



Deliberazione FVG/ 39 /2016/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia

## II Collegio

composto dai magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI  
CONSIGLIERE: dott. Giovanni BELLAROSA  
PRIMO REFERENDARIO: dott.ssa Oriella MARTORANA (relatore)

### Deliberazione del 13 gennaio 2016.

**Commissario delegato per l'emergenza della mobilità riguardante la A4 (Tratto Venezia-Trieste) ed il raccordo Villesse - Gorizia. Motivato avviso concernente la progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di costruzione dell'ampliamento dell'autostrada A4 con la terza corsia, tratto Gonars (progr. Km 89 + 000,00) - Villesse (progr. Km 106 + 150,00), IV Lotto.**

\*\*\*\*\*

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, come modificato dall'art. 3 del D. Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.Pl./2004 e n. 5/Sez.Pl./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. n. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n.

19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/13/2015/INPR in data 5 febbraio 2015, concernente l'approvazione del programma delle attività della Sezione per l'anno 2015;

VISTA la deliberazione della Sezione plenaria n. FVG/16/2016/INPR in data 9 febbraio 2016, riguardante l'approvazione del programma delle attività della Sezione per l'anno 2016;

VISTE le ordinanze presidenziali n. 11 del 9 febbraio 2015, n. 63 del 23 dicembre 2015 e n. 2 del 13 gennaio 2016, relative alle competenze e alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta inoltrata dal Commissario delegato per l'emergenza della mobilità riguardante la A4 (tratto Venezia-Trieste) ed il raccordo Villesse-Gorizia, con nota acquisita dalla Sezione in data 24 novembre 2015, al prot. n. 2834, a firma del Commissario delegato, avente ad oggetto l'avviso della Sezione in merito alla progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di costruzione dell'ampliamento dell'autostrada A4 con la terza corsia tratto Gonars (progr. Km 89 + 000,00) - Villesse (progr. Km 106 + 150,00);

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 65 del 23 dicembre 2015 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione - deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti - la questione è stata deferita al II Collegio ed è stato designato il Primo Referendario Oriella MARTORANA quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 3 del 13 gennaio 2016 con la quale il predetto Collegio è stato convocato presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando "motivato avviso";

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Primo Referendario dott.ssa Oriella MARTORANA;

### **PREMESSO**

Il Commissario delegato per l'emergenza della mobilità riguardante la A4 (Tratto Venezia-Trieste) ed il raccordo Villesse-Gorizia ha formulato a questa Sezione un quesito in merito alla stipula del contratto di appalto, aggiornato nei prezzi, avente ad oggetto la progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di costruzione del IV Lotto nell'ambito dei lavori di ampliamento del raccordo autostradale Villesse - Gorizia.

Quanto agli elementi di fatto, espone che la progettazione preliminare dell'Opera relativa alla realizzazione della terza corsia dell'autostrada A4, nel tratto Gonars-Villesse (d'ora in avanti "Opera") è stata approvata con Deliberazione del CIPE il 18 marzo 2005. La Delibera medesima conteneva una serie di prescrizioni, da recepire nel Progetto Definitivo, nonché alcune raccomandazioni, oltre alla previsione che l'Opera medesima venisse realizzata in autofinanziamento dalla Concessionaria autostradale Autovie Venete, salvo maggiori oneri derivanti dallo sviluppo delle prescrizioni in fase di progettazione definitiva.

Tra le prescrizioni, vi era anche quella relativa alla necessità di tenere conto, nella realizzazione dell'Opera, della futura presenza della linea ferroviaria Alta velocità/Alta capacità Venezia - Trieste.

In epoca successiva, veniva dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nel settore del traffico e della mobilità nell'asse autostradale Corridoio V dell'autostrada A4, nella tratta Quarto D'Altino-Trieste e nel raccordo autostradale Villesse-Gorizia, in considerazione della congestione quotidiana del traffico, causativo di pesanti conseguenze sull'economia del territorio, nonché di estrema pericolosità in relazione all'elevato

livello di incidentalità riscontrato (cfr. d.P.C.M. 11 luglio 2008).

Con l'articolo 1, comma 1, dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 2008, n. 3702 (di seguito "O.P.C.M. n. 3702/2008"), il Presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia veniva nominato "Commissario delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nell'area interessata dalla realizzazione della terza corsia del tratto della Autostrada A4 tra Quarto d'Altino e Villesse, nonché dell'adeguamento a sezione autostradale del raccordo Villesse-Gorizia", per provvedere al compimento di tutte le iniziative finalizzate alla sollecita realizzazione delle opere necessarie a risolvere lo stato emergenziale, non fronteggiabile con i poteri ordinari, all'uopo assicurandogli il necessario supporto di natura tecnica, operativa e logistica e attribuendogli specifici poteri, tra cui, di rilievo, quello di deroga alle disposizioni tassativamente individuate all'elencazione di cui all'art. 4 dell'Ordinanza, nella quale figurano numerose disposizioni del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 - "Codice dei contratti pubblici" -.

Con successivi provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in uno alla proroga dello stato emergenziale, ne è stata prorogata anche la gestione affidata al Commissario delegato, da ultimo, fino al 31 dicembre 2016 (vd. d.P.C.M. del 20 gennaio 2015).

Come previsto dall'art. 6 dell'Ordinanza n. 3702/2008, per quanto attiene all'ampliamento da due a tre corsie dell'Autostrada A4 e del raccordo Villesse-Gorizia, il costo di realizzazione degli interventi è sostenuto, in parziale autofinanziamento, dalla concessionaria S.P.A. Autovie Venete, società indirettamente controllata (attraverso "Friulia S.p.A.") dalla Regione Friuli Venezia Giulia, che detiene il 78,20% delle azioni di "Friulia S.p.A.", la quale, a sua volta, detiene il 74,5% delle azioni di S.p.A. Autovie Venete.

La concessionaria è altresì partecipata da altri soggetti pubblici (tra cui la Regione Veneto, alcune Province e diversi Comuni del Friuli Venezia Giulia) e da azionisti privati.

La Regione Friuli Venezia Giulia, inoltre, con l'art. 13, comma 19, della legge regionale 25 luglio 2012, n. 14, ha garantito per 120 milioni di Euro il prestito riconosciuto da Cassa Depositi e Prestiti e ottenuto da Autovie Venete per la realizzazione delle opere di competenza del Commissario delegato.

Le ricadute finanziarie della concessionaria autostradale sul bilancio regionale derivano, ulteriormente, dalla circostanza che gli utili conseguiti vengono, attraverso Friulia S.p.A., reinvestiti in partecipazioni in organismi societari a vocazione industriale ubicati nel territorio regionale, contribuendo, per tale via, a rafforzare il tessuto produttivo-industriale della Regione.

Pertanto, rispetto alle previsioni iniziali, l'art. 1, comma 96, della legge n. 147/2013, come pure l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 133/2014, convertito con la legge 11 novembre 2014, n. 164, hanno previsto che la realizzazione della terza corsia della A4 fosse oggetto di contributi pubblici.

Nel dicembre 2009, il Commissario delegato procedeva ad approvare il progetto definitivo dell'intervento "Ampliamento dell'autostrada A4 con la terza corsia - tratto Gonars (prog. Km. 89+000) - Villesse (prog. Km. 106+150)".

In immediata successione veniva indetta una procedura aperta per l'affidamento dell'appalto integrato concernente la progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di costruzione dell'ampliamento dell'autostrada A4 con la terza corsia nel tratto Gonars-Villesse (di seguito "l'Opera").

In esito all'espletamento delle procedure di gara, l'appalto è stato provvisoriamente aggiudicato.

