



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1202 del 22 novembre 2017

Oggetto: *Project financing* ai sensi art. 37-bis Legge n. 109/94 e s.m.i. e L.R. n. 15/2002 per la realizzazione della Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta.

Stazione appaltante: Regione Veneto - Commissario delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza

Concessionario: Superstrada Pedemontana Veneta s.r.l. - ATI SIS Scpa - Itinere Infraestructuras S.A.

Esponente: 1) Movimento 5 stelle, primo firmatario Sen. Cappelletti;
2) Soggetti privati e associazioni di cittadini;
3) Associazione Tutela Territorio Breganze;

Riferimenti normativi: Legge n. 109/94 e s.mm.ii.
Legge obiettivo n. 443/2001 e s.mm.ii.
d.lgs. 163/2006 e s.m.

Il Consiglio

nell'adunanza del 22.11.2017

- Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;
- Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori prot. n. 126310/2016;
- Vista la comunicazione risultanze istruttorie dell'Ufficio Vigilanza Lavori prot.n.131575/2016;
- Viste le controdeduzioni del Commissario delegato per l'emergenza prot.n.145739/2016 e le risultanze dell'audizione dello stesso tenutasi nell'adunanza del Consiglio del 23 novembre 2016;
- Viste le controdeduzioni del Concessionario prot.n. 148647/2016 e le risultanze dell'audizione dello stesso tenutasi nell'adunanza del Consiglio del 23 novembre 2016;
- Viste le risultanze dell'audizione dei rappresentanti della Regione Veneto, subentrata al Commissario delegato per l'emergenza, tenutasi nell'adunanza del Consiglio dell'8 febbraio 2017;
- Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Contratti di Partenariato Pubblico Privato prot.n.125694 del 10.11.2017;

Considerato in fatto

L'asse viario della Pedemontana Veneta veniva inserito nel Piano Regionale dei Trasporti approvato con Provvedimento del Consiglio regionale del Veneto del 23.2.1990, n. 1047.

L'opera veniva successivamente inclusa nell'Accordo Quadro sottoscritto tra Governo e Regione Veneto in data 1.8.1997.

Con la legge n. 448/1998 – legge finanziaria 1999 - (art. 50, comma 1, lett. g)) all'autostrada "Pedemontana Veneta" veniva riservato uno specifico contributo (40 miliardi di vecchie lire/anno quale limite di impegno quindicennale).

Con legge 17.5.1999, n. 144 (art. 10, co. 3) veniva definita la procedura da attuare per l'affidamento in concessione di costruzione e gestione della Pedemontana veneta.

Con legge 23.12.2000, n. 340 – legge finanziaria 2001 - (art. 145, comma 75) veniva stabilito che la Pedemontana veneta poteva essere realizzata anche come superstrada applicando il sistema del pedaggiamento e lo strumento della concessione di costruzione e gestione.

In data 30.3.2001 veniva conclusa la conferenza dei servizi indetta dal Ministero dei lavori pubblici con la decisione di realizzare l'opera in forma di superstrada a pedaggio.

In data 9.8.2001 veniva siglato un nuovo Accordo Stato-Regione con il quale veniva assegnata la competenza della Superstrada Pedemontana Veneta alla Regione Veneto.

L'intervento, alla luce delle nuove procedure normative introdotte dalla legge n. 443/2001, c.d. legge obiettivo, veniva incluso nella delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001, cd. Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), nell'ambito del "Corridoio Longitudinale Plurimodale Padano".

Con la legge n. 448/2001 – legge finanziaria 2002 - (art. 73, comma 2) veniva assegnato alla Regione Veneto un contributo di 22,855 Mln€ per la realizzazione della "Pedemontana Veneta".

Il MIT, in attuazione della citata legge n. 448, disponeva a favore della Regione Veneto l'impegno di 20,6 Mln€ per la Pedemontana Veneta e, per il periodo 2003-2016, l'impegno della complessiva somma di 289,2 Mln€ per la medesima finalità.

Con la Legge Regionale n. 2/2002 – legge regionale finanziaria per l'esercizio 2002 – veniva autorizzato un finanziamento regionale di 61,975 Mln€ ed assegnato un contributo di circa 18 Mln€. Nel mese di dicembre 2002 la Regione Veneto avviava la procedura di gara sulla scorta della proposta presentata dalla società Pedemontana Veneta S.p.A. (società composta da Autostrade per l'Italia, Autostrada Brescia-Padova, Autovie Venete, Banca Antonveneta, Cariverona e San Paolo Imi), per la realizzazione della Pedemontana Veneta, dalla A31, all'altezza del casello Dueville (Vi), alla A27, all'altezza del casello Treviso Nord, lungo un percorso di circa 64 Km. La procedura veniva annullata dal TAR nel mese di luglio 2003 che non riteneva legittima la procedura adottata dalla Regione di mettere in gara un progetto privo della VIA.

La Regione Veneto riceveva, quindi, in data 31.12.2003 una nuova proposta presentata dalla società Pedemontana Veneta S.p.A. in qualità di proponente ai sensi dell'art. 37-bis della legge 11.2.1994, n. 109 e s.m.i.

In data 29.1.2004 veniva pubblicato dalla Regione Veneto il bando per la ricerca di eventuali altri proponenti; entro il termine fissato dal bando non venivano presentate nuove candidature.

L'opera veniva, quindi, compresa nell'Intesa Generale Quadro tra il Governo e la Regione Veneto del 24.10.2004.

Con deliberazione n. 3858 del 3.12.2004 la Giunta Regionale del Veneto dichiarava il pubblico interesse della proposta, presentata dalla Società Pedemontana Veneta S.p.A. in data 31.12.2003 ed aggiornata in data 25.11.2004, per la progettazione, realizzazione e gestione della superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta; la nuova proposta prevedeva la realizzazione di una strada estesa 95 Km, da Spresiano a Montecchio Maggiore. La società Pedemontana Veneta S.p.A. otteneva, quindi, la qualifica di promotore.

Con deliberazione n. 1838 del 19.7.2005 la Giunta Regionale del Veneto, sulla scorta di alcune puntuali modifiche apportate allo schema di convenzione originariamente proposto dalla Società, recependo anche il parere del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti (NUVV) formulato sulla proposta, approvava una versione aggiornata della bozza di convenzione e dava incarico alla Direzione Regionale Infrastrutture di Trasporto di richiedere al promotore lo Studio d'Impatto Ambientale; detto studio veniva successivamente elaborato dalla Società Pedemontana Veneta S.p.A. che lo trasmetteva al MIT, ai Ministeri dell'Ambiente e per i beni culturali, nonché alle Province interessate, unitamente al progetto preliminare redatto.

La Regione esprimeva parere positivo in merito alla compatibilità ambientale del progetto che veniva trasmesso al Ministero per l'Ambiente al fine dell'espressione della VIA; in merito alla localizzazione urbanistica, esprimeva parere favorevole con prescrizioni e raccomandazioni.

Il Ministero dell'Ambiente inviava parere positivo sul progetto, con riferimento al parere espresso dalla Commissione di VIA in data 13.2.2006, contenente alcune prescrizioni e raccomandazioni. Il Ministero per i beni culturali esprimeva parere positivo, formulando alcune prescrizioni e raccomandazioni.

Con la delibera n. 96 del 29.3.2006 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana in data 23.09.2006) il CIPE approvava con prescrizioni e raccomandazioni di carattere tecnico il progetto preliminare dell'opera per un costo complessivo di 1.989,688 Mln€ ed individuava nella Regione Veneto il soggetto aggiudicatore per l'affidamento dell'opera in concessione, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 190/2002, mediante gara da esperire sulla base del progetto preliminare e relativo piano economico finanziario.

La Società Pedemontana Veneta S.p.A. (che nel 2005 modificava la composizione azionaria con ingresso nel capitale azionario di Impregilo, Consorzio Cps – nel quale figurano imprese e progettisti tra cui Carron, Maltauro, Rizzani De Eccher, Mantovani, Studio Altieri, FIN.OPI S.p.A., Adria Infrastrutture) provvedeva, quindi, ad aggiornare il progetto preliminare alle prescrizioni CIPE unitamente al piano economico finanziario e lo schema di convenzione, a causa dei maggiori costi di realizzazione conseguenti al recepimento delle predette prescrizioni. Sul progetto aggiornato veniva acquisito il parere favorevole del NUVV regionale.

L'infrastruttura trovava conferma nella delibera CIPE n. 130 del 31.7.2006 di rivisitazione del Programma Infrastrutture Strategiche nell'ambito del "Corridoio Plurimodale Padano".

Con la deliberazione n. 2533 del 07.8.2006, la Giunta Regionale del Veneto confermava il pubblico interesse della proposta presentata dalla Società Pedemontana Veneta S.p.A., approvava il relativo aggiornamento della proposta presentata dalla medesima società ed incaricava la Direzione Infrastrutture della Regione di procedere ai sensi del d.lgs. n.163/2006 e s.m. all'avvio della gara per l'individuazione del soggetto aggiudicatario.

Con la deliberazione n. 3185 del 17.10.2006 la Giunta Regionale del Veneto disponeva l'indizione della gara, approvava gli atti di gara (bando, disciplinare tecnico e facsimile dell'autodichiarazione) ed incaricava la Direzione Infrastrutture della Regione per l'espletamento di tutti i conseguenti

provvedimenti per lo svolgimento della gara di concessione. Il bando di gara di *project financing* prevedeva un importo dell'investimento pari a 2.155 Mln€, IVA esclusa.

La gara era articolata in due fasi: la prima consistente in una procedura ristretta da svolgersi sulla base del progetto preliminare presentato dal Promotore; la seconda, consistente in una procedura negoziata tra il Promotore e i due presentatori delle migliori offerte nella precedente gara ristretta.

Il criterio di affidamento era quello all'offerta economicamente più vantaggiosa basata sui seguenti criteri:

1) elementi qualitativi (40 punti):

1.1) valore tecnico ed estetico 25 punti, da attribuirsi sulla base dei seguenti sottocriteri:

a) caratteristiche e qualità dei materiali e della tipologia di costruzione anche in funzione della durabilità dell'opera 15 punti;

b) caratteristiche estetiche e ambientali dell'opera 10 punti;

1.2) modalità di gestione dell'opera 10 punti;

1.3) caratteristiche per la sicurezza della circolazione 5 punti;

2) elementi quantitativi (60 punti):

2.1) estensione e durata dell'esenzione di pedaggio per il traffico residente 10 punti;

2.2) durata della concessione 3 punti;

2.3) tempo di esecuzione del progetto e dei lavori 5 punti;

2.4) contributo pubblico in conto capitale 21 punti;

2.5) contributo pubblico in conto esercizio 21 punti.

L'offerta presentata dal concessionario (offerta datata 15.5.2007) nel corso della prima fase della gara (procedura ristretta) prevedeva, tra l'altro:

a) esenzione di pedaggio per traffico leggero residente (estensione km 18) del 100% (per i primi 11 anni), del 50% (dal 12° anno), del 25% (dal 15° anno), nessuna esenzione dal 19° anno;

b) durata della concessione di 39 anni (rispetto ai 40 posti a base di gara);

c) tempo di esecuzione del progetto 540 giorni e durata dei lavori 1.800 giorni;

d) ribasso percentuale del 5% sul contributo pubblico in conto costruzione a base di gara (€ 243,750 Mln€ + IVA);

e) ribasso percentuale del 5% sul contributo pubblico in conto esercizio a base di gara (10,200 Mln€ + IVA semestrali);

L'offerta presentata dal concessionario (offerta datata 24.9.2007) nel corso della seconda fase della gara (procedura negoziata) prevedeva, tra l'altro:

a) esenzione di pedaggio per traffico leggero residente (estensione km 21) del 100% (per i primi 12 anni), del 50% (dal 13° anno), del 25% (dal 17° anno), nessuna esenzione dal 21° anno;

b) durata della concessione di 39 anni (rispetto ai 40 posti a base di gara);

c) tempo di esecuzione del progetto 540 giorni e durata dei lavori 1.800 giorni;

d) ribasso percentuale del 25% sul contributo pubblico in conto costruzione a base di gara (€ 243,750

Mln€ + IVA);

- e) ribasso percentuale del 25% sul contributo pubblico in conto esercizio a base di gara (10,200 Mln€ + IVA semestrali);

In esito alla procedura di gara espletata la Giunta Regionale del Veneto, con deliberazione n. 3844 del 4.12.2007, approvava l'affidamento della concessione della progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione della Pedemontana Veneta all'ATI Impregilo S.p.A. - Pedemontana Veneta S.p.A. - Autostrada BS-VR-VI-PD S.p.A. - Autostrade per l'Italia S.p.A. - Autovie Venete S.p.A. - Grandi Lavori Fincosit S.p.A. - Impresa Costruzioni G. Maltauro S.p.A. - Rizzani de Eccher S.p.A. - Carron Cav. Angelo S.p.A. - Consorzio Cooperative Costruttori - Impresa Ing. E. Mantovani S.p.A. - Intercantieri Vittadello S.p.A. e Serenissima Costruzioni S.p.A. (invero, la predetta ATI aveva esercitato il diritto di prelazione adeguando la propria offerta a quella presentata dal Consorzio stabile SIS S.c.p.a., dichiarata aggiudicataria provvisoria). L'importo aggiornato della concessione era pari a 2.177,3 Mln€ ed il contributo pubblico in conto capitale era pari a 173,7 Mln€, mentre il contributo eventuale in conto esercizio era pari ad 7,3 Mln€ semestrale per 30 anni.

Avverso il provvedimento di aggiudicazione presentava ricorso al TAR Veneto il Consorzio stabile SIS S.c.p.a., in proprio e quale capo-gruppo mandataria dell'A.T.I. con Itinere Infraestructuras S.A., seconda classificata. Il TAR Veneto, con la sentenza n. 3592/2008 accoglieva i motivi aggiunti al ricorso incidentale presentato dall'A.T.I. Impregilo S.p.A. e per l'effetto annullava l'ammissione alla licitazione privata della ricorrente principale A.T.I. S.I.S. Scpa - Itinere Infraestructuras S.A. e dichiarava improcedibile il ricorso principale; il tutto sulla base della considerazione che l'offerta dell'A.T.I. S.I.S. S.c.p.a. - Itinere Infraestructuras S.A. *"...non era migliorativa ma anzi peggiorativa per la stazione appaltante"*.

La sentenza TAR Veneto n. 3592/2008 veniva successivamente riformata dalla sentenza del Consiglio di Stato Sez. V, n. 3944/2009 del 17.06.2009 con la quale veniva riconosciuta la validità del ricorso proposto dalla seconda classificata A.T.I. S.I.S. Scpa - Itinere Infraestructuras S.A. e, quindi, l'aggiudicazione in favore dell'ATI S.I.S. Scpa - Itinere Infraestructuras S.A.

Con la deliberazione n. 1934 del 30.6.2009, la Giunta Regionale del Veneto, aggiudicava, in via definitiva, la concessione per la progettazione, realizzazione e gestione della Pedemontana Veneta all'Associazione Temporanea di imprese composta da Consorzio Stabile SIS Società Consortile per Azioni (capogruppo) e Itinere Infraestructuras S.A. (mandante), sulla base delle risultanze della gara esperita. La citata delibera di Giunta Regionale veniva impugnata dinanzi al TAR del Veneto da Impregilo S.p.A.

Con DPCM del 31.7.2009 veniva dichiarato lo stato d'emergenza nel settore del traffico nel territorio delle province di Treviso e Vicenza e, con OPCM n. 3802 del 15.8.2009, veniva nominato il Commissario Delegato per l'emergenza per il compimento di tutte le iniziative finalizzate alla sollecita realizzazione delle opere. Il Commissario, poteva adottare, in sostituzione dei soggetti competenti in via ordinaria, gli atti e i provvedimenti occorrenti alla urgente realizzazione delle opere ed era autorizzato a derogare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22.10.2004, alle disposizioni normative dettagliatamente elencate nell'art. 3 della medesima ordinanza. Pertanto, la competenza ai fini dell'adozione degli atti della procedura di gara transitava dalla Regione Veneto in capo al Commissario delegato per l'emergenza. I rapporti tra Regione Veneto e Commissario delegato venivano regolati mediante un protocollo d'intesa, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 2847 del 29.9.2009.

In pendenza del completamento della procedura di verifica del possesso dei requisiti, propedeutica alla sottoscrizione della convenzione, l'Autorità commissariale consegnava all'ATI S.I.S. le attività di

progettazione. Conclusa la procedura di verifica dei requisiti, in data 21.10.2009, interveniva la sottoscrizione della convenzione per la concessione della Pedemontana Veneta ad ATI S.I.S. S.c.p.a. - Itinere Infraestructuras S.A.

Convenzione del 21.10.2009 - Dal piano economico finanziario (allegato C – maggio/ottobre 2007) alla convenzione possono desumersi i seguenti elementi principali del progetto:

- 1) Costi complessivi di costruzione € 1.829 Mln (€ 2.130 Mln IVA inclusa)
- 2) Durata del progetto
1,5 anni per studi preliminari
5 anni di costruzione
39 anni di gestione
- 3) Contributo pubblico
€ 173,672 Mln in conto costruzione
€ 436 Mln canone di disponibilità in conto esercizio erogato semestralmente per i primi 30 anni di gestione
- 4) Stime relative ai volumi di traffico futuri basati sui valori riportati nello Studio della SPV del dicembre 2003 - “Studio Trasportistico – Relazione Tecnica” – corretti sulla scorta del documento redatto dalla Regione Veneto Direzione Infrastrutture di Trasporto del novembre 2004 denominato “Superstrada Pedemontana Veneta: Valutazioni circa la caratterizzazione della mobilità nell’ambito della proposta per la realizzazione della Superstrada Pedemontana Veneta”;
- 5) Ricavi per il concessionario derivanti dal pagamento del pedaggio con tariffe differenziate per veicoli leggeri e pesanti ed esenzione per residenti nei comuni limitrofi, vendita del materiale inerte proveniente dagli scavi, ricavi da aree di servizio e ricavi da transiti eccezionali;
- 6) Riconsegna dell’infrastruttura alla Regione senza vincoli di carattere patrimoniale.

