



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

**RELAZIONE
SULLO STATO DI AVANZAMENTO
E DI ESECUZIONE DEI LAVORI PER LA
REALIZZAZIONE DELLA
“SUPERSTRADA PEDEMONTANA VENETA”
(TERZO *FOLLOW-UP*)**

Deliberazione n. 32/2025/GEST



CORTE DEI CONTI

MAGISTRATI RELATORI:

Fedor MELATTI

Chiara BASSOLINO

FUNZIONARIO REVISORE:

Annalisa DE CESARE

EDITING:

Dino VOLPATO

INDICE

Premessa.....	1
1 SINTESI DELLE CRITICITÀ EMERSE NEI PRECEDENTI REFERTI.....	1
1.1 I tempi contrattuali nella esecuzione delle opere	2
1.2 La congruità economica del TAC e l'attendibilità del piano del traffico	3
1.3 La realizzazione delle opere d'interconnessione autostradale (A4, A31, A27)	4
1.4 La sospensione di alcune opere complementari	5
1.5 La variazione in aumento della velocità di percorrenza.....	5
1.6 Le criticità sulle stime di traffico e sulla congruità economica del TAC	6
1.7 L'obbligo del concessionario di resa del conto giudiziale	6
1.8 Il rimborso dell'IVA indebitamente versata al concessionario	6
1.9 Le raccomandazioni della Sezione di controllo	7
1.10 Gli esiti del primo e secondo <i>follow-up</i>	7
2 LE ULTERIORI MISURE CONSEQUENZIALI (TERZO <i>follow-up</i>).....	9
2.1 Lo stato di avanzamento dei lavori.....	9
2.2 La congruità economica del TAC e l'attendibilità del piano del traffico	11
2.3 L'obbligo di resa del conto giudiziale	14
2.4 Il recupero nei confronti del concessionario dell'importo indebitamente liquidato a titolo di IVA.....	14
3 CONCLUSIONI	15

PREMESSA

Il presente referto (terzo *follow-up*) si colloca in una prospettiva di continuità con gli esiti del primo controllo svolto dalla Sezione nel 2020 sulla Superstrada Pedemontana Veneta (cfr. deliberazione n. 182/2020/GEST del 18 dicembre 2020, nel seguito “Referto”), nell’ambito del quale erano state evidenziate diverse criticità, oggetto di puntuali raccomandazioni. Con i successivi referti, primo *follow-up* del 2022 (cfr. deliberazione n. 23/2022/GEST) e secondo *follow-up* del 2023 (cfr. deliberazione n. 178/2023/GEST), si era dato atto del permanere di alcune criticità residue.

Il terzo *follow-up* è, dunque, finalizzato alla ulteriore verifica delle misure consequenziali adottate dalla Regione, 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.

Occorre, inoltre, precisare che l’opera è stata precedentemente oggetto di verifiche da parte anche della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la quale ha approvato 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.

1 SINTESI DELLE CRITICITÀ EMERSE NEI PRECEDENTI REFERTI

La Pedemontana è una superstrada a pedaggio che comprende circa 94 km di asse principale, oltre a 68 km di opere complementari, nell'ambito delle province di Treviso e Vicenza.

Il primo progetto dell'opera risale al 1990.

Nel rinviare al Referto allegato alla deliberazione n. 182/2020/GEST di questa Sezione per un'analitica descrizione del complesso *iter* della concessione, in questa sede si ritiene opportuno rammentare che la prima convenzione relativa all'opera fu sottoscritta nel 2009 dal commissario e dall'ATI "SIS", alla quale è poi subentrata la società di progetto Superstrada Pedemontana Veneta. Nel 2013 è stato stipulato un primo atto aggiuntivo, al quale è seguito, nel 2017, un ulteriore atto, denominato Terzo atto convenzionale (TAC), in integrale sostituzione, ai sensi dell'art. 35 dello stesso TAC, della convenzione del 2009 e dell'atto aggiuntivo del 2013.

Dalle analisi e dagli approfondimenti svolti nel controllo di cui alla deliberazione n. 182/2020/GEST, era emerso che il pregresso assetto negoziale, definito con la convenzione del 2009 e l'atto aggiuntivo del 2013, aveva generato una situazione di grave stallo nell'esecuzione dei lavori, da imputare principalmente alla difficoltà del concessionario nel reperimento dei finanziamenti mediante l'accesso al credito bancario. Inoltre, il medesimo assetto negoziale aveva esposto la Regione a un potenziale ingente esborso patrimoniale in favore del concessionario, discendente dal meccanismo di riequilibrio economico-finanziario fissato nelle clausole contrattuali.