Evidenzia il richiedente che i documenti di gara (l'art. 4 dello schema di contratto e l'art. 7-bis del Capitolato speciale di appalto) prevedevano che "Nell'interesse dell'Amministrazione, e perduranti le condizioni di emergenza di cui d.P.C.M. 11.07.2008, potrà essere richiesto all'Impresa di dare

*avvio al Progetto Esecutivo per fasi distinte successive, individuando sublotti funzionali. I progetti esecutivi di tali sublotti saranno oggetto di separate e consecutive approvazioni da parte dell'Amministrazione a seguito delle quali potrà essere dato l'immediato avvio dei corrispondenti lavori. Nel caso di redazione frazionata del progetto esecutivo, le tempistiche parziali riferibili a ciascun stralcio funzionale saranno concordate con l'Amministrazione".*

Aggiunge altresì il Commissario delegato che il progetto definitivo, posto a base di gara nel 2009, era stato elaborato utilizzando l'Elenco prezzi redatto dal Compartimento Anas di Venezia nel 2005, aggiornato dalla Stazione appaltante nel 2009 in fase di redazione del progetto definitivo.

Dopo l'aggiudicazione provvisoria sono sopravvenute circostanze di fatto che hanno determinato la necessità di una parziale riconsiderazione dei lavori in oggetto, quali: il superamento della soluzione dell'interferenza con le linee ferroviarie Cervignano - Udine e Udine - San Giorgio di Nogaro, prevista dal progetto definitivo; la conseguente differenza tra i due progetti, tale da richiedere una revisione delle modalità esecutive dei lavori come previsti dal progetto definitivo, nella tratta relativa al nodo di Palmanova (progr. Km 94 + 000,00) sino a Villesse (progr. Km 106 + 150,00); la procedura di Valutazione di Impatto ambientale relativa al sopraindicato progetto preliminare; la complessa organizzazione del nodo di collegamento tra il nuovo casello di Palmanova e la viabilità ordinaria contenuta nel progetto posto a base di gara.

Sul piano finanziario ed economico il Commissario rappresenta, inoltre, che la società concessionaria Autovie Venete S.p.A., tenuta ad assolvere gli obblighi economici relativi ai lavori previsti dall'art. 1, comma 1, lett. a) dell'OPCM n. 3702/2008, ha avviato le procedure di aggiornamento del Piano economico Finanziario, allegato alla Convenzione unica tra Anas e Autovie, sottoscritta in data 7 novembre 2007, efficace a far data dall'8 giugno 2008, come confermato dall'Anas; costituisce altresì elemento che incide, in via sopravvenuta, sulla programmazione e realizzazione degli investimenti, in modo essenziale, il mancato adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio che la Concessionaria avrebbe dovuto ricevere entro il 31 dicembre di ogni anno, secondo quanto previsto dalla citata Convenzione unica. Dispiega conseguenze sul bilancio della Concessionaria la riduzione dei volumi di traffico sull'asse autostradale di riferimento, intervenuta nel periodo 2010-2013.

Tali sopravvenienze di carattere economico-finanziario hanno privato la società Autovie Venete, cui competono gli oneri economici delle opere emergenziali, di significative risorse, rendendo per ciò necessaria una "*revisione della spesa*" inerente i lavori di realizzazione della terza corsia, tra cui l'Opera aggiudicata.

Rispetto allo stato di fatto come sopra descritto deve annotarsi la sopravvenuta attribuzione di risorse pubbliche per il finanziamento della realizzazione della terza corsia della tratta autostradale A4 Quarto d'Altino-Villesse-Gorizia, cui l'art. 1, comma 96, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) che ha destinato 30 milioni di euro per l'anno 2014 e 100 milioni di euro per l'anno 2015.

Il successivo decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con legge 11 novembre 2014, n. 164 - recante norme volte ad accelerare e semplificare la realizzazione di opere infrastrutturali strategiche, indifferibili e urgenti - ha, inoltre, disposto ulteriori finanziamenti, a valere sul Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 18, comma 1, del d.l.21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, tra gli altri, per l'asse autostradale Trieste-Venezia.

Il medesimo articolo, al successivo comma 5, ha peraltro subordinato il mantenimento del finanziamento all'osservanza di puntuali adempimenti, a loro volta soggetti ad altrettanto stringente tempistica, pena la revoca del finanziamento medesimo.

La previsione di cui all'art. 1, comma 96, della legge n. 147/2013 è stata reiterata dalla successiva legge n. 196/2014 (legge di stabilità per il 2015 - tabella E), in particolare rifinanziando il contributo già disposto dalla legge di stabilità 2014.

Tenuto conto del mutato quadro delle risorse destinabili al finanziamento dell'intervento in questione, diveniva necessario e urgente accelerare le procedure propedeutiche alla cantierabilità dei lavori.

In tale rinnovato contesto un ulteriore elemento di novità, di carattere più propriamente tecnico/operativo, è consistito nell'avvio dei lavori del III Lotto, Alvisopoli-Gonars, a seguito, in particolare dell'avvenuta consegna del progetto definitivo da parte del progettista.

L'avvio dei lavori sul III Lotto rendeva urgente comportava la necessità, secondo quanto riferito dal richiedente, di avviare almeno il primo tratto del IV Lotto, da Gonars, fine del III Lotto, al nodo di Palmanova, in modo da realizzare la terza corsia e così procedere a risolvere la grave congestione che puntualmente si verifica sul tratto nodo di Palmanova-casello di Latisana (Lignano) durante i week end di esodo estivo.

Gli approfondimenti tecnici eseguiti dalla Stazione Appaltante conducevano a ipotizzare la fattibilità, sul piano tecnico, di una suddivisione in tre sublotto del IV Lotto, il primo dei quali da realizzare immediatamente (Gonars - nodo di Palmanova), il secondo (nodo di Palmanova-intersezione S.R. 352) da realizzarsi allorché RFI e la Regione FVG avessero fornito una configurazione definitiva alle infrastrutture ferroviarie interferenti con il progetto autostradale, il terzo (intersezione S.R. 352-Villesse) da realizzarsi in caso l'incremento di traffico avesse nuovamente giustificato la necessità della terza corsia sino a Villesse.

Si poneva alla Stazione appaltante il problema di come procedere, considerato che, per un verso, risultava ancora pendente l'aggiudicazione provvisoria della gara del 2010, per l'altro verso il nuovo regime dei finanziamenti (parzialmente) pubblici, con le relative tempistiche e cause di revocabilità dei medesimi, imponevano di procedere con celerità.

In definitiva, si profilavano due possibili soluzioni: l'una contemplante il mantenimento della procedura di gara già esperita e pervenuta all'aggiudicazione provvisoria, verificando con l'aggiudicatario la fondatezza della scelta di procedere a un affidamento parziale dell'Opera, avuto riguardo al notevole lasso temporale intercorso dall'aggiudicazione provvisoria (avvenuta nel 2010) e demandando al progetto esecutivo, che avrebbe dovuto essere redatto dal medesimo appaltatore, le modifiche occorrenti per la suddivisione in lotti; l'altra contemplante l'annullamento degli atti di gara già esperiti, la suddivisione in lotti del progetto definitivo, con il connesso aggiornamento del quadro economico e la sottoposizione dell'esecuzione del II e del III sublotto all'avverarsi delle specifiche condizioni sopra evidenziate, ovvero, ulteriormente, la predisposizione di una gara distinta per ciascun sublotto, da avviare solo all'avverarsi della relativa condizione sospensiva.

In tale ipotesi, evidenzia il richiedente, la Stazione Appaltante avrebbe dovuto procedere a un aggiornamento dell'elenco dei prezzi unitari del progetto definitivo posto a base di gara, ai sensi del comma 8 dell'art. 133 del d.Lgs. n. 163/2006 s.m.i., posto che il medesimo risaliva al 2009.

Si è pertanto proceduto a individuare la modalità di aggiornamento economico del progetto definitivo da utilizzare nel caso fosse stato deciso di bandire una nuova gara, al contempo osservando che il valore così individuato avrebbe dovuto essere assunto quale limite parametrico massimo da tener presente per calcolare un eventuale aggiornamento anche qualora si fosse deciso di procedere con l'aggiudicatario provvisorio della gara già esperita.

Ragioni di convenienza tecnica suggerivano di mantenere il medesimo prezzario già utilizzato nel 2009 al momento dell'indizione della gara, attualizzandolo nei suoi valori economici.

In ordine al *modus procedendi*, sono state condotte valutazioni ulteriori fondate su elementi di carattere sia economico che temporale, stante anche il permanere della situazione emergenziale.