Il costi iniziali per la realizzazione del progetto, al netto dell’IVA, ammontavano ad 1.829 Mln€ (2.130 Mln€ IVA inclusa) da finanziare mediante le sottoelencate fonti di finanziamento:

- 46,00 Mln€ con la vendita di materiale inerte derivante dagli scavi;
- € 173.672.000 contributo pubblico erogato sulla base dello stato di avanzamento dei lavori ed in particolare a partire dal 3° anno nella percentuale del 8% (3° anno), 12% (4° anno), 20% (5° anno), 30% (5° anno) e 30% (6° anno);
- 1.609,00 Mln€ (1.901 Mln€) investimento residuo da finanziare con capitale privato erogato sulla base dello stato di avanzamento dei lavori così composto:
 - 350 Mln€ capitale proprio erogato sulla base dello stato di avanzamento dei lavori;
 - 1.160 Mln€ (987 Mln€ quota capitale + 179 Mln€ quota oneri finanziari) finanziamento senior erogato sulla base dello stato di avanzamento dei lavori negli anni dal 1° al 7° (studi preliminari e costruzione);
 - 306 Mln€ (257 Mln€ quota capitale + 49 Mln€ quota oneri finanziari) finanziamento junior erogato sulla base dello stato di avanzamento dei lavori negli anni dal 1° al 7° (studi preliminari e costruzione);
 - 329 Mln€ (292 Mln€ quota capitale + 37 Mln€ quota oneri finanziari) finanziamento IVA erogato sulla base dello stato di avanzamento dei lavori negli anni dal 1° al 7° (studi preliminari e costruzione).

Dal cronoprogramma di progetto (allegato F alla convenzione) si evidenziano i seguenti elementi:

- 1) per le attività di progettazione 540 giorni;
- 2) per l'esecuzione dei lavori 1800 giorni di cui:
- 761 Lotto A dal km -3+900 al km 0+000
 - 1718 Lotto B dal km 0+000 al km 10+450
 - 1524 Lotto C dal km 10+450 al km 17+950
 - 1469 Lotto D dal km 17+400 al km 23+600
 - 1395 Tratta A31 Villia-SS47 Vals. Bassano
 - 1355 Lotto E dal km 23+600 al km 33+200
 - 1304 Lotto F dal km 33+200 al km 48+600
 - 1287 Tratta SS 47 Vals. Bas.-SS 248 Felt. Mont.na
 - 1339 Lotto G dal km 47+000 al km 64+000
 - 1524 Lotto H dal km 64+000 al km 76+700
 - 1501 Tratta SS 248 Felt. Mont.na-A27 Spresiano
 - 1501 Lotto I dal km 76+100 al km 89+600

Con riferimento alla convenzione si evidenziavano i seguenti elementi:

- l'art. 6 – Tariffe di pedaggio – individua le tariffe nette di pedaggio riferite all'anno 2002, da adeguare con un tasso d'inflazione annuo del 2,5% (nel periodo 2004-2011) come segue:
 - €/Km 0,07110 per veicoli leggeri (classe A)
 - €/Km 0,07282 per veicoli pesanti (classe B)
 - €/Km 0,08948 per veicoli pesanti (classe 3)
 - €/Km 0,14178 per veicoli pesanti (classe 4)
 - €/Km 0,169662 per veicoli pesanti (classe 5)
- l'art. 7 – Aggiornamento tariffario – prevede, che le tariffe verranno adeguate annualmente ed automaticamente con decorrenza 1° gennaio di ciascun anno al tasso d'inflazione reale consuntivato al 30 settembre dell'anno precedente; per i primi cinque anni il tasso d'inflazione sarà aumentato del 10%.
- l'art. 8 – Piani economico-finanziari – prevede, ai fini del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'operazione di *project financing*, la possibilità per il concessionario di richiedere la revisione del Piano anche “*in dipendenza di modifiche delle condizioni di mercato, avuto riguardo ai volumi di traffico assunti a base dell'allegato Piano economico finanziario*” con l'obbligo, quindi, per il concedente di ripristinare l'equilibrio economico nel caso in cui il concessionario consegua minor ricavi da pedaggio rispetto a quelli previsti nel Piano (vedi successivo art. 15, comma 9).
- l'art. 9 – Esenzioni ed agevolazioni - prevede l'esenzione per i residenti nei comuni limitrofi con riferimento a percorsi inferiori ai 21 Km dalla svincolo prossimo al Comune di residenza per tutti i veicoli leggeri e per i veicoli pesanti dalle ore 0,00 alle ore 6,00, come segue:
 - per i primi 12 anni di gestione 100%
 - dal 13° anno 50%
 - dal 17° anno 25%

- dal 21° anno 0%

- l'art. 11 – Termini presentazione progettazioni – prevede, l'obbligo del concessionario di presentare all'esame del concedente per l'approvazione i progetti definitivi ed esecutivi tre mesi prima dell'inizio dell'anno individuato nel PEF quale inizio dei lavori. Il cronoprogramma di progetto (allegato F alla convenzione) prevede per le attività di progettazione 540 giorni di cui 270 giorni per progettazione definitiva e 270 giorni per progettazione esecutiva.
- l'art. 12 – Espropri – prevede che le espropriazioni e le occupazioni dei terreni necessari alla realizzazione dell'opera vengano effettuate a cura e spese del concessionario.
- l'art. 14 – Regime dei lavori e delle forniture – prevede che i lavori possano essere eseguiti direttamente dalla società di progetto ovvero dai soci della stessa; inoltre, i lavori potranno essere eseguiti dalle imprese che compongono il Consorzio stabile SIS Scpa in coerenza con le dichiarazioni effettuate in sede di gara.
- l'art. 15 – Contributi ed obblighi del concedente – prevede:
 - un contributo in conto costruzione di € 173.671.875,00, con erogazione in fase di costruzione per SAL, in conformità alle previsioni del PEF;
 - un canone di disponibilità di € 7.266.7878,50 per la durata di trenta anni dall'entrata in esercizio della Superstrada, con erogazione in rate semestrali anticipate (totale 60 rate), salvo conguaglio da calcolarsi sulla scorta dei criteri di cui all'art.15, co. 4.

Sul punto risulta che la Commissione Europea, con nota in data 26.4.2013, a seguito dell'interrogazione di un membro del Parlamento Europeo, aveva avviato un procedimento istruttorio richiedendo il testo della convenzione, una nota esplicativa sul testo della clausola che prevedeva l'erogazione di un eventuale contributo pubblico semestrale in caso di volumi di traffico differenti dalle attese ed una descrizione della procedura di aggiudicazione adottata. Con successiva nota datata 3.9.2013, la Commissione Europea, acquisiti gli atti e le informazioni richieste, ha comunicato di aver valutato positivamente le questioni poste, ritenendo che il meccanismo previsto dall'art. 15, commi 3, 4 e 5 della convenzione non inciderebbe sull'elemento essenziale della concessione costituito dal trasferimento in capo al concessionario del rischio legato alla gestione dell'opera. Con successiva comunicazione acquisita al prot. n. 87649 del 19.9.2013 veniva comunicato che la Commissione Europea, in data 3.9.2013, aveva archiviato l'istruttoria.

Con sentenza Sez. I, n. 5510/2011 del 21.6.2011 il TAR Lazio, tra l'altro, dichiarava irricevibile il ricorso principale proposto da Impregilo S.p.A. La sentenza veniva successivamente confermata con Sentenza CdS, Sez. IV, n. 1516/2012 del 16.3.2012.

In data 5.1.2010 veniva presentato dal Concessionario il progetto definitivo ed in data 8.1.2010 veniva avviato il procedimento *ex lege* n. 241/1990 per la procedura espropriativa.

In data 23.7.2010 veniva sottoscritto uno specifico protocollo di legalità tra la Prefettura di Vicenza, Prefettura di Treviso, Commissario delegato e ATI S.I.S. Scpa - Itinere Infraestructuras S.A.

Con decreto Commissariale n. 10 del 20.9.2010, il Commissario approvava "parzialmente", con prescrizioni di carattere generale e puntuale, il progetto definitivo dell'infrastruttura presentato dal Concessionario in data 5.1.2010 e successivamente aggiornato in data 25.6.2010, sospendendo l'approvazione per alcune localizzate parti dell'opera ritenendo necessaria una rivisitazione progettuale; veniva, tuttavia, approvato il quadro economico del progetto definitivo, ricomprendendo anche le opere sospese, per un importo complessivo di € 2.130.011.400,38 di cui € 1.678.388.358,39 per lavori

compresi oneri per la sicurezza ed € 451.623.041,98 per somme a disposizione (indagini geognostiche, bonifica bellica, espropri, interferenze, progettazione e spese tecniche generali). L'aggiornamento del progetto definitivo ha comportato un aumento del costo complessivo dell'opera a causa del recepimento delle richieste formulate dagli Enti locali per il miglior inserimento territoriale ed ambientale dell'infrastruttura.

Con decreto Commissariale n. 15 del 10.11.2010, il Commissario delegava alla neo costituita società di progetto Superstrada Pedemontana Veneta s.r.l. (subentrata al concessionario ATI S.I.S. Scpa - Itinere Infraestructuras S.A.) l'esercizio dei propri poteri espropriativi; nel mese di dicembre 2010 iniziavano le procedure per l'esproprio dei terreni in provincia di Vicenza.

Al fine di consentire l'avvio dei lavori contestualmente allo sviluppo della progettazione esecutiva veniva stabilito di procedere alla redazione della progettazione esecutiva per *step* suddividendo l'opera in tre lotti e quindici tratte: il lotto n. 1 veniva suddiviso in quattro tratte 1A-1B-1C-1D, il lotto n. 2 in quattro tratte 2A-2B-2C-2D ed il lotto n. 3 in sette tratte 3A-3B-3C-3D-3E-3F-3G.

Con decreto del Commissario delegato n. 2 del 10.8.2011 veniva approvato il progetto esecutivo relativo al lotto 2 tratta A dal Km 23+600 al km 29+300; i lavori del lotto 2A venivano quindi avviati in data 10.11.2011. Con decreto del Commissario delegato n. 21 del 7.3.2012 veniva approvato il progetto esecutivo relativo al lotto 2 tratta C dal km 38+700 al km 47+083; i lavori del lotto 2C venivano avviati in data 4.2.2013. In data 15.11.2013, con decreti nn. 109 e 110 del Commissario delegato, venivano approvate le varianti n. 1 al progetto esecutivo del lotto 2 tratta A e tratta C.

Inoltre, in data 8.8.2012, veniva avviata una nuova procedura di approvazione parziale del progetto definitivo aggiornato di due tratti dell'opera (lotto 2B e lotto 3F), redatto da Concessionario e presentato in data 10.7.2012, al fine di dare attuazione ad alcuni protocolli d'intesa sottoscritti con la Regione e con gli Enti locali interessati. L'iter di approvazione dei progetti definitivi aggiornati si è concluso con i decreti nn. 115 e 116 del 22.1.2013.

Con l'art. 18, comma 1, del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, per consentire nell'anno 2013 la continuità dei cantieri in corso e il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio di nuovi lavori, veniva istituito presso il MIT un fondo con una dotazione complessiva pari a 2.069 Mln€, di cui 335 Mln€ per l'anno 2013, 405 Mln€ per l'anno 2014, 652 Mln€ per l'anno 2015, 535 Mln€ per l'anno 2016 e 142 Mln€ per l'anno 2017. La "Pedemontana Veneta" faceva parte degli interventi da finanziare con uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Con nota prot. n. 292585 del 9.7.2013 la Regione Veneto richiedeva alla Struttura tecnica di missione del MIT l'assegnazione delle risorse previste nel citato art. 18, allegando, tra l'altro, una relazione tecnico-sintetica di revisione del piano economico finanziario di concessione.

Con decreto interministeriale n. 268 del 17.7.2013 venivano assegnati all'opera Pedemontana Veneta 370 Mln€ (20,5 Mln€ per il 2014, 130 Mln€ per il 2015 e 219,5 Mln€ per il 2016), subordinandoli all'approvazione, entro il 31.12.2013, dei progetti esecutivi dei lotti successivi a quelli già approvati i cui lavori erano in corso. Il progetto esecutivo delle restanti tratte (1A-1B-1C-1D-2B-2D-3A-3B-3C-3D-3E-3F-3G) veniva, quindi, approvato con decreti Commissariali nn. 121-122-123-124-126-128-129-130-131-132-133-134-135 del 23.12.2013; inoltre, con decreti Commissariali nn. 125 e 127 del 23.12.2013 venivano approvate le varianti n. 1 della progettazione esecutiva dei lotti 2A e 2C, precedentemente approvata con decreti Commissariali nn. 110 e 109 del 15.11.2013.

Contestualmente, la società Concessionaria predisponere un nuovo piano economico e finanziario che, con nota prot. n. 2074 del 20.11.2013, veniva inoltrato dal Commissario delegato alla Regione Veneto per l'acquisizione del parere del NUVV; il NUVV regionale esprimeva il proprio parere sul nuovo piano economico e finanziario in data 3.12.2013.

Atto aggiuntivo alla Convenzione del 18.12.2013 - Con la deliberazione n. 2260 del 10.12.2013, la Giunta Regionale del Veneto, approvava lo schema di atto aggiuntivo alla convenzione del 21.10.2009, i relativi allegati ed il nuovo piano economico finanziario del Concessionario. In data 18.12.2013 veniva, quindi, sottoscritto tra il Commissario delegato ed il Concessionario l'Atto aggiuntivo alla Convenzione. Il costo complessivo dell'infrastruttura veniva aumentato fino a 2.258,00 Mln€ (rispetto a 1.829 Mln€ Mln€) con un incremento di € 429.176.227,00 (incremento del 23% circa). Le ulteriori modifiche intervenute riguardavano, tra l'altro:

- l'art. 3, co 5 e l'art. 18, co. 2 con la previsione del trasferimento della proprietà dell'infrastruttura, alla scadenza del periodo della concessione, non più con la precisazione "a titolo gratuito";
- l'art. 8, con l'introduzione dell'art. 8-bis concernente un nuovo piano economico finanziario contenente un nuovo cronoprogramma dell'investimento, un nuovo piano di gestione dell'infrastruttura ed una differente tariffazione;
- l'art. 9 in materia di esenzioni ed agevolazioni;
- l'art.15, co 2 , con l'introduzione del co. 2-bis che prevedeva l'aggiornamento del contributo in conto costruzione da € 173.671.875,00 ad € 614.910.000,00;
- l'art.15, co 3, con 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 annualità;
- l'art.15, co 4, con la ridefinizione delle modalità di erogazione del canone di disponibilità;
- l'introduzione degli artt. 25-bis, 25-ter disciplinanti violazioni e sanzioni nonché penalità sull'esecuzione dei lavori.

Dal nuovo piano economico finanziario (allegato 1) allegato all'atto aggiuntivo possono desumersi i seguenti elementi principali del progetto:

- 1) Costi complessivi di costruzione € 2.258 Mln (IVA esclusa) (prima € 1.829 Mln)
- 2) Durata del progetto fino al 12.12.2018 per la costruzione (prima 1,5 progettazione + 5 anni di costruzione)
39 anni di gestione
- 3) Contributo pubblico € 244,910+IVA Mln in conto costruzione (prima € 173,672 Mln) oltre € 370,000 Mln aggiuntivi in conto costruzione di cui al DM 268/2013 (€ 20,5 Mln nel 2014, € 130 Mln nel 2015, € 219,5 Mln nel 2016)
€ 436 Mln canone di disponibilità in conto esercizio erogato semestrale per i primi 15 anni di gestione in 30 rate semestrali (prima 60 rate semestrali in 30 anni)
- 7) Stime relative ai volumi di traffico futuri basati sui valori riportati nello Studio della SPV del dicembre 2003 - "Studio Trasportistico – Relazione Tecnica" – corretti sulla scorta del documento

redatto dalla Regione Veneto Direzione Infrastrutture di Trasporto del novembre 2004 denominato “Superstrada Pedemontana Veneta: Valutazioni circa la caratterizzazione della mobilità nell’ambito della proposta per la realizzazione della Superstrada Pedemontana Veneta” (medesima stima contenuta nella convenzione);

- 8) Ricavi dal pagamento del pedaggio con tariffe differenziate per veicoli leggeri e pesanti ed esenzione per residenti nei Comuni limitrofi (rimodulati rispetto alla convenzione originaria);
- 9) Riconsegna dell’infrastruttura alla Regione con rimodulazione di eventuali vincoli.

I costi iniziali per la realizzazione del progetto, aumentati fino ad 2.258 Mln€ al netto dell’IVA, erano da finanziare mediante le sottoelencate fonti di finanziamento:

- un contributo pubblico in conto costruzione di € 614.910.000,00 (prima di € 173.671.875,00), con erogazione in fase di costruzione per SAL, in conformità alle previsioni del PEF, suddiviso in € 370 Mln€ non soggetto ad IVA (decreto MIT-MEF n. 268 del 17.7.2013) e € 244.910.000,00 non soggetto ad IVA quale aggiornamento del contributo originariamente previsto di € 173.671.875,00;
- 500 Mln€ capitale proprio (*equity*) erogato sulla base dello stato di avanzamento dei lavori (prima 365 Mln€);
- 1.500 Mln€ debito senior deliberato (prima 306 Mln€ finanziamento junior + 1160 Mln€ finanziamento senior) con la precisazione di un rifinanziamento del debito residuo al 10° anno;
- 300 Mln€ linee IVA deliberate (prima 329 Mln€).

