetti a lungo termine che si potranno avere sull’organizzazione sociale - considerato che una delle fondamentali condizioni sulla base della quale è stato quantificato il nuovo canone di disponibilità è che

lo stesso sia *“minore o uguale ai ricavi da pedaggio derivanti dalle nuove stime di traffico e dalle nuove tariffe”*, come affermato dalla Regione nella citata nota del 5 giugno 2020.

4.6 Si rileva altresì che il TAC non prevede un meccanismo di riequilibrio a favore della Regione nel caso in cui i volumi di traffico effettivi si rivelino inferiori alle stime (errate pertanto in eccesso), dal momento che l'art. 21, comma 8, disciplina solamente l'ipotesi (opposta)⁶² in cui le stime siano errate per difetto⁶³.

Tale lacuna, unitamente alle considerazioni che precedono, espone potenzialmente la Regione ad un esborso finanziario considerevole nel momento in cui si dovesse divaricare la forbice tra quanto la stessa è chiamata a corrispondere a titolo di canone di disponibilità e quanto è destinata ad incassare a titolo di pedaggi.

4.7 Con l'apertura delle prime tre tratte della Pedemontana, la struttura sinallagmatica posta alla base dei due accordi attuativi per l'apertura e l'esercizio anticipati e provvisori delle citate tratte è, peraltro, sensibilmente mutata.

La possibilità di discostarsi dallo schema previsto dal TAC era del resto già prevista dallo stesso, laddove all'art. 21, comma 7, si prevede che *“le parti concordano che l'apertura ed*

62 Parimenti si riscontra che il TAC non specifica gli eventi di forza maggiore al ricorrere dei quali si può procedere alla revisione del PEF. Nella risposta del 5 giugno 2020, la Regione conferma che *“l'atto convenzionale non specifica quali siano le ipotesi di causa di forza maggiore”* e che, pertanto, sono da ritenersi valide quelle definite dalle norme di legge e dalla consolidata giurisprudenza in merito (in particolare, Sent. Cons. Stato n. 3653/2016), oltre che alle linee guida dell'ANAC (di cui alla deliberazione n. 318 del 28 marzo 2018 *“Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato»*”).

A tal proposito, si rinvia alla Relazione illustrativa sullo schema di *“Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato”*, redatta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in data 24 settembre 2018, secondo cui è *“è necessario che gli eventi di forza maggiore siano definiti espressamente in un elenco esaustivo e tassativo, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla guida EPEC-Eurostat, “Theme 6 -Compensation, relief and force majeure events” in ordine alla specificità degli eventi e alla tassatività della relativa enunciazione”*.

Si chiarisce altresì che un evento, per poter *“[...] essere riconosciuto ai fini della forza maggiore deve presentare caratteri di eccezionalità (in termini di intensità, durata, probabilità/tempo di ritorno, ecc.) più gravosi rispetto a quelli normativamente previsti nell'ambito di una corretta progettazione e costruzione. Inoltre, deve necessariamente configurarsi come:*

a) imprevedibile e inevitabile;

b) derivante da una causa esterna autonoma rispetto alla condotta delle Parti e da sola sufficiente a farlo verificare;

c) indiscutibilmente scollegato dalla responsabilità del Concessionario, che deve aver messo in atto tutti gli accorgimenti atti ad evitare o contenere l'evento;

d) impattante in maniera significativa sull'asset e/o sul servizio”.

Parimenti, la deliberazione ANAC, richiamata dalla Regione stessa, prevede che il contratto di PPP *“riporta un elenco tassativo di casi di forza maggiore”* (punto 3.3).

63 Dispone l'art. 21, comma 8, che *“qualora il volume di traffico annuo registrato sulla Superstrada in termini di veicoli equivalenti (dove per veicoli equivalenti si intende la somma dei veicoli leggeri -classe Ae dei veicoli pesanti -classe B 3, 4, 5- moltiplicata per 2,5) sia superiore ai veicoli equivalenti annui previsti da calcolarsi rispetto a quanto riportato nell'Allegato F, spetta al Concessionario, a titolo di compensazione per i maggiori oneri di manutenzione, un incremento del Canone di Disponibilità calcolato secondo quanto previsto nell'Allegato G, da corrispondersi entro 90 (novanta) giorni dalla conclusione di qualsiasi periodo annuale di riferimento. La corresponsione dell'incremento del Canone di Disponibilità di cui sopra non concorre alla determinazione dell'equilibrio economico finanziario del PEF”*.

esercizio di tratte funzionali della Superstrada in via anticipata rispetto all'entrata in esercizio dell'intera infrastruttura, potrà avvenire previo accordo tra le parti sulla remunerazione da corrispondere al Concessionario".

I tre accordi per l'esercizio anticipato prevedono ora, con identica formulazione, che *"la remunerazione annua da corrispondere al Concessionario per la disponibilità e l'esercizio anticipato e provvisorio della tratta oggetto del presente accordo sarà pari all'importo del ricavo da pedaggi verificato e certificato per il medesimo anno, al netto dell'IVA. Tale remunerazione esaurisce qualsiasi altra forma di corrispettivo dovuto al Concessionario, anche in caso di maggiori oneri sostenuti dallo stesso, legati alla piena funzionalità del tratto di strada aperto"* (art. 5, comma 1).

Come contropartita i tre accordi prevedono, come già il TAC, che *"i pedaggi sono di esclusiva competenza del Concedente e costituiscono sua entrata patrimoniale"* (art. 4, comma 2).

L'art. 5, comma 2, specifica altresì che *"in nessun caso l'importo della remunerazione pattuito nella misura di cui al punto 1 sarà superiore all'importo dei pedaggi riscossi nel corrispondente periodo dal Concedente, al netto dell'IVA"*.

Con riferimento alle tratte oggetto di apertura anticipata, pertanto, per effetto della modifica delle modalità di remunerazione del concessionario, *"tanto il concessionario incassa e tanto è autorizzato a trattenere come canone di disponibilità"*, come affermato dalla Regione nel corso dell'attività istruttoria⁶⁴.

La modifica della struttura sinallagmatica del rapporto tra concedente e concessionario introdotta dai tre accordi per l'esercizio anticipato, rispetto a quanto previsto in via ordinaria dal TAC con riferimento al periodo che intercorre tra l'entrata in esercizio dell'intera Superstrada e la scadenza della concessione, pare consentire alla Regione di riequilibrare una situazione finanziaria potenzialmente svantaggiosa, poiché, se si fosse mantenuta la struttura di cui al TAC, la Regione avrebbe dovuto pagare, in relazione alle tratte oggetto di apertura anticipata, un canone di disponibilità calibrato sulle suddette stime di traffico (oltre che sul chilometraggio delle tratte aperte), a fronte di ricavi da pedaggi che sarebbero stati comunque inferiori a tali stime posto che, come affermato dalla Regione nella nota di risposta del 5 giugno 2020, l'utilità dell'infrastruttura *"nella forma di*

⁶⁴ Cfr. nota del 30 settembre 2020.

stralci funzionali, e quindi la sua redditività, è notevolmente ridotta rispetto all'intera opera in esercizio [...]”⁶⁵.

La struttura sinallagmatica “incerto per incerto” rende possibile la compartecipazione del concessionario al rischio di domanda, dal momento che una diminuzione dei ricavi da pedaggi rispetto alle stime si rifletterebbe in un minor incasso per la Regione e in un corrispondente minor introito anche per il concedente, ovvero, al contrario, un aumento dei ricavi da pedaggi rispetto alle stesse stime comporterebbe un maggior introito per la Regione e un corrispondente vantaggio per il concessionario.

La formula “incerto per incerto” prevista dai due accordi attuativi si può tradurre in definitiva nello schema “tanto incassato (da pedaggi) tanto pagato (dalla Regione al concessionario)” e presenta il vantaggio di elidere il rischio derivante dal fatto che le stime sui volumi di traffico siano state troppo ottimistiche ed eccessive rispetto ai dati effettivi.

⁶⁵ Con nota del 27 novembre 2020, la Regione ha rilevato che “ad oggi il totale di competenza del Concessionario a titolo di canone di disponibilità per il 2020 è pari a 1,17mil di euro, nettamente inferiore rispetto a quello che proporzionalmente avrebbe percepito se fosse stato applicato il canone stabilito nel TAC ad opera ultimata e posta tutta in esercizio. Infatti tale canone definitivo porta circa 136.500 euro al mese per chilometro. Le due tratte poste in esercizio per i periodi noti avrebbero valorizzato, per il medesimo periodo, un canone proporzionale pari a circa 15,5 mil di euro”.

5 Il meccanismo di riversamento dei pedaggi nel TAC e negli Accordi attuativi per l'apertura e l'esercizio anticipati

5.1 Con la prima nota istruttoria⁶⁶ si è chiesto alla Regione di specificare il meccanismo adottato per il riversamento degli incassi da pedaggi nonché la modalità di registrazione contabile dell'entrata patrimoniale derivante dagli stessi, alla luce di quanto disposto dal TAC con riferimento, in particolare, all'art. 8, comma 2, secondo cui *"I pedaggi sono di esclusiva competenza del Concedente e costituiscono sua entrata patrimoniale; essi verranno riscossi dal Concessionario, senza riconoscimento di alcun aggio, in qualità di mandatario con rappresentanza del Concedente. A tal fine, con la sottoscrizione del presente Atto il Concedente conferisce al Concessionario apposito mandato all'incasso, che è irrevocabile ai sensi e per gli effetti dell'art. 1723 del codice civile"* e all'art. 21, comma 10, che prevede il deposito sul Conto Pedaggi di detti proventi. Alla scadenza di ogni mese precedente ciascuna data di pagamento del canone, il Concessionario dovrà altresì comunicare al Concedente il saldo del "Conto Pedaggi".