Espone ancora il Commissario che ha acquisito rilievo determinante sulle scelte di carattere tecnico l'opzione di non frazionare in subloti l'oggetto della gara già esperita, in ragione della convenienza economica caratterizzante la scelta di mantenere valida ed efficace l'aggiudicazione già disposta, stanti le minori percentuali di ribasso che nuovi potenziali concorrenti sarebbero stati disposti a offrire in ipotesi di appalti di minori dimensioni, con le connesse, minori economie di scala conseguibili.

Per altro verso, ha parimenti influito l'esigenza di accelerare la definizione dell'*iter* procedimentale di aggiudicazione, stante la necessità di rispettare le tempistiche di eseguibilità e cantierabilità immediata dell'Opera, connesse al sopravvenuto regime di finanziamento (parzialmente) statale.

Con proprio decreto, il Commissario delegato ha recepito la soluzione individuata dalla struttura tecnica di Autovie, approvando la progettazione definitiva dell'Opera.

Contestualmente, il Commissario delegato ha proceduto ad applicare un adeguamento del corrispettivo a valori economici coerenti con l'attuale andamento di mercato, motivato con l'esigenza *"di evitare intuibili carenze di effettività dell'offerta e di salvaguardare l'efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione, con l'utilizzo del prezzario ANAS 2014 del Compartimento di Venezia"*, richiamando le previsioni dell'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163/2006, che disciplina l'obbligo delle Stazioni appaltanti di procedere annualmente all'adeguamento dei prezzi.

In ultimo, riferisce la Stazione Appaltante di aver ottemperato ai prescritti obblighi di comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione definitiva a tutti i concorrenti della esperita procedura di gara comunitaria, in ossequio alle previsioni dell'art. 79, comma 5, lett. a), del d. lgs. n. 163/2006, come richiamato dall'art. 120, comma 5, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (*"Codice del processo amministrativo"*).

Alla luce del complesso e articolato iter procedimentale descritto, l'odierno richiedente ha formulato a questa Sezione un quesito in merito alla possibilità di addivenire alla stipula del contratto di appalto, aggiornato nei prezzi a seguito dell'applicazione nella fase pubblicistica dell'istituto previsto e disciplinato dall'art. 133, c. 8, del d.lgs. n. 163/2006, anche avvalendosi dei poteri derogatori attribuiti al Commissario delegato, al fine di dare sollecito avvio ai lavori finalizzati alla realizzazione dell'Opera emergenziale sopra descritta, mantenendo i finanziamenti a carico del bilancio statale *medio tempore* intervenuti per la realizzazione dell'intervento infrastrutturale in oggetto.

#### **AMMISSIBILITA'**

Le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del D. Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez.Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del

D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella Regione.

Il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è l'organo di vertice dell'Ente, in quanto dotato del relativo potere di rappresentanza (sul punto, più ampiamente, vd. *infra* pagg. 9-11).

Quanto ai profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s.m.e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez.Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *“le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo”*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del

bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SS.RR., è stata di recente riconosciuta in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito, con modificazioni, in Legge 7 dicembre 2012, n. 213, permanendo in capo alle SS.RR. detta funzione *“nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo”*.

Tanto premesso sul piano generale, ritiene il Collegio di dover procedere, ai fini della delibazione di ammissibilità della specifica richiesta in esame sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, a ricostruire nei suoi tratti salienti il quadro ordinamentale entro il quale si inseriscono la figura e l'attività del Commissario delegato per l'emergenza nel settore del traffico e della mobilità nell'asse autostradale Corridoio V nella tratta Quarto d'Altino-Trieste e nel raccordo autostradale Villesse-Gorizia (d'ora in avanti anche *“Commissario delegato”*).

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio 2008, adottato ai sensi degli articoli 5 della legge n. 225/1992, 107 del d.lgs. n. 112/1998, del d.l. n. 343/2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401/2001, nonché della legge n. 443/2001, è stato deliberato lo stato di emergenza, da ultimo prorogato fino al 31 dicembre 2016, nel settore del traffico e della mobilità nell'asse autostradale Corridoio V dell'autostrada A4 nella tratta Quarto D'Altino-Trieste e nel raccordo autostradale Villesse-Gorizia.

Gli interventi di completamento del corridoio autostradale “5” e dei Valichi di confine sono stati ricompresi, ai sensi della delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001 e della legge n. 443/2001, tra le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, rilevato altresì che gli interventi di *“Ampliamento dell'autostrada A4 con la terza corsia tra le progressive Km 11+650 e Km 106+150: da Quarto d'Altino a Villesse”* e *“Raccordo Villesse-Gorizia: adeguamento a sezione autostradale”* sono stati altresì previsti nell'Intesa Generale quadro tra Governo e Regione Friuli Venezia Giulia del 20 settembre 2002 e nell' Atto aggiuntivo, sottoscritto il 17 dicembre 2007, all'Intesa Generale quadro tra Governo e Regione Veneto del 24 ottobre 2003.

Con proprie delibere n. 3 del 18 marzo 2005 e n. 61 del 27 maggio 2005 il CIPE ha approvato, con prescrizioni (da recepire nel Progetto Definitivo) e raccomandazioni, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 190/2002, il progetto preliminare relativo all'adeguamento a terza corsia dell'autostrada A4 da Quarto d'Altino (VE) a Villesse (GO), prevedendo che l'opera fosse realizzata in regime di autofinanziamento dalla medesima Concessionaria Autovie Venete S.p.A., salvo maggiori oneri che fossero potuti derivare dallo sviluppo delle prescrizioni in fase di progettazione definitiva.

L'intervento è stato poi inserito tra le opere assentite in concessione alla società concessionaria Autovie Venete in virtù della Convenzione sottoscritta con l'ANAS S.p.A. in data 7 novembre 2007, il cui schema è stato approvato con legge n. 101/2008.

I Presidenti della Regione Veneto e della Regione Friuli Venezia Giulia hanno chiesto al Presidente del Consiglio dei Ministri, con nota del 22 giugno 2007, la dichiarazione dello stato d'emergenza, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, quale misura per la realizzazione dell'ampliamento di tale tratta autostradale in ragione del rilevante pericolo per la salute fisica e psichica dei cittadini e della connessa necessità di provvedere all'esecuzione delle opere viarie idonee a decongestionare il traffico automobilistico e dei mezzi pesanti circolanti sul tratto interessato. Al contempo è stata sottolineata l'opportunità che lo stato d'emergenza venisse accompagnato dalla previsione di facoltà derogatorie alla normativa vigente in quanto ritenute funzionali a una più sollecita realizzazione dell'Opera.



All'esito di quanto sopra riferito è stata pertanto adottata l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 2008, n. 3702, con la quale il Presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia è stato nominato "*Commissario delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nell'area interessata dalla realizzazione della terza corsia del tratto dell'Autostrada A4 tra Quarto d'Altino e Villesse nonché dell'adeguamento a sezione autostradale del raccordo Villesse-Gorizia*", allo scopo prevedendo che il medesimo provvedesse al compimento di tutte le iniziative finalizzate alla sollecita realizzazione delle opere, nonché riconoscendogli rilevanti poteri in sostituzione dei soggetti ordinariamente competenti all'adozione dei pertinenti atti e provvedimenti, in quanto occorrenti alla urgente realizzazione delle opere (vd., in particolare, artt.1, c.2; 3, commi 1-6; 4; 6, c. 4, Ord. cit.).

Riguardo a quest'ultimo, in particolare, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato che gli atti dei Commissari delegati a fronteggiare emergenze di protezione civile «*possono qualificarsi come "atti dell'amministrazione centrale dello Stato [...] finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali"*» (così, da ultimo, sentenza n. 8 del 21 gennaio 2016, nonché sentenza n. 159 del 6 giugno 2014 e sentenza n. 237 del 26 giugno 2007).

Rinviando a quanto più avanti si osserverà nel merito della valenza derogatoria che al Commissario è consentita in virtù delle previsioni della normativa emergenziale (vd. *infra*, pagg. 22-23) e rispetto alla riconducibilità delle questioni poste dalla odierna richiesta al perimetro della funzione consultiva intestata a questa Sezione di controllo, può peraltro affermarsi la stretta interconnessione, organica e funzionale, che caratterizza le figure del Presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, organo esponentiale dell'ente Regione, e del Commissario delegato.