La stima dei ricavi è stata condotta sulla scorta delle medesime stime di traffico utilizzate in fase di gara. Dall’allegato A1 all’atto integrativo della convenzione si evidenziano i seguenti elementi:

- le medesime tariffe nette di pedaggio riferite all’anno 2002, da adeguare con un tasso d’inflazione annuo del 2,5%;
- modifiche alle esenzioni ed agevolazioni con la previsione dell’esenzione per i residenti nei comuni limitrofi con riferimento a percorsi inferiori ai 21 Km dallo svincolo prossimo al comune di residenza per tutti i veicoli leggeri e per i veicoli pesanti dalle ore 0,00 alle ore 6,00, come segue:
 - per i primi 14 anni di gestione 100% per studenti fino a 23 anni e pensionati over 65
 - dal 15° al 20° anno 25%
 - dal 21° anno 0%

Dal cronoprogramma lavori (allegato 4 all’atto aggiuntivo) si evidenziano i seguenti elementi:

- 1) per l’esecuzione dei lavori 1850 giorni di cui:
 - 1287 Lotto 1A dal km -4+557 al km 0+250
 - 1287 Lotto 1B dal km 0+050 al km 9+756
 - 1524 Lotto 1C dal km 9+756 al km 23+600
 - 251 Lotto 1D
 - 1287 Lotto 2A dal km 23+600 al km 29+300
 - 1287 Lotto 2B dal km 29+300 al km 38+700
 - 1287 Lotto 2C dal km 38+700 al km 47+083
 - 1287 Lotto 2D dal km 47+083 al km 52+100
 - 764 Lotto 3A dal km 52+100 al km 53+900
 - 1287 Lotto 3B dal km 53+900 al km 74+075
 - 632 Lotto 3C dal km 74+075 al km 75+625

1287 Lotto 3D dal km 75+625 al km 87+700

1287 Lotto 3E dal km 87+700 al km 90+200

575 Lotto 3F dal km 54+755 al km 55+494

540 Lotto 3G viabilità collegamento

In data 30.6.2014 venivano avviate le procedure per l'approvazione del progetto definitivo aggiornato del lotto 3 tratta C a seguito delle modifiche intervenute all'opera di svincolo richieste dagli Enti locali interessati.

In data 11.4.2014 veniva effettuata la consegna parziale dei lavori inerenti il lotto 1, tratte A-B-C-D ed il lotto 2, tratte B-D.

In data 21.10.2014 veniva effettuata la consegna parziale dei lavori inerenti il lotto 3, tratte A-B-F.

Con nota acquisita al prot. ANAC n. 20047/2015 nove parlamentari del Movimento 5 Stelle presentavano un esposto-denuncia all'Autorità riferito alla procedura di realizzazione della Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta. I parlamentari in particolare contestavano:

- 1) la dichiarazione dello stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei Comuni di Treviso e Vicenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31.7.2009 e le successive proroghe concesse;
- 2) la previsione dell'introito da traffico (ricavi da pedaggio) contenuta nella convenzione di concessione datata 21.10.2009 ed in particolare nel piano economico finanziario ritenendola affetta da errori (sovrastimata) tali da incidere su un maggior esborso per la finanza pubblica;
- 3) la mancata idonea mobilitazione delle risorse private da parte del concessionario rispetto a quelle pubbliche, in contrasto con lo spirito del partenariato pubblico-privato quale procedura utilizzata per la realizzazione dell'infrastruttura.

Ulteriori segnalazioni pervenivano da soggetti privati (nota prot. n. 20246/2015 – nota prot. n. 44438/2015) e da associazioni di cittadini (nota prot. n. 36521/2015 – Associazione Tutela Territorio Breganze) con le quali venivano contestate le procedure di realizzazione dell'opera nonché l'opera stessa nel suo complesso sia per aspetti di carattere ambientale che finanziario.

Con nota prot. n. 44413/2015 veniva, quindi, comunicato, relativamente alla procedura in oggetto, l'avvio dell'istruttoria nei confronti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti-Struttura Tecnica di Missione, del Commissario delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, della società Superstrada Pedemontana Veneta s.r.l. per la verifica degli aspetti ritenuti oggetto di criticità.

Alla Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti veniva richiesta la documentazione istruttoria sottesa all'assegnazione delle risorse di cui al decreto interministeriale n. 268 del 17.7.2013.

Al Commissario delegato per l'emergenza veniva richiesta una relazione esplicativa contenente il dettaglio degli oneri economici afferenti l'incremento dei costi del progetto esecutivo nonché l'elenco dettagliato delle opere cd. interferenti e, per ciascuna di esse, la relativa stima economica; tutti i pareri resi dal Nucleo valutazione e verifica degli investimenti sull'operazione "Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta"; una relazione contenente informazioni aggiornate circa l'impiego del capitale di rischio ovvero l'accensione di mutui bancari; una relazione contenente informazioni circa lo stato di avanzamento della progettazione esecutiva attesa l'intervenuta approvazione della stessa nell'anno 2013 ed il successivo parziale aggiornamento del progetto definitivo tutt'ora in istruttoria; una relazione contenente informazioni aggiornate circa lo stato di avanzamento dei lavori e le modalità di esecuzione

degli stessi; chiarimenti ed in informazioni in ordine ai ritardi maturati nella consegna dei lavori rispetto alla data di approvazione dei progetti esecutivi; una relazione contenente informazioni aggiornate circa i costi e le modalità per l'espletamento dell'alta sorveglianza e della direzione lavori. Veniva, inoltre, richiesta la copia dell'offerta presentata dal concessionario in sede di gara e la copia del piano economico finanziario allegato alla convenzione sottoscritta in data 21.10.2009 (allegati A, B, C).

Con nota acquisita al prot. n. 61399/2015 il Capo Dipartimento per le Infrastrutture, i sistemi informativi e statistici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (all'epoca succeduto nelle funzioni alla Struttura Tecnica di Missione) trasmetteva la documentazione istruttoria sottesa all'assegnazione delle risorse di cui al decreto interministeriale n. 268 del 17.7.2013, facendo riserva di trasmettere ulteriore eventuale documentazione all'esito della ricognizione presso l'archivio della Struttura Tecnica di Missione.

Audizione del Commissario delegato per l'emergenza - Con nota acquisita al prot. n. 57719/2015 il Commissario delegato richiedeva, ai sensi dell'art. 13 del Regolamento di vigilanza di poter essere sentito in audizione dinnanzi all'Ufficio competente. L'audizione si teneva in data 18.6.2015, a seguito di convocazione dell'Ufficio vigilanza lavori con nota prot. n. 68869/2015. Nel contempo, con note acquisite al prot. n. 61112/2015 e n. 108474/2015 il Commissario delegato trasmetteva una relazione e la documentazione richiesta con la comunicazione di avvio del procedimento n. 44413/2015.

Audizione degli esponenti - In data 9.5.2016, a seguito di richiesta a mezzo e-mail, veniva effettuata presso l'Ufficio vigilanza lavori l'audizione degli esponenti. Nel corso dell'audizione veniva acquisita, tra l'altro, la Deliberazione n. 18/2015/G del 30.12.2015 della Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, avente ad oggetto la Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta.

Con nota prot. n. 109320/2016, facendo seguito alla comunicazione di avvio del procedimento, veniva richiesto:

- 1) al Commissario delegato, con riferimento a ciascun lotto e tratta della superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta, ulteriori informazioni e/o documentazione, aggiornate all'attualità, in relazione ai seguenti aspetti:
 - *stato di avanzamento delle attività di progettazione esecutiva* – con particolare riferimento all'approvazione dei progetti esecutivi ed alle varianti disposte sui progetti esecutivi stessi già approvati;
 - *stato di avanzamento delle attività espropriative/occupazione temporanea* - con particolare riferimento alla previsione economica di progetto sugli indennizzi, allo stato dei pagamenti effettuati alle ditte espropriate ed ad eventuali contenziosi;
 - *stato di avanzamento delle attività di lavorazione* - con particolare riferimento all'ultimo stato di avanzamento lavori, alle riserve iscritte sul registro di contabilità, all'andamento dei lavori mediante raffronto tra il cronoprogramma di progetto ed il programma esecutivo, all'elenco degli appalti, subappalti e subcontratti in generale ad oggi sottoscritti;
 - *stato di avanzamento dei finanziamenti* - con particolare riferimento all'importo complessivo delle somme trasferite dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed ancora da trasferire nonché al perfezionamento del finanziamento di parte privata (raggiungimento closing finanziario);
 - *alta sorveglianza* – con particolare riferimento ai costi della struttura commissariale;
 - *attività di collaudo* – con particolare riferimento alle verifiche compiute dalla commissione di collaudo;

- *ulteriori informazioni* - eventuali elementi critici e/o rilevanti che hanno riguardato l'andamento dei lavori.
- 2) all'Amministratore delegato della società di progetto di trasmettere copia dei contratti di affidamento datati 7.3.2011 e 19.12.2013 unitamente ad eventuali ulteriori integrazioni;
- 3) al Coordinatore della Struttura Tecnica di Missione di sciogliere la riserva contenuta nella nota prot. n. 61399/2015.

Con nota acquisita al prot. n. 114494/2016 il Commissario delegato forniva le informazioni richieste e trasmetteva la documentazione ritenuta utile. Inoltre, con nota acquisita al prot. n. 110956/2016 il Commissario delegato stesso forniva alla Corte dei Conti le informazioni richieste dalla stessa con nota in data 11.7.2016 a seguito della Delibera n. 18/2015.

Con nota acquisita al prot. n. 114723/2016 il Concessionario SPV S.p.A. trasmetteva la documentazione richiesta e, con successiva nota acquisita al prot. n. 114625/2016, formulava richiesta di accesso agli atti, di essere informato sullo sviluppo del procedimento e manifestava la propria disponibilità ad essere sentito in audizione presso gli Uffici dell'Autorità. Con nota prot. n. 120237/2016 veniva differito fino alla conclusione dell'istruttoria l'accesso agli atti e venivano comunicate le modalità del procedimento istruttorio presso l'Autorità.

Con nota acquisita al prot. n. 114539/2016 il Direttore Generale del Dipartimento per le Infrastrutture, i Sistemi Informatici e Statistici – Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, struttura subentrata in alcune attività alla ex Struttura Tecnica di Missione, a scioglimento della riserva, comunicava di aver emesso in data 7.12.2015 il nulla-osta prot. n. 13465 per il pagamento dell'importo complessivo di € 117.177.089,22 a seguito della effettività dei lavori eseguiti e la loro corretta rendicontazione.

Comunicazioni risultanze istruttorie – In esito all'attività istruttoria espletata, con nota prot n. 131575/2016, venivano comunicate al Commissario delegato ed all'Amministratore delegato della società Concessionaria le risultanze istruttorie deliberate dal Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 7 settembre 2016, evidenziando, in linea generale, che:

- 1) sullo stato di attuazione della progettazione esecutiva era stato rilevato come l'intervenuta approvazione, ad opera del Commissario, in data 23.12.2013, di tutti i progetti esecutivi dei lotti successivi a quelli già approvati (progetti esecutivi di n. 13 lotti su n. 15 lotti) aveva risentito del vincolo posto per l'assegnazione del finanziamento aggiuntivo (la previsione di cui al Decreto interministeriale n. 268 del 17.7.2013 di subordinare l'assegnazione del contributo integrativo di 370 Mln€ all'approvazione, entro il 31.12.2013, dei progetti esecutivi di tutti i lotti), piuttosto che dell'effettiva esecutività dei progetti stessi che sono stati approvati;
- 2) sull'avanzamento delle attività espropriative/occupazioni temporanee era emerso che a fronte di quasi 3.000 piani di esproprio e poco meno di 5.000 proprietari da indennizzare, per complessivi 334 Mln€, il Concessionario aveva corrisposto poco più del 10% degli indennizzi e solo nelle forme di anticipo del 20% degli importi, nonostante il completamento l'immissione in possesso delle aree relative all'intero percorso interessato dall'infrastruttura;
- 3) sull'avanzamento dei lavori e sulle modalità di esecuzione degli stessi non era apparso rispettato il cronoprogramma dei lavori. Infatti, il cronoprogramma allegato all'atto aggiuntivo alla convenzione sottoscritto in data 18.12.2013 prevedeva quale termine di ultimazione dei lavori la data del 12.12.2018 essendo intervenuta la consegna della tratta 2A in data 10.11.11. Il Commissario aveva riferito di un ritardo nella realizzazione dell'opera valutabile nell'ordine di 8-10 mesi. Da un confronto tra il cronoprogramma di cui all'atto aggiuntivo del 18.12.2013 e la produzione

complessiva realizzata si riteneva, invece, più consistente il ritardo nell'avanzamento delle attività di lavoro; infatti, a fronte di un tempo contrattuale speso di circa il 66% si registrava un avanzamento della produzione di circa il 20%. Inoltre, con riferimento ai lotti 3C, 3D, 3E, 3F e 3G, nonostante la consegna dei lavori era già intervenuta, non si erano registrate significative attività di lavoro;

- 4) sul finanziamento dell'intervento era risultato già erogato un contributo pubblico pari a circa il 70% del totale, a fronte di un avanzamento dei lavori di circa il 20%. Le risorse pubbliche impiegate avevano coperto circa il 90% del costo sostenuto per l'investimento (430 Mln€ su 459 Mln€); mentre, per la parte dell'investimento da finanziare con capitali privati a carico del concessionario non risultavano essere state ancora reperite le necessarie risorse. Era emerso, infatti, che la Superstrada Pedemontana Veneta beneficiava di un contributo pubblico per una quota complessiva di € 614,91 Mln oltre IVA (€ 12.565.221,00), a fronte di un investimento complessivo di pari ad 2.258,00 Mln€. I contributi già erogati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alla Regione Veneto ammontavano complessivamente ad € 324.510.247,73 (€ 304.363.247,73 al netto dell'IVA) relativi ai certificati di pagamento dal n. 1 al n. 23; mentre, rimanevano da erogare le quote dei certificati di pagamento dal n. 24 al n. 31 per un importo complessivo di € 155.387.971,18. La Regione Veneto, tuttavia, anticipando di cassa quota parte delle risorse statali assegnate, aveva invece erogato nei confronti del concessionario € 430.286.067,43 (€ 410.139.067,43 al netto dell'IVA). Di contro, in ordine al finanziamento dell'investimento con capitali privati, risultava che il Concessionario aveva versato un capitale di circa 89 Mln€; mentre, non era ancora stato perfezionato il "closing finanziario" non essendo intervenuta l'emissione obbligazionaria del *project bond*. Sul punto potenziali soggetti finanziatori avevano commissionato propri studi sul traffico i cui risultati evidenziavano stime di traffico aggiornate ampiamente inferiori a quelle poste a base del PEF contrattuale, con forti ribilanciamenti della concessione ai sensi dell'art. 8 e 8-bis della stessa; tuttavia, i presidi contrattuali ai sensi dell'art. 8 e 8-bis della convenzione erano stati valutati troppo onerosi per la Regione Veneto e per il Ministero dell'Economia. Pertanto, a fronte di una compromessa finanziabilità dell'opera e conseguente immediata interruzione della costruzione da parte del Concessionario, essendo preponderante l'impiego di risorse pubbliche rispetto alla mobilitazione delle risorse private da parte del Concessionario, emergeva un forte sbilanciamento a sfavore del soggetto pubblico dei rischi connessi alla realizzazione dell'opera rispetto al soggetto privato;
- 5) sugli elementi caratterizzanti l'atto di concessione e l'atto aggiuntivo le modifiche intervenute erano risultate incidenti sul trasferimento del rischio legato alla gestione dell'opera dal Concessionario al Concedente, venendo meno, quindi, l'adempimento alla Decisione Eurostat 2004, richiamato nell'art. 3, co. 15-ter del d.lgs. n. 163/2006 e s.m., che prevede il trasferimento sul Concessionario di almeno due rischi a scelta tra il rischio di costruzione, di domanda e di disponibilità affinché un'operazione possa essere considerata di *project financing*. In particolare, con l'atto aggiuntivo era stato previsto un aumento del costo complessivo dell'infrastruttura a 2.258,00 Mln€ (rispetto a 1.829 Mln€) con un incremento di € 429.176.227,00 (incremento del 23% circa) a fronte:
- della conferma di volumi di traffico stimati in precedenza;
 - di un incremento del contributo di parte pubblica in conto costruzione di € 441.238.000,00;
 - di una ridefinizione delle fonti di finanziamento di parte privata con un incremento dell'equity di € 135.000.000, l'eliminazione del cd. debito junior e la rimodulazione del cd. debito senior in termini di importo e di durata di entità paragonabile al finanziamento precedente;
 - di un'anticipazione del contributo in conto esercizio mediante il pagamento della rate costanti del medesimo importo in 15 anni anziché in 30 anni come in precedenza stabilito;
 - della eliminazione del regime di esenzione del pedaggio per i residenti inizialmente previsto, fatta eccezione per gli studenti fino a 23 anni e per i pensionati con più di 65 anni di età, per i quali era

- stata mantenuta l'esenzione totale per i primi 14 anni e al 25% dal 15° al 20° anno;
- dell'introduzione dell'art. 8-bis, co. 2 che aveva previsto un aggiornamento triennale del piano a decorrere dalla data di entrata in esercizio dell'infrastruttura secondo il cd. "Allegato 2" che contemplava previsioni di riequilibrio fortemente caratterizzate dalla stima dei volumi di traffico proposta dal Concedente. Quest'ultima, peraltro, non risultava essere stata rivista, ma confermata nell'entità proposta nel precedente piano economico finanziario, che, all'attualità, poteva risultare sovrastimata;
- dell'introduzione dell'allegato 2 all'atto aggiuntivo alla concessione che, ferme le altre condizioni, di fatto trasferiva al concedente il cd. "rischio traffico", allo stato collegato, tra l'altro, ad una possibile sovrastima delle previsioni di traffico contenute nel PEF. In merito, da uno studio sul traffico realizzato su commissione di possibili finanziatori, emergevano infatti scenari che si discostavano di molto sia in termini di dato iniziale che in termini di crescita rispetto alle stime poste a base di gara dal Concedente ed utilizzate quale presupposto per l'equilibrio economico-finanziario della concessione.