Pertanto, con la stipulazione nel 2017 del TAC, la Regione aveva rideterminato l'assetto negoziale ricorrendo all'aumento del contributo pubblico, il quale aveva consentito di conseguire effetti positivi, consistenti - in primo luogo - nell'accelerazione dei tempi di esecuzione dei lavori, progrediti in modo significativo rispetto all'anteriore situazione di stallo.

Inoltre, allo stato delle acquisizioni istruttorie, il TAC aveva 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, nel referto allegato alla deliberazione n. 182/2020/GEST erano emerse anche molteplici aree di criticità gestionali – che di seguito brevemente si riepilogano - rispetto alle quali la Sezione aveva formulato alcune raccomandazioni.

1.1 I tempi contrattuali nella esecuzione delle opere

Sebbene il termine ultimo di conclusione dei lavori nel TAC fosse previsto per l'11 settembre 2020, risultavano contabilizzati al 31 luglio 2020 lavori di esecuzione dell'opera per l'82,7% circa, e alla data di approvazione del Referto (dicembre 2020) non erano ancora stati completati. La Regione aveva ricevuto dal concessionario ben due riprogrammazioni del cronoprogramma; nell'ultima, il termine stimato per la conclusione dei lavori era il 6 febbraio 2022. Sui ritardi nel completamento dell'infrastruttura rispetto al termine contrattualmente previsto aveva inciso, certamente, il sequestro, da parte della Procura della Repubblica di Vicenza, della galleria di Malo, benché solo in parte, posto che i ritardi riguardavano non solo la tratta interessata dalla galleria (1C), ma tutta l'opera, essendo stata prevista nel corso dell'anno 2021 la conclusione di numerose altre tratte.

Alla data di adozione del Referto non risultava applicata alcuna penale.

Ulteriore profilo di rilevante criticità, relativo alla funzionalità complessiva dell'opera, era stato rinvenuto nel ritardo nella realizzazione del raccordo con l'autostrada A4, non ricompreso nel progetto della Pedemontana, i cui lavori erano stati affidati ad altra società; sulla base di quanto comunicato dalla Regione, la conclusione dei lavori era prevista per la metà di giugno 2023, con un possibile sfasamento di circa 15 mesi rispetto al completamento della Superstrada. Ciò, come si era rilevato nel Referto, poteva incidere anche sulla remuneratività della Pedemontana, in quanto l'assenza di un collegamento con l'autostrada A4 poteva comportare minori afflussi di traffico relativamente ai mezzi provenienti da Milano verso la Pedemontana.

Nonostante il complessivo ritardo contrattuale, dal mese di giugno 2019, con tempi anticipati rispetto all'entrata in esercizio dell'intera infrastruttura, erano 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). Su

queste tratte il concessionario riscuoteva i pedaggi e tratteneva gli incassi imputandoli a pagamento del canone di disponibilità da parte della Regione, secondo le previsioni dei singoli atti aggiuntivi adottati in deroga al TAC, salvo l'obbligo di resa del conto giudiziale.

1.2 La congruità economica del TAC e l'attendibilità del piano del traffico

Sempre nella relazione allegata alla deliberazione n. 182/2020/GEST si era rilevato che, con la sottoscrizione del TAC, il saldo finanziario presunto in favore della Regione era stimato, al termine dei 39 anni di gestione, in circa € 143 milioni. Tuttavia, se nel computo delle componenti finanziarie si includevano anche i contributi erogati dallo Stato (pari a € 614 milioni), da considerare quali esborsi gravanti sulla finanza pubblica allargata, il saldo diventava negativo di 471 milioni.

Il saldo previsto era comunque migliorativo rispetto alla stimata esposizione finanziaria, per la Regione, derivante dal meccanismo di riequilibrio previsto dall'allegato 2 all'atto aggiuntivo alla convenzione del 2009, siglato nel 2013, che era stato poi revisionato con la sottoscrizione del TAC nel 2017.

L'attività istruttoria svolta dalla Sezione aveva consentito di verificare che, nell'ambito del TAC, sussistevano alcuni profili di criticità economico-finanziari concernenti, 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 costituivano entrate patrimoniali spettanti alla Regione per effetto dello stesso TAC.

Per quanto concerne gli esborsi monetari a carico della Regione, si era rilevato che gli importi che la stessa era chiamata a corrispondere nel corso dei 39 anni di gestione non erano stimati nel loro esatto ammontare, poiché la precisa determinazione era rimessa alla formula di cui all'allegato G del TAC, che riprendeva valori incerti, come il tasso di inflazione annuo, ancora non pubblicato da parte dell'ISTAT.

Per quanto riguarda, invece, la stima degli introiti provenienti dai pedaggi integralmente spettanti alla Regione, l'esito degli approfondimenti istruttori aveva consentito di individuare alcuni fattori che conferivano instabilità ed incertezza ai dati contenuti nel 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, tenuto conto degli oneri contrattuali, sono escluse dal complesso dei lavori di realizzazione della “Pedemontana Veneta”;

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.