Alla luce del disposto del citato art. 33, comma 4, del d.P.R. n. 902/1975, come modificato dall'art. 3 del D. Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che si riferisce all' "*Amministrazione controllata*" - nel cui alveo sono presenti i requisiti idonei a ricomprendere, tra i soggetti legittimati a richiedere alla Sezione "motivati avvisi" nelle materie di contabilità pubblica, anche il Commissario delegato/Presidente della Regione - può dunque ritenersi soddisfatto il requisito della ammissibilità della presente richiesta sotto il profilo soggettivo.

Passando a considerare espressamente il profilo oggettivo di ammissibilità della citata richiesta, ritiene il Collegio di dover preliminarmente valutare la connessione delle problematiche all'esame con la nozione di contabilità pubblica, quale evincibile dalla disposizione dell'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975, integrata dalla delibera delle SS.RR. della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010: l'accezione adottata dalla delibera da ultimo citata ricomprende non solo le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, quali si sostanziano negli atti di gestione del bilancio delle Autonomie territoriali, ma anche la più lata gestione finanziaria degli Enti e i correlati equilibri di bilancio.

Ed invero il sistema di norme, di fonte primaria (cfr. art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131) e regolamentare interna della Corte medesima (art. 2, comma 6, regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti del 19 giugno 2008), che fondano e disciplinano in via generale le attività intestate alle Sezioni regionali di controllo, prevede ulteriori forme di collaborazione, nell'ambito delle attività di controllo sulla gestione dell'amministrazione regionale e dei suoi enti strumentali, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, oltre che pareri in materia di contabilità pubblica.

Rientra nella nozione di gestione finanziaria dell'Ente regionale, soggetto pubblico dotato di autonomia politica nonché a finalità generale, l'insieme delle determinazioni di acquisizione e di

spesa dei mezzi finanziari, preordinate al perseguimento dei fini e interessi di ordine generale propri dell'Ente medesimo.

In tale lata accezione trovano collocazione, per quel che qui interessa, le attività valutative finalizzate all'utilizzazione delle risorse pubbliche assegnate al Commissario straordinario in vista della realizzazione della terza corsia dell'autostrada A4, che si inseriscono in una fattispecie procedimentale già avviata, che, per tale via, viene in questa sede in rilievo e può, per ciò stesso, essere deliberata nei limiti propri di questa sede consultiva.

Ad analoghe conclusioni si perviene anche laddove la riferita nozione di "*gestione finanziaria*" venga apprezzata considerando la distinta soggettività del Commissario delegato, titolare di un interesse pubblicistico proprio e diverso rispetto a quello di cui risulta intestatario nella qualità di organo apicale dell'Ente Regione. Anzi, la considerazione di tale duplice soggettività in capo al Presidente della Regione pare fondare e rafforzare la legittimazione della Sezione a deliberare i soprarichiamati profili generali e astratti che possano discendere dalla fattispecie all'esame.

Alla luce di tale nozione è da verificare se la complessa attività procedimentale, amministrativa e gestionale, posta a fondamento della richiesta di parere, possa esplicare effetti sugli equilibri finanziari dell'Ente Regione, soggetto pubblico rispetto al quale la Sezione esplica ordinariamente la sua attività di controllo.

Rileva in tal senso l'analisi del regime di finanziamento delle opere emergenziali attribuite alla competenza del Commissario delegato, la cui progettazione e realizzazione è, per espressa previsione dell'art. 6 dell'O.P.C.M. n. 3702/2008, attribuita alla società concessionaria autostradale Autovie Venete S.p.A.

In virtù della disposizione richiamata, infatti, l'onere finanziario derivante dall'applicazione dell'ordinanza medesima relativamente alla realizzazione degli interventi di adeguamento a tre corsie della autostrada A4 era originariamente posto a carico esclusivo di Autovie Venete S.p.A., essendo perciò esclusa in capo al Commissario delegato la titolarità di contabilità speciale.

Peraltro, alle previsioni iniziali di autofinanziamento sono sopravvenute le disposizioni dell'art. 1, comma 96, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, (legge di stabilità per il 2014) e dell'art. 3, comma 2, lett. a) del decreto legge del 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che hanno disposto un contributo statale (determinato in ciascuna delle fonti citate in 30 milioni di euro) rideterminato in 100 milioni di euro con la legge n. 196/2014 (legge di stabilità per il 2015), con la finalità di consentire, per gli interventi infrastrutturali ammessi a finanziamento, la continuità dei relativi cantieri.

Deve anche rilevarsi che la società Autovie Venete S.p.A. è indirettamente partecipata (attraverso la holding Friulia S.p.A.) dalla Regione Friuli Venezia Giulia; inoltre, la Regione medesima ha assunto a carico del proprio bilancio garanzia fidejussoria per un importo pari a 120 milioni di euro, in ragione del mutuo riconosciuto da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. a favore della stessa Autovie S.p.A. per le opere di competenza del Commissario delegato.

Sulla base dei succitati elementi non possono escludersi importanti ricadute a carico del bilancio regionale derivanti dalla gestione del Piano economico-finanziario elaborato dalla concessionaria Autovie Venete e funzionale alla progettazione e realizzazione degli interventi viari di che trattasi.

I profili di carattere strettamente finanziario-contabile, peraltro, si intrecciano con le prospettive di rilevanza strategica per lo sviluppo economico del territorio che la Regione, intende perseguire.

Conferme e indicazioni in merito potranno anche ricavarsi dai documenti prodotti dalla Presidenza della Regione in ottemperanza alle prescrizioni dell'art. 1, comma 612, e ss. della legge 29 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) in tema di Piani operativi di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, tra gli altri soggetti pubblici indicati al comma 611, anche dalla Regione, *“al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato”*, predisposti secondo i principi e criteri direttivi di cui alle lettere da a) a e) del precedente comma 611.

In tale sede potranno altresì essere individuati i complessivi assetti, anche in linea evolutiva, della società concessionaria, in ragione dell'importanza strategica che rivestono le vicende relative tanto al rinnovo della concessione autostradale, quanto agli obiettivi e ai risultati attesi dagli investimenti programmati e disposti in vista degli importanti obiettivi di infrastrutturazione intrapresi (tra cui, di rilievo, quello oggetto del presente *“motivato avviso”*).

Nel contesto che ne occupa, le generali finalità di contingentamento e razionalizzazione della spesa, a tutela dei complessivi equilibri di bilancio della Regione, che sono sottese alla citata disciplina dettata dal legislatore statale in tema di partecipazioni societarie pubbliche, si innestano sulle particolari esigenze di celerità ed efficienza dell'esercizio dell'azione amministrativa proprie dei poteri affidati alla gestione commissariale, stabilendo, come detto, una stretta interconnessione, organica e funzionale, tra i due profili in capo al Presidente della Regione/Commissario delegato di protezione civile.

Gli aspetti evidenziati possono dunque per tali vie ricondursi anche all'attività finanziaria espletata dalla Regione - soggetto pubblico dotato di autonomia politica -, intesa come il complesso delle determinazioni di acquisizione e di spesa dei mezzi finanziari, preordinate al perseguimento dei fini e interessi d'ordine generale propri dell'Ente stesso.

Conclusivamente, può affermarsi come sussistente la attinenza del quesito alle materie della contabilità pubblica e dell'attività finanziaria pubblica, nei limiti e nel perimetro proprio della funzione consultiva.

In tale delineato contesto compete a questa Sezione, in uno alla formulazione di indirizzi ermeneutici sorretti da normativa e giurisprudenza, prospettare su un piano generale una pluralità di percorsi che, ad una valutazione *ex ante*, appaiono ipotizzabili e percorribili dall'Organo di amministrazione attiva, il quale, eventualmente, potrà giovare, per i profili di rispettiva competenza, nel prosieguo dell'*iter* procedimentale, degli apporti consulenziali di altri Organismi a ciò specificamente preposti (ANAC, competente Avvocatura).