Controdeduzioni Commissario delegato per l'emergenza – Con nota acquisita al prot. n. 145739/2016 nonché in sede di audizione nell'adunanza del Consiglio del 23.11.2016 il Commissario delegato controdeduceva:

1. in ordine ai progetti esecutivi approvati ed alle varianti successivamente intervenute, che i progetti esecutivi approvati avevano tutte le caratteristiche necessarie e sufficienti per essere considerati tali, come risulta dai relativi decreti approvativi e dai pareri espressi dal Comitato Tecnico Scientifico nel corso del 2013. Le varianti intervenute hanno riguardato su 95 Km di strada circa 9,3 Km di cui, 7,7 Km sono interessati da modifiche di tipo altimetrico che non condizionano il tracciato originale dell'opera e, 1,6 km riguardano la variazione di conformazione di barriera e piazzale di casello che non mutano l'asse dell'opera. Peraltro, le varianti progettuali non comportavano alcun aumento del costo dell'opera;
2. per quanto attiene alle procedure di espropriazione, demandate al Concessionario, che era stata completata la fase di immissione in possesso delle aree per l'intera opera;
3. in ordine al rispetto del cronoprogramma, che confermava un ritardo di circa 8-10 mesi sull'avanzamento dell'infrastruttura;
4. in ordine al perfezionamento del finanziamento di parte privata dell'opera, che non risultava concluso il *closing* finanziario. Sulla questione erano stati interessati gli Organi Governativi centrali ai massimi livelli (Presidente del Consiglio e Ministro delle Infrastrutture); erano state effettuate due riunioni tecniche in data 29.7.2016 e 23.9.2016 presso la sede della Regione Veneto in Roma ed erano in corso verifiche tecniche e finanziarie. Il Concessionario aveva presentato SAL per complessivi € 500.856.887,30 mentre la Regione Veneto aveva pagato al Concessionario complessivamente di € 425.277.185,05 (al netto dell'IVA). Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, invece, aveva erogato a favore della Regione l'importo di € 304.363.247,73 (al netto IVA), risultando la differenza quale anticipazione da parte della Regione;
5. sulla questione del traffico, che lo studio di traffico aggiornato commissionato da alcuni investitori sulla Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta, ancorché a carattere previsionale e, quindi, privo di elementi di certezza, conteneva previsioni particolarmente conservative in materia. Infatti, dall'analisi degli studi effettuati emergevano delle assunzioni che si ritenevano poco realistiche e fondate su presupposti errati o eccessivamente conservativi;
6. in ordine al trasferimento del rischio traffico e, quindi, rischio di domanda, in capo alla Concedente, che sulla scorta della convenzione originaria il concessionario (art. 8, co. 3 della Convenzione) avrebbe potuto richiedere la revisione del PEF "in dipendenza delle modifiche delle condizioni di

mercato, avuto riguardo ai volumi di traffico assunti in base all'allegato PEF", da qui la considerazione che le specifiche statuizioni dell'atto aggiuntivo non si ponevano al di fuori, ovvero in contrasto, con le previsioni contrattuali; le stesse, invece, chiarivano l'intervento del Concedente al fine di adottare le leve necessarie a garantire il riequilibrio economico-finanziario del progetto (art. 8-bis della convenzione introdotto con l'atto aggiuntivo). Sul punto Eurostat nel 2004 ed il libro verde Commissione Europea del 2000 hanno da tempo affermato che il rischio industriale è uno degli elementi rilevanti ai fini di individuare un contratto di PPP, specificando che tre sono i rischi che afferiscono al rapporto: costruzione, domanda e disponibilità. Il rischio di costruzione deve sempre essere trasferito al concessionario; degli altri due (domanda-disponibilità) almeno uno deve essere trasferito al concessionario. Questo si riscontra negli atti ed in particolar modo nell'atto aggiuntivo che espressamente condiziona il versamento dei contributi a determinati standard qualitativi dei servizi (il rischio di disponibilità è pienamente coerente con le discipline comunitarie); per quanto riguarda il rischio di domanda, al di là che l'Autorità ha elencato una serie di rischi ulteriori che la Commissione Europea non aveva declinato e che comunque sono tutti trasferiti al Concessionario, l'atto aggiuntivo non ha inciso sull'allocazione del rischio o dei rischi così come rappresentata in convenzione e così come ritenuto legittimo dalla Commissione europea. Ciò poiché l'art. 8 della convenzione quando individua i poteri e i doveri e diritti delle parti relativamente alla revisione del PEF sostanzialmente prevede che se ricorrono le condizioni per modificare il PEF si hanno a disposizione tre leve: la leva del prolungamento della concessione, la leva dell'aumento delle tariffe e la leva del soccorso finanziario dell'Amministrazione. Rispetto a questo, l'atto aggiuntivo indica che se ricorrono le condizioni che ai sensi dell'art. 8, comma 2 ci inducono a revisionare il PEF ai fini dell'equilibrio finanziario - se il traffico aumenta o diminuisce in una certa percentuale, oltre ad una certa percentuale - si applicherà sostanzialmente in via prevalente il soccorso finanziario e non uno degli altri due mezzi. Ciò non incide né sulla dotazione dei rischi né sul rapporto tra convenzione ed atto aggiuntivo; incide, invece, su uno dei mezzi che le parti hanno ritenuto di adottare prioritariamente, quando ci sarà necessità di revisionare il PEF, rispetto agli altri due già previsti dalla convenzione ed anche dalla legge. Lo sviluppo giurisprudenziale afferma che il PEF deve essere in equilibrio altrimenti l'opera non può essere realizzata e deve essere revisionato quando ricorrono le condizioni di disequilibrio, fermo restando che l'Amministrazione non deve necessariamente approdare alla conclusione cui protende il Concessionario, tant'è che è normato l'istituto del recesso del Concessionario. Pertanto, se da un lato l'atto aggiuntivo garantisce la bancabilità, assicurando il DSCR nella sua forma identica a quella di prima, dall'altro, indica quando intervenire sul PEF per riequilibrarlo utilizzando prioritariamente il soccorso finanziario (rispetto al prolungamento della concessione ed all'aumento delle tariffe); ciò non sposta la matrice del rischio ma sposta la leva in quanto l'Amministrazione concedente si è solo obbligata a dare ingresso principalmente alla predetta leva finanziaria.

7. in ordine alla redazione dell'atto aggiuntivo al contratto, sottoscritto nell'anno 2013, che le motivazioni della sua intervenuta sottoscrizione erano finalizzate a consentire la bancabilità dell'opera e l'aumento dell'*equity* da parte del Concessionario (da 365 Mln€ a 500Mln€), a causa dell'aumento dell'importo dell'opera tra la stima del progetto preliminare (1.850 Mln€) e la stima del progetto definitivo (2.258 Mln€) che ha visto un incremento di 429 Mln€. Tale aumento era dovuto principalmente all'accoglimento delle richieste avanzate dai Comuni interessati dall'opera (n. 36 Comuni) che sostanzialmente ne avevano richiesto la sua realizzazione in trincea profonda e galleria artificiale per diminuirne l'impatto paesaggistico sul territorio; inoltre, l'aumento era in parte dovuto anche al recepimento della nuova normativa antisismica del 2008 e delle linee guida per la sicurezza delle gallerie, intervenute dopo la gara del 2006. L'atto aggiuntivo, quindi, era da ritenersi legittimo, non violando norme comunitarie e non creando automatismi di riconoscimenti economici nei

confronti del Concessionario al verificarsi di condizioni diverse di traffico rispetto a quelle previste nel piano economico e finanziario dell'opera.

Controdeduzioni del Concessionario – Con nota acquisita al prot. n. 148647/2016 nonché in sede di audizione nell'adunanza del Consiglio del 23.11.2016 il Concessionario controdeduceva:

1. che il Concessionario non era il promotore dell'iniziativa nel senso che la convenzione poi sottoscritta non era quella proposta dallo stesso Concessionario. Quest'ultimo, invece, aveva partecipato ad una gara a valle di una proposta formulata da un terzo operatore economico con una convenzione ed un piano economico e finanziario proposti dal terzo. Infatti, anche inusualmente, a valle della procedura di gara espletata era stata aggiudicata la concessione ad un soggetto diverso dal promotore iniziale.
2. per quanto attiene alle procedure di espropriazione, richiamando l'art.20, co. 8 del Testo Unico Espropri e l'art. 15 dell'Accordo sulle procedure e metodologie da adottare per la determinazione delle indennità di espropriazione per la realizzazione delle Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta, che in alcuni casi gli espropriandi non avevano provveduto a trasmettere la documentazione prevista per poter procedere alla stipula del preliminare e, conseguentemente, alla liquidazione dell'indennità; in altri casi, invece, erano in corso le procedure per la verifica della documentazione pervenuta ai fini della conseguente preparazione dei preliminari;
3. in ordine al rispetto del cronoprogramma, che nessuna criticità era ravvisabile essendo fisiologico il lieve scostamento rilevato dall'Ufficio; peraltro, il termine contrattuale decorreva dalla consegna definitiva e completa, ai sensi dell'art. 154, co. 6 del d.p.r. n. 207/2010, di tutti i lotti. Pertanto, il termine contrattuale pari a 1800 giorni decorreva dall'ultimo verbale di consegna parziale, ovvero in data 9.10.2015;
4. sul finanziamento privato, che le condizioni di mercato erano mutate dalla data di presentazione dell'offerta, che il costo del progetto era aumentato considerevolmente e che era stato necessario cambiare la struttura del PEF, anche incrementando la quota di *equity*. Per agevolare il conseguimento del *closing* finanziario era stata avviata un'interlocuzione anche con la CDP auspicandone un suo coinvolgimento, come richiesto da investitori istituzionali;
5. sulla valutazione delle stime di traffico, che le stesse erano state poste a base della gara dalla Regione Veneto, approvate dalla Commissione e dalla Stazione appaltante, oltre che convalidate dal Consiglio di Stato con sentenza n. 3944/2009 e, da ultimo, recepite dal Commissario e dalla convenzione;
6. in relazione al cd. rischio traffico, che lo stesso è rimasto invariato rispetto alle previsioni della legge di gara e, poi, del contratto che prevedeva chiaramente un'ipotesi di revisione del PEF a fronte delle variazioni delle stime dei volumi di traffico enucleate nei documenti di gara. Lo stesso art. 8-bis della convenzione, introdotto con l'atto aggiuntivo, disciplinava le modalità di utilizzo delle misure di riequilibrio. Pertanto non erano state modificate le previsioni contenute nella convenzione originaria.

Cessazione dello stato emergenziale - In data del 31.12.2016 cessava lo stato emergenziale e la gestione commissariale non veniva prorogata e, conseguentemente, cessavano tutte le speciali deroghe all'ordinamento concesse. Con deliberazioni di G.R. n. 2027 del 6.12.2016, n. 2302 del 30.12.2016 e n. 32 del 19.1.2017, la Regione Veneto adottava tutti gli atti organizzativi finalizzati alla sostituzione della struttura commissariale ed a garantire il subentro della Regione stessa nella gestione ordinaria dell'opera.

Con nota prot. n. 8209/2017 il Segretario Generale della Regione Veneto comunicava che il regime emergenziale che aveva sottoposto l'opera ad una gestione governativa ai sensi della norma sulla protezione civile e con tutti i poteri di deroga sulla normativa ordinaria era cessata e che la gestione dell'opera stessa era rientrata nell'alveo dell'ordinarietà della struttura regionale. La Regione Veneto,

quindi, aveva avviato una radicale revisione della convenzione, al fine di introdurre quegli elementi di certezza a vantaggio dell'interesse pubblico capaci anche di consentire un *closing* finanziario.

Gestione ordinaria della Regione Veneto - Nell'adunanza del Consiglio dell'Autorità dell'8 febbraio 2017 si teneva l'audizione del Segretario Generale della Regione Veneto e del neo Commissario Straordinario per l'Alta Sorveglianza nel corso della quale veniva rappresentata la modifica all'assetto organizzativo per la gestione dell'opera e la presa d'atto della Regione dei numerosi rilievi formulati dalla Corte dei Conti nonché dei profili di criticità sollevati dall'Autorità in ordine all'impostazione della concessione originaria e degli inconvenienti che questo tipo di impostazione avevano generato nella gestione.

Sullo stato di avanzamento dei lavori veniva evidenziata una fase di pesante e critico rallentamento dipeso dal fatto che il mondo finanziario aveva espresso dei dubbi circa l'effettiva remuneratività dell'opera ed aveva reso, con una serie di perplessità, molto difficile il perfezionamento del *closing* finanziario, comportando una situazione di sofferenza finanziaria per il Concessionario. La Regione, quindi, per fronteggiare detta situazione aveva ritenuto di dover intervenire sull'assetto convenzionale al fine di invertire i vincoli sui quali era stata costruita la concessione.

In sostanza la Regione era in presenza di una impostazione della concessione in cui il rischio di domanda era quasi integralmente a carico della Concedente Regione con una sua esposizione quasi indefinita perché non erano fissati i limiti entro i quali la Regione stessa aveva assunto l'obbligo di riequilibrare il piano economico e finanziario in caso di variazione dei volumi di traffico; la specificità di questa convenzione era che il rischio di traffico era posto a carico del Concedente e che la variazione dei volumi di traffico, rispetto alle previsioni del 2006 (molto antiche), avrebbe determinato in capo alla Regione stessa l'obbligo giuridico di adeguare il PEF configurando la sua violazione come inadempimento capace anche di portare alla risoluzione del rapporto. Tale impostazione rendeva molto forte la posizione del Concessionario; ciò nonostante, non era sufficiente a garantire la capacità di attrattiva dei finanziamenti privati.

La Regione ha ritenuto, quindi, di intavolare una trattativa molto forte con il Concessionario considerando da una parte che era costretta a rispettare determinati paletti convenzionali, posto che il rapporto tra le parti era regolato da un contratto già sottoscritto dove il Concessionario si presentava in una posizione di forza dal punto di vista della protezione giuridica che lo ancorava alle sue posizioni; d'altra parte, invece, la debolezza del Concessionario derivante dalla mancata chiusura del *closing* finanziario, aveva fatto sì che il Concessionario stesso potesse addivenire alle modifiche che la Regione voleva apportare alla convenzione.

Peraltro, la Regione aveva rilevato che in una discordanza quasi generalizzata delle previsioni di traffico attualmente esistenti - quelle poste a base di gara, quelle del Concessionario, quelle degli istituti finanziari - la Regione stessa non possedeva sue proprie stime di traffico attuali. Pertanto, aveva incaricato una società competente di elaborare previsioni di flussi di traffico regionali aggiornate.

Sulla base delle nuove previsioni di traffico la Regione avrebbe concordato con il concessionario la ridefinizione della struttura finanziaria del rapporto concessorio e delineava già in sede di audizione gli elementi che caratterizzavano la nuova concessione.

La soluzione prospettata rappresentava per la Regione l'unica percorribile per tranquillizzare il mondo finanziario, rendere possibile il *closing* finanziario, proseguire con i lavori di realizzazione dell'opera posto che il territorio era ormai segnato irreversibilmente rendendo impossibile desistere dalla prosecuzione nella realizzazione dell'opera; inoltre, l'alea del possibile contenzioso e le incertezze procedurali per bandire una nuova gara per affidare un'opera o in concessione o in appalto di così rilevanti dimensioni sarebbe stata di difficile gestione anche per il conseguente blocco totale dei lavori.

Procedura di revisione della concessione - Successivamente all'audizione, con note acquisite al prot. n. 43148/2017 e n.43154/2017, il Segretario Generale della Regione Veneto inoltra i seguenti atti:

- relazione riepilogativa del Commissario;
- Delibera della Giunta Regionale Veneto del 7.3.2017 con allegato la bozza del terzo atto convenzionale ed il parere del NUVV;
- parere legale di parte redatto dall'avv. B.B.;
- parere redatto dall'avv. V.L. su possibili soluzioni per il rilancio della concessione;
- parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia;
- parere dell'Avvocatura della Regione Veneto sulla legittimità delle modifiche da introdurre al contratto di concessione;
- parere sul Piano Economico e Finanziario a canone di disponibilità della Prof.ssa V.V.;
- nuovo studio di traffico redatto dalla società Area Engineering;
- certificazione e validazione del metodo di calcolo dei flussi veicolari attesi nella Superstrada Pedemontana Veneta del Prof. M. P. dell'Università di Padova;

In particolare, l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia, con nota prot. n. 60481 del 14.2.2017, rendeva un parere in ordine alla praticabilità giuridica delle modifiche alla Convenzione proposte dalla Regione Veneto, alla luce delle norme e dei principi, anche di origine europea, applicabili in materia di appalti e concessioni, nonché dei profili di criticità sollevati sull'impianto della concessione dalla Corte dei Conti e dall'ANAC.

L'Avvocatura, valutata la concessione originaria (sottoscritta in data 21.10.2009) e l'atto aggiuntivo alla stessa (sottoscritto in data 18.12.2013) ha ritenuto che l'impostazione della concessione, fin dalla sua origine, aveva posto solo apparentemente il rischio di domanda sul Concessionario, atteso che eventuali minori introiti da proventi tariffari poteva attivare meccanismi di riequilibrio finanziario nonché condurre al recesso del Concessionario con addebito al Concedente del valore delle opere realizzate, delle penali e dell'indennizzo per mancato guadagno. Pertanto, la modifica proposta, finalizzata alla remunerazione esclusiva del Concessionario mediante il solo canone di disponibilità ed il trasferimento della spettanza dei ricavi tariffari al Concedente pubblico, non era da considerarsi una modifica sostanziale ma un complesso adattamento dei rapporti economici.

Suggeriva, inoltre, l'Avvocatura di espungere dal nuovo testo convenzionale ogni accenno alle stime di traffico per non influenzare i futuri rapporti finanziari con il traffico stimato nel periodo di vigenza della convenzione, di escludere qualsiasi ipotesi di riequilibrio per eventuali minori introiti derivati dalla gestione diretta e/o tramite terzi dell'infrastruttura (aree di servizio, attraversamenti, occupazioni di suolo, trasporti eccezionali), di evitare continue fluttuazioni (in aumento) degli importi a carico della Regione, di prevedere che tanto l'infrastruttura in senso stretto quanto le pertinenze dovevano costituire parte integrante del demanio stradale fin dalla loro venuta in esistenza materiale senza alcun onere a carico dell'Amministrazione con l'obbligo del Concessionario alla manutenzione ordinaria e straordinaria della stessa e restituzione all'Amministrazione alla scadenza della concessione.

L'erogazione di ulteriori somme in conto capitale, funzionali alla ripesa dell'attività costruttiva, veniva valutata come anticipazione del rischio (possibile) di futuri riequilibri oggi da sterilizzare, da attuarsi mediante un contributo *una tantum*, motivatamente ponderato, che costituirebbe solo un adeguamento della disciplina convenzionale ai reali contenuti vigenti e una definitiva allocazione dei rischi.