Il comma 10 prosegue stabilendo che *"[...] il Concessionario provvederà a trattenere detta somma [il saldo mensile del Conto Pedaggi, ndr] a titolo di pagamento del Canone di Disponibilità alla relativa Data di Pagamento del Canone, fino alla concorrenza dell'ammontare dovuto al Concessionario a quella data. Qualora il saldo sia superiore rispetto all'ammontare dovuto al Concessionario a quella data, il Concessionario provvederà a trasferire il residuo al Concedente entro i cinque giorni lavorativi successivi. Qualora il saldo sia inferiore rispetto all'ammontare dovuto al Concessionario a quella data, alla relativa Data di Pagamento del Canone il Concedente dovrà versare al Concessionario soltanto la differenza tra la rata del Canone di Disponibilità in scadenza e l'ammontare trattenuto dal Concessionario dal Conto Pedaggi"*.

Nello schema del TAC, pertanto, il concessionario trattiene i proventi dei pedaggi depositati sul conto dedicato e, qualora tale importo sia maggiore di quanto dovuto a titolo di canone di disponibilità, lo stesso concessionario provvede a restituire la differenza; ove l'importo sia inferiore sarà invece la Regione a dover integrare la differenza.

5.2 Con la sottoscrizione degli accordi attuativi per l'apertura delle prime due tratte la situazione muta sensibilmente, perché quanto spetta alla Regione a titolo di pedaggi è esattamente pari a quanto dovuto dalla stessa per canone di disponibilità.

⁶⁶Nota della Regione del 5 maggio 2020 (punti 3.4.1 e 3.4.2).

Nella nota del 5 giugno 2020 (punto 3.4.2), la Regione ha fornito i capitoli di entrata e di spesa utilizzati ai fini della registrazione dei pedaggi, del canone di disponibilità e delle regolazioni dell'IVA split inerente alla attività commerciale, con indicazione dei dati relativi all'esercizio 2019.

Con riferimento alla disciplina prevista dai due accordi attuativi per le tratte aperte la Regione afferma che “[...] *il Concessionario, previo atto di verifica ed accertamento del concedente, si trattiene i pedaggi incassati come remunerazione, dovuta dalla Regione allo stesso, per la disponibilità e l'esercizio, anticipato e provvisorio, della tratta in oggetto, con esclusione di qualsiasi altra forma di corrispettivo*”, specificando, inoltre, che “*la suddetta remunerazione annua viene quindi compensata con cadenza mensile*”.

Nella successiva nota di risposta⁶⁷, la Regione precisa, infatti, che “[...] *l'importo della remunerazione al Concessionario, pattuito in sede di Accordo attuativo, per entrambe le tratte, in nessun caso potrà essere superiore all'importo dei pedaggi riscossi nel corrispondente periodo dal Concedente, al netto dell'IVA, ma nemmeno inferiore. Al Concessionario sino a quando non entrerà in vigore l'intera tratta della Superstrada viene quindi oggi corrisposta la suddetta remunerazione annua in rate mensili, (determinate sulla base degli incassi accertati tramite: contante, telepass, carte di credito del mese di riferimento e delle lettere di attribuzione pervenute dai concessionari interconnessi, rendicontate nel mese stesso), attraverso la trattenuta che il Concessionario opera direttamente dai ricavi incassati per conto del Concedente. In tal modo tanto il Concessionario incassa e tanto è autorizzato a trattenere come canone di disponibilità*”.

Nella tabella che segue si riepilogano i dati contabili concernenti ai capitoli di bilancio forniti dalla Regione, come sopra accennato, mettendo in particolare evidenza il collegamento tra le poste contabili di uscita (mandati di pagamento, liquidazioni e impegni) dal capitolo n. 103532/U “*Canone da corrispondere al Concessionario per la messa a disposizione e gestione della Superstrada Pedemontana Veneta – SPV – Acquisto di beni e servizi – capitolo rilevante ai fini IVA (D.G.R. 29/05/2017, n. 780)*”⁶⁸, a titolo di remunerazione spettante al concessionario a norma dell'art. 21, comma 7, del TAC e dell'art. 5, comma 1, degli accordi attuativi per l'apertura e

⁶⁷ Nota del 30 settembre 2020 (punto 9).

⁶⁸ Il capitolo è allocato al Titolo I “Spesa corrente”, Missione 10 “Trasporti e diritto alla mobilità”, Programma 05 “Viabilità e infrastrutture stradali” e presenta uno stanziamento di competenza e di cassa (iniziale e finale) pari ad euro 3.720.000,00 nell'esercizio 2019, impegni e pagamenti rispettivamente per euro 625.437,30 ed euro 514.499,63. Nel 2020 lo stanziamento (iniziale e finale) e gli impegni ammontano ad euro 5.400.000,00 mentre i pagamenti a complessivi euro 742.879,80 (di cui euro 631.942,13 in c/competenza ed euro 110.937,67 in c/residui).

l'esercizio anticipati e provvisori della prima e della seconda tratta funzionale⁶⁹, e gli incassi a favore della Regione corrispondenti all'importo del ricavo da pedaggi verificato e certificato mensilmente, al netto dell'IVA. Tali entrate (classificate come "entrate proprie, a libera destinazione"⁷⁰) risultano allocate al titolo III "Entrate extratributarie", Tipologia 1.03 "Proventi derivanti dalla gestione di beni", del bilancio regionale e afferiscono al capitolo 101121/E "Entrata derivante dalla applicazione di pedaggi relativi alla Superstrada Pedemontana Veneta – SPV capitolo rilevanti ai fini IVA (D.G.R. 16/05/2017, N. 708 e D.G.R. 29/05/2017, n. 780)"⁷¹.

⁶⁹ Ci si riferisce all'Accordo attuativo per l'apertura e l'esercizio anticipati e provvisori della tratta funzionale svincolo con l'Autostrada Valdastico A31-Breganze, dal km 23+600 al km 29+300 (Rep. n. 33317 del 7 maggio 2019) e a quello relativo alla seconda tratta funzionale compresa tra il casello di Malo (VI) e l'interconnessione con l'autostrada A31-Valdastico, dal Km. 18+900 al Km. 24+495 e del casello di Breganze (VI), dal Km. 29+096 al Km. 29+800, (Rep. n. 33976 del 12 maggio 2020).

⁷⁰ Come risulta dalla consultazione del programma di contabilità regionale (Nu.S.I.Co.).

⁷¹ La Regione, nella nota sopra richiamata, precisa che l'accertamento, in origine pari all'importo dello stanziamento risultante dal bilancio di previsione (quantificato in euro 3.720.000,00 sulla base delle stime di traffico) si è rivelato "[...] superiore a quanto poi realmente incassato, e quindi pagato come canone annuo di disponibilità, anche perché la previsione del 2018 ipotizzava la messa in esercizio dai primi mesi dell'anno anziché da giugno".