La Sezione viene quindi chiamata a esprimersi, nell'angolazione sopra ampiamente precisata e circoscritta, su una complessa attività valutativa, che involge profili procedurali e provvedimentali, che solo in parte risulta già in essere, potendo per ciò stesso formulare utili indirizzi interpretativi delle normative di riferimento, idonei a supportare gli atti amministrativi e gestionali che il Commissario delegato e la società Autovie Venete, nella qualità di Stazione appaltante, riterranno di adottare in concreto nella autonomia delle rispettive sfere di competenza.

In questo preliminare scrutinio di ammissibilità risulta altresì sussistente anche il requisito della *“non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico”*, non essendo stata proposta la medesima questione ad altro organo o Ente pubblico, cui semmai, ove l'Amministrazione riterrà, potrà, come detto, rivolgersi per più specifici ambiti competenziali.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con specifico riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile. Né tale funzione può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione controllata, in quanto ciò determinerebbe un'impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

Nei limiti come sopra definiti, il quesito può essere ritenuto ammissibile ed esaminato nel

### MERITO

1. Entro il perimetro come sopra definito devono essere vagliati gli effetti della complessa fattispecie procedimentale riferita dall'odierno richiedente, nella quale, alla ricostruzione dei profili più propriamente giuridici e procedurali, come precisati anche dalla giurisprudenza del Giudice amministrativo, si accompagnano quelli ascrivibili alle coordinate della contabilità pubblica, elaborati da questa Sezione sia nella sede del controllo preventivo su atti già esercitato nella materia *de qua* (vd. in particolare, durante il periodo di relativa vigenza, la disciplina di cui all'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s. m. i., così come modificato dall'art. 2, comma 2-sexies, della legge 26 febbraio 2011, n.10), che in quella dei controlli di sana e regolare gestione finanziaria e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In tale contesto assume particolare rilievo ed efficacia innovativa lo *jus superveniens* rappresentato dall'intervenuta previsione ed attribuzione di risorse a carico del bilancio dello Stato per la realizzazione della terza corsia della A4. Si richiamano al proposito le previsioni dell'art. 1, comma 96, della legge 27 dicembre 2013, n.147- legge di stabilità per il 2014 - che ha destinato 30 milioni di euro per l'anno 2014 e 100 milioni di euro per l'anno 2015.

Il successivo decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 69, (recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico o per la ripresa delle attività produttive") è a sua volta intervenuto (all'art. 3, concernente "Ulteriori disposizioni urgenti per lo sblocco di opere indifferibili, urgenti e cantierabili per il rilancio dell'economia") a includere, nell'elenco di interventi da finanziarsi con le risorse a carico del Fondo all'uopo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, tra gli altri, l'Asse autostradale Trieste-Venezia (vd. art. 1, comma 2, lett. a) dl n. 133/2013 cit.), rinviando a successivi decreti interministeriali l'attribuzione delle risorse (comma 2 cit.), nonché le modalità di utilizzo delle risorse assegnate, di monitoraggio dell'avanzamento dei lavori e di applicazione delle misure di revoca (vd. il successivo comma 7).

La concessione dei finanziamenti è peraltro assistita dalla previsione, avente evidente finalità acceleratoria, di termini decadenziali e di conseguenti revoche nell'ipotesi di mancata realizzazione degli adempimenti normativamente previsti per la effettiva realizzazione delle Opere finanziate (cfr. in tal senso i commi 3-bis e 5 dell'art. 3 citato).

Tale stringente meccanismo risulta completato dalla previsione di ulteriori misure dirette ad ammettere a successivo finanziamento, attraverso il reintegro del Fondo revoche istituito ai sensi dell'articolo 32, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, un'ulteriore serie di interventi, elencati, con carattere di priorità,

al successivo comma 6 del medesimo art. 3 del più volte citato DL n. 133/2014.

Con particolare riguardo alle stringenti condizioni e tempistiche necessarie per il mantenimento dei finanziamenti assegnati, occorre segnalare che il legislatore è nuovamente intervenuto sul punto introducendo il comma 3 bis citato ad opera del decreto legge 25 novembre 2015, n. 185, convertito dalla legge 22 gennaio 2016, n.9, con il quale è stato previsto che “ *Ai fini della revoca dei finanziamenti(...) le condizioni di appaltabilità e di cantierabilità si realizzano quando i relativi adempimenti (...) sono compiuti entro il 31 dicembre dell'anno dell'effettiva disponibilità delle risorse necessarie ai fini rispettivamente corrispondenti*”, in sostanza mitigando il preesistente regime, ma tuttavia mantenendolo nel solco delle finalità originariamente proprie del Decreto “*sblocca-cantieri*”.

L'intervenuto incremento del finanziamento per l'esecuzione di un'Opera pubblica, in particolare, attraverso la destinazione ad essa di risorse a carico del bilancio statale, costituisce, ad avviso del Collegio, circostanza dotata di efficacia innovativa sugli atti *medio tempore* intervenuti nel lasso temporale già trascorso dall'indizione della gara, e il cui complesso, proprio per ciò, si appalesa come necessitante di appropriata, nonché rinnovata, valutazione da parte della P.A. appaltante. Viene in questo senso in considerazione la rilevanza della intervenuta “*variante economica*”, quale elemento sopravvenuto nella cui considerazione l'Amministrazione procede a riconsiderare gli atti del segmento endoprocedimentale ulteriormente incisi (come immediatamente appresso si dirà) dalle circostanze di fatto nel frattempo intervenute. Similmente, anche tali elementi sopravvenuti di carattere fattuale risultano idonei a determinare l'esigenza di una rivalutazione, da parte dell'Amministrazione procedente, anche delle soluzioni tecniche ipotizzate all'epoca dell'indizione della gara (per un riferimento alla rilevanza dell'intervenuta assegnazione *ope legis* di nuove risorse finanziarie in costanza di procedimento vedasi delib. Corte dei conti, n. SCCLEG/14/2015/PREV).

In definitiva, l'ampia finalizzazione dei contributi all'intera infrastruttura viaria (*id est* alla realizzazione della 3<sup>a</sup> corsia sull'autostrada Venezia-Mestre) consente all'Amministrazione una rinnovata ponderazione degli interessi di natura pubblicistica sottesi all'indizione degli atti di gara, al fine di pervenire ad individuare la soluzione, tanto su un profilo di carattere economico/finanziario, quanto alla luce di un esame condotto secondo criteri di discrezionalità tecnica, maggiormente idonea alla finalità dell'ottimale soddisfacimento dell'interesse pubblico alla celere realizzazione dell'Opera.

Convergenti e non distonici verso le medesime finalità si configurano gli apprezzamenti di carattere più propriamente tecnico/operativo evidenziati nell'odierna richiesta di “*motivato avviso*”, consistenti nell'opportunità di avviare, con carattere di urgenza, i lavori sul primo tratto del IV Lotto, da Gonars al nodo di Palmanova, in ragione dell'avvio, *medio tempore* intervenuto, dei lavori sul III Lotto, a seguito del superamento del rilevante periodo di tempo che aveva visto la contrapposizione tra la Stazione appaltante e il *General Contractor*, che si era aggiudicata la gara per la realizzazione del nuovo ponte sul fiume Tagliamento.

Conclusivamente sul punto, ritiene il Collegio che l'onere ordinariamente rimesso all'Amministrazione procedente, di porre in essere il processo valutativo nel quale si sostanzia l'attività discrezionale funzionale all'ottimale soddisfacimento degli interessi pubblicistici cui la stessa è preordinata, acquista, nel caso che ne occupa, valenza vieppiù pregnante in ragione delle circostanze - di fatto e di diritto - verificatesi nell'arco temporale trascorso dai primi atti di gara, con il conseguente onere di una riconsiderazione di questi ultimi, anche laddove non possano escludersi, ad una valutazione *ex ante*, esiti sostanzialmente confermativi dei medesimi.

2. In ragione di quanto sopra complessivamente rappresentato, ritiene il Collegio che ogni

apprezzamento degli elementi ricorrenti nel caso di specie non possa prescindere da una verifica, sia pure *“incidenter tantum”*, della coerenza delle scansioni procedurali già poste in essere rispetto alla tipologia di procedimenti alla quale può ascriversi quello oggi in considerazione.