In ordine all'ipotesi di snaturamento della concessione per effetto della eliminazione del rischio di domanda in capo al Concessionario rilevava l'Avvocatura che, al fine di mantenere ferma la natura concessoria del rapporto, il rischio di disponibilità doveva essere rafforzato mediante l'introduzione di stringenti meccanismi sanzionatori in caso di mancato rispetto degli standard qualitativi nell'erogazione del servizio, suggerendo la previsione di adeguate garanzie. Posto che il rischio di costruzione restava in capo al concessionario, una volta liberato il Concessionario dal rischio di domanda, soltanto l'effettiva sopportazione del rischio di offerta, connesso alla disponibilità dell'infrastruttura, consentiva di continuare a qualificare quale concessione il rapporto contrattuale in argomento.

Infine, atteso il mancato perfezionamento del *closing* finanziario, riteneva indispensabile fissare in via convenzionale un termine (più breve di quello legale), decorso il quale, qualora il Concessionario non fosse riuscito a concludere il contratto di finanziamento, il rapporto sarebbe stato risolto di diritto senza alcun onere aggiuntivo a carico del Concedente.

L'Avvocatura regionale, con nota prot. n. 89236 del 6.3.2017, rendeva un parere in ordine al tipo di modifiche proposte e se le stesse fossero sostanziali e, quindi, tali da imporre lo svolgimento di una nuova procedura di gara.

Nel merito riteneva che il contratto vigente sostanzialmente poneva già, anche in modo non dichiarato, il rischio di domanda a carico del Concedente per le previsioni contrattuali che obbligavano il Concedente stesso alla revisione della convenzione. Conseguentemente la modifica rimaneva nell'ambito degli effetti contrattuali già presenti nella pattuizione che si voleva modificare.

Inoltre, sull'ammissibilità di un contratto di concessione in cui il rischio di domanda sia a carico del Concedente e non del Concessionario, evidenziava che il rischio operativo poteva essere rappresentato sia dal rischio sul lato della domanda, sia dal rischio sul lato dell'offerta, sia da entrambi i rischi contemporaneamente. Peraltro, la giurisprudenza della Corte di Giustizia aveva ritenuto che il rischio operativo poteva consistere anche nella responsabilità gravante sul Concessionario per le mancanze nell'erogazione del servizio come nel caso di specie.

In data 2.3.2017, prot. n. 84837 veniva acquisito dalla Regione Veneto lo studio di traffico commissionato ad Area Engineering, contenente previsioni indipendenti di flusso di traffico della realizzanda Superstrada Pedemontana Veneta. Detto studio formulava una stima del Traffico Giornaliero Medio al 2020 di 27.039 veicoli/giorno (veicoli pesanti 24%) senza ramp-up; inoltre, effettuava una comparazione, esaminando contenuti e metodologie, del proprio studio con quello redatto dallo Studio Righetti & Monte per conto di CDP e BEI (Traffico Giornaliero Medio al 2020 di 15.218 veicoli/giorno - veicoli pesanti 24%), dallo Studio Leigh Fisher per conto di potenziali investitori (Traffico Giornaliero Medio al 2020 di 28.600 veicoli/giorno - veicoli pesanti 23%), nonché con quanto asserito dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti nella nota inviata allo Studio Leigh Fisher (Traffico Giornaliero Medio al 2020 di 29.000/32.000 veicoli/giorno - veicoli pesanti 9%).

La metodologia di calcolo dei flussi veicolari attesi sulla Superstrada Pedemontana Veneta, utilizzata dalla società Area Engineering, veniva certificata dal Prof. ing. M.P. dell'Università di Padova, che si esprimeva nel senso di ritenere idonei il modello di macrosimulazione operato, gli scenari infrastrutturali prefigurati, la base dati utilizzata per la modellazione della domanda di mobilità, le ipotesi sui tassi di crescita della domanda e la sua parametrizzazione giornaliera, adeguata la zonizzazione, di particolare interesse l'ottimizzazione della tariffa ai fini della determinazione degli scenari futuri di traffico, attendibile il ricalcolo del valore del costo del tempo; invece, quanto alla velocità di esercizio attesa, pur ritenendo plausibile la formulazione adottata (ovvero una velocità di deflusso pari a 130 km/h pur essendo la SPV una strada di tipo B ai sensi del D.M. 5.11.2001 con limite di velocità a 110 km/h), le ipotesi da cui essa era scaturita non erano state oggetto di approfondimento

con sospensione del giudizio. Anche la prospettata ipotesi di cd. “traffic calming”, pur apprezzando la sua implementazione, era stato oggetto di sospensione di giudizio in assenza di dettagli circa la consistenza dei provvedimenti adottati.

Contestualmente, la società Concessionaria predisponendo un nuovo piano economico e finanziario che, con prot. n. 59444 del 13.2.2017, veniva acquisito dalla Regione Veneto; sul nuovo PEF e sulla bozza di un terzo atto convenzionale da sottoscrivere in sostituzione integrale dell'originaria convenzione e del suo atto aggiuntivo, con effetto novativo sulle relative prescrizioni, il NUVV regionale esprimeva il proprio parere favorevole in data 6.3.2017 con la prescrizione dell'asseverazione formale del nuovo PEF prima della sottoscrizione del terzo atto convenzionale e che alla sottoscrizione dello stesso atto partecipassero tutti i soci della società di progetto. Nel merito il NUVV, sotto il profilo economico-finanziario, esprimeva parere favorevole all'iniziativa considerando che l'investimento, così come dettagliato nel PEF presentato, presentava i parametri di sostenibilità richiesti; il nuovo PEF presentava la sussistenza delle condizioni di equilibrio, intesa quale capacità del progetto di generare flussi di cassa idonei a garantire la gestione degli impianti e, quindi, l'erogazione dei servizi oltre all'ammortamento dell'investimento. Sotto il profilo giuridico, riteneva condivisibile lo schema di terzo atto convenzionale che, pur mantenendo inalterato l'importo dell'opera a 2,258 Mln€ prevedeva, tra l'altro:

- la sostituzione del piano di traffico con quello redatto dalla società Area Engineering;
- la modifica della titolarità dei proventi da pedaggio dal concessionario al concedente;
- la diminuzione dei ricavi da pedaggio a favore del concessionario per 6,7 Mld€;
- la fissazione di un nuovo canone di disponibilità da corrispondere al Concessionario parametrato ai nuovi ricavi da pedaggio previsti nel nuovo studio di traffico;
- l'eliminazione dell'originario canone di disponibilità pari a 29 Mln€ all'anno per 15 anni;
- l'accentuazione del rischio di disponibilità in capo al concessionario;
- un aumento del contributo in conto costruzione a carico della Regione Veneto pari a 300 Mln€.

Con la deliberazione n. 21/CR del 7.3.2017, la Giunta Regionale del Veneto, visto il nuovo studio dei flussi di traffico redatto dalla società Area Engineering, preso atto dei pareri resi (parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia prot. n. 86798 del 3.3.2017 – parere dell'Avvocatura regionale prot. n. 89236 del 6.3.2017 – parere dell'avv. V.L. prot. n. 85536 del 2.3.2017 – parere dell'avv. B.B. prot. n. 86026 del 2.3.2017 – parere della Prof.ssa V.V. prot. n. 88431 del 6.3.2017 – parere dell'avv. C.F. prot. n. 90945 del 6.3.2017) prendeva atto, condividendone le motivazioni, del parere del NUVV datato 6.3.2017 e disponeva di trasmettere tutti gli atti al Consiglio Regionale per l'approvazione di quelli di propria competenza.

Con nota acquisita al prot. n. 70786/2017 il Commissario Straordinario per l'Alta Sorveglianza inoltrava la delibera di Giunta della Regione Veneto n. 708 del 16.3.2017 che approvava il nuovo schema di atto convenzionale con la rimodulazione del relativo Piano Economico e Finanziario unitamente agli allegati.

Nell'ambito dell'istruttoria regionale, la seconda Commissione del Consiglio Regionale, in data 4.4.2017 esprimeva il parere n. 181 sulla deliberazione n. 21/CR del 7.3.2017 ad esito favorevole con “alcune raccomandazioni”. Rispetto alle tematiche rilevate dalla seconda Commissione consigliare gli atti venivano ulteriormente affinati prevedendo:

- la dilazione dell'ulteriore contributo pubblico in conto costruzione pari a 300 Mln€ in due anni, anziché in un'unica soluzione, con il pagamento della prima trince non prima del termine previsto per la conclusione del contratto di finanziamento del bond da parte del Concessionario;
- l'intensificazione del rischio di disponibilità in capo al concessionario mediante la fissazione di standard qualitativi nell'erogazione del servizio, assistito da meccanismi sanzionatori più pesanti da un punto di vista economico, a valere sul canone di disponibilità.

Considerato che il nuovo prospettato assetto convenzionale prevedeva che le tariffe fossero introitate da parte della Regione Veneto e non più dal Concessionario, la società Area Engineering predisponendo una nota integrativa allo studio di traffico, acquistata dalla Regione al prot. n. 178479 del 8.5.2017, con la quale riconsiderava il meccanismo di adeguamento tariffario, escludendo in toto l'effetto dell'adeguamento derivante dagli indici di qualità dell'infrastruttura, assumendo una posizione ancora più conservativa. Tale nuova valutazione ha portato anche alla riduzione delle assunzioni di crescita inflattiva dopo i primi dieci anni di esercizio: dal 2,5% all'1,5% dopo i primi dieci anni di esercizio, dal 2,0% allo 0,9% dal 2030 al 2040 e dal 2,0% allo 0,5% per la rimanente durata della concessione. Veniva, quindi, aggiornata la stima dei flussi di traffico con la conseguente rideterminazione degli introiti previsti durante il periodo della concessione (2020-2059) in € 10.124.698.612 escluso imposte (stima ricavi a tariffa costante) ed in € 12.726.366.827 escluso imposte (stima ricavi con adeguamento tariffario). Per il calcolo dei ricavi da tariffa veniva eliminata l'esenzione tariffaria prevista dalla precedente concessione e veniva applicata una riduzione tariffaria del -22,8% per i veicoli leggeri (pedaggio applicato 0,1683 €/km compreso IVA) e del -15,7% per i veicoli pesanti (pedaggio applicato 0,2014 €/km compreso IVA).

L'esame delle raccomandazioni e delle questioni correlate, avanzate dalla seconda Commissione consiliare, venivano approfondite dal NUVV che, con riferimento alla versione definitiva dello schema di terzo atto convenzionale, esprimeva, in data 15.5.2017, parere favorevole ritenendo che il terzo atto convenzionale nella sua versione finale fosse *“la miglior soluzione tecnica, economica e finanziaria allo stato praticabile e possibile che supera le criticità del precedente atto sottoscritto nel 2013 tra il Commissario delegato concedente e il Concessionario, evidenziate sia dalla Corte dei Conti che dall'ANAC, pur rimanendo nell'alveo della convenzione originaria”*. Veniva prescritta la preventiva asseverazione del piano economico e finanziario allegato al terzo atto convenzionale da sottoscrivere.

Con la deliberazione n. 708 del 16.5.2017, la Giunta Regionale del Veneto, approvava lo schema di terzo atto convenzionale in sostituzione dell'originaria convenzione e del suo atto aggiuntivo, determinava le tariffe di pedaggio applicate all'utenza per l'anno 2020 in € 0,1683/km per i veicoli leggeri ed in € 0,3014/km per i veicoli pesanti, con riserva di apportare eventuali successivi aggiornamenti, disponeva, per il tramite del Commissario Straordinario per l'Alta Vigilanza, la trasmissione degli atti all'ANAC al fine di consentire modifiche prima della stipula dell'atto stesso nonché le necessarie interlocuzioni, disponeva la trasmissione degli atti alla Corte dei Conti anche al fine di acquisire eventuali valutazioni, differiva la stipula del terzo atto convenzionale per un congruo termine, utile per i soggetti controllori ad esprimere le loro eventuali valutazioni.

Il Commissario Straordinario per l'Alta Vigilanza, con nota prot. n. 198145 del 19.5.2017 trasmetteva gli atti all'Autorità e, con nota prot. n. 198146 del 19.5.2017, trasmetteva gli atti alla Corte dei Conti.

Con successiva deliberazione n. 780 del 29.5.2017, la Giunta Regionale del Veneto, considerata l'indeterminatezza del termine dilatorio precedentemente disposto per la sottoscrizione del nuovo atto convenzionale, in quanto rimesso alla facoltà dell'ANAC e della Corte dei Conti, valutati gli effetti di un possibile blocco in conseguenza del prolungarsi dei termini per la stipula dell'atto convenzionale, ritenuto urgente e non ulteriormente differibile la stipula dell'atto convenzionale nell'interesse pubblico

della Regione Veneto, preso atto dell'intervenuta trasmissione degli atti sia all'ANAC che alla Corte dei Conti, disponeva di procedere senza indugio alla sottoscrizione dell'atto convenzionale approvato.

Terzo Atto Convenzionale del 29.5.2017 - Con nota acquisita al prot. n. 91550/2017, il Segretario Generale della Regione Veneto inoltra la Delibera della Giunta Regionale Veneto n. 780 del 29.5.2017 ed il Terzo Atto Convenzionale sottoscritto in pari data unitamente ad una relazione illustrativa.

Il Terzo Atto Convenzionale della Superstrada Pedemontana Veneta, sostituiva integralmente la convenzione originaria del 2009 e l'atto aggiuntivo del 2013, dettando una disciplina completa e coordinata di disposizioni contrattuali. La soluzione contemplata nel Terzo Atto Convenzionale dal punto di vista tecnico, giuridico ed economico-finanziario prevedeva:

- nessuna variazione all'importo complessivo dell'opera, fissato a 2.258 Mln€ secondo il quadro economico riportato nell'allegato A al contratto, unitamente allo stato della progettazione e dei relativi provvedimenti di approvazione, come di seguito sintetizzato:

PROGETTO ESECUTIVO			
LOTTO	TRATTA	IMPORTO	DATA APPROVAZIONE
1	A (dal km 4+557,77 al km 0+250)	45.799.806,95	23.12.2013
	B (dal km 0+250 al km 9+756)	179.171.729,17	23.12.2013 approvazione esecutivo 12.2.2016 approvazione definitivo in variante 05.07.2016 approvazione esecutivo in variante
	C (dal km 9+756 al km 23+600)	521.436.136,69	23.12.2013 approvazione esecutivo 4.11.2016 approvazione definitivo in variante 19.12.2016 approvazione esecutivo in variante
	D (finestra galleria Malo)	2.366.051,25	23.12.2013 approvazione esecutivo 20.01.2016 approvazione esecutivo in variante 08.07.2016 nota Commissario Delegato
TOT. LOTTO 1		748.773.724,06	
2	A (dal km 23+600 al km 29+300)	104.521.003,64	10.8.2011 – approvazione esecutivo 15.11.2013 – 1^ Variante 23.12.2013 – Rev. Quadro Economico
	B (dal km 29+300 al km 38+700)	142.917.797,73	23.12.2013 approvazione esecutivo
	C (dal km 38+700 al km 47+083)	124.984.914,63	7.3.2012 – Progetto esecutivo 15.11.2013 – 1^ variante 23.12.2013 – Rev. Quadro Economico
	D (dal km 47+083 al km	102.296.764,15	23.12.2013 approvazione esecutivo

	52+100)		4.11.2016 approvazione definitivo in variante 19.12.2016 approvazione esecutivo in variante
TOT. LOTTO 2		474.720.480,15	
3	A (dal km 52+100 al km 53+900)	16.834.089,74	23.12.2013 20.9.2016 approvazione esecutivo in variante
	B (dal km 53+900 al km 74+075)	218.933.952,15	23.12.2013
	C (dal km 74+075 al km 75+625)	27.095.467,96	23.12.2013 approvazione esecutivo 12.12.2016 approvazione definitivo in variante 19.12.2016 integrazione esecutivo in variante
	D (dal km 75+625 al km 87+700)	120.968.282,24	23.12.2013 approvazione esecutivo
	E (dal km 87+700 al km 90+200)	76.233.677,31	23.12.2013 approvazione esecutivo 12.12.2016 approvazione definitivo in variante
	F (dal km 54+755 al km 55+494 – svincolo Riese Pio X)	10.210.973,55	23.12.2013 approvazione esecutivo
	G (viabilità di collegamento svincoli di Mussolente-Loria e Montebelluna-Volpago)	3.548.716,48	23.12.2013 approvazione esecutivo
TOT. LOTTO 3		473.825.159,43	
TOTALE (Lavori+Sicurezza)		1.697.319.363,64	
SOMME A DISPOSIZIONE		560.680.636,36	
TOTALE COMPLESSIVO		2.258.000.000,00	

2. l'incremento del contributo pubblico in conto costruzione da € 614.910.000,00 ad € 914.910.000,00 a carico della Regione Veneto, da erogarsi con le modalità disciplinate dall'art.20. Con delibera in data 16.5.2017, la Regione autorizzava la stipula di un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per un importo del capitale di prestito di 300 Mln€ oltre interessi sul capitale che da una stima effettuata dalla Regione stessa ammontano a 150,645 Mln€;

3. l'adozione di un nuovo piano economico finanziario contenente un nuovo cronoprogramma dell'investimento, un nuovo piano di gestione dell'infrastruttura, una differente tariffazione ed una nuova stima del volumi di traffico come disciplinato dall'art. 10 e dagli allegati B e C;
4. l'individuazione di nuove tariffe di pedaggio stabilite dal Concedente con l'annullamento delle esenzioni ed agevolazioni previste per i residenti dalla precedente convenzione come disciplinato dall'art. 8;
5. la rinuncia del Concessionario agli introiti derivanti dalla fruizione dell'infrastruttura (pedaggi) ed il trasferimento della loro titolarità al Concedente, divenendo propria entrata patrimoniale, con l'acquisizione per la Regione Veneto della potestà di agire sulla leva tariffaria ai sensi della l.r. n. 15/2002, come disciplinato dall'art. 21;
6. la remunerazione del Concessionario mediante la corresponsione di un canone di disponibilità annuale rideterminato (in sostituzione dell'originario canone di disponibilità) quale unico corrispettivo per la messa a disposizione della superstrada e, quindi, all'effettiva disponibilità dell'infrastruttura, calcolato principalmente sulla base delle entrate derivanti dai ricavi da pedaggio previsti nel nuovo studio di traffico commissionato dalla Regione Veneto (adottato in sostituzione del precedente piano di traffico), come disciplinato dall'art. 21;
7. l'intensificazione del rischio di disponibilità in capo al Concessionario mediante la fissazione di standard tecnici e funzionali nell'erogazione del servizio (garantire la disponibilità dell'opera), assistito da meccanismi sanzionatori a valere sul canone di disponibilità come disciplinato dall'art. 18 e dall'allegato E-Disciplinare per l'applicazione di sanzioni e penali- contenente il dettaglio per il calcolo degli indicatori di qualità, le modalità ed i limiti di applicazione delle sanzioni, le modalità e i limiti di applicazione delle penali per le fattispecie relative all'esecuzione;
8. l'eliminazione della garanzia di ricavo minimo garantito, previsto nell'atto aggiuntivo alla convenzione sottoscritto nell'anno 2013, da ritenersi sostituito con la corresponsione del canone di disponibilità;
9. l'introduzione di strumenti idonei a rendere più stringente la disciplina dei doveri del Concessionario, con particolare riferimento al tempo dell'adempimento delle sue prestazioni, come ad esempio il termine per il conseguimento del *closing* finanziario allo scadere del quale è prevista la decadenza della concessione come disciplinato dagli artt. 23 e 24 e le penali per il mancato rispetto dei tempi di pagamento delle indennità di esproprio agli esproprianti;
10. la definizione chiara e puntuale della suddivisione dei rischi con l'assunzione da parte del Concessionario dei rischi di costruzione e di disponibilità, con riferimento al quale è stato previsto un inasprimento delle sanzioni e delle penali fino alla decurtazione del canone di disponibilità fino al 15% del suo valore annuale in caso di mancato rispetto degli standard previsti;
11. l'introduzione di una più stringente disciplina dei doveri del Concessionario in materia di esproprio come disciplinato dall'art. 15.
12. la definizione puntuale della disciplina degli istituti della decadenza, della risoluzione e del recesso, a maggior tutela per il concedente.