CAPITOLO N. 103532/U "CANONE DA CORRISPONDERE AL CONCESSIONARIO PER LA MESSA A DISPOSIZIONE E GESTIONE DELLA SUPERSTRADA PEDEMONTANA VENETA - SPV - ACQUISTO DI BENI E SERVIZI - CAPITOLO RILEVANTE AI FINI IVA (D.G.R. 29/05/2017, N. 780)"										CAPITOLO N. 101121/E "ENTRATA DERIVANTE DALLA APPLICAZIONE DI PEDAGGI RELATIVI ALLA SUPERSTRADA PEDEMONTANA VENETA - SPV - CAPITOLO RILEVANTE AI FINI IVA (D.G.R. 16/05/2017, N. 708 - D.G.R. 29/05/2017, N. 780)"							
MANDATO		LIQUIDAZIONE		IMPEGNO		CAUSALE MANDATO	Data Emissione	Esito	Importo	Vincolato a reversale per euro	REVERSALE			BOLLETTA		ACCERTAMENTO	
Anno	Numero	Anno	Numero	Anno	Numero						Anno	Numero	Importo	Anno	Numero	Anno	Numero
2020	041248	2020	022952	2020	00003431	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 9 E DEL 01/09/2020	14/09/2020	Pagato	20.886,85	20.886,85							
2020	041243	2020	022951	2020	00003431	(ANTICIPO FATTURA N. 9 E DEL 01/09/2020) Fattura n. 9/E del 01/09/2020 REGIONE VENETO per remunerazione del concessionario, pari ai ricavi per transiti verificati e certificati sul registro iva di luglio 2020	14/09/2020	Pagato	94.940,24	94.940,24	2020	039260	94.940,24	2020	37399	2020	00001307
2020	037918	2020	019134	2020	00003431	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 7 E DEL 22/07/2020	19/08/2020	Pagato	10.783,42	10.783,42							
2020	037916	2020	019133	2020	00003431	(ANTICIPO FATTURA N. 7 E DEL 22/07/2020) Fattura n. 7/E del 22/07/2020 REGIONE VENETO per remunerazione del concessionario, pari ai ricavi per transiti verificati e certificati sul registro iva di giugno 2020	19/08/2020	Pagato	49.015,55	49.015,55	2020	035434	49.015,55	2020	34096	2020	00001307
2020	029367	2020	016708	2020	00003431	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 6 E DEL 30/06/2020	16/07/2020	Pagato	7.340,77	7.340,77							
2020	029366	2020	016706	2020	00003431	(ANTICIPO FATTURA N. 6 E DEL 30/06/2020) REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO PARI ALL'IMPORTO DEL RICAVO DEI PEDAGGI VERIFICATO E CERTIFICATO NEL REGISTRO IVA DEL MESE DI MAGGIO 2020	16/07/2020	Pagato	33.367,12	33.367,12	2020	030146	33.367,12	2020	29974	2020	00001307
2020	026045	2020	014967	2020	00003431	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 5 E DEL 27/05/2020	17/06/2020	Pagato	10.828,22	10.828,22							
2020	026032	2020	014966	2020	00003431	(ANTICIPO FATTURA N. 5 E DEL 27/05/2020) REGOLAZIONE CONTABILE FATTURA N. 5/E DEL 27/05/2020 REGIONE VENETO PER REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO, PARI AI RICAVI PER TRANSITI VERIFICATI E CERTIFICATI SUL REGISTRO IVA DI APRILE 2020	17/06/2020	Pagato	49.219,17	49.219,17	2020	025075	49.219,17	2020	25476	2020	00001307
2020	023914	2020	012134	2020	00003431	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 4 E DEL 12/05/2020	28/05/2020	Pagato	17.858,63	17.858,63							
2020	023913	2020	012132	2020	00003431	(ANTICIPO FATTURA N. 4 E DEL 12/05/2020) Fattura n. 4/E del 12/05/2020 REGIONE VENETO per remunerazione del concessionario, pari ai ricavi per transiti verificati e certificati sul registro iva di marzo 2020	28/05/2020	Pagato	81.175,57	81.175,57	2020	021191	81.175,57	2020	22745	2020	00001307
2020	021022	2020	010433	2020	00003431	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 3 E DEL 23/04/2020	12/05/2020	Pagato	23.346,77	23.346,77							
2020	021021	2020	010432	2020	00003431	REGOLAZIONE CONTABILE - (ANTICIPO FATTURA N. 3 E DEL 23/04/2020) FATTURA N. 3/E DEL 23/04/2020 REGIONE VENETO PER REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO, PARI AI RICAVI PER TRANSITI VERIFICATI E CERTIFICATI SUL REGISTRO IVA DI FEBBRAIO 2020	12/05/2020	Pagato	106.121,69	106.121,69	2020	017876	106.121,69	2020	19178	2020	00001307
2020	018005	2020	009643	2020	00003431	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 2 E DEL 25/03/2020	27/04/2020	Pagato	22.912,12	22.912,12							
2020	018002	2020	009330	2020	00003431	REGOLAZIONE CONTABILE (ANTICIPO FATTURA N. 2 E DEL 25/03/2020) FATTURA N. 2/E DEL 25/03/2020 REGIONE VENETO PER REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO, PARI AI RICAVI PER TRANSITI VERIFICATI E CERTIFICATI SUL REGISTRO IVA DI GENNAIO 2020	27/04/2020	Pagato	104.146,01	104.146,01	2020	015908	104.146,01	2020	16959	2020	00001307
2020	004811	2020	003625	2019	00007988	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 1 E DEL 16/01/2020	20/02/2020	Pagato	20.005,15	20.005,15							
2020	004810	2020	003624	2019	00007988	REGOLAZIONE CONTABILE - SALDO FATTURA N. 1/E DEL 16.01.2020 - REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO MESE DI DICEMBRE 2019.	20/02/2020	Pagato	90.932,52	90.932,52	2020	007861	90.932,52	2020	8927	2019	00004067
Totale anno 2020									742.879,80	742.879,80							

CAPITOLO N. 103532/U "CANONE DA CORRISPONDERE AL CONCESSIONARIO PER LA MESSA A DISPOSIZIONE E GESTIONE DELLA SUPERSTRADA PEDEMONTANA VENETA - SPV - ACQUISTO DI BENI E SERVIZI - CAPITOLO RILEVANTE AI FINI IVA (D.G.R. 29/05/2017, N. 780)"											CAPITOLO N. 101121/E "ENTRATA DERIVANTE DALLA APPLICAZIONE DI PEDAGGI RELATIVI ALLA SUPERSTRADA PEDEMONTANA VENETA - SPV - CAPITOLO RILEVANTE AI FINI IVA (D.G.R. 16/05/2017, N. 708 - D.G.R. 29/05/2017, N. 780)"						
MANDATO		LIQUIDAZIONE		IMPEGNO		CAUSALE MANDATO	Data Emissione	Esito	Importo	Vincolato a reversale per euro	REVERSALE			BOLLETTA		ACCERTAMENTO	
Anno	Numero	Anno	Numero	Anno	Numero						Anno	Numero	Importo	Anno	Numero	Anno	Numero
2019	066499	2019	036562	2019	00007988	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 8 E DEL 16/12/2019	20/12/2019	Pagato	20.483,96	20.483,96							
2019	066498	2019	036560	2019	00007988	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 7 E DEL 16/12/2019	20/12/2019	Pagato	24.580,33	24.580,33							
2019	066492	2019	036241	2019	00007988	REG. SOSP. DI CASSA - SALDO FATTURA N. 8/E DEL 16/12/2019 REGIONE VENETO - AREA TUTELA E SVILUPPO DEL TERRITORIO	20/12/2019	Pagato	93.108,89	93.108,89	2019	059728	93.108,89	2019	56237	2019	00004067
2019	066491	2019	036234	2019	00007988	REG. SOSP. DI CASSA - SALDO FATTURA N. 7/E DEL 16/12/2019 REGIONE VENETO - AREA TUTELA E SVILUPPO DEL TERRITORIO	20/12/2019	Pagato	111.728,79	111.728,79	2019	059727	111.728,79	2019	56236	2019	00004067
2019	064908	2019	035399	2019	00007988	REGOLAZIONE CONTABILE SALDO FATTURA N. 6 E DEL 31/10/2019). COMPENSAZIONE ENTRATA PEDAGGI	16/12/2019	Pagato	80.074,46	80.074,46	2019	058851	80.074,46	2019	54942	2019	00004067
2019	064904	2019	035392	2019	00007988	REG. SOSP. DI CASSA - SALDO FATTURA N. 4 E DEL 31/10/2019) FATT. 4 E - REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO PARI ALL'IMPORTO DEL RICAPO DEI PEDAGGI VERIFICATO E CERTIFICATO NEL REGISTRO IVA DEL MESE DI LUGLIO 2019, AL NETTO DELL'IVA (RIF. ART. 21 COMMA 7 T.A.C. NOTAIO GASPAROTTI REP. 31601 RACC. 17984 E ART. 5 COMMA 1 ACCORDO ATTUATIVO NOTAIO GASPAROTTI RE. 33317 RACC. 19046)	16/12/2019	Pagato	51.405,69	51.405,69	2019	058850	51.405,69	2019	54941	2019	00004067
2019	064900	2019	035390	2019	00007988	REG. SOSP. DI CASSA - SALDO FATTURA N. 5 E DEL 31/10/2019) FATT. 5 E - REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO PARI ALL'IMPORTO DEL RICAPO DEI PEDAGGI VERIFICATO E CERTIFICATO NEL REGISTRO IVA DEL MESE DI AGOSTO 2019, AL NETTO DELL'IVA (RIF. ART. 21 COMMA 7 T.A.C. NOTAIO GASPAROTTI REP. 31601 RACC. 17984 E ART. 5 COMMA 1 ACCORDO ATTUATIVO NOTAIO GASPAROTTI RE. 33317 RACC. 19046)	16/12/2019	Pagato	85.403,18	85.403,18	2019	058849	85.403,18	2019	54940	2019	00004067
2019	060631	2019	033825	2019	00007988	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 6 E DEL 31/10/2019	26/11/2019	Pagato	17.616,38	17.616,38							
2019	060630	2019	032838	2019	00007988	FATT. 6 E - REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO PARI ALL'IMPORTO DEL RICAPO DEI PEDAGGI VERIFICATO E CERTIFICATO NEL REGISTRO IVA DEL MESE DI SETTEMBRE 2019, AL NETTO DELL'IVA (RIF. ART. 21 COMMA 7 T.A.C. NOTAIO GASPAROTTI REP. 31601 RACC. 17984 E ART. 5 COMMA 1 ACCORDO ATTUATIVO NOTAIO GASPAROTTI RE. 33317 RACC. 19046)	26/11/2019	Pagato	80.074,46	0,00	IL MANDATO E' STATO SOSTITUITO CON IL N. 063959 (IMP. 2019/5127) EMESSO SUL CAPITOLO DI SPESA N. 102613 "SPESE NON ANDATE A BUON FINE" ALLOCATO AI SERVIZI C/TERZI (P.d.C. 7.01.99.01) E ASSOCIATO AL CAPITOLO DI ENTRATA N. 100863 "ENTRATE A SEGUITO DI SPESE NON ANDATE A BUON FINE" (P.d.C. 9.01.99.01). LA RIEMMISSIONE DEL COMPENSO E' AVVENUTA (SEMPRE NEL 2019) CON MAND. N. 064908 DI PARI IMPORTO.						
2019	060629	2019	033826	2019	00007988	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 5 E DEL 31/10/2019	26/11/2019	Pagato	18.788,70	18.788,70							
2019	060626	2019	032831	2019	00007988	SALDO FATTURA N. 5 E DEL 31/10/2019) FATT. 5 E - REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO PARI ALL'IMPORTO DEL RICAPO DEI PEDAGGI VERIFICATO E CERTIFICATO NEL REGISTRO IVA DEL MESE DI AGOSTO 2019, AL NETTO DELL'IVA (RIF. ART. 21 COMMA 7 T.A.C. NOTAIO GASPAROTTI REP. 31601 RACC. 17984 E ART. 5 COMMA 1 ACCORDO ATTUATIVO NOTAIO GASPAROTTI RE. 33317 RACC. 19046)	26/11/2019	Pagato	85.403,18	0,00	IL MANDATO E' STATO SOSTITUITO CON IL N. 063961 (IMP. 2019/5127) EMESSO SUL CAPITOLO DI SPESA N. 102613 "SPESE NON ANDATE A BUON FINE" ALLOCATO AI SERVIZI C/TERZI (P.d.C. 7.01.99.01) E ASSOCIATO AL CAPITOLO DI ENTRATA N. 100863 "ENTRATE A SEGUITO DI SPESE NON ANDATE A BUON FINE" (P.d.C. 9.01.99.01). LA RIEMMISSIONE DEL COMPENSO E' AVVENUTA (SEMPRE NEL 2019) CON MAND. N. 064900 DI PARI IMPORTO.						
2019	060623	2019	033827	2019	00007988	QUOTA IVA ART. 17 TER SPLIT PAYMENT REGOLAZIONE CONTABILE - FATT. N. 4 E DEL 31/10/2019	26/11/2019	Pagato	11.309,25	11.309,25							
2019	060622	2019	032712	2019	00007988	SALDO FATTURA N. 4 E DEL 31/10/2019) FATT. 4 E - REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO PARI ALL'IMPORTO DEL RICAPO DEI PEDAGGI VERIFICATO E CERTIFICATO NEL REGISTRO IVA DEL MESE DI LUGLIO 2019, AL NETTO DELL'IVA (RIF. ART. 21 COMMA 7 T.A.C. NOTAIO GASPAROTTI REP. 31601 RACC. 17984 E ART. 5 COMMA 1 ACCORDO ATTUATIVO NOTAIO GASPAROTTI RE. 33317 RACC. 19046)	26/11/2019	Pagato	51.405,69	0,00	IL MANDATO E' STATO SOSTITUITO CON IL N. 063963 (IMP. 2019/5127) EMESSO SUL CAPITOLO DI SPESA N. 102613 "SPESE NON ANDATE A BUON FINE" ALLOCATO AI SERVIZI C/TERZI (P.d.C. 7.01.99.01) E ASSOCIATO AL CAPITOLO DI ENTRATA N. 100863 "ENTRATE A SEGUITO DI SPESE NON ANDATE A BUON FINE" (P.d.C. 9.01.99.01). LA RIEMMISSIONE DEL COMPENSO E' AVVENUTA (SEMPRE NEL 2019) CON MAND. N. 064904 DI PARI IMPORTO.						
Totale anno 2019									731.382,96	514.499,63							
Totale al netto dei mandati annualati									514.499,63								
Totale generale mandati di pagamento andati a buon fine									1.257.379,43	1.257.379,43							