**2.1** Come ampiamente riferito dall'istante, l'Amministrazione ha già proceduto ad aggiudicare in via provvisoria la gara, sia pure con un rilevante lasso temporale.

Si tratta, dunque, di verificare se ricorrano i presupposti per procedere agli ulteriori atti di gara, fino a pervenire alla stipula del contratto di esecuzione dell'appalto.

Premesso che l'intervenuto stacco temporale - in un quadro articolato e complesso di obiettiva incertezza - non pare possa essere apprezzato come elemento, di per sé solo, ostativo alla prosecuzione della gara, rimane rimessa alla valutazione discrezionale del Commissario, nella ponderazione tra l'interesse pubblico originario fondante l'indizione della gara e l'interesse a tener conto degli elementi - di fatto e di diritto - sopravvenuti, la scelta tra le opzioni astrattamente configurabili: iterare il procedimento di gara già posto in essere, ovvero procedere a revocare gli atti di gara già adottati.

Qualora opti per la prosecuzione del procedimento già *in itinere*, rimane ulteriormente rimessa alla valutazione discrezionale della PA appaltante la conseguente determinazione relativa alla opportunità della conservazione, in tutto o in parte, degli atti e provvedimenti già adottati, ovvero l'adozione, in autotutela, di atti di revoca di taluno di essi o, ancora, e sempreché ne ricorrano i presupposti, di autoannullamento per vizi di legittimità.

In questo ordine di considerazioni, giova rammentare come costituisca principio consolidato quello per il quale - pur non costituendo evenienza fisiologica nell'ordinaria dinamica degli appalti pubblici - rientra tuttavia nel novero delle opzioni normativamente previste e regolate l'ipotesi in cui, per sopravvenute ragioni di interesse pubblico, all'aggiudicazione definitiva non segua la stipula del contratto di appalto, a seguito dell'esercizio, da parte della P.A., dello *jus poenitendi* introdotto dal legislatore già con l'art. 21-*quinquies* l. n. 241/1990, nel testo modificato dalla l. n. 15/2005.

La giurisprudenza del G.A. ha, infatti, con indirizzo ormai consolidato, riconosciuto l'esistenza in capo all'Amministrazione del potere di revocare i propri atti, e in particolare gli atti di una procedura di gara per l'aggiudicazione di un contratto, se sussistano motivi di pubblico interesse, da indicare nel provvedimento, che sconsiglino la prosecuzione dell'iter concorsuale (cfr. TAR Puglia, Lecce, sezione III, 24 marzo 2008, n. 906 e ivi citati, con riferimento a giurisprudenza precedente la novella normativa introdotta dalla l. n. 15/2005, CdS, sez. VI, 12 novembre 1987, n. 890; nonché TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 13 maggio 1988, n. 286 e TAR Sardegna, 30 luglio 1993, n. 969).

E' stato invero osservato che *“l'innovata disciplina positiva data all'istituto della revoca del provvedimento amministrativo dal legislatore, con l'introduzione dell'art. 21-quinquies, l. n. 7 agosto 1990, n. 241, ne ha dilatato la preesistente nozione elaborata dall'insegnamento dottrinario e giurisprudenziale, ricomprendendo in essa il c.d. ius poenitendi, che consente alla Pubblica amministrazione sia di ritirare i provvedimenti ad efficacia durevole sulla base di sopravvenuti motivi di interesse pubblico ovvero di mutamenti della situazione di fatto, sia di rivedere il proprio operato (in corso di svolgimento) e di modificarlo, perché evidentemente ritenuto affetto da inopportunità, in virtù di una rinnovata diversa valutazione dell'interesse pubblico originario (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 5 luglio 2011, n. 4028)”* (cfr. TAR Calabria Catanzaro sez. I 25/8/2011 n. 1168 e ivi cit. TAR Campania Napoli, sez. III, 3 giugno 2011, n. 2963, tutti conformi a TAR Puglia, Lecce, sez. I, 22 novembre 2005, n. 5236).

Si è, pertanto, chiarito che sono suscettibili di revoca in senso tecnico gli atti amministrativi originariamente viziati nell'opportunità.

Nella descritta fattispecie si specifica la generale figura della revoca come atto provvedimentale che trova la propria giustificazione (“*causa*”) allorché si verifichi un conflitto tra la valutazione specifica dell’interesse pubblico che l’Amministrazione aveva fatto nell’emanare l’atto e quell’apprezzamento della nozione di utilità pubblica, nella sua “*astrattezza e generalità*” che l’Amministrazione ha il dovere, ovvero la facoltà di compiere. In questa prospettiva la revoca costituisce manifestazione di amministrazione attiva concretantesi in un’ulteriore modificazione, con effetto *ex nunc*, di un rapporto precedentemente creato attraverso l’emanazione di un atto amministrativo. Proprio la circostanza che la revoca sia riferibile essenzialmente al rapporto e non all’atto vale a distinguerla dall’annullamento, il quale, invece, consegue ad un vizio originario dell’atto e su quest’ultimo va ad incidere, causandone l’eliminazione (*ex tunc*).

In ogni caso, affinché la revoca possa configurarsi come legittima, è richiesto il requisito dell’attualità dell’interesse pubblico alla rimozione degli effetti del provvedimento originario.

Qualora si versi nella descritta situazione, è poi onere dell’Amministrazione adottare adeguata e puntuale motivazione a sostegno della propria determinazione di procedere all’adozione di un atto di revoca.

Allorché tutte le descritte condizioni risultino soddisfatte, la revoca risulterà legittima in quanto adottata nella discrezionale esplicazione del potere di rivisitazione, per ragioni di opportunità, del proprio operato da parte della P.A., specificamente conseguente a una rinnovata valutazione dell’interesse pubblico originario.

In questa ricostruzione sistematica rientra anche, sempre in linea astratta, l’esame della eventuale ricorrenza dei presupposti per l’applicabilità della previsione, parimenti recata dal richiamato art. 21-*quinquies* l. n. 241/1990, relativa alla possibilità della liquidazione di una misura indennitaria a favore del privato interessato, a ristoro dell’affidamento incolpevole di quest’ultimo alla stipula del contratto con la P.A. appaltante, versandosi in una fattispecie riconducibile al generale paradigma della responsabilità precontrattuale tipizzata all’art. 1337 C.C..

Si tratta di profili tratteggiati dalla giurisprudenza del GA, rispetto ai quali, altresì, il Collegio rimette all’Amministrazione anche la valutazione circa la ricorrenza dei presupposti per un coinvolgimento sul punto specifico di altri Organismi consultivi, intestatari di ambiti competenziali *in parte qua*.

E’ stato affermato che “(...) l’art. 21 *quinquies* prevede un obbligo di indennizzo a favore di soggetti direttamente interessati se la revoca comporta pregiudizi in loro danno, con la conseguenza che il diritto all’indennizzo sorge solo in caso di revoca di provvedimenti che attribuiscono una posizione di vantaggio a favore di soggetti specificamente interessati e non nel caso in cui ad essere interessato è un provvedimento, quale il bando di gara, che, di per sé, non attribuisce un bene della vita a favore di alcuno”.

In base a ciò è stato affermato che la norma richiamata “*limita l’obbligo in capo alla P.A. di corrispondere un indennizzo nei soli casi di revoca legittima di provvedimenti ad efficacia durevole e non può, pertanto, trovare applicazione in caso di adozione da parte della P.A. di un provvedimento di ritiro in autotutela degli atti di una procedura di evidenza pubblica*” (cfr. TAR Puglia, Lecce, sez. III, 21 marzo 2008, n. 906 cit. e *ivi* TAR Puglia, Bari, sez. I, 29 marzo 2007, n. 945).