Dal nuovo Piano Economico Finanziario (allegato B) allegato alla nuova convenzione possono desumersi i seguenti elementi principali del progetto:

- | | |
|-------------------------------------|--------------------------------------|
| 1) costi complessivi di costruzione | € 2.258 Mln (IVA esclusa) |
| 4) durata del progetto | fino al 11.9.2020 per la costruzione |

39 anni di gestione

- 2) contributo pubblico € 244,910+IVA Mln contributo originario
€ 370,00 Mln aggiuntivi di cui al DM 268/2013;
€ 300,00 Mln aggiuntivi erogati dalla Regione Veneto con mutuo CDP;
€ 12.108.674.434+IVA di canone di disponibilità erogato annualmente per ogni anno di gestione
- 3) stime relative ai volumi di traffico futuri basati sui valori riportati nello studio commissionato dalla Regione Veneto Concedente alla società indipendente Area Engineering nell'anno 2017 e fatto proprio dal Concessionario (allegato F);
- 4) ricavi dal pagamento del pedaggio con tariffe differenziate per veicoli leggeri e pesanti senza alcuna esenzione per residenti nei comuni limitrofi di esclusiva competenza del Concedente e non più del Concessionario (rimodulati rispetto alla convenzione originaria ed all'atto aggiuntivo). E' stata prevista una riduzione tariffaria del -22,8% per i veicoli leggeri (pedaggio applicato 0,1683 €/km compreso IVA) e del -15,7% per i veicoli pesanti (pedaggio applicato 0,2014 €/km compreso IVA);
- 5) riconsegna dell'infrastruttura alla Regione alla conclusione del periodo di gestione.

I costi per la realizzazione del progetto, pari ad 2.258 Mln€ al netto dell'IVA, sono da finanziare mediante le sottoelencate fonti di finanziamento:

- un contributo pubblico in conto costruzione di € 914.910.000,00, con erogazione in fase di costruzione per SAL, fino ad esaurimento del contributo stesso quanto al finanziamento statale già assentito di € 614,910, e con l'ulteriore erogazione del contributo regionale di 300 Mln€ erogato quanto a 140 Mln€ al 29.3.2018 e 160 Mln€ a 31.1.2019;
- 430 Mln€ di apporto di capitale proprio (*equity*) versato in funzione dell'utilizzo del finanziamento "senior";
- 250 Mln€ finanziamento subordinato "*mezzanine*" (ricorrendo al mercato obbligazionario), con erogazione dell'importo al *closing* finanziario;
- 1.150 Mln€ finanziamento senior (*project bond*), con erogazione dell'importo al *closing* finanziario;
- 300 Mln€ finanziamento IVA di tipo bancario, con erogazione in funzione del credito IVA maturato sui SAL.

Tra i ricavi, nel nuovo Piano Economico e Finanziario ed in linea con le modifiche all'assetto del nuovo Atto Convenzionale, non trovano indicazione i ricavi attesi da pedaggio che sono divenuti di esclusiva competenza del Concedente e costituiscono la sua entrata patrimoniale. Essi verranno riscossi dal Concessionario, senza il riconoscimento di alcun aggio, in qualità di mandatario con rappresentanza del Concedente; i proventi verranno gestiti tramite un c/c bancario dedicato denominato "Conto Pedaggi".

A fronte della rinuncia ai pedaggi, al Concessionario è corrisposto dal Concedente un "canone di disponibilità" quale corrispettivo per la messa a disposizione della Superstrada (Art. 21 Terzo Atto Convenzionale), con avvio dall'entrata in esercizio dell'intera infrastruttura.

Il canone di disponibilità è stato individuato per il 2020 in € 153.946.814,27 + IVA, aggiornato automaticamente annualmente in ragione sia di un coefficiente di adeguamento all'inflazione che di un

tasso di crescita percentualmente definito per ciascun anno di gestione, secondo la formula matematica riportata nell'allegato G alla convenzione.

Inoltre, qualora il volume di traffico annuo registrato in termini di veicoli equivalenti (intendendo con veicoli equivalenti la somma dei veicoli pesanti moltiplicata per 2,5 e dei veicoli leggeri) fosse superiore ai veicoli equivalenti annui calcolata secondo le stime di traffico veicolare calcolata dal Concedente (come stabilita nell'allegato F al contratto) è previsto un ulteriore incremento del canone di disponibilità secondo la formula matematica riportata nell'allegato G alla convenzione a titolo di compensazione per maggiori oneri di manutenzione.

Nel nuovo impianto convenzionale la stima dei ricavi, divenuti oggi di esclusiva competenza della Regione Veneto, è stata condotta sulla scorta delle stime di traffico commissionate dalla stessa Regione alla società esterna Area Engineering.

Dal cronoprogramma lavori allegato alla convenzione (allegato C) risulta la durata di 2308 giorni per l'esecuzione dei lavori di cui:

- Lotto 1A dal km -4+557 al km 0+250	inizio lavori al 11.4.2014	(durata 1233)
- Lotto 1B dal km 0+050 al km 9+756	inizio lavori al 11.4.2014	(durata 1233)
- Lotto 1C dal km 9+756 al km 23+600	inizio lavori al 11.4.2014	(durata 1677)
- Lotto 1D	inizio lavori al 11.4.2014	(durata 1494)
- Lotto 2A dal km 23+600 al km 29+300	inizio lavori al 10.11.2011	(durata 1603)
- Lotto 2B dal km 29+300 al km 38+700	inizio lavori al 11.4.2014	(durata 1494)
- Lotto 2C dal km 38+700 al km 47+083	inizio lavori al 4.2.2013	(durata 1803)
- Lotto 2D dal km 47+083 al km 52+100	inizio lavori al 11.4.2014	(durata 1494)
- Lotto 3A dal km 52+100 al km 53+900	inizio lavori al 21.10.2014	(durata 1357)
- Lotto 3B dal km 53+900 al km 74+075	inizio lavori al 21.10.2014	(durata 1357)
- Lotto 3C dal km 74+075 al km 75+625	inizio lavori al 9.10.2015	(durata 1104)
- Lotto 3D dal km 75+625 al km 87+700	inizio lavori al 9.10.2015	(durata 1104)
- Lotto 3E dal km 87+700 al km 90+200	inizio lavori al 9.10.2015	(durata 1104)
- Lotto 3F dal km 54+755 al km 55+494	inizio lavori al 21.10.2014	(durata 1357)
- Lotto 3G viabilità collegamento	inizio lavori al 1.9.2017	(durata 609)
- Eliminazione P.L. Comune di Montebelluna	inizio lavori al 1.9.2017	(durata 239)

Evidenzia la Regione che l'originaria convenzione a tariffa e canone integrativo avrebbe determinato una propria esposizione finanziaria di circa 14 Mld€ per effetto dei meccanismi di riequilibrio triennali del Piano Economico e Finanziario previsti dalla vecchia convenzione, da doversi basare su stime di traffico più realistiche. Infatti, sulla scorta della convenzione originaria, così come aggiornata con l'atto aggiuntivo del 2013, potevano essere stimati:

- ricavi da pedaggio per il Concessionario (stima flusso di traffico originario e PEF 2013) € 22.347.627.000
- ricavi da tariffa per il Concessionario (stima flusso di traffico 2017) € 11.019.577.685
- integrazione ricavi per il Concessionario a carico della Regione (meccanismi di riequilibrio triennali su stime più realistiche) (-) € 11.328.049.315
- canone di disponibilità integrativo (netto IVA (-) € 436.007.250
- IVA su integrazione ricavi a carico della Regione (22%) (-) € 2.492.170.849
- IVA su canone di disponibilità (22%) (-) € 95.921.595

Totale esposizione finanziaria presunta per la Regione Veneto (-) € 14.352.149.009

Invece, con il nuovo assetto convenzionale a totale canone di disponibilità si conseguirebbe un vantaggio economico per la Regione Veneto pari a circa 167 Mln€. Infatti, sulla scorta della nuova convenzione, potevano essere stimati:

- ricavi da pedaggio per la Regione (stima flusso di traffico 2017) € 12.726.366.827
- canoni di disponibilità per il concessionario a carico della Regione (-) € 12.108.674.434
- saldo IVA da versare all'erario a carico della Regione (22%) (differenza tra IVA su ricavi ed IVA sui canoni di disponibilità) (-) € 135.892.326

Saldo parziale per la Regione Veneto € 617.692.393

- ulteriore contributo in conto costruzione a carico della Regione (mutuo CDP) (-) € 300.000.000

- stima degli interessi su mutuo CDP (-) € 150.645.000

Saldo finale presunto per la Regione Veneto € 167.047.393

Invero, per i primi nove anni della convenzione risulterebbe stimato uno sbilanciamento a sfavore della Regione Veneto tra ricavi da tariffa e canone di disponibilità che, dal decimo anno, invece, assumerebbe un valore positivo a vantaggio per la Regione stessa.

Evidenzia, infine, la Regione che le modifiche introdotte hanno mantenuto inalterata l'allocazione dei rischi così come previsti nella convenzione originaria e nel suo atto aggiuntivo, definendo con chiarezza che il rischio di costruzione e il rischio di disponibilità fossero assunti da parte del Concessionario, mentre il rischio di domanda da parte del Concedente Regione Veneto. Inoltre, con riferimento al cd. rischio finanziario lo stesso nella precedente convenzione era solo teoricamente a carico del Concessionario non avendo la convenzione stessa previsto alcun meccanismo risolutorio o sanzionatorio; una eventuale mancata finanziabilità dell'opera, derivante dalla riduzione dei volumi di traffico, rendeva peraltro incerta la responsabilità del Concessionario attesa l'incombenza del relativo rischio sul Concedente. Con il nuovo atto convenzionale, invece, è stato posto a carico del concessionario il rischio finanziario avendo previsto un termine entro il quale il Concessionario stesso dovrà concludere il *closing* finanziario, pena la decadenza della concessione.

Con successive note acquisite al prot. n. 100804/2017 e n. 110148/2017 il Commissario Straordinario inoltra un aggiornamento sullo sviluppo del terzo atto convenzionale. Infine, con nota acquisita al prot. n. 112317/2017 il Commissario Straordinario inoltra i seguenti documenti:

- protocollo operativo per il monitoraggio della procedura espropriativa;
- piano pagamenti espropri aggiornato dal Concessionario;
- protocollo operativo per il monitoraggio finanziario.

Ritenuto in diritto

Stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e nomina commissario delegato – Sulla dichiarazione dello stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei Comuni di Treviso e Vicenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 luglio 2009, successivamente prorogato fino al 31.12.2016, pur prendendo atto delle pronunce giurisprudenziali

intervenute, si ritengono condivisibili le argomentazioni addotte dal Tar Lazio in ordine all'assenza di motivazioni contenute nella dichiarazione dello stato emergenziale e nella sua proroga con disposizioni succedutesi nel tempo; tali argomentazioni appaiono, infatti, in linea con la determinazione n. 1 del 14.1.2014 dell'ex AVCP avente ad oggetto *“Ordinanze sindacali contingibili ed urgenti per motivi di sicurezza pubblica”*, che evidenzia come *“l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti da parte del sindaco, contenenti deroghe alla normativa sui lavori pubblici, incontra dei limiti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità tra il provvedimento e la situazione oggettiva considerata, dell'obbligo di motivazione, dell'indicazione del termine finale e delle specifiche disposizioni derogate”*.

Risulta, infatti, che il TAR Lazio, con sentenze n. 10184/2011 e n. 1140/2012, accertava l'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31.7.2009 di dichiarazione dello stato di emergenza e delle proroghe successivamente disposte nonché dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3802 del 15 agosto 2009 di nomina del commissario delegato all'emergenza e delle conseguenziali determinazioni assunte. Riteneva il Tar che i presupposti per la dichiarazione dello stato emergenziale – apparato motivazionale contenuto nel DPCM 31.7.2009 – inducevano a ritenere priva di dimostrato conforto giustificativo l'adozione del decreto presidenziale in parola. Ed ancora, che l'utilizzo di tale strumento andava ricondotto in un ambito di effettiva, quanto comprovabile, eccezionalità: sì da scongiurare la praticabilità di surrettizie scorciatoie esclusivamente preordinate a garantire l'inosservanza della legge, laddove quest'ultima venga “sterilizzata” dalla consentita derogabilità alle disposizioni di rango primario. A tale riguardo il Tar Lazio formulava l'auspicio che la competente Pubblica Autorità promanesse un forte segnale di discontinuità quanto all'uso intensivo – quanto, frequentemente, inappropriato – della decretazione d'urgenza in luogo di proseguire il percorso realizzativo dell'infrastruttura con un intervento commissariale *ex lege* 225/1992. Il Consiglio di Stato, con decreto inaudita altera parte prima e con ordinanze di sospensiva dopo, sospendeva, tuttavia, l'efficacia delle citate sentenze del Tar del Lazio che avevano dichiarato illegittima la dichiarazione dell'emergenza viaria nelle province di Vicenza e Treviso e la conseguente nomina governativa del Commissario straordinario all'emergenza. Il merito dei ricorsi proposti innanzi al Consiglio di Stato, tuttavia, non venivano discussi per la sopravvenienza di un accordo transattivo tra il Commissario e le parti con rinuncia del ricorso in appello da parte del Commissario stesso.

Successivamente, con decreto legge n. 59/2012, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2012, n. 100 nell'ambito delle disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile, venivano apportate modificazioni alla legge 24 febbraio 1992, n. 225 ed in particolare all'art. 5 in materia di stato di emergenza e potere di ordinanza. Dette modifiche hanno introdotto una limitazione all'uso della decretazione d'urgenza. Tuttavia, con successivo decreto legge n. 79/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 131, all'art. 6-ter è stato previsto che le modifiche introdotte dal decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100, all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, non erano applicabili alla gestione commissariale che opera in forza del DPCM 31.7.2009 e dei successivi DPCM 9.7.2010, 17.12.2010 e 13.12.2011, e della conseguente ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 15.8.2009, n. 3802.

Nell'ambito di ulteriori contenziosi proposti innanzi al Tar Lazio (RG n. 9983/2010 e RG n. 9985/2010), quest'ultimo, con le ordinanze nn. 6254 e 6255 del 21.6.2013, ha sospeso i giudizi e sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter del decreto legge n. 79/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 131. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 250/2014, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131.

Ciò posto, non può che accogliersi con favore l'intervenuta scadenza, senza ulteriori proroghe, del regime emergenziale precedentemente disposto per la gestione della procedura di realizzazione della Superstrada Pedemontana Veneta, con ricorso anche ad un regime derogatorio di norme di rango primario, e del subentro della Regione Veneto al Commissario straordinario governativo riconducendo la procedura stessa ad una gestione di tipo ordinario. Infatti, da subito la Regione, anche in considerazione dei rilievi formulati dall'Autorità con nota prot n. 131575/2016 ed a quanto rappresentato dalla Corte dei Conti in una sua autonoma istruttoria, ha avvertito la portata pregiudizievole per la stessa Regione e per il Ministero dell'Economia delle previsioni contenute nell'atto convenzionale sottoscritto, così come modificato con il 1° atto aggiuntivo, nonché la necessità di adottare una linea d'azione, a tutela dell'interesse pubblico, tesa ad addivenire a rilevanti modifiche della convenzione sottoscritta. Inoltre, la cessata struttura commissariale, è stata sostituita da un Board regionale composto da:

- Segretario Generale della Programmazione della Regione Veneto;
- Commissario Autorità Vigilante ex art. 20, d.l. n. 185/2008, convertito con l. n. 2/2009, individuato nella persona di un Vice Avvocato Generale dello Stato;
- Direttore della neo istituita Direzione di Progetto posta alla dirette dipendenze della Segreteria Generale della Regione che si dovrà occupare esclusivamente della gestione ordinaria dell'opera; detta Direzione è formata da un piccolo nucleo di dipendenti regionali con a capo un direttore tecnico individuato mediante avviso pubblico;
- Comitato scientifico ristretto composto da n. 5 soggetti di elevata competenza professionale in finanza di progetto nelle materie giuridiche, economiche e tecniche;

con conseguenti risparmi sulle spese di gestione. Solo il precedente responsabile unico del procedimento è stato confermato nell'incarico.