Nel Referto si era quindi rilevato che tali condizioni erano contraddistinte da specifici profili d’incertezza temporale, che non erano stati adeguatamente valutati nel piano del traffico allegato al TAC, né presi in considerazione per una riflessione sulla permanenza delle originarie condizioni di equilibrio sinallagmatico del rapporto contrattuale, nonostante gli stessi avessero modificato sensibilmente i presupposti di fatto su cui si basava la stima del traffico in questione.

1.3 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 S.r.l., era emerso che la piena funzionalità della “Pedemontana Veneta” presupponeva la interconnessione diretta con le autostrade A4, A31 e A27.

In particolare, 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 di competenza di diverso soggetto d’impresa.

Peraltro, essendo la realizzazione dell’interconnessione oggetto di complesse questioni, il completamento dei lavori, alla data di redazione del Referto, era previsto per il mese di giugno 2023, con ampi margini d’incertezza, evidenziandosi, comunque, un palese disallineamento rispetto ai tempi previsti per la messa in esercizio della Pedemontana Veneta (febbraio 2022).

Il difetto d’interconnessione con l’A4, ovvero il disallineamento dei tempi di realizzazione del raccordo rispetto all’entrata in esercizio della “Pedemontana Veneta”, comportava la previsione di una diminuzione delle stime di traffico contenute nell’allegato F al TAC, da computare nella misura del 13% circa, così come indicato nei 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".

1.4 La sospensione di alcune opere complementari

Nel Referto si era dato altresì atto che, ad avviso della Sezione, sull'attendibilità e sulla congruità economica delle stime di traffico contenute nell'allegato F al TAC incideva anche la previsione negoziale della sospensione di alcune opere complementari, confermata dagli esiti dell'istruttoria.

L'esclusione dal quadro economico di alcune delle opere complementari connesse alla realizzazione della "Pedemontana Veneta" si desumeva 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 esprimevano 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.

1.5 La variazione in aumento della velocità di percorrenza

Dalle acquisizioni istruttorie era emerso che la Regione aveva 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, all'esito dell'istruttoria, non risultava 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 il piano del traffico allegato al TAC fosse stato elaborato sul presupposto della ammissione alla maggiore velocità di percorrenza.

1.6 Le criticità sulle stime di traffico e sulla congruità economica del TAC

Nella relazione allegata alla deliberazione n. 182/2020/GEST si era, dunque, rilevato che, qualora la messa in esercizio della “Pedemontana Veneta” fosse avvenuta sulla base delle stime di traffico allegate al TAC e in difetto di avveramento delle tre condizioni incerte sopra descritte (*realizzazione delle opere d’interconnessione autostradale; realizzazione di alcune opere complementari; aumento della velocità di percorrenza*), tutte considerate come già avverate nelle stime di traffico presupposte dal TAC, la struttura sinallagmatica recepita nel nuovo assetto negoziale avrebbe esposto la Regione al rischio di maggiori esborsi finanziari dovuti alla divaricazione della forbice economica tra l’obbligo di pagamento del canone di disponibilità ed il diritto all’incasso integrale dei pedaggi.

1.7 L’obbligo del concessionario di resa del conto giudiziale

Nell’ambito degli approfondimenti istruttori, era stata accertata la qualifica di “agente contabile” assunta dal concessionario di “Pedemontana Veneta” per effetto di un espresso provvedimento adottato dalla Regione, che aveva incluso la gestione dell’infrastruttura nell’ambito delle proprie gestioni contabili.

Pertanto, nel Referto si era rilevato che al fine dell’adempimento dell’obbligo contabile posto a garanzia della trasparenza della finanza pubblica, la Regione avrebbe dovuto sollecitare 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).

1.8 Il rimborso dell’IVA indebitamente versata al concessionario

A seguito di apposito approfondimento documentale, era 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 aveva confermato il versamento al concessionario di un importo di IVA pari a € 20.147.000, risultato successivamente non dovuto, e aveva manifestato la volontà di procedere con immediatezza ad iniziative di recupero del pagamento indebito.

1.9 Le raccomandazioni della Sezione di controllo

Nel Referto la Sezione aveva raccomandato 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 di eventuali cause di giustificazione da riconoscere in favore del concessionario;
- ad un'approfondita verifica sull'attendibilità delle stime di traffico allegate al TAC, anche al fine di adeguare i dati previsionali all'avveramento di situazioni di fatto che presentavano, 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;
- alla vigilanza sull'esatto e tempestivo adempimento dell'obbligo di resa del conto giudiziale gravante sul concessionario della gestione delle tratte già in esercizio, a garanzia della trasparenza della finanza pubblica;
- al tempestivo recupero nei confronti del concessionario dell'importo di € 20.147.000, indebitamente liquidato a titolo di IVA non dovuta sulla quota di contributo statale per la realizzazione dell'opera.