Tanto richiamato, deve osservarsi che la fattispecie posta all’attenzione della Sezione ha avuto, ad oggi, come esito procedimentale l’aggiudicazione definitiva, attraverso l’adozione del decreto n. 291/2015. Per le circostanze di fatto come sopra riferite, infatti, il Commissario delegato ha ritenuto più conveniente mantenere gli atti di gara già esperiti, addivenendo all’aggiudicazione definitiva, al contempo recependo le soluzioni tecniche individuate dalla struttura della società concessionaria cui compete la realizzazione dell’Opera: prevedendo, in particolare, la suddivisione dell’Opera originariamente posta a base di gara in tre sublotti funzionali (richiamando in tal senso

le previsioni conformi inserite già nello schema di contratto e nel Capitolato speciale di appalto allegati agli atti di gara); disponendo l'esecuzione immediata della progettazione esecutiva e dei lavori del solo primo sublotto, non interessato dal progetto ferroviario Alta Velocità/Alta Capacità; sottoponendo la realizzazione del secondo e del terzo sublotto all'avverarsi di condizioni sospensive specificamente individuate.

Riferisce altresì il Commissario di aver adempiuto all'onere di comunicazione dell'adottato decreto ai partecipanti alla gara originaria, osservando l'avvenuta inoppugnabilità del provvedimento per l'inutile decorso dei termini decadenziali fissati per la proposizione di eventuali ricorsi innanzi al G.A. dal "*Codice del processo amministrativo*" (d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104).

Con riguardo a quest'ultimo aspetto - precisato che esula dai limiti della funzione consultiva intestata a questa Sezione di controllo la disamina di profili attinenti all'esercizio di eventuali iniziative processuali, azionabili davanti ad altri Organi giurisdizionali - osserva il Collegio che la pur intervenuta inoppugnabilità degli atti, funzionale a esigenze di certezza dei rapporti giuridici soggettivi, lascia aperto lo scrutinio circa la conformità dell'azione amministrativa a parametri di legittimità, oltre che di funzionalizzazione delle scelte discrezionali operate a obiettivi di convenienza economica e di ottimale utilizzo delle risorse pubbliche.

Nell'ipotesi in cui l'Amministrazione ritenga che non ricorrano, nel caso di specie, gli estremi di una revoca dell'indizione della gara, costituisce passaggio logico successivo la verifica della coerenza dell'oggetto originario dell'affidamento, in quanto tale posto a base di gara, con l'oggetto dell'aggiudicazione definitiva, al fine di dare risposta al quesito sulla possibilità di addivenire alla stipula del contratto di appalto conservando, in tutto o in parte, gli atti endoprocedimentali posti in essere, in definitiva valutando se ricorrano i presupposti per una revoca parziale dei provvedimenti già adottati.

Ciò posto, l'Amministrazione, tenuto conto dell'interesse originario alla realizzazione dell'Opera, posto a base dell'indizione della gara, dell'interesse al miglior utilizzo delle risorse finanziarie sopravvenute per effetto dei finanziamenti statali, nonché delle mutate circostanze fattuali e correlate esigenze tecniche intervenute nel lasso temporale trascorso, dovrà procedere a individuare la soluzione maggiormente idonea alla finalità dell'ottimale soddisfacimento dell'interesse pubblico alla celere realizzazione dell'Opera.

In tale ponderazione di plurimi interessi l'Amministrazione dovrà tenere conto anche dell'entità delle ricadute di carattere economico/patrimoniale che possano insorgere a seguito dell'attivazione di eventuali iniziative processuali derivanti dalle scelte che concretamente riterrà di porre in essere.

**2.2** Ritiene il Collegio di dover svolgere l'analisi di questo profilo facendo richiamo a consolidati indirizzi ermeneutici sui quali si fonda il principio della tendenziale non modificabilità dell'*opus commissum* nei contratti di appalto per la realizzazione di opere pubbliche. Con riguardo a tali tipologie di contratto, in dottrina è stato infatti osservato che i poteri di mutamento del contenuto dell'oggetto posto a base di gara e successivamente dedotto in contratto non sono da intendersi come manifestazioni di supremazia pubblica, ma derivano dall'essenza stessa del contratto di appalto, nel quale è insita una limitata possibilità di variazione dell'oggetto da parte del committente (in tal senso può richiamarsi il disposto dell'art. 1659 del C.C.).

Tali limitati poteri di mutamento del contenuto dell'oggetto dell'appalto, in sostanza, secondo l'orientamento dottrinario riferito, trovano la loro causa non nella posizione o qualità dei soggetti (l'uno dei quali dotato di veste pubblicistica), ma nella natura dell'oggetto dedotto in contratto e nella relativa causa e, in quanto tali, sono propri di ogni appalto.



Vige altresì il principio secondo cui la P.A. non ha la potestà di modificare unilateralmente le clausole contrattuali stabilite.

In ogni caso, deve potersi escludere la ricorrenza di fattispecie ad efficacia novativa dell'oggetto originario dell'affidamento, stante il carattere pubblicistico della procedura di scelta del contraente, con le connesse esigenze di tutela della *par condicio* della platea dei possibili concorrenti.

Nel medesimo ordine di considerazioni, vengono in rilievo i profili attinenti alla ritualità, nel segmento endoprocedimentale considerato, compreso tra l'aggiudicazione provvisoria e quella definitiva, di procedere, contestualmente all'adozione del decreto di aggiudicazione definitiva, all'aggiornamento dei prezzi, allo scopo richiamando l'istituto previsto dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 133/2006.

La disposizione richiamata viene, da costante e uniforme giurisprudenza del G.A., ascritta alla materia della tutela della concorrenza (vd. TAR Puglia, Lecce, sez. II, 28 dicembre 2007, n. 4502).

In termini generali, è stato affermato che l'obbligo, posto sulle PP.AA. appaltanti, di assicurare nei pubblici incanti l'effettivo adeguamento dei prezziari ai valori di mercato correnti non è mero elemento di legittimità della procedura di gara, ma è una sostanziale condizione di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa che trae fondamento dall'art. 97 della Costituzione, in quanto volto a tutelare interessi pubblici generali, quali le condizioni di serietà dell'offerta nel sistema degli appalti pubblici e la connessa tutela di una sana concorrenza del mercato.

Da qui l'obbligo per la PA di procedere, nel settore degli appalti pubblici, all'aggiornamento dei prezziari con procedure amministrative tipiche, non surrogabili in via di fatto con analisi di mercato non rese nelle pubbliche forme. L'aggiornamento dei prezziari, come ricordato dianzi, viene dalla giurisprudenza del GA inteso come adempimento finalizzato a consentire la massima partecipazione possibile alla procedura di gara, essendo elemento da valutarsi con riguardo all'adeguatezza del bando di gara a consentire, appunto, la partecipazione alla gara della più ampia platea delle possibili concorrenti.

Da ciò consegue che l'istituto dell'aggiornamento dei prezziari si configura come un adempimento cui le PP.AA appaltanti sono tenute, con cadenza annuale, al fine di assicurare che le gare vengano indette a condizioni realmente concorrenziali, a tutela dei principi di effettività e serietà delle offerte, a loro volta funzionali alla salvaguardia dei principi, di derivazione comunitaria, della libera concorrenza, *par condicio* e competitività tra le imprese, nonché a garanzia del buon andamento, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, discendenti dall'art. 97 Cost.

La violazione di tale principio andrà, coerentemente, a riverberarsi sul bando di gara, che, in *parte qua*, potrà, ove impugnato, essere riconosciuto illegittimo.

Trattasi, dunque, di un adempimento che si colloca fisiologicamente all'interno della fase pubblicistica della complessa procedura di appalto dell'Opera, in un segmento procedimentale precedente o comunque coevo all'indizione della gara, pur se idoneo a ripercuotersi su tutte le fasi successive (della stipulazione del contratto e della sua esecuzione), condizionando per tale via l'autonomia negoziale tanto della Stazione appaltante quanto della controparte privata.