Procedimento concessorio - La concessione di costruzione e gestione della Superstrada a pedaggio "Pedemontana Veneta", a valle di una procedura di gara che ha manifestato elementi di criticità tra i quali la valutazione della proposta presentata dal promotore (ad es. la stima di flussi di traffico attesi), le modalità valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa presentata dai concorrenti diversi dal Promotore (ad es. la sostenibilità dei rispettivi piani economici e finanziari dipendenti dalla stima di ipotetici volumi di traffico rimessi alla libera determinazione degli offerenti), ha mostrato rilevanti limiti nella sua fase attuativa. Infatti, si è potuto constatare una complessiva gestione disfunzionale dell'intervento, caratterizzata da numerose modifiche apportate al progetto originario, dall'incremento dell'importo complessivo dell'intervento con riferimento al progetto esecutivo approvato, dal mancato rispetto dei termini contrattuali per i ritardi che si sono accumulati nella fase di realizzazione delle opere costruttive, dalla scarsa sostenibilità finanziaria dell'iniziativa così come prospettata, dal prevalente e crescente contributo pubblico a fondo perduto impiegato al fine di poter garantire la prosecuzione dei lavori. Si è potuto constatare, inoltre, l'introduzione di clausole contrattuali che hanno contribuito a limitare sempre più i rischi del Concessionario senza, tuttavia, porre la dovuta attenzione agli impatti futuri che la struttura del progetto e della concessione potevano indurre sui bilanci pubblici e sul bilancio regionale in particolare. Anche l'utilizzo dell'istituto del commissariamento, con le deroghe alle disposizioni legislative primarie, disposte con l'ordinanza per l'emergenza traffico e mobilità nelle Province di Treviso e Vicenza, più volte prorogato, non ha garantito il perseguimento di quell'interesse pubblico ad una sollecita progettazione e realizzazione delle opere, motivazione posta a base della decretazione d'emergenza. Peraltro, si è registrato un impiego crescente e prevalente di risorse pubbliche a fronte dell'impossibilità manifestata dal Concessionario di reperire sul mercato i finanziamenti necessari per la prosecuzione ed il completamento dell'opera, venendo meno i principi

che avevano condotto alla scelta del partenariato pubblico-privato quale procedura più idonea per la realizzazione dell'infrastruttura.

Solo di recente la Regione Veneto, subentrata alla gestione Commissariale scaduta, riportata la procedura nell'alveo di una gestione ordinaria, ha cercato di adottare alcuni correttivi alla convenzione al fine di facilitare il reperimento del finanziamento privato da parte del Concessionario e nel contempo tutelare il pubblico interesse, avuto riguardo all'integrità della finanza pubblica ed al completamento dell'opera.

Le valutazioni poste a base delle scelte operate dalla Regione sono scaturite dall'esigenza di pervenire al completamento dell'opera che si trovava in corso di realizzazione con una percentuale di avanzamento tale da non potersi interrompere, di evitare un possibile scioglimento del rapporto contrattuale che non garantiva il completamento dell'opera se non attraverso l'indizione di una nuova gara, difficilmente gestibile per la dimensione del progetto già in avanzata fase di realizzazione, di non esporre la Regione, in caso di recesso, ad un contenzioso in ordine al pagamento di ingenti somme al Concessionario, di modificare i vincoli imposti dalle clausole contrattuali già sottoscritte al fine di conseguire una maggiore tutela per la Regione stessa. Infatti, la struttura contrattuale esistente, basata su un progetto assistito da una garanzia di ricavo minimo, esponeva la Regione Veneto al rischio indeterminato di dover procedere alla revisione degli importi contrattuali per il riequilibrio del piano economico e finanziario, anche al fine di non indurre in Concessionario a recedere dal contratto; peraltro, l'incertezza della stima dei flussi di cassa non dava sufficienti garanzie agli investitori di vedersi remunerato il proprio capitale investito così come non consentiva al Concedente una concreta valutazione dell'impatto futuro sui bilanci pubblici degli effetti della convenzione. L'inadempimento del Concessionario in ordine al mancato *closing* finanziario, anche se non specificatamente sanzionato da vigenti disposizioni contrattuali, che aveva rappresentato uno dei principali motivi di rallentamento della produzione di cantiere e di ritardi nella liquidazione degli espropri, anch'essi non sanzionati contrattualmente, ha costituito la leva utilizzata dalla Regione nei confronti del Concessionario per correggere la concessione.

La scelta adottata dalla Regione Veneto è stata quella di addivenire alla stesura di una nova convenzione, in sostituzione della precedente, così come modificata con l'atto aggiuntivo del 2013; in data 29.5.2017 è stato sottoscritto il cd. Terzo Atto Convenzionale.

Terzo Atto Convenzionale del 29.5.2017- Con riferimento al nuovo atto convenzionale occorre, tuttavia, valutare se le modifiche introdotte abbiano comportato una modificazione della qualificazione giuridica del rapporto di concessione ovvero se possano qualificarsi come modifiche sostanziali tali da presentare profili di incompatibilità con le norme in materia di appalti e concessioni. Inoltre, non può essere trascurata un'ulteriore valutazione ovvero se le nuove condizioni contrattuali, diverse rispetto a quelle previste nella fase di gara, potevano comportare una diversa apertura del mercato se fossero state conosciute fin dall'inizio.

In ordine alla valutazione circa la legittimità giuridica della modifica della concessione deve riscontrarsi che le modifiche apportate alla convenzione attengono principalmente alla diversa modalità di remunerazione del Concessionario.

La convenzione originaria, sottoscritta in data 21.10.2009, prevedeva quali fonti e modalità di remunerazione del Concessionario:

- il contributo pubblico fisso in conto costruzione da corrispondersi a SAL e stabilito, a seguito dei ribassi ottenuti in sede di gara, in € 173.671.875+IVA;
- una canone di disponibilità da corrispondersi in rate semestrali anticipate per 30 anni, soggetto ad un meccanismo di conguaglio fino al suo annullamento nel caso di proventi da tariffa superiori alle stime, stabilito in € 14.533.575 annui;

- tariffe da pedaggio riscosse dal Concessionario;
- altri introiti derivati dalla gestione diretta e/o tramite terzi (aree di servizio, attraversamenti, occupazioni di suolo, trasporti eccezionali, etc.).

Successivamente, con l'atto aggiuntivo, sottoscritto in data 18.12.2013, veniva:

- approvato un nuovo piano economico e finanziario;
- aumentato fino a € 614.910.000,00 il contributo pubblico fisso in conto costruzione da corrispondersi sempre a SAL ma a copertura integrale di ciascun SAL, fino ad esaurimento dell'intera somma allocata;
- modificato il metodo di pagamento del canone di disponibilità prevedendo la corresponsione in 30 rate semestrali anziché in 60, mantenendo comunque fisso l'importo totale in € 436.007.250;
- introdotta una disciplina contenente previsioni ulteriori e stringenti in tema di penali in corso di esecuzione ed in fase di erogazione del servizio da parte del Concessionario.

Con il Terzo Atto Convenzionale, la remunerazione del concessionario viene stabilita esclusivamente attraverso il contributo in conto costruzione ed il canone di disponibilità - opportunamente integrati - (oltre alle altre minori entrate che sono rimaste pressoché invariate), escludendo, quindi, i proventi da tariffa che con il nuovo atto convenzionale sono divenuti di esclusiva spettanza della Regione Veneto.

In particolare il Terzo Atto Convenzionale ha previsto:

- un aumento del contributo pubblico fisso in conto costruzione di 300 Mln€, ritenuto necessario a fornire una immediata iniezione di liquidità;
- una remunerazione esclusiva del Concessionario mediante il solo canone di disponibilità da determinarsi in funzione dei flussi di traffico desumibili da nuovi ed aggiornati studi, per remunerare i costi di gestione nonché l'ammortamento dell'investimento per la realizzazione dell'opera;
- la spettanza al Concedente pubblico dei ricavi delle tariffe da pedaggio, prima attribuite al Concessionario;
- l'intensificazione in capo al Concessionario dei rischi di disponibilità.

Deve ritenersi che la modifica della modalità di remunerazione del Concessionario, così come introdotta dalla Regione Veneto, vada letta in una positiva prospettiva di contribuire ad un chiaro equilibrio dell'allocazione dei rischi nell'ambito del rapporto concessorio esistente. Infatti, l'Autorità, alla luce delle disposizioni contenute nell'atto di concessione del 2009 e delle modifiche intervenute con l'atto aggiuntivo del 2013 aveva ritenuto che il complesso delle norme contrattuali avevano inciso su una corretta allocazione dei rischi tra pubblico e privato; in particolare, le modifiche apportate alla convenzione ed al piano economico finanziario avevano inciso, ferme restando le altre condizioni, sul trasferimento del rischio legato alla gestione dell'opera dal Concessionario al Concedente, venendo meno, quindi, l'adempimento alla Decisione Eurostat 2004, richiamato nell'art. 3, co. 15-ter del d.lgs. n. 163/2006 e s.m., che prevede il trasferimento sul Concessionario di almeno due rischi a scelta tra il rischio di costruzione, di domanda e di disponibilità affinché un'operazione possa essere considerata di *project financing* e non di appalto.

Era emerso, infatti, unitamente all'incremento dei costi del progetto e dei tempi di realizzazione dello stesso, l'esplicita previsione dell'istituto della revisione della convenzione, in dipendenza della modifica delle condizioni di mercato, avuto riguardo ai volumi di traffico assunti a base del piano economico e finanziario (si ricorda incrementati del 23% rispetto alla stima del promotore su esplicita richiesta del NUVV regionale e mai rivalutati anche in occasione della sottoscrizione del 1° atto aggiuntivo), contenuta all'art. 8 la convenzione, connessa all'obbligo di revisione del contratto "al fine di valutare le eventuali modifiche a favore del Concedente ovvero del Concessionario", introdotto con l'atto

aggiuntivo del 2013 (art.8-bis ed allegato 2). Ciò aveva posto a carico del Concedente il rischio di domanda (cd. "rischio traffico"), con l'aggravante che le previsioni di traffico contenute nel PEF sono poi risultate sovrastimate e che il Concedente stesso non appariva indenne rispetto agli altri due rischi (costruzione e disponibilità). Era stato aumentato, infatti, il contributo del Concedente in conto costruzione, lo stesso aveva rappresentato la principale fonte di finanziamento dei lavori fino a quel momento realizzati dal Concessionario. Peraltro, il Concessionario, non riuscendo a reperire la restante quota del capitale necessario per l'esecuzione dell'opera, atteso che i potenziali finanziatori avevano formulato differenti valutazioni (inferiori) sui volumi di traffico atteso e, quindi, sui proventi di esercizio necessari a remunerare i capitali reperiti sul mercato, non era stato in grado di proseguire i lavori e, quindi, il completamento dell'infrastruttura.

La Regione, invece, per effetto dei meccanismi di riequilibrio triennale del PEF previsti dalla convenzione, ricorrendone le condizioni, avrebbe dovuto fare ricorso, in via quasi esclusiva, all'utilizzo della leva di tipo finanziario (rispetto al prolungamento della durata della convenzione ovvero all'aumento delle tariffe) con una sua conseguente ulteriore esposizione finanziaria elevata ed incerta, facendo venire meno tutti i vantaggi attesi dall'utilizzo della finanza di progetto quale strumento ritenuto idoneo per la realizzazione della Superstrada Pedemontana Veneta. La leva finanziaria da parte della Regione rappresentava, infatti, l'unica vera alternativa per il mantenimento in equilibrio il PEF; l'utilizzo dell'istituto del recesso, al mancato raggiungimento dell'accordo tra le parti in ordine al riequilibrio del PEF, non appariva realisticamente praticabile da parte dell'Amministrazione Concedente (anche nell'ipotesi di dover ripagare il Concessionario). Tuttavia, la quantità teorica della leva finanziaria necessaria a mantenere in equilibrio il PEF per tutta la durata della concessione, oggi stimata in circa 14 Mld€, alla luce di più realistiche stime di traffico, è stata ritenuta pregiudizievole per la finanza pubblica ai fini di una complessiva sostenibilità dell'operazione.

Pertanto, in linea con quanto affermato in precedenza, la modifica circa la remunerazione del Concessionario, introdotta con il Terzo Atto Convenzionale, non si ritiene incidente sulla precedente allocazione del rischio di domanda che, oggi senza alcuna ambiguità, risulta allocato sul Concedente. Peraltro, a vantaggio della Regione Veneto, le tariffe dei pedaggi che prima erano di spettanza del Concessionario sono state trasferite alla Regione stessa, divenendone entrata patrimoniale della stessa, con un conseguente vantaggio economico teorico stimato in 167 Mln€ per tutta la durata della concessione.

Ciò posto, affinché il contratto possa essere giuridicamente qualificato contratto di concessione, in adempimento alla Decisione Eurostat 11.2.2004, occorre analizzare se gli ulteriori due rischi, di costruzione e di disponibilità, siano oggi concretamente allocati esclusivamente in capo al Concessionario.

Quanto al rischio di costruzione, al netto delle modifiche che sono intervenute in fase di redazione del progetto esecutivo, riferite all'aumento del costo del progetto ed ai tempi di realizzazione, con il Terzo Atto Convenzionale non è stato modificato l'importo del progetto mentre, appare essersi modificato il termine di ultimazione dei lavori, slittato al 30.9.2020 rispetto al termine del 31.12.2018 previsto dalla precedente convenzione.

Rileva in merito la Regione Veneto che, rispetto alla precedente convenzione, che prevedeva la chiusura dei lavori al 31.12.2018, la durata dei due periodi di esecuzione e gestione sono rimasti invariati; sono cambiate, invece, le date di scadenza a seguito della diversa data di consegna avendo il Commissario governativo effettuato più consegne parziali sino al 9.10.2015. Pertanto, il nuovo termine è stato rimodulato ai sensi dell'art. 25-ter del primo atto aggiuntivo nella prima occasione utile; conseguentemente, anche il periodo di gestione dell'opera, di medesima durata di 39 anni, è stato

traslato in avanti in relazione alla nuova ultimazione dei lavori, ai sensi dell'art. 18 della convenzione del 2009.

In merito, affinché il rischio di costruzione possa ritenersi concretamente allocato in capo al Concessionario, lo slittamento al 30.9.2020 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 ed una durata della gestione di 39 anni. La durata della concessione ed 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 18.12.2013. Infatti, quest'ultimo, richiamando un nuovo cronoprogramma redatto in relazione ad un nuovo piano economico e finanziario, ha previsto al 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 il progetti esecutivi del predetti lotti sono stati approvati in data 23.12.2013 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. E' pur vero che ai sensi dell'art. 154, co. 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 nelle memorie prodotte, 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 30.9.2020 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 allocazione del rischio di costruzione in capo al Concessionario.

Per quanto attiene al rischio di disponibilità ovvero la capacità di erogare le prestazioni contrattuali pattuite sia per volume che per standard di qualità, al netto delle modifiche che sono intervenute con la sottoscrizione dell'atto aggiuntivo alla concessione del 18.12.2013, con il Terzo Atto Convenzionale sono state implementate le disposizioni contrattuali che hanno disciplinato gli obblighi del Concessionario nonché le sanzioni e le penali da applicare nel caso di inadempimento del Concessionario stesso, fino alla decurtazione del canone di disponibilità fino al 15% (rispetto alla precedente previsione del 10%) del suo valore annuale in caso di mancato rispetto degli standard previsti. Il nuovo impianto contrattuale deve ritenersi sufficientemente rispondente all'esigenza che il rischio di disponibilità sia allocato sul Concessionario; tuttavia, è nella fase di gestione che dovranno concretamente trovare applicazione le disposizioni contrattuali pattuite a tutela dell'interesse pubblico nella fruizione dell'infrastruttura con l'implementazione di adeguate misure di monitoraggio e controllo che allo stato non appaiono note.

Dal punto di vista finanziario, con il Terzo Atto Convenzionale, oltre alla previsione di un contributo in conto esercizio, rideterminato attraverso la corresponsione al Concessionario di un "canone di disponibilità", si riscontra anche l'aumento del contributo pubblico in conto costruzione e la previsione contrattuale di un termine ultimo entro il quale il Concessionario stesso dovrà concludere il *closing* finanziario, per la quota di finanziamento di propria spettanza, pena l'applicazione della sanzione della decadenza della concessione.

In ordine alla differente modalità di remunerazione del Concessionario attraverso la corresponsione di un "canone di disponibilità" deve evidenziarsi che il contributo pubblico in conto esercizio rappresentava uno tra gli elementi qualificanti l'offerta del concessionario (ribasso percentuale del 25% sul contributo pubblico in conto esercizio a base di gara - 10,200 Mln€ + IVA semestrali), assumendo il maggior peso tra gli elementi quantitativi del criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (21 punti su 60). Peraltro, rientrava tra gli elementi quantitativi del criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche l'offerta circa l'estensione e durata dell'esenzione di pedaggio per il traffico residente (10 punti su 60) in relazione al quale il concessionario aveva offerto un'esenzione di pedaggio per traffico leggero residente (estensione km 21) del 100% (per i primi 12 anni), del 50% (dal 13° anno), del 25% (dal 17° anno), nessuna esenzione dal 21° anno. Le suddette previsioni, poi confluite nella convenzione, scontavano il fatto che l'equilibrio del piano economico e finanziario era garantito, tra l'altro, anche dagli introiti del Concessionario derivanti dalle tariffe, calcolate sulla scorta della stima dei flussi di traffico effettuata nella fase della procedura di gara. L'impostazione originaria della concessione, quindi, palesava un piano economico e finanziario in equilibrio che, solo successivamente, si è rilevato essere solo apparente; infatti, in fase di valutazione della bancabilità del progetto, i possibili finanziatori hanno ritenuto irrealizzabile conseguire i ricavi da traffico previsti dal piano economico e finanziario e, quindi, necessario un ingente intervento finanziario della Regione Concedente che, tuttavia, non era stato così quantificato nei bilanci regionali. La Regione, quindi, al fine di una maggiore tutela dell'interesse pubblico, ha ritenuto opportuno trasformare la struttura dei ricavi utilizzando un modello concessorio a totale canone di disponibilità.