Fonte: tabella elaborata su dati contabili della Regione del Veneto

Per agevolare la lettura delle informazioni inserite in tabella, sono state evidenziate le operazioni riguardanti le somme corrisposte al concessionario a titolo di remunerazione (conseguenti all'incasso dei pedaggi), al fine di differenziarle da quelle relative alla registrazione delle quote di IVA afferenti a ciascuna fattura emessa.

Da una prima analisi, appare di immediato riscontro la duplicazione dei pagamenti inerenti alle fatture n. 4, n. 5 e n. 6 dell'anno 2019 (relative, rispettivamente, alla remunerazione dei mesi luglio, agosto e settembre 2019).

Si tratta dei mandati di pagamento n. 060622, n. 060626 e n. 060630, emessi nell'esercizio 2019 sull'impegno n. 2019/7988 dell'importo, rispettivamente, pari ad € 51.405,69 - € 85.403,18 ed € 80.074,46.

Tuttavia, nonostante i suddetti mandati di pagamento abbiano avuto esito positivo (risultano riportare, tutti, la dicitura "pagato" sia da quanto emerge dall'applicativo SIOPE+⁷² che dalle registrazioni contabili visualizzate in Nu.S.I.Co.), gli stessi sono stati oggetto di riemissione per mancato incasso da parte del Concessionario, con conseguente riversamento del loro ammontare nelle casse della Tesoreria della Regione.

La procedura seguita dalla Regione per la casistica appena illustrata è conforme alle previsioni dell'all. 4/2, al D.Lgs. n. 118/2011 (Esempio 11, inserito dal D.M. 18 maggio 2017)⁷³: i capitoli utilizzati per il giroconto (allocati ai Servizi per c/terzi) risultano essere il n. 100863/E "Entrate a seguito di spese non andate a buon fine" (P.d.C. 9.01.99.01) e il n. 102613/U "Spese non andate a buon fine" (P.d.C. 7.01.99.01).

⁷² La Regione, su specifica richiesta della Sezione, ha fornito le schede afferenti al "Flusso Ordinativi OPI SIOPE+" (e relativi esiti) per tutte le movimentazioni effettuate sui capitoli di entrata e di spesa oggetto della presente analisi.

⁷³ Scritture riguardanti i pagamenti non andati a buon fine. A seguito della comunicazione, da parte della banca tesoriera/cassiera di pagamenti non andati a buon fine (es. per IBAN beneficiario estinto) o resi dal percipiente e la conseguente formazione di un sospeso di entrata (carta contabile), l'ente effettua le seguenti registrazioni:

A) accerta un'entrata di importo pari alla carta contabile tra le partite di giro (voce E.9.01.99.01.001 Entrate a seguito di spese non andate a buon fine),

B) impegna una nuova spesa tra le partite di giro (voce del piano dei conti finanziari U.7.01.99.01.001 Spese non andate a buon fine), di importo pari all'accertamento di entrata di cui alla lettera a);

C) riclassifica l'ordinativo di pagamento non andato a buon fine tra le partite di giro, a valere dell'impegno di cui alla lettera b);

D) regolarizza la carta contabile di entrata riguardante il riversamento al conto dell'ente dell'entrata non andata a buon fine, a valere dell'accertamento effettuato in partita di giro (lettera a);

E) emette un nuovo ordinativo di pagamento, a valere dell'impegno cui era inizialmente riferito l'ordinativo di pagamento non andato a buon fine.

Se gli stanziamenti riguardanti le PG non sono capienti l'ente effettua le variazioni di bilancio e le trasmette al tesoriere/cassiere (in nota "Gli stanziamenti riguardanti le partite di giro non svolgono la funzione di vincolo, pertanto, in caso di incapienza degli stanziamenti, gli impegni possono essere registrati anche senza effettuare le variazioni. In ogni caso è opportuno effettuare le variazioni di bilancio, anche dopo la registrazione degli impegni, anche successivamente la registrazione dell'operazione").

I mandati originariamente emessi (n. 060622, n. 060626 e n. 060630) sono stati sostituiti, rispettivamente, con il n. 064904, n. 064900 e n. 064908 di pari importo, sempre sul capitolo di spesa n. 103352 con vincolo sul capitolo di entrata n. 101121.

È da evidenziare, tuttavia, la diversa modalità di pagamento adottata per i mandati “non andati a buon fine” rispetto a quella prevista, invece, nei mandati di successiva emissione (modalità, quest’ultima, che viene applicata a regime).

Nel primo caso veniva effettuato un tipo di pagamento “SEPA CREDIT TRANSFER” con l’indicazione dell’IBAN del beneficiario/concessionario.

Per tutti gli altri mandati emessi successivamente, a titolo di remunerazione al concessionario, il tipo di pagamento risulta essere “COMPENSAZIONE” (tale dicitura viene rilevata, di conseguenza, anche nelle reversali d’incasso vincolate ai mandati di pagamento in questione).

Detta modalità di contabilizzazione fa venir meno lo spostamento materiale delle somme dal “Conto pedaggi” alle casse regionali e viceversa, rappresentando tali somme il corrispettivo dovuto al concessionario in questa fase transitoria e cioè fino alla messa in esercizio dell’intera opera, come dichiarato dalla Regione e sopra riportato (“[...] *la trattenuta che il Concessionario opera direttamente dai ricavi incassati per conto del Concedente. In tal modo tanto il Concessionario incassa e tanto è autorizzato a trattenere come canone di disponibilità*”)⁷⁴.