1.10 Gli esiti del primo e secondo *follow-up*

Con deliberazioni nn. 23/2022/GEST (primo *follow-up*) e 178/2023/GEST (secondo *follow-up*), la Sezione ha analizzato le misure consequenziali adottate dalla Regione, 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.

All'esito delle attività istruttorie del primo *follow-up*, era emerso che l'andamento dei lavori aveva subito ulteriori ritardi. Secondo quanto riferito dalla Regione, il completamento dell'opera sarebbe dovuto avvenire entro il 22 ottobre 2022 (con conseguente messa in esercizio a fine anno 2022). Con il secondo *follow-up*, la Regione stimava che la conclusione dell'opera sarebbe dovuta avvenire entro il 31 maggio 2023, con previsione di messa in esercizio non prima dell'estate.

La Sezione aveva dunque raccomandato all'Amministrazione regionale di proseguire nell'attività di monitoraggio dei tempi di completamento delle opere e di agire ai sensi del TAC, valutandone attentamente le disposizioni, per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie

da ritardo, tenuto conto che tali ritardi erano ormai quantificabili in un *range* temporale compreso tra i 3 e i 6 anni circa, a seconda dei singoli lotti.

In merito ai profili di instabilità e incertezza relativi all'attendibilità del piano del traffico e alla congruità economica del TAC rilevati nel Referto, con il secondo *follow-up* la Sezione aveva osservato che il completamento dell'innesto della Pedemontana con la A4 a Montecchio Maggiore era previsto, da indicazioni fornite dal concessionario della A4 (cui compete l'esecuzione dei lavori), per novembre 2023 (con un possibile anticipo a luglio 2023), in ogni caso, oltre il termine di marzo 2023 precedentemente comunicato dalla Regione ed indicato nel primo *follow-up*; anche l'attendibilità di tale ultima stima risentiva, inevitabilmente, del continuo differimento del termine di ultimazione dei lavori.

La Sezione aveva rilevato, altresì, che l'innesto della Pedemontana con la A27 era stato completato ad aprile 2023, in ritardo di un anno rispetto al termine di aprile 2022 precedentemente comunicato dalla Regione e in ritardo di circa 3 anni e mezzo rispetto al termine del 31 ottobre 2019 previsto dal cronoprogramma allegato al TAC.

La Sezione aveva preso altresì atto che il procedimento per l'aumento della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km/h non era ancora concluso e che ulteriori studi erano in corso al fine di incentivare il flusso di traffico.

Tenuto conto che nessun profilo di criticità rilevato nel Referto risultava definitivamente superato, seppure fossero in corso misure volte, quanto meno in parte, alla risoluzione delle stesse o a mitigarne gli effetti, la Sezione aveva raccomandato alla Regione di monitorarne costantemente l'evoluzione.

Riguardo alla resa dei conti giudiziali, con il primo *follow-up* la Sezione aveva preso atto dell'avvenuto deposito dei conti giudiziali 2019 e 2020 e dell'intenzione di procedere allo stesso modo per l'esercizio 2021, nonché della avvenuta diffida al concessionario, anche ad effetti interruttivi della prescrizione, per il recupero dell'IVA indebitamente liquidata e dell'affidamento all'Avvocatura regionale del recupero delle somme in questione. Parimenti, con il secondo *follow-up*, la Sezione aveva preso atto che era in corso il deposito del conto giudiziale 2022 e che si era proceduto all'affidamento dell'incarico per l'instaurazione di un giudizio nei confronti sia della società Superstrada Pedemontana Veneta, per il recupero dell'importo indebitamente versato dalla Regione a titolo di IVA, sia dell'Agenzia delle entrate per l'impugnazione del diniego di rimborso dell'IVA, raccomandando di monitorarne costantemente l'evoluzione.

2 LE ULTERIORI MISURE CONSEQUENZIALI (TERZO FOLLOW-UP)

Su richiesta della Sezione¹, la Regione ha fornito, con nota dell'8 ottobre 2024,² un aggiornamento in merito alle raccomandazioni formulate con la deliberazione 178/2023/GEST (secondo *follow-up*).

2.1 Lo stato di avanzamento dei lavori

In merito alla prima raccomandazione, relativa ai tempi di completamento dell'opera e all'applicazione delle sanzioni pecuniarie, il quadro istruttorio, come delineato anche nei precedenti *follow-up*, evidenzia che l'andamento dei lavori ha subito forti ritardi riconducibili, nelle prospettazioni del concessionario, alla pandemia da Covid-19, agli eventi bellici internazionali e, più in particolare, alle note vicende che hanno interessato la Galleria di Malo e le interconnessioni con i diversi tronchi autostradali.