Con il Terzo Atto Convenzionale ed il nuovo Piano Economico e Finanziario i ricavi attesi da pedaggio sono divenuti di esclusiva competenza del Concedente e ne costituiscono la sua entrata patrimoniale. A fronte della rinuncia ai pedaggi, è stato previsto di corrispondere al Concessionario un "canone di disponibilità" quale unico corrispettivo per la messa a disposizione della Superstrada, canone rideterminato sulla base dei ricavi da tariffa che incasserà la Regione, calcolati sulla base di previsioni sull'andamento del traffico più realistiche. La nuova previsione contrattuale, se da un lato presenta caratteristiche peculiari che potrebbero assimilarla ad un contratto di disponibilità ex art. 160-ter del d.lgs. n. 163/2006 (ora art. 217 del d.lgs. n. 50/2016) dall'altro se ne discosta decisamente sia per le

modalità di finanziamento tipiche di un *project financing* dove il *project bond* rappresenta la parte prevalente, in termini di valore, delle fonti complessive di finanziamento dell'intervento, sia perché la proprietà della realizzanda infrastruttura non è privata ma saldamente in capo al Concedente pubblico, dovendo costituire parte integrante del demanio stradale fin dalla sua venuta in esistenza.

E' da ritenere, quindi, ammissibile la modifica proposta sulla struttura dei ricavi contenuta nel Terzo Atto Convenzionale sia per il Concessionario in termini di bancabilità del progetto sia per la Regione Concedente in termini di sostenibilità degli impegni finanziari assunti. Ciò che merita un approfondimento attiene alla stima dei flussi di traffico che sono stati posti a base dei ricavi da tariffa, divenuti di competenza del Concedente, e che hanno influito, per quanto di interesse, sul canone di disponibilità da corrispondere al Concessionario nonché sulla modalità di determinazione di calcolo stesso.

Per quanto attiene alla valutazione dei flussi di traffico, premesso che la stima o le valutazioni dei volumi di traffico nel periodo considerato non possono che rappresentare un dato ipotetico, ciò che invece può essere oggetto di analisi è la metodologia di calcolo utilizzata per addivenire alle suddette valutazioni. Dal documento redatto dalla società Area Egeineering non appare condivisibile l'orientamento adottato dalla medesima società di individuare tra tutti i dati di input utilizzati una velocità di esercizio della SPV di 130 Km/h, essendo la SPV stessa una strada di tipo B ai sensi del D.M. 5.11.2001 con limite di velocità a 110 km/h ed essendo stata utilizzata una velocità di progetto compresa tra 70/120 km/h; in via cautelativa, non si ritiene giustificabile l'incremento della velocità di progetto solo in "ragione di una potenziale ed auspicabile riclassificazione dell'asta in esame a categoria A, e per simulare con maggior verosimiglianza i comportamenti di guida effettivi"; sarebbe ammettere che il limite di velocità imposto dalla tipologia strutturale della strada debba essere sempre superato. Anche l'incremento dei volumi di traffico di circa il 12-15%, attribuita al solo effetto del cd. *traffic calming*, indotto da un ipotetico trasferimento del traffico dalla rete ordinaria alla nuova Superstrada, non appare essere adeguatamente supportato dai necessari provvedimenti utili ad implementare il fenomeno considerato. E' auspicabile, quindi, in via cautelativa ed in assenza di idonei chiarimenti e/o giustificazioni un riesame della stima sui volumi di traffico da effettuarsi anche alla luce di parametri più oggettivi. Ciò anche nella considerazione che dal predetto documento è dipesa l'individuazione delle tariffe di pedaggio e dei canoni di disponibilità elementi questi che meritano la massima considerazione possibile.

La valutazione circa l'ottimizzazione del livello di tariffa è stata effettuata attraverso un processo di massimizzazione degli introiti individuando il punto ottimale di convenienza dell'equilibrio tra flussi di traffico e livelli tariffari, contemplando anche l'eliminazione delle esenzioni parziali o totali. E' emersa, infatti, l'applicazione di tariffe più basse rispetto a quelle proposte in precedenza - 0,1683 €/km per i veicoli leggeri e 0,3014 €/km per i veicoli pesanti al 2020 - non prevedono più alcuna esenzione di pedaggio per traffico leggero residente così come proposto dal Concessionario in sede di offerta. Tale previsione, nonostante l'incasso delle tariffe sia diventato di competenza del Concedente, al fine di non configurarsi quale vantaggio competitivo riservato al Concessionario teso anche a falsare la concorrenza, si ritiene debba essere valutata anche nell'ambito della procedura adottata di individuazione dei canoni di disponibilità da corrispondere al Concedente che non è venuto in evidenza dall'esame della documentazione acquisita.

Per quanto attiene alla valutazione del canone di disponibilità lo stesso è stato individuato per il 2020 in € 153.946.814,27 + IVA, aggiornato automaticamente annualmente in ragione sia di un coefficiente di adeguamento all'inflazione che di un tasso di crescita percentualmente definito per ciascun anno di gestione, secondo la formula matematica riportata nell'allegato G al contratto. Deve, tuttavia,

riscontrarsi che non appare adeguatamente individuata la metodologia utilizzata per la quantificazione del canone di disponibilità al 2020 (stimato in € 153.946.814,27 + IVA), che assume anche la funzione di “canone di disponibilità base – CDBASE” per il calcolo dei successivi canoni per tutti gli anni della concessione.

Con riferimento al contributo in conto costruzione la Regione Veneto, al fine di sostenere finanziariamente l’iniziativa nel breve periodo e garantire la bancabilità dell’opera, ha ritenuto di dover incrementare il contributo pubblico a fondo perduto di ulteriori 300,00 Mln€ mediante la sottoscrizione di un apposito mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti, condizionandone l’erogazione alla chiusura del *closing* finanziario da parte del Concessionario ed alla destinazione prioritaria della somma per il pagamento delle ditte espropriate e dei subappaltatori. Tale iniziativa è stata ritenuta necessaria quale iniezione di liquidità supplementare ed immediata per scongiurare un possibile blocco dei lavori. Sul punto deve evidenziarsi che il contributo in conto costruzione rappresentava uno tra gli elementi qualificanti l’offerta del concessionario (ribasso percentuale del 25% sul contributo pubblico in conto costruzione a base di gara - € 243,750 Mln€ + IVA), assumendo il maggior peso tra gli elementi quantitativi del criterio di valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa (21 punti su 60). Peraltro, il contributo in conto costruzione era stato già aumentato di circa 441 Mln€ dal Concedente in occasione della sottoscrizione dell’atto aggiuntivo alla convenzione. Ciò posto, se il primo aumento del contributo in conto costruzione trovava giustificazione nell’aumento del costo del progetto che si era registrato in fase di redazione della progettazione esecutiva e delle varianti intervenute, circostanze queste estranee alla volontà del Concessionario, l’ulteriore contributo in conto costruzione, invece, si è reso necessario, nell’impossibilità per il Concessionario di conseguire il *closing* finanziario, per scongiurare il blocco dei lavori nonché per supportare la bancabilità dell’opera, circostanze queste estranee alla volontà del Concedente. Pertanto, nonostante l’ulteriore aumento del contributo pubblico, oggi pari a circa il 40% del costo dell’investimento, non violi specifiche norme del codice dei contratti (se si considera da ultimo, anche se non applicabile al contratto de quo, l’art. 165, comma 2 del d.lgs. n. 50/2016 come modificato dal d.lgs. 19.4.2017, n. 56 che prevede un limite massimo del 49%), al fine di non configurarsi quale vantaggio competitivo riservato al Concessionario teso anche a falsare la concorrenza, non può che essere associato ad una imposizione al Concessionario stesso di affidare a terzi lavori pari ad un corrispondente importo mediante adeguate procedure d’appalto, istituito peraltro previsto dall’originario bando di gara (*punto II.2.2 - Percentuale minima degli appalti di lavori da aggiudicare a terzi: Non è imposta alcuna percentuale minima di lavori da affidare a terzi. Il concorrente dovrà dichiarare, nel modello di autodichiarazione, la percentuale di opere e lavori che intende eseguire direttamente e quella che, eventualmente, appalterà a terzi*).

La nuova struttura finanziaria del progetto, contenuta nel Terzo Atto Convenzionale appare favorire la bancabilità del progetto, se si considerano le analisi e valutazioni dell’adviosr scelto dal Concessionario note a questa Autorità ma riferite alla precedente struttura finanziaria del progetto, dalle quali risultava un interessamento ancorché condizionato da parte degli investitori. Ad oggi, anche se a distanza di circa cinque mesi dalla sottoscrizione del Terzo Atto Convenzionale, con nota del 10.11.2017 sono pervenute comunicazioni circa l’intervenuta conclusione del *closing* finanziario.

Deve anche apprezzarsi favorevolmente che, a garanzia dell’obbligo del Concessionario di addivenire alla sottoscrizione del contratto di finanziamento, diversamente dalla precedente convenzione che non prevedeva alcun termine, con il Terzo Atto Convenzionale è stato previsto un termine ultimo del 29.1.2018 (art.4, c.1, lett. s) Terzo Atto Convenzionale) pena la decadenza dalla concessione e la risoluzione del rapporto per inadempimento del Concessionario (art. 24, c.1 Terzo Atto Convenzionale).

Per quanto attiene alla fase esecutiva dei lavori, alla data del 30.9.2017, si registra uno stato di avanzamento di circa il 31% (rispetto ad un avanzamento dei lavori di circa il 20% registrato a giugno 2016). Complessivamente, invece, lo stato di avanzamento dell'intera commessa riferita a lavori, progettazione e spese generali, espropri, risoluzione interferenze ammonta, a tutto il 30.9.2017, ad € 726.129.863,16 di cui:

- € 539.834.495,61 per lavori (avanzamento del 31,13%);
- € 103.173.059,19 per espropri (avanzamento del 33,10%);
- € 36.655.112,00 per interferenze (avanzamento del 25,10%);
- € 36.467.196,36 per progettazione e spese generali (avanzamento del 73,54%);

I contributi già erogati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alla Regione Veneto ammontano complessivamente ad € 445.424.185,05. La Regione Veneto, tuttavia, anticipando di cassa quota parte delle risorse statali assegnate, ha invece erogato nei confronti del concessionario € 568.740.850,64. Si stima, quindi, una produzione di € 157.389.012,52 coperta da capitale privato del Concessionario. Può concludersi, quindi, che rispetto alla rilevazione precedente che aveva mostrato un impiego di risorse pubbliche pari a circa il 90% del costo sostenuto per l'investimento (430 Mln€ su 459 Mln€), a fronte di un avanzamento lavori del 20%, ad oggi la percentuale è scesa al 78% (568 Mln€ su 726 Mln€) a fronte di un avanzamento lavori del 31%.

Appare comunque ancora preponderante l'impiego di risorse pubbliche rispetto alla mobilitazione delle risorse private da parte del Concessionario con uno sbilanciamento a sfavore del soggetto pubblico.

Con riferimento alla procedura espropriativa con la sottoscrizione del Terzo Atto Convenzionale la Regione Veneto ha imposto al Concessionario la presentazione, entro trenta giorni, di un piano di pagamenti con estensione a non oltre il 31.12.2017 delle somme dovute agli espropriati a titolo di indennità ed indennizzi in relazione agli accordi bonari sottoscritti fino alla data di stipula del nuovo atto convenzionale (art. 4, co. 1, lett. y); risulta che il Concessionario ha predisposto il predetto piano, ha effettuato pagamenti pari a circa 44 Mln€ tra aprile ed agosto del 2017 e si è impegnato a effettuare ulteriori pagamenti pari a circa 46 Mln€ entro l'anno 2017. Inoltre, la Regione Veneto ha anche disciplinato la procedura espropriativa ed il controllo sull'attività svolta in merito dal Concessionario, anche mediante la sottoscrizione di un apposito "Protocollo operativo per il monitoraggio e controllo relativo alle attività nell'ambito degli espropri", ed ha previsto l'applicazione di una penale, per ogni giorno di ritardo, nel pagamento delle indennità di esproprio. Deve ritenersi che le misure adottate possano essere idonee a superare la contestazione formulata in precedenza con la precisazione che venga monitorato puntualmente dalla Regione il rispetto degli adempimenti contrattuali che sono stati assunti dal Concessionario.

Infine, l'intervenuto closing finanziario, potrà definitivamente risolvere l'asseverazione del Piano Economico e Finanziario relativo al Terzo Atto Convenzionale, come richiesto dal bando di gara e dal NUVV regionale con il parere reso in data 15.5.2017.

Tutto ciò considerato e ritenuto deve puntualizzarsi che la Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta appare rappresentare un'opera pubblica di fondamentale importanza per il territorio, come dimostrerebbe l'interessamento mostrato da alcuni rappresentanti istituzionali locali e nazionali. In tal senso anche l'intervenuto inquadramento dell'opera stessa nell'ambito della particolare disciplina relativa alla realizzazione di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse

nazionale finalizzati alla modernizzazione ed allo sviluppo del Paese, introdotta dalla legge 21.12.2001, n. 443 (cd. legge obiettivo), la cui finalità era quella di adottare procedure speciali dirette all'accelerazione del procedimento tecnico-amministrativo nonché la successiva decretazione d'urgenza disposta dal Governo e più volte prorogata.

Pur nella complessità della vicenda, la gestione Commissariale emergenziale non si ritiene abbia perseguito il preminente interesse pubblico sotteso alla realizzazione di un'opera, poi assunta ad opera di rilievo nazionale, contrastando adeguatamente l'inadempimento del Concessionario. Ciò in contrasto con i fondamentali principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza richiamati dall'art. 2 del Codice dei contratti.

La nuova gestione ordinaria della Regione Veneto, nella manifestata volontà di proseguire il rapporto convenzionale con l'attuale Concessionario, nonostante l'inadempimento del Concessionario stesso e le difficoltà riscontrate, con la definizione del Terzo Atto Convenzionale non si ritiene aver conseguito vantaggiose concessioni da parte del Concessionario inadempiente.

Tutto ciò considerato e ritenuto

Delibera

- che la modifica della modalità di remunerazione del Concessionario, così come introdotta dalla Regione Veneto, sia da riguardare con favore laddove contribuisce a un più chiaro equilibrio dell'allocazione dei rischi nell'ambito del rapporto concessorio esistente;
- che la modifica introdotta con il Terzo Atto Convenzionale non appare incidente sulla precedente allocazione del rischio di domanda che era e resta, solo oggi senza ambiguità, in capo al Concedente anche per l'intervenuto trasferimento alla Regione delle tariffe dei pedaggi che prima erano di spettanza del Concessionario;
- che avuto riguardo alla corretta allocazione del rischio di costruzione sul Concessionario, inteso come rischio che l'esecuzione dei lavori possa non avvenire nei tempi e con i costi previsti dal progetto redatto dallo stesso Concessionario, non è ammissibile lo slittamento del termine di ultimazione dei lavori al 30.9.2020 senza una corrispondente/adequata riduzione del termine di durata della gestione;
- che avuto riguardo alla corretta allocazione del rischio di disponibilità sul Concessionario, ovvero la capacità di erogare le prestazioni contrattuali pattuite sia per volume che per standard di qualità, appaiono impostate adeguatamente le nuove previsioni contrattuali; tuttavia, è nella fase di gestione che dovranno concretamente trovare applicazione le disposizioni pattuite a tutela dell'interesse pubblico nella fruizione dell'infrastruttura secondo standard e qualità attesi;
- che l'incremento del contributo pubblico in conto costruzione di ulteriori 300,00 Mln€ mediante la sottoscrizione da parte della Regione Veneto di un apposito mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti, pur se legate alla chiusura del *closing* finanziario, ormai avvenuta, e alla prioritaria destinazione della somma per il pagamento delle ditte espropriate e dei subappaltatori, non appare ammissibile alle sole nuove condizioni contrattuali esaminate. Pertanto, nonostante l'ulteriore aumento del contributo pubblico, oggi pari a circa il 40% del costo dell'investimento, non sembri violare specifiche norme del codice dei contratti, al fine di non configurarsi quale vantaggio competitivo riservato al concessionario teso anche a falsare la concorrenza, dovrebbe essere controbilanciato con un obbligo del Concessionario di affidare con procedure di evidenza pubblica il corrispondente importo, come

peraltro prevedeva l'originario bando di gara della concessione;

- che la nuova previsione contrattuale, se da un lato presenta caratteristiche peculiari che potrebbero in ipotesi trasmodare in un "contratto di disponibilità" ex art. 160-ter del d.lgs. n. 163/2006 (ora art. 217 del d.lgs. n. 50/2016) dall'altro se ne discosta sia per le modalità di finanziamento tipiche di un *project financing* dove il *project bond* rappresenta la parte prevalente in termini di valore delle fonti complessive di finanziamento dell'intervento, sia perché la proprietà della realizzanda infrastruttura non è privata ma rimane in capo al Concedente pubblico, dovendo costituire parte integrante del demanio stradale fin dalla sua venuta in esistenza;
- che auspicabile un riesame della stima sui volumi di traffico sviluppata dalla società Area Engineering da effettuarsi anche alla luce di parametri più oggettivi circa la velocità di progetto utilizzata e l'incremento stimato riferito al cd. *traffic calming*;
- che debba essere adeguatamente motivata la metodologia utilizzata per la quantificazione del canone di disponibilità al 2020 (stimato in € 153.946.814,27 + IVA), che assume anche la funzione di "canone di disponibilità base – CDBASE" per il calcolo dei successivi canoni per tutti gli anni della concessione, anche al fine di poter valutare l'incidenza sullo stesso dell'esonero di pedaggio per traffico leggero residente offerta in sede di gara dal Concessionario;
- che sia ancora sbilanciato a sfavore del soggetto pubblico, anche se più attenuato rispetto a quanto accertato in precedenza, l'impiego delle risorse pubbliche rispetto alla mobilitazione delle risorse private da parte del Concessionario. Appare comunque rassicurante che il *closing* finanziario sia stato ottenuto e che il PEF possa quindi ricevere l'asseverazione come prescritto dal NUVV nel parere reso in data 15.5.2017;
- che le misure adottate in tema di procedura espropriativa possano essere ritenute idonee a superare la contestazione formulata in precedenza con la precisazione che debba essere monitorato puntualmente dalla Regione Veneto il rispetto degli adempimenti contrattuali assunti dal Concessionario;
- invita il Concedente Regione Veneto a comunicare all'Autorità Nazionale Anticorruzione le misure che si intendono adottare alla luce dei rilievi dinanzi evidenziati;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Regione Veneto, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Concessionario ed all'esponente;
- dà mandato di inviare la presente delibera alla Procura della Corte dei Conti competente, ai fini dell'indagine avviata sullo stato di avanzamento dei lavori della Superstrada Pedemontana Veneta.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 6 dicembre 2017

Il Segretario, Maria Esposito