Per quanto riguarda, poi, i mandati di pagamento ad oggetto “*Quota IVA art. 17 ter split payment*”, rilevabili dalla medesima tabella, si rileva che, la Regione ha adottato la seconda delle due opzioni previste dall’all. 4/2, al D.Lgs. n. 118/2011, il quale, al punto 5.7, dispone: “*in contabilità finanziaria, le spese soggette alla scissione dei pagamenti sono impegnate per l’importo comprensivo di IVA e, a seguito del ricevimento della fattura emessa dal fornitore con l’annotazione “scissione dei pagamenti”, per le successive registrazioni contabili possono essere adottate due modalità alternative:*

74 Con nota del 27 novembre 2020, la Regione, alla quale era stato chiesto di chiarire la compatibilità del sistema testé descritto con la previsione di cui all’art. 5, comma 6, degli accordi attuativi, in merito alla decurtazione dei crediti insoluti per esiti infruttuosi di recupero su pedaggi non pagati, ha rilevato che “*In questo caso, sino alla messa in esercizio dell’intera infrastruttura, poiché i crediti insoluti non danno luogo ad alcun pagamento di somme, non sarà incassato alcun importo relativo e quindi lo stesso non andrà a costituire l’ammontare del canone di disponibilità, nonostante il transito dei veicoli sia stato registrato. Potrà pertanto capitare il caso di incongruenza tra traffico registrato, pedaggio potenziale, e pedaggio incassato e quindi canone del Concessionario. Quest’ultimo potrà essere a volte, in caso di insoluti, inferiore al pedaggio potenziale, così come descritto nel contratto*”. Con riferimento, invece, alla compatibilità con l’art. 21, comma 6, del TAC secondo cui le sanzioni e le penali eventualmente irrogate ai sensi dell’allegato “E” possono essere applicate al canone di disponibilità, ha chiarito che “*nel caso vengano comminate penali, le stesse potranno essere detratte dal canone di disponibilità, non autorizzando l’intero incasso accertato, bensì quest’ultimo detratte le penali, che rimarranno sul conto pedaggi sino a riversamento nelle casse della Regione*”.

- 1) *se l'ente intende avvalersi dell'opzione che consente di effettuare il pagamento IVA all'Erario contestualmente al pagamento delle fatture ai fornitori, a valere dell'impegno assunto sono emessi due distinti ordini di pagamento. Il primo ordinativo è emesso a favore del fornitore per la spesa al netto di IVA, il secondo a favore dell'erario per l'ammontare dell'IVA;*
- 2) *se l'ente non effettua il versamento IVA contestualmente al pagamento della fattura, si provvede a:*
 - a. *un accertamento pari all'importo IVA tra le partite di giro, al capitolo codificato E.9.01.01.02.001 Ritenuta per scissione contabile IVA (split payment);*
 - b. *un impegno di pari importo, contestuale all'accertamento di cui alla lettera a, sempre tra le partite di giro, al capitolo codificato U.7.01.01.02.001 Versamento delle ritenute per scissione contabile IVA (split payment);*
 - c. *emettere un ordine di pagamento a favore del fornitore per l'importo fatturato al lordo dell'IVA a valere dell'impegno riguardante l'acquisto di beni o servizi, con contestuale ritenuta per l'importo dell'IVA;*
 - d. *a fronte della ritenuta IVA indicata alla lettera c. si provvede all'emissione di una reversale in entrata di pari importo a valere dell'accertamento di cui alla lettera a;*
 - e. *alle scadenze previste per il versamento dell'IVA, l'ente emette un ordine di pagamento a favore dell'erario, per un importo pari al complessivo debito IVA, a valere degli impegni di cui al punto b)".*

I capitoli allocati ai servizi per c/terzi - partite di giro (di cui alle lettere a. e b.) sono rappresentati dal n. 101104/E "Disposizioni in materia di scissione dei pagamenti (Split payment) - Ritenuta dell'Imposta sul valore aggiunto relativa alla gestione ordinaria - Attività commerciale (D.M. Economia e Finanze 23/01/2015)" e dal capitolo n. 103483/U "Disposizioni in materia di scissione dei pagamenti (Split payment) - Versamento all'Erario dell'Imposta sul valore aggiunto relativo alla gestione ordinaria - Attività commerciale (D.M. Economia e Finanze 23/01/2015)".

Al capitolo n. 101263/E "Recupero IVA derivante dall'esercizio dell'attività commerciale soggetta a Split payment relativa alla Superstrada Pedemontana veneta - SPV (Artt. 27, 17-ter, D.P.R. 26/10/1972, n. 633)", allocato al Titolo 3 "Entrate extratributarie", provenienti dallo Stato, viene registrata l'IVA a credito sulle fatture emesse dal concessionario.

6 Obbligo del conto giudiziale

Il meccanismo di compensazione tra quanto incassato sul conto pedaggi e quanto la Regione dovrebbe corrispondere a titolo di canone di disponibilità (i cui importi coincidono, come detto in precedenza) non esclude comunque l'obbligo di presentazione del conto giudiziale. Al riguardo con nota del 5 giugno 2020 la Regione ha comunicato che il Direttore dell'Area Risorse Strumentali della Regione del Veneto, con decreto n. 29 dell'11 giugno 2019, ha individuato quale "agente contabile esterno", per le attività di riscossione ed incasso dei pedaggi, la Società Superstrada Pedemontana Veneta S.p.A., con decorrenza dal 3 giugno 2019.

Nella stessa nota la Regione, nel premettere che secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2, dei due Accordi attuativi "i pedaggi sono di esclusiva competenza del Concedente e costituiscono sua entrata patrimoniale", afferma che "durante la situazione transitoria, in cui il Concessionario trattiene direttamente, fino alla messa in esercizio completa dell'infrastruttura, tutte le somme di incasso quale proprio corrispettivo, secondo quanto stabilito negli atti convenzionali, non vi possa essere alcun caso di danno erariale e non vi sia pertanto necessità di tenuta del conto giudiziale. Infatti, seppure ad imitazione del sistema già contrattualizzato con il TAC, è stato ripetuto il sistema principale definito per il regime, pur costituendo tali somme un introito patrimoniale privato e non pubblico, la cui misura risulta ad esclusivo rischio del privato. Quanto sopra, ovviamente, è da considerarsi solo allo stato attuale e sino a quando entrerà in funzione l'intera tratta stradale che comporterà l'attuazione integrale del TAC. Da quel momento il conto dovrà essere presidiato per il riversamento dei pedaggi da parte del Concessionario al Concedente ed il conseguente pagamento da parte del Concedente al Concessionario del canone di disponibilità, secondo quanto previsto nel piano economico finanziario del Terzo Atto Convenzionale, senza più alcuna compensazione diretta, ed in una misura che potrebbe anche riportare un delta positivo o negativo. Per quella data, prevista per la fine del 2021, si sta definendo l'avvio del conto giudiziale".

Con riferimento alla disciplina posta dagli accordi attuativi per le tratte finora aperte la Regione specifica che "ad oggi quindi il ricavo da pedaggi costituisce unicamente entrata patrimoniale del Concessionario e non della Regione del Veneto".

Tale affermazione risulta tuttavia contraddetta dalla stessa disciplina posta dagli accordi attuativi i quali, come peraltro affermato dalla stessa Regione, prevedono che "i pedaggi sono di esclusiva competenza del Concedente e costituiscono sua entrata patrimoniale".

Il fatto che ordinariamente non siano previsti dagli accordi attuativi flussi di denaro dal concessionario al concedente e viceversa (e che anzi gli stessi si compensino esattamente, come già detto) non comporta tuttavia che non vi sia alcun obbligo di rendicontazione, la quale consente di dar conto, tramite la presentazione del conto giudiziale, delle somme effettivamente riscosse a titolo di pedaggio.

Al riguardo la disposizione normativa di riferimento è costituita dall'art. 139 del d.lgs. n. 174/2016, secondo cui *“gli agenti che vi sono tenuti, entro il termine di sessanta giorni, salvo il diverso termine previsto dalla legge, dalla chiusura dell'esercizio finanziario, o comunque dalla cessazione della gestione, presentano il conto giudiziale all'amministrazione di appartenenza”*.

Con successiva nota del 7 dicembre 2020 la Regione ha comunicato di aver *“chiesto al Concessionario, con nota prot. n. 510727 del 1° dicembre 2020, di attivarsi e fornire entro 15 giorni dal ricevimento della medesima nota il conto giudiziale relativo all'esercizio 2019 ed entro il 10 gennaio 2021 quello relativo all'esercizio 2020”*.

La Sezione, pertanto, procederà a verificare nel corso dell'attività di *follow-up* alla presente relazione la presentazione del conto giudiziale.

7 L'evoluzione del contributo pubblico

L'art. 15, comma 2, della convenzione del 2009 ha previsto l'erogazione a favore del concessionario di un contributo (in c/costruzione) dell'importo di € 173.671.875,00 (oltre IVA ed ogni altra imposta dovuta).

Con l'atto aggiuntivo del 2013 l'ammontare del contributo pubblico è stato aggiornato, in considerazione dell'aumento dei costi originariamente previsti sulla base del progetto iniziale, da € 173.671.875,00 ad € 257.509.222,00 (244.910.000,00 + IVA), oltre ad un ulteriore somma, ammontante ad € 370.000.000,00 (non soggetta ad IVA), quale contributo sempre in c/costruzione, di cui al decreto MIT-MEF n. 268 del 17 luglio 2013.