Infatti, a fronte del termine ultimo di conclusione dei lavori contrattualmente previsto (11 settembre 2020), la sesta tratta funzionale (tra il casello di Montecchio Maggiore Sud e il casello di Malo) è percorribile dal 29 dicembre 2023; l'intera infrastruttura è entrata in esercizio il 1° marzo 2024. Il 4 maggio 2024 è stato aperto al traffico il tratto compreso tra l'interconnessione con l'autostrada A4 Milano-Venezia ed il casello di Montecchio Maggiore sud e, pertanto, solo da tale data sono percorribili tutti i 94,5 km di itinerario dell'infrastruttura da Spresiano (TV) a Montecchio Maggiore (VI), con interconnessione sulle tre autostrade l'A4, l'A31 e l'A27.

Come riferito dalla Regione, in data 15 maggio 2024, il Direttore dei lavori ha emesso il SAL Lavori n° 84, con il raggiungimento del 100% dell'importo dei lavori. L'avanzamento complessivo (dato dalla somma dei 4 capitoli contabili - lavori, espropri, interferenze e progettazione/altro) contabilizzato dalla Direzione Lavori risulta pari ad euro 2.237.814.121,70 su un totale previsto di 2.258.000.000,00, pari al 99,07%.

In merito all'applicazione delle penali, la Regione, nel ribadire quanto già affermato nell'ambito del precedente *follow-up*, ha evidenziato che "al completamento dei lavori, con la relativa emissione da parte del Direttore dei Lavori del certificato di ultimazione dei lavori, verranno

¹ Nota istruttoria prot. n. 5853 del 19 settembre 2024.

² Prot. della Sezione n. 6617 dell'8 ottobre 2024.

calcolate ed applicate le penali stabilite dal Terzo Atto Convenzionale, come dettato dagli articoli 16 e 23. Il primo articolo riferisce la penale al ritardo nell'ultimazione dei lavori. Questa ultimazione – proprio perché fa richiamo alla penale di cui all'art. 23 del TAC - deve necessariamente intendersi riferita alla ultimazione finale dei lavori ed è prevista in misura "secca" (euro 25.000 per ogni mese di ritardo)“.

La Sezione rammenta nuovamente che il TAC, così come il precedente atto aggiuntivo del 2013, prevede un cronoprogramma suddiviso in lotti e tratte, 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 tutti gli altri lotti, le date di ultimazione previste nel cronoprogramma contrattuale erano fissate tra il 31 dicembre 2018 e il 31 dicembre 2019 e, per una delle tratte già aperte (2A), era fissato al 31 dicembre 2017; tali date di completamento dei lavori non sono state rispettate.

L'art. 16 del TAC prevede, al comma 3, che *“il Concessionario si impegna ad iniziare ed ultimare i lavori, anche se eseguiti per lotti o per stralci, entro e non oltre il termine previsto dal cronoprogramma per il singolo lotto o il singolo stralcio. Il ritardo nell'ultimazione dei lavori, se imputabile al Concessionario anche in relazione alla progettazione da lui redatta, comporta l'applicazione della penale prevista dall'art. 23 del presente Atto“.*

Conseguentemente, l'art. 23 del TAC, ai commi da 1 a 3, dispone che *“l'inadempimento o il ritardo nell'adempimento da parte del Concessionario delle obbligazioni previste nel presente Atto, indipendentemente dalle più gravi conseguenze previste negli articoli che seguono, comporta l'irrogazione, se a lui imputabile, delle penali di seguito previste: c) per ogni mese di ritardo nell'ultimazione dei lavori rispetto al termine fissato dal Cronoprogramma è applicata una penale pari ad euro 25.000,00 (venticinquemila/00). Rilevato il ritardo nell'adempimento dell'obbligo, il Concedente procede alla sua formale contestazione al Concessionario, assegnandogli un termine non inferiore a 30 (trenta) giorni per dedurre le proprie ragioni. 3. Decorso inutilmente detto termine, qualora il Concessionario non abbia provveduto o qualora le ragioni fornite a giustificazione non siano ritenute soddisfacenti, il Concedente commina al Concessionario la penale“.*

La Sezione raccomanda nuovamente all'Amministrazione regionale di agire ai sensi del TAC, valutandone attentamente le disposizioni, per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie da ritardo.

2.2 La congruità economica del TAC e l'attendibilità del piano del traffico

Nel Referto erano stati individuati i seguenti fattori di instabilità e incertezza che non erano stati adeguatamente valutati nel piano del traffico allegato al TAC, né presi in considerazione per una riflessione sulla permanenza delle originarie condizioni di equilibrio sinallagmatico del rapporto contrattuale:

- a) le previsioni dei tempi di realizzazione delle interconnessioni con le autostrade A4, A31 e A27;
- b) la sospensione dal quadro economico di alcune opere complementari, escluse dal complesso dei lavori di realizzazione della "Pedemontana Veneta" in corso di realizzazione;
- c) la modifica della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km/h, non ancora conseguita dalla Regione.

Si era altresì osservato che 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"*.

La Regione, in merito al primo aspetto, ha evidenziato che *"il 29 dicembre 2023 è stata messa in esercizio la tratta compresa tra i caselli di Malo (VI) e di Montecchio Maggiore sud (VI), comprendente le due gallerie naturali Malo (lunga oltre 6 km) e S. Urbano (circa 1.6 km). Dal 4 maggio 2024, inoltre, con l'apertura dell'interconnessione con l'autostrada A4, tutta l'arteria risulta percorribile"*.

In relazione al secondo profilo, la Regione nulla ha aggiunto rispetto a quanto comunicato nei precedenti referti.

Con riferimento, infine, alla modifica della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km, è stato segnalato che *"è stata richiesta l'istituzione di un tavolo tecnico congiunto tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Regione per l'approfondimento della fattispecie in esame presso il Consiglio Superiore dei Lavori pubblici"* e che si è in attesa di un riscontro.

Quanto all'attendibilità delle stime di traffico allegate al TAC, la Regione ha altresì comunicato che *"l'effetto delle due aperture ha fatto sì che nei primi 9 mesi del 2024 si è registrato un aumento del Traffico Giornaliero Medio (TGM) rispetto all'anno precedente pari al 32% circa,*

mentre il valore del prodotto veicoli transitati x km percorsi ha registrato un incremento nei primi 9 mesi del 2024 rispetto allo stesso periodo del 2023 pari al 76% circa.

Il periodo ridotto di apertura completa dell'infrastruttura, comprendente solo la stagione estiva, rende prematuro un confronto con le previsioni dei flussi di traffico. Tuttavia, le prime indicazioni sembrano mostrare un flusso di mezzi pesanti sostanzialmente in linea con le stime, mentre i veicoli leggeri risultano inferiori alle previsioni formulate nel 2017".

Inoltre, è stato reso noto che "nella primavera del 2024, in vista dell'apertura definitiva dell'infrastruttura con l'allacciamento con l'autostrada A4, è stato affidato un incarico ad uno studio professionale specializzato per effettuare alcune simulazioni per valutare l'effetto di eventuali modifiche tariffarie, anche con l'introduzione di scontistiche per le brevi percorrenze interne all'infrastruttura, anche per incentivare l'utilizzo dell'infrastruttura stessa da parte del traffico locale. La Regione del Veneto sta esaminando, sulla base delle ulteriori analisi effettuate e sull'effettivo andamento dei flussi in SPV, i possibili effetti di modifiche tariffarie, in particolare rivolte ai pendolari o agli utenti che percorrono tratte interne alla SPV, con esclusione dei transiti aventi provenienze o destinazione nelle autostrade interconnesse. L'esito di tali valutazioni è previsto nei prossimi mesi".

A seguito dell'entrata in esercizio dell'intera infrastruttura, dal 1° marzo 2024 trova applicazione l'ordinaria modalità di remunerazione del concessionario, 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. 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'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.

Tenuto conto dello slittamento dell'entrata in esercizio, il concedente e il concessionario hanno sottoposto ad un Collegio Consultivo Tecnico, costituito ai sensi dell'art. 215 ss. del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, un quesito concernente la definizione delle modalità di calcolo del canone di disponibilità alla data del 1° marzo 2024 e per gli anni successivi. Il suddetto Collegio, con determinazione n. 1 del 15 ottobre 2024, a maggioranza, ha confermato che "l'importo del Canone di Disponibilità determinato alla data del 1° marzo 2024 -individuata per l'avveramento della messa a disposizione e/o entrata in esercizio dell'intera Superstrada- è pari ad

euro 153.946.814,27 con gli aggiornamenti dovuti per gli anni successivi al 2024 in conformità ai contenuti dell'Allegato G".

Sulla base dei dati disponibili, la Regione ha comunicato³ che, a decorrere dal 1° marzo 2024 e sino al 30 novembre, ha corrisposto al concessionario, a titolo di canone di disponibilità, euro 140.861.335,05, IVA inclusa⁴. Per il medesimo periodo, il totale dei pedaggi di esclusiva competenza della Regione, ai sensi dell'art. 8, comma 2, del TAC, è stato pari a euro 93.560.133,21, IVA inclusa. La Regione ha precisato che *"a seguito dell'avvio della Concessione e della corresponsione al Concessionario delle dovute rate mensili del Canone di Disponibilità, la valutazione economica degli incassi da pedaggio di Pedemontana viene effettuata sulla base dei corrispettivi di transito elaborati e validati dal comparto mensilmente, trasmessi ai diversi concessionari interconnessi indicativamente entro il ventesimo giorno del mese successivo. Questo dato, utilizzato quale accertamento delle entrate da pedaggio, rappresenta le reali performance dell'infrastruttura, pur evidenziando che taluni incassi possono avvenire anche in tempi differiti a causa delle modalità di trasferimento delle somme tra i concessionari a livello nazionale"*.