Tale assunto pare rafforzato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto, in particolare con la recente sentenza n. 269 del 3 dicembre 2014, nella parte in cui afferma che: “ (...) La disciplina dell'adeguamento dei prezzi, anche se nella fattispecie in giudizio riguarda la fase pubblicistica delle procedure di appalto, essendo riferita al periodo che intercorre tra la data di delibera a contrarre e quella

*di indizione dell'appalto, in realtà si ripercuote su tutte le fasi successive, comprese quelle della stipulazione del contratto e della sua esecuzione. Pertanto, essa produce un effetto condizionante sull'autonomia negoziale, sia della stazione appaltante, sia delle imprese interessate, dal momento che impedisce a queste ultime di tenere conto degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento".*

Per altrettanto, il diverso istituto dell'adeguamento del corrispettivo contrattuale, previsto e disciplinato ai commi 4 e ss. del medesimo art. 133 del D.Lgs. n. 163/2006, trova fisiologica collocazione a valle della fase pubblicistica di individuazione del contraente, in presenza dell'insorgere di presupposti, peraltro normativamente stabiliti e tipizzati, che, in quanto determinanti variazioni essenziali del prezzo dedotto nel contratto di appalto a seguito dell'insorgere di circostanze non previste né prevedibili, in ogni caso non dipendenti da responsabilità dell'appaltatore, fondino il diritto di quest'ultimo a una revisione del corrispettivo originariamente pattuito.

In tale evenienza l'appaltatore potrà far valere le proprie pretese nei limiti, termini e nelle forme previsti ai successivi commi 5, 6 e 6 *bis* del medesimo art. 133 citato, mentre la SA potrà, per parte sua, attingere alle risorse appositamente accantonate, tenuto conto delle previsioni formulate al successivo comma 7.

Tanto chiarito in ordine ai tratti salienti degli istituti disciplinati dall'art. 133 del d.lgs. n. 133/2006, resta da valutare se, nella fattispecie all'esame, possano ritenersi sussistenti i presupposti normativamente previsti per la ricorrenza degli istituti medesimi, dovendosi, in caso contrario, reputare conforme al sistema di regole e principi che governano le procedure di affidamento ad evidenza pubblica un'aggiudicazione definitiva coerente con la preesistente aggiudicazione provvisoria.

In tale ipotizzato scenario - e qualora, dunque, la SA ritenga meglio perseguito l'interesse pubblico mantenendo l'originaria aggiudicazione provvisoria - rientreranno comunque nella facoltà dell'aggiudicatario sia la possibilità di addivenire alla stipula del contratto di appalto, sia, eventualmente, di far valere, nella sede contrattuale a valle della fase pubblicistica, eventuali richieste e/o doglianze ulteriori.

Ci si riferisce, sempre in via generale, tanto all'eventuale ricorrenza di varianti in corso d'opera, quanto alla astratta configurabilità di fattispecie transattive, che il Codice dei contratti prevede e consente anche con riferimento ai contratti di opere relativi alle infrastrutture strategiche (vd. art. 162, comma 1, Codice dei contratti).

In tal caso - richiamata la previsione per la quale è necessario, in tale evenienza, acquisire il parere della competente Avvocatura per le Amministrazioni aggiudicatrici o per gli Enti aggiudicatori (art. 240, comma 2, Codice) - va ricordato l'uniforme orientamento ermeneutico per il quale, laddove ricorra l'ipotesi di un rapporto di appalto sorto a seguito di procedura di scelta del contraente soggetta alle regole dell'evidenza pubblica, tale carattere impone precisi limiti alla possibilità di modificare il contenuto delle rispettive prestazioni.

In sostanza, in ambito pubblicistico potrà ritenersi praticabile una transazione "*semplice*", ovvero soltanto modificativa della situazione giuridica dedotta in lite, mentre, per altrettanto, dovrà escludersi l'ammissibilità di una transazione "*novativa*", intesa come accordo mediante il quale si instaura con l'appaltatore un nuovo e diverso rapporto contrattuale, per soddisfare un interesse diverso da quello dedotto nel contratto originario (in senso conforme vd. il parere già reso dall'ANAC al Commissario in data 16/4/2015, n. 45675).

In ogni caso, il richiamato effetto novativo deve potersi escludere, oltre che con riferimento all'oggetto dell'affidamento, anche con riguardo al tipo di procedura originariamente prescelta,

non potendosi in caso contrario eliminare il rischio di un potenziale *vulnus* ai principi, di derivazione comunitaria, di trasparenza e *par condicio* nelle procedure ad evidenza pubblica.

In definitiva, dalla ricognizione degli istituti sopra delineati emerge l'orientamento, normativo e giurisprudenziale, inteso a collocare le diverse fattispecie preordinate a ricondurre il sinallagma contrattuale a condizioni di equilibrio, nella fase a valle del procedimento pubblicistico di affidamento dell'Opera.

3. Il Collegio ritiene, da ultimo, di doversi soffermare sul profilo, pure presente nella richiesta di parere, riguardante la definizione dei presupposti, degli ambiti e delle modalità entro cui può correttamente esplicarsi l'esercizio delle facoltà derogatorie riconosciute al Commissario delegato dagli artt. 4, comma 1, e 6 dell'OPCM n. 3702/2008.

Con riguardo al complessivo quadro normativo e provvedimentale nel quale si inserisce la fattispecie emergenziale in oggetto, è utile in questa sede ricordare che la stessa, originata nell'alveo degli interventi di completamento del Corridoio autostradale "5" e dei Valichi di confine ricompresi, ai sensi della delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001 e della legge n. 443/2001 ("*legge obiettivo*"), tra le Infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, è stata oggetto di apposita Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, con la quale si è fatto espresso riferimento ai poteri derogatori in materia di stati emergenziali "*ove ritenuto indispensabile (...) nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico*".

Senza qui affrontare *funditus* la complessa tematica dell'evoluzione della disciplina normativa riferita allo stato emergenziale, con le connesse potestà di provvedere attraverso l'adozione di ordinanze "*in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico*" (vd. art. 5, comma 2, l. n. 225/1992), si tratta di individuare talune linee ermeneutiche di ordine generale.

A tale riguardo, il Collegio ricorda la riforma introdotta dal decreto legge n. 59 del 15 maggio 2012, convertito dalla legge n. 100 del 12 luglio 2012, che, come noto, ha ricondotto nell'alveo originario le attività della protezione civile dirette principalmente a fronteggiare le calamità e a rendere più incisivi gli interventi nella gestione delle emergenze.

Osserva anche che gli interventi recati sull'impianto della legge n. 225 del 1992 dalla citata legge n. 100 del 2012 sono stati espressamente dichiarati, ad invarianza della spesa, non applicabili ad alcune gestioni commissariali, tra cui quella in oggetto, dall'art. 6 *ter* del d. l. 20 giugno 2012, n. 79, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 131.

Tanto sinteticamente chiarito sul piano dell'evoluzione normativa generale in materia, il Collegio richiama in chiave sistematica il principio per il quale il ricorso alle deroghe - pur astrattamente previsto e attribuito a sostegno delle finalità acceleratorie connaturate all'attività commissariale, assistita dai poteri *extra ordinem* riconosciuti dalle relative ordinanze di protezione civile - debba essere sorretto da adeguata motivazione.

La natura vincolata dei poteri commissariali trova, invero, nell'obbligo di motivazione la garanzia dell'osservanza del limite di legalità entro il quale deve comunque essere contenuto il dispiegarsi dei poteri e delle facoltà derogatorie di singole disposizioni di legge che lo stato necessitato consente.

Tale esigenza si manifesta in modo più evidente allorché le finalità acceleratorie che fondano l'esercizio dei poteri derogatori si incrocino con un notevole lasso temporale intercorso tra l'esperimento dei primi atti della procedura di gara e l'aggiudicazione definitiva, per cause comunque non ascrivibili alla sfera di responsabilità dell'appaltatore.

In merito è inoltre utile ricordare che la tendenza evolutiva dell'ordinamento in materia di

disciplina sulle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di lavori è nel senso di limitare il ricorso alle deroghe per la realizzazione delle Opere infrastrutturali strategiche, salvo il ricorrere dei presupposti per gli stati emergenziali (cfr., in particolare, in sede di riordino complessivo della materia e attuazione delle Direttive UE nn. 23, 24, 25 del 2014).

4. Sulla base delle considerazioni sopra esposte e dalla ricognizione degli istituti sopra delineati emerge l'orientamento, normativo e giurisprudenziale, inteso a collocare le diverse fattispecie preordinate a ricondurre