Il finanziamento complessivo si attestava, pertanto, ad € 627.509.222,00 (di cui € 12.599.222,00 per IVA).

Il TAC ha ulteriormente rivisto la quantificazione del contributo pubblico. L'art. 20, al comma 1, prevede, infatti, un contributo pubblico a fondo perduto, in conto costruzione, pari ad € 914.910.000,00 (oltre IVA se dovuta). Quanto sopra al fine del mantenimento dell'equilibrio del Piano Economico Finanziario. La liquidazione dell'importo di € 300.000.000,00 previsto dal TAC (addizionale rispetto a quello stabilito con il precedente atto aggiuntivo del 2013) viene prevista in due rate, rispettivamente di € 140.000.000,00 (a dieci mesi dalla data di sottoscrizione dell'atto) e di € 160.000.000,00 (entro il 31 gennaio 2019).

Dal prospetto riepilogativo fornito dalla Regione in data 5 giugno 2020⁷⁵, su specifica richiesta della Sezione, si rilevano le quote di finanziamento pubblico, suddiviso tra apporto regionale e statale, impegnate ed erogate (ad oggi) a favore del concessionario, secondo il dettaglio che segue:

- € 14.180.705,04 quale finanziamento regionale ex art. 22, comma 3, L.R. n. 2/2002, di cui € 4.830.705,04 con ricorso ad indebitamento, con riferimento ai capitoli di spesa n. 100024 e n. 101998;
- € 300.000.000,00 quale contributo regionale agli investimenti finanziato mediante il ricorso all'indebitamento (di cui alla L.R. n. 32/2016, art. 5-bis), con riferimento al capitolo di spesa n. 103318;

⁷⁵ Cfr. pag. 12 della suddetta nota.

- € 250.876.294,96 quale finanziamento statale ex art. 50, Legge n. 448/1998 e decreto MIT n. 3720/2002, al capitolo di spesa n. 100176;
- € 370.000.000,00 quale finanziamento statale per il triennio 2014-2016 ex art. 18, commi 1 e 2, D.L. n. 69/2013 e decreto MIT n. 268/2013, al capitolo di spesa n. 101991.

Il totale complessivo indicato dalla Regione, impegnato ed erogato al Concessionario (ad oggi) risulta, pertanto, essere pari ad € 935.057.000,00. La Regione precisa altresì che la differenza di € 20.147.000,00 rispetto all'importo previsto dal citato art. 20 e dal punto 4, dell'all. B, del TAC (euro 914.910.000,00) è da ricondurre *“all'IVA dovuta su fatture passive”*.

8 L'assoggettabilità ad Iva del contributo pubblico

Come indicato nel precedente paragrafo, in sede istruttoria è emerso che il contributo effettivamente erogato al concessionario è stato pari a € 935.057.000,00, pertanto superiore, per un importo pari a € 20.147.000,00, rispetto al contributo spettante, pari a € 914.910.000,00. Tale maggior esborso a carico del bilancio regionale è ricondotto dal concedente al pagamento dell'IVA dovuta su fatture passive⁷⁶.

E' utile precisare che il TAC prevede all'art. 20, comma 1, che il concedente si impegna a corrispondere al concessionario un contributo pubblico a fondo perduto, in conto costruzione pari ad € 914.910.000,00, oltre IVA "se dovuta".

La Regione ha fornito alla Sezione l'elenco di tutte le fatture liquidate al concessionario con applicazione dell'IVA al 21% e al 22%, riepilogate nella tabella che segue, al fine di dar conto della somma di € 20.147.000,00 corrisposta in eccesso rispetto al contributo effettivo.

Fattura					
Numero	Data	Importo al netto IVA	IVA al 21%	IVA al 22%	TOTALE
2/2012	17/07/2012	10.700.000,00	2.247.000,00		12.947.000,00
4/2012	24/12/2012	8.264.462,81	1.735.537,19		10.000.000,00
5/2012	24/12/2012	23.735.537,19	4.984.462,81		28.720.000,00
1/2013	25/03/2013	8.600.000,00	1.806.000,00		10.406.000,00
3/2013	04/07/2013	12.200.000,00	2.562.000,00		14.762.000,00
4/2013	08/08/2013	9.600.000,00	2.016.000,00		11.616.000,00
5/2013	18/10/2013	8.700.000,00		1.914.000,00	10.614.000,00
6/2013	16/12/2013	13.100.000,00		2.882.000,00	15.982.000,00
Totale		94.900.000,00	15.351.000,00	4.796.000,00	115.047.000,00
Totale importo IVA			20.147.000,00		

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto

A seguito di ulteriore richiesta istruttoria finalizzata a comprendere le motivazioni per le quali era stata versata l'IVA sul contributo pubblico, la Regione ha affermato che "solamente con nota del 16.12.2013 ad oggetto "Rilevanza ai fini Iva dei contributi concessi ai sensi dell'art. 18, D.L. 69/2013", l'Agenzia delle Entrate, in risposta al MIT, che a sua volta era stato sollecitato da diverse stazioni appaltanti in merito, si è espressa affermando che tali contributi esulavano dall'applicazione dell'imposta, costituendo mere movimentazioni di denaro. Da quella data non è più stata applicata l'Iva sui contributi di provenienza statale".

⁷⁶ Cfr. nota della Regione del 5 giugno 2020.

Si è quindi chiesto alla Regione di fornire informazioni in merito al recupero dell'IVA indebitamente corrisposta al concessionario. Con nota del 27 novembre 2020, la Regione ha affermato che *“agli atti non risulta presentata alcuna istanza di rimborso da parte della gestione Commissariale, competente all'epoca”*.

Con successiva nota del 7 dicembre 2020 la Regione, su ulteriore sollecitazione a fornire chiarimenti in merito, ha affermato che *“in primis si riconferma che la Regione del Veneto ha versato al concessionario un importo di iva pari a euro 20.147.000,00, risultata successivamente non dovuta; in merito all'istanza di rimborso, si evidenzia che, dagli approfondimenti effettuati, è emerso che tale istanza non possa efficacemente e legittimamente essere presentata all'Agenzia delle Entrate da parte del “committente/concedente” (Regione) in quanto l'imposta medesima è stata versata dal “cessionario/concessionario” e, come afferma cass. civ. sez. v, ord., (ud. 24-05-2018) 27-09-2018, n. 23288, il rimborso spetta al soggetto pagatore dell'imposta.*

Si proporrà, pertanto, sulla base delle indicazioni della medesima pronuncia, azione di ripetizione dell'indebitato: “il fruitore dei beni o dei servizi può dunque ottenere il rimborso dell'imposta illegittimamente versata sperando nei confronti del cedente o del prestatore un'azione di ripetizione d'indebitato di rilevanza civilistica (vedi, in tema di iva, Corte giust. 15 dicembre 2011, causa c-427/10, Banca popolare antoniana veneta, punto 42 e, in tema di accise, corte giust. 20 ottobre 2011, causa c-94/10, Danfoss)”.

La Sezione, pertanto, prende atto del positivo riscontro manifestato dalla Regione in merito all'immediatezza delle procedure di recupero e si riserva di procedere a successive verifiche nel corso dell'attività di *follow-up* sulla proposizione della citata azione di ripetizione.

Nel corso della successiva attività istruttoria è emerso che l'Amministrazione regionale ha presentato interpello all'Agenzia delle Entrate per conoscere quale dovesse essere il trattamento IVA applicabile al contributo regionale, pari a € 300.000.000,00, previsto a favore del concessionario.

Nella risposta n. 46 del 12 febbraio 2019 l'Agenzia delle Entrate afferma che *“il contributo pubblico è stanziato in base da apposita norma contenuta in una legge regionale ed è riconosciuto dal Concedente al Concessionario in base ad un contratto di affidamento in concessione redatto ai sensi del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, come sostituito dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva, la costruzione e la gestione dell'Opera in questione.*

Tenuto conto che dall'esame della Convenzione allegata all'istanza emerge chiaramente la sussistenza di reciproci obblighi tra le Parti e che lo schema utilizzato dalle stesse ha le caratteristiche tipiche degli

atti negoziali aventi ad oggetto prestazioni corrispettive, si ritiene che il contributo "aggiuntivo" in conto costruzione da erogare, ai sensi della normativa regionale, a favore del Concessionario, soggetto passivo IVA, costituisca corrispettivo per la realizzazione dell'Opera e, pertanto, sia da assoggettare regolarmente al tributo".

Con DGR n. 1926 del 21 dicembre 2018 la Regione aveva comunque proceduto, "a titolo cautelativo [...] ancorché in attesa della succitata risposta da parte dell'Agenzia della Entrate del Veneto", alla variazione del bilancio di previsione 2018-2020, incrementando gli stanziamenti di entrata e di spesa per un importo pari a € 30.800.000 (€ 140.000.000*22%) nel 2018 ed € 35.200.000 (€ 160.000.000*22%) nel 2019, "al fine di evitare il realizzarsi di possibili sanzioni in capo alla Regione, collegate al mancato assoggettamento ad IVA dell'operazione".