In merito ai profili di instabilità e incertezza relativi all'attendibilità del piano del traffico e alla congruità economica del TAC, la Sezione prende atto che il 4 maggio 2024 è stata aperta l'interconnessione con l'autostrada A4, che da tale data tutta la Superstrada risulta percorribile e che il procedimento per l'aumento della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km/h non è ancora concluso.

In relazione alla sospensione dal quadro economico di alcune opere complementari, si rileva che la situazione appare invariata rispetto a quanto evidenziato nei precedenti referti.

La Sezione, inoltre, reputa utile l'iniziativa della Regione di implementare ulteriori studi al fine di incentivare il flusso di traffico sulla Superstrada mediante eventuali modifiche tariffarie.

Tale operazione si ritiene sia quantomeno necessaria, seppur probabilmente non risolutiva, alla luce della struttura sinallagmatica recepita nel nuovo assetto negoziale, che prevede che la Regione sia chiamata a corrispondere ingenti canoni di disponibilità nei complessivi 39 anni di gestione, i quali, sebbene non siano ad oggi quantificabili nel loro preciso ammontare (in quanto l'importo del canone è determinato dalla formula di cui all'All. G al TAC, che a

³ Cfr. nota prot. 10992 del 9 gennaio 2025 (prot. CdC 89 del 10.1.2025).

⁴ Nella suddetta nota la Regione specifica che *"il canone di disponibilità è valorizzato, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 3, comma 1 e art. 21, commi 2 e 3, del Terzo Atto Convenzionale, su base annua per l'anno 2024 pari ad Euro 153.946.814,27 IVA esclusa, corrispondente alla rata mensile, dovuta e corrisposta a partire dal 1 marzo 2024 al Concessionario, dell'importo di Euro 12.828.901,19, IVA esclusa"*.

sua volta dipende da valori, come il tasso di inflazione annuo, ancora non noti), sono esposti nel PEF, allegato B al TAC, relativamente alla prossima annualità, in euro 165.096.571, fino ad arrivare ad euro 435.590.100 nel penultimo anno di gestione ed euro 332.326.672 nell'ultimo anno, salvi gli aggiornamenti dovuti per gli anni successivi al 2024 in conformità ai contenuti dell'Allegato G.

2.3 L'obbligo di resa del conto giudiziale

La Regione ha relazionato in merito alle iniziative intraprese con riferimento all'obbligo di resa del conto giudiziale gravante sul concessionario. In relazione all'esercizio 2022, ha comunicato che con decreto n. 285 del 6 giugno 2023 è stato approvato e parificato, ai sensi dell'art. 139, comma 2, del d.lgs. n. 174/2016, il conto giudiziale presentato dall'agente contabile esterno "Società Pedemontana Veneta S.p.A.", poi approvato in via definitiva con decreto n. 314 del 27 giugno 2023. Analogamente, il conto giudiziale relativo all'esercizio 2023 è stato approvato in via definitiva con decreto n. 390 del 9 luglio 2024.

2.4 Il recupero nei confronti del concessionario dell'importo indebitamente liquidato a titolo di IVA

La Regione ha relazionato, altresì, in merito alle iniziative intraprese con riferimento al recupero nei confronti del concessionario dell'importo di € 20.147.000 indebitamente liquidato a titolo di IVA non dovuta sulla quota di contributo statale per la realizzazione dell'opera.

In particolare, ha comunicato che il giudizio nei confronti della società Superstrada Pedemontana Veneta S.p.A. è stato instaurato innanzi al Tribunale Ordinario di Venezia; la prossima udienza è fissata per il 10 luglio 2025. Quanto al giudizio nei confronti dell'Agenzia delle entrate per il diniego di rimborso dell'IVA, lo stesso è stato proposto innanzi la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia. Il Giudice tributario, a seguito dell'udienza del 25 gennaio 2024, ha deciso di disporre la *translatio iudicii* con apposita sentenza. La Regione ha, quindi, proposto atto di riassunzione innanzi al Tribunale ordinario di Venezia e il Giudice designato ha fissato la prima udienza per il 12 dicembre 2024.

3 CONCLUSIONI

La Pedemontana è una superstrada a pedaggio che comprende circa 94 Km di asse principale, oltre a 68 Km di opere complementari, nell'ambito delle province di Treviso e Vicenza.

Il Referto approvato da questa Sezione (cfr. deliberazione n. 182/2020/GEST) ha evidenziato come l'assetto negoziale definito con la convenzione del 2009 e l'atto aggiuntivo del 2013 avesse generato una situazione di grave stallo nell'esecuzione dei lavori ed esposto la Regione a un potenziale ingente esborso patrimoniale in favore del concessionario, discendente dal meccanismo di riequilibrio economico-finanziario fissato nelle clausole contrattuali.