Con nota del 27 novembre 2020, la Regione ha chiarito che sono state effettuate le scritture contabili richieste dalla legge, specificando altresì che "in riferimento ad una medesima fattura d'acquisto, con tale metodo confluisce nella stessa liquidazione Iva, sia il debito per Iva split, sia, per il medesimo importo, il credito Iva per operazioni passive effettuate in ambito commerciale, comportando l'azzeramento dell'iva dovuta su tale fattura. Per quanto sopra specificato, in applicazione dei commi 1 e 2, non sono stati effettuati specifici versamenti all'Erario dell'Iva sul contributo aggiuntivo di 300 milioni di euro".

9 Valutazioni conclusive e raccomandazioni

9.1 I vantaggi conseguiti con il TAC (Terzo Atto Convenzionale) ed il quadro delle criticità attuali e/o permanenti

L'esito delle analisi e degli approfondimenti svolti nel controllo del 2020 rende alquanto manifesto che il pregresso assetto negoziale, definito con la convenzione del 2009 e l'atto aggiuntivo del 2013, ha generato una situazione di grave stallo nell'esecuzione dei lavori, da imputare principalmente alla difficoltà del concessionario di reperimento dei finanziamenti mediante l'accesso al credito bancario. Inoltre, il medesimo assetto negoziale esponeva la Regione a un potenziale ingente esborso patrimoniale in favore del concessionario, discendente dal meccanismo di riequilibrio economico-finanziario fissato nei patti contrattuali.

Pertanto, con la stipulazione nel 2017 del TAC (Terzo Atto Convenzionale), la Regione ha rideterminato l'assetto negoziale ricorrendo all'aumento del contributo pubblico, il quale ha consentito di conseguire effetti di rilevanza positiva, consistenti -in primo luogo- nell'accelerazione dei tempi di esecuzione dei lavori, i quali sono progrediti in percentuali significative rispetto all'anteriore situazione di stallo.

Inoltre, allo stato delle acquisizioni istruttorie il TAC ha realizzato diversi effetti economico-finanziari di reciproco vantaggio sul pregresso assetto negoziale, tra i quali: lo sblocco del closing finanziario per il concessionario con la connessa -già evidenziata- accelerazione dei tempi di esecuzione dei lavori, il miglioramento dei saldi programmati nel sinallagma contrattuale e nel complessivo equilibrio economico-finanziario del partenariato pubblico-privato, la definizione dell'attività espropriativa, anche nei diffusi e complessi profili contenziosi.

Tuttavia, dall'analisi della documentazione nella medesima attività istruttoria sono emerse molteplici aree di criticità gestionale, alcune contrassegnate da tratti di continuità e di omogeneità con gli elementi istruttori già presenti nei referti anteriori, altre invece qualificate da profili di novità e di attualità.

La rilevazione delle criticità gestionali, considerate singolarmente e complessivamente, induce la Sezione ad esprimere una serie coordinata di raccomandazioni orientate alla necessità che l'Amministrazione regionale proceda alla ri-valutazione dei profili di economicità e di congruità contrattuale, correlati all'aggiornamento delle situazioni di fatto

e di diritto, le quali possono produrre un impatto significativo sullo sviluppo dell'equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio.

9.2 I tempi contrattuali nella esecuzione delle opere

Nonostante la rilevante accelerazione dei tempi di esecuzione contrattuale dei lavori, a superamento della pregressa situazione di stallo, alla data dell'11 settembre 2020 è scaduto il termine di conclusione delle opere previsto nel TAC e la Pedemontana Veneta non è ancora completata in tutte le sue parti. Le vigenti previsioni negoziali prevedono l'applicazione di sanzioni pecuniarie da computare sul periodo di ritardo.

Nell'ultimo crono-programma prodotto per la stima dei tempi necessari alla conclusione dei lavori fino all'ultima tratta, il concessionario ha indicato il termine del 6 febbraio 2022 per il completamento di tutte le opere incluse nei progetti esecutivi.

Sui ritardi nel completamento dell'infrastruttura rispetto al termine contrattualmente previsto ha inciso il sequestro, da parte della Procura della Repubblica di Vicenza, della galleria di Malo, dal 2016 sino a ottobre 2020, ma solo in parte, posto che i ritardi riguardano tutta l'opera, essendo stati previsti termini tra febbraio 2021 e dicembre 2021 per la conclusione di numerose altre tratte.

Inoltre, sulla base del cronoprogramma contrattuale, il termine dell'11 settembre 2020 era previsto solo per la tratta che ricomprende la galleria di Malo. Per tutte le altre tratte le scadenze sono fissate tra il 31 dicembre 2017 e il 31 dicembre 2019 e non sono state rispettate. Nonostante il complessivo ritardo contrattuale, dal mese di giugno 2019, con tempi anticipati sull'entrata in esercizio dell'intera infrastruttura, sono state aperte tre tratte funzionali (tra lo svincolo con la A31 e la strada provinciale a Breganze n. 101 "Gasparona", compreso il casello di Valdastico; tra l'interconnessione con l'autostrada A31-Valdastico e il casello di Malo; tra il casello di Breganze e il casello di Bassano Ovest), sulle quali il concessionario riscuote i pedaggi e trattiene gli incassi imputandoli a titolo di pagamento da parte della Regione del canone di disponibilità, secondo le previsioni dei singoli atti aggiuntivi adottati in deroga al TAC, salvo l'obbligo di resa del conto giudiziale (v. infra-punto n. 9.4).

Occorre, tuttavia, precisare che anche nell'ultimazione delle tre tratte in questione si è concretizzato un ritardo rispetto ai tempi contrattuali previsti.

La Sezione raccomanda, pertanto, all'Amministrazione regionale di procedere all'adozione di misure organizzative di rafforzamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio dei tempi di completamento delle opere, valutando contestualmente la sussistenza dei presupposti contrattuali per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie da ritardo e di eventuali cause di giustificazione da riconoscere in favore del concessionario.

9.3 La congruità economica del TAC e l'attuale attendibilità del piano traffico allegato

Con la sottoscrizione del TAC il saldo finanziario presunto in favore della Regione è stimato, al termine dei 39 anni di gestione, in circa € 143 milioni. Tuttavia, se nel computo delle componenti finanziarie si includono anche i contributi erogati dallo Stato (pari a € 614 milioni), da considerare quali esborsi gravanti sulla finanza pubblica allargata, il saldo diviene negativo (- 471 milioni €).

Il saldo previsto è comunque migliorativo rispetto all'esposizione finanziaria presunta per la Regione, derivante dal meccanismo di riequilibrio previsto dall'allegato 2 all'atto aggiuntivo 2013 alla convenzione 2009, che è stato revisionato con la sottoscrizione del TAC. L'attività istruttoria svolta dalla Sezione ha consentito di verificare che, nell'ambito del TAC, sussistono alcuni profili di attuale criticità economico-finanziaria che concernono -da un lato- gli esborsi monetari posti a carico della Regione a titolo di canone di disponibilità e -dall'altro- gli introiti a favore della stessa, derivanti dai pedaggi, i quali costituiscono le entrate patrimoniali spettanti alla Regione per effetto dello stesso TAC.

Per quanto concerne gli esborsi monetari a carico della Regione, gli importi che la stessa sarà chiamata a corrispondere nel corso dei 39 anni di gestione non sono suscettivi di stima certa nel loro esatto ammontare, poiché la precisa determinazione è rimessa alla formula di cui all'allegato G del TAC, che riprende valori incerti, come il tasso di inflazione annuo, ancora non divenuto oggetto di pubblicazione da parte dell'ISTAT.

Per quanto riguarda -invece- la stima attendibile degli introiti provenienti dai pedaggi integralmente spettanti alla Regione, l'esito degli approfondimenti istruttori -avallati dal contenuto del contraddittorio finale- consente di individuare alcuni fattori che conferiscono instabilità ed incertezza al piano del traffico allegato al TAC, con particolare riferimento:

a) alle previsioni dei tempi di realizzazione delle interconnessioni con le autostrade A4, A31 e A27;

b) alla sospensione dal quadro economico di alcune opere complementari, le quali pertanto sono allo stato degli oneri contrattuali escluse dal complesso dei lavori di realizzazione della “Pedemontana Veneta” in corso di realizzazione;

c) alla modifica della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km/h, non ancora conseguita dalla Regione, allo stato degli atti e delle informazioni acquisite in istruttoria.

Le tre condizioni appena menzionate sono contraddistinte da specifici profili d’incertezza temporale, i quali sono stati confermati dallo svolgimento delle attività di controllo; ma tutti i profili d’incertezza accertati in istruttoria non sono stati presi in adeguata considerazione nel piano del traffico allegato al TAC, né all’attualità presi in considerazione per una riflessione sulla permanenza delle originarie condizioni di equilibrio sinallagmatico del rapporto contrattuale, nonostante gli stessi modificano sensibilmente i presupposti di fatto su cui si basa la stima del traffico di cui sopra.

Deve osservarsi in proposito che, come affermato in atti, la stima di traffico “*si basa su Pedemontana interamente in esercizio e connessa direttamente alla A4 (...)*” e che nello studio successivamente commissionato nel 2019 dalla Regione viene prescritto che “*nel caso siano in futuro approntate rilevanti modifiche alla consistenza degli interventi attesi, potrà essere opportuno valutare eventuali diverse ripercussioni sulla mobilità*”.

Su tali aree di criticità afferenti alla congruità economica del TAC e all’attendibilità del piano traffico, la Sezione esprime la raccomandazione di un attento e puntuale monitoraggio di tutte le condizioni “*in itinere*”, che assumono rilevanza incidente sull’assetto negoziale.

9.3.1. La realizzazione delle opere d’interconnessione autostradale (A4, A31, A27)

Dall’esame dello stato di avanzamento dei lavori e dai contenuti delle stime di traffico allegato al TAC, estratte dallo studio affidato dalla Regione alla società Area Engineering srl, emerge che la piena funzionalità della “Pedemontana Veneta” presuppone la interconnessione diretta con le autostrade A4, A31 e A27.

Ciò nonostante, la realizzazione dell’interconnessione della Pedemontana Veneta con la A4 non rientra nel progetto in corso di realizzazione con obblighi contrattuali per il concessionario, poiché tale componente d’opera è invece di competenza del diverso soggetto d’impresa, concessionario dell’autostrada A4 Brescia-Padova.

Peraltro, la realizzazione dell’interconnessione è oggetto di complesse questioni, le quali comportano un notevole ritardo nella esecuzione dei lavori, il cui completamento è allo stato

degli atti indicato nel mese di giugno 2023, con ampi margini d'incertezza, i quali evidenziano comunque un palese disallineamento dai tempi previsti per la messa in esercizio della Pedemontana Veneta (allo stato degli atti, febbraio 2022).

Il difetto d'interconnessione con l'A4 e/o il disallineamento dei tempi di realizzazione del raccordo rispetto all'entrata in esercizio della "Pedemontana Veneta" la previsione della diminuzione da computare nella misura del 13% circa sulle stime di traffico contenute nell'allegato F al TAC, così come emerge in tutta evidenza dai risultati dei test infrastrutturali di cui allo studio TRT *"Servizio di analisi trasportistiche, inerenti lo studio di traffico e dei flussi : in entrata/uscita ai caselli e sull'asse della "Superstrada Pedemontana Veneta" in carenza dell'interscambio con la A4 a Montecchio e/o della galleria di Malo"*, versato in atti.

9.3.2 La sospensione di alcune opere complementari

Ad avviso della Sezione, sull'attuale attendibilità e sulla congruità economica delle stime di traffico contenute nell'allegato F al TAC incide anche la previsione negoziale della sospensione di alcune opere complementari, confermata dagli esiti dell'istruttoria.

La attuale esclusione dal quadro economico di alcune delle opere complementari connesse alla realizzazione della "Pedemontana Veneta" si desume dalla espressa previsione dell'art. 2, comma 4, del TAC secondo il quale *"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 con conseguente revisione del Piano Economico Finanziario, la realizzazione di opere complementari all'asse della Superstrada temporaneamente sospese che, pur rientranti nella concessione, non trovano copertura nell'attuale quadro economico, ovvero la progettazione di ulteriori opere di viabilità comunque connesse e funzionali all'assetto del sistema viario complessivo"*.

Viceversa, le stime di traffico allegate al TAC esprimono un quadro previsionale fondato sulla realizzazione integrale della "Pedemontana Veneta", comprensiva di tutte le opere complementari, nonostante la sospensione temporanea dal quadro economico di alcune delle stesse.

9.3.3. La variazione in aumento della velocità di percorrenza

Dalle acquisizioni istruttorie emerge che la Regione ha avviato le necessarie interlocuzioni con il MIT per la riclassificazione dell'infrastruttura in autostrada, al fine di assicurare la continuità del regime regolatorio del limite di velocità sulle infrastrutture stradali direttamente connesse in una unica rete nazionale e di aumentare la sicurezza degli utenti.

Tuttavia, allo stato degli atti, non risulta ancora definita la richiesta di riclassificazione infrastrutturale con la conseguente modifica in aumento della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km/h, nonostante che il piano traffico allegato al TAC sia stato elaborato sul presupposto della ammissione alla maggiore velocità di percorrenza.

9.3.4. Il quadro delle criticità sulle stime di traffico e sulla congruità economica dell'equilibrio finanziario

Qualora la messa in esercizio della "Pedemontana Veneta" avvenga in conformità alle attuali previsioni delle stime di traffico allegate al TAC ed in difetto di avveramento delle tre situazioni incerte appena descritte (3.1. *realizzazione delle opere d'interconnessione autostradale*; 3.2. *sospensione di alcune opere complementari*; 3.3. *aumento della velocità di percorrenza*; le quali si considerano tutte già avverate nelle stime di traffico presupposte dal TAC), la struttura sinallagmatica recepita nel nuovo assetto negoziale espone la Regione al rischio di maggiori esborsi finanziari per la divaricazione della forbice economica tra l'obbligo di pagamento del canone di disponibilità ed il diritto all'incasso integrale dei pedaggi.

Pertanto, sui profili di rilevanza economico-finanziaria esaminati per la capacità d'impatto sull'equilibrio contrattuale, la Sezione raccomanda alla Regione di procedere ad un'approfondita verifica sull'attuale attendibilità delle stime di traffico allegate al TAC, anche al fine di adeguare i dati previsionali all'avveramento di situazioni di fatto, che presentano -allo stato degli atti- un significativo margine d'incertezza incidente sul valore dell'investimento e sull'idoneità dell'opera a generare i corrispondenti flussi di cassa. Le attività di verifica devono comprendere il monitoraggio delle situazioni "in itinere".

9.4 L'obbligo del concessionario di resa del conto giudiziale

Gli approfondimenti istruttori hanno consentito di accertare la qualifica di "agente contabile" assunta dal concessionario di "Pedemontana Veneta" per effetto di un espresso provvedimento adottato dalla Regione, che ha incluso la gestione dell'infrastruttura nell'ambito delle proprie gestioni contabili.

Pertanto, al fine dell'adempimento dell'obbligo contabile posto a garanzia della trasparenza della finanza pubblica, la Regione, in conformità all'orientamento interpretativo della Sezione fondato sui dati istruttori, ha sollecitato il concessionario a procedere in tempi brevi al deposito dei conti giudiziali relativi alle annualità 2019 e 2020 per la gestione degli incassi

nelle tratte di percorrenza già in esercizio (pari, per la sola annualità 2020, ad oltre 1 milione di euro).

9.5 Il diritto della Regione al rimborso dell'IVA indebitamente versata al concessionario per l'importo di € 20.147.000

Nello svolgimento dell'attività istruttoria, a seguito di apposito approfondimento documentale, è emerso un versamento IVA non dovuto da parte della Regione al concessionario per l'importo di circa € 20 milioni, a valere su una quota del contributo statale.

A seguito di verifiche interne la Regione ha confermato il versamento al concessionario di un importo di IVA pari a € 20.147.000 risultata successivamente non dovuta ed ha manifestato la volontà di procedere con immediatezza ad iniziative di recupero del pagamento indebito.

9.6 Il contenzioso

Dalle risultanze istruttorie emerge che la Regione ha definito con atto transattivo il complesso contenzioso civile ed amministrativo con la società Pedemontana Veneta Spa in liquidazione e con Salini-Impregilo, nel frattempo divenuta Webuild, per il riconoscimento delle spese di progettazione liquidate in € 7.500.000 in favore del soggetto promotore non aggiudicatario della procedura di gara.

Le acquisizioni istruttorie, integrate dall'esito del contraddittorio, hanno anche consentito di verificare che la Regione ha già provveduto ad espletare le iniziative di tutela sollecitate nei precedenti referti sui profili finanziari inerenti al pregresso assetto negoziale, poi modificato con la sottoscrizione del TAC.

9.7. Le raccomandazioni sulle attività di verifica e di monitoraggio contrattuale

Pertanto, all'esito delle articolate e complesse attività istruttorie svolte nell'espletamento del controllo di gestione e sul fondamento dei riscontri del contraddittorio, la Sezione:

- raccomanda all'Amministrazione regionale di procedere all'adozione di misure organizzative di rafforzamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio dei tempi di completamento delle opere, valutando contestualmente la sussistenza dei presupposti contrattuali per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie da ritardo, salvo l'accertamento motivato di eventuali cause di giustificazione da riconoscere in favore del concessionario;

- raccomanda alla Regione di procedere ad un'approfondita verifica sull'attuale attendibilità delle stime di traffico allegate al TAC, anche al fine di adeguare i dati previsionali all'avveramento di situazioni di fatto, che presentano -allo stato degli atti- un significativo margine d'incertezza incidente sul valore dell'investimento e sull'idoneità dell'opera a generare i corrispondenti flussi di cassa, con estensione delle attività di verifica al monitoraggio delle situazioni "*in itinere*";
- raccomanda la vigilanza sull'esatto e tempestivo adempimento dell'obbligo di resa del conto giudiziale gravante sul concessionario sulla gestione delle tratte già in esercizio, a garanzia della trasparenza della finanza pubblica;
- raccomanda la tempestività nelle iniziative di recupero nei confronti del concessionario dell'importo di € 20.147.000 indebitamente liquidato a titolo di IVA non dovuta sulla quota di contributo finanziata per la realizzazione dell'opera.