Nel 2017, a seguito della stipula del Terzo Atto Convenzionale (TAC), la Regione ha rideterminato l'assetto negoziale ricorrendo all'aumento del contributo pubblico, che ha consentito di conseguire effetti positivi, consistenti - in primo luogo - nell'accelerazione dei tempi di esecuzione dei lavori, progrediti in modo significativo rispetto all'antecedente situazione di stallo. Inoltre, 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; 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, nel Referto sono state evidenziate anche molteplici aree di criticità gestionali, rispetto alle quali la Sezione ha formulato alcune raccomandazioni, oggetto nel 2022 di un primo *follow-up* (cfr. deliberazione n. 23/2022/GEST), di un secondo *follow-up* nel 2023 (cfr. deliberazione n. 178/2023/GEST) e del presente terzo *follow-up*, finalizzati alla verifica delle misure consequenziali adottate dalla Regione.

In particolare, il quadro istruttorio, come delineato anche nei precedenti referti, ha evidenziato che l'andamento dei lavori ha subito forti ritardi, principalmente riconducibili, nelle prospettazioni del Concessionario, alla pandemia da Covid-19, agli eventi bellici internazionali e, più in particolare, alle note vicende che hanno interessato la Galleria di Malo e le interconnessioni con i diversi tronchi autostradali.

Infatti, a fronte del termine ultimo di conclusione dei lavori contrattualmente previsto nel TAC (11 settembre 2020), la sesta tratta funzionale (tra il casello di Montecchio Maggiore

Sud e il casello di Malo) è percorribile dal 29 dicembre 2023; l'intera infrastruttura è entrata in esercizio il 1° marzo 2024. Il 4 maggio 2024 è stato aperto al traffico il tratto compreso tra l'interconnessione con l'autostrada A4 Milano-Venezia ed il casello di Montecchio Maggiore sud e, pertanto, solo da tale data sono percorribili tutti i 94,5 km di itinerario dell'infrastruttura da Spresiano (TV) a Montecchio Maggiore (VI), con interconnessione sulle tre autostrade l'A4, l'A31 e l'A27.

Tenuto conto dei ritardi intercorsi, la Sezione raccomanda all'Amministrazione regionale di agire ai sensi del TAC, valutandone attentamente le disposizioni, per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie da ritardo.

In merito ai profili di incertezza relativi all'attendibilità del piano del traffico e alla congruità economica del TAC rilevati nel Referto, la Sezione osserva che solo con il completamento dell'innesto della Pedemontana con la A4 a Montecchio Maggiore (avvenuto in data 4 maggio 2024) è stata soddisfatta l'ipotesi alla base delle previsioni di traffico.

La Sezione prende atto, altresì, che il procedimento di riclassificazione dell'opera per l'aumento della velocità di percorrenza da 110 km/h a 130 km/h non è ancora concluso.

In relazione alla sospensione dal quadro economico di alcune opere complementari, si rileva che la situazione appare invariata rispetto a quanto evidenziato nei precedenti referti.

La Sezione, inoltre, reputa utile l'iniziativa della Regione di implementare ulteriori studi al fine di incentivare il flusso di traffico sulla Superstrada mediante eventuali modifiche tariffarie.

Tale operazione si ritiene sia quantomeno necessaria, seppur probabilmente non risolutiva, alla luce della struttura sinallagmatica recepita nel nuovo assetto negoziale, che prevede che la Regione sia chiamata a corrispondere ingenti canoni di disponibilità nei complessivi 39 anni di gestione, i quali, sebbene non siano ad oggi quantificabili nel loro preciso ammontare (in quanto l'importo del canone è determinato dalla formula di cui all'All. G al TAC, che a sua volta dipende da valori, come il tasso di inflazione annuo, ancora non noti), sono esposti nel PEF, allegato B al TAC, relativamente alla prossima annualità, in euro 165.096.571, fino ad arrivare ad euro 435.590.100 nel penultimo anno di gestione ed euro 332.326.672 nell'ultimo anno, salvi gli aggiornamenti dovuti per gli anni successivi al 2024 in conformità ai contenuti dell'Allegato G.

Con riferimento all'ultima raccomandazione formulata nel Referto, si rileva che i conti giudiziali 2022 e 2023 sono stati approvati e depositati dalla Regione, la quale ha anche

proceduto all'instaurazione di un giudizio nei confronti della società Superstrada Pedemontana Veneta, per il recupero dell'importo indebitamente versato alla stessa a titolo di IVA dalla Regione del Veneto, e nei confronti dell'Agenzia delle entrate, per l'impugnazione del diniego di rimborso IVA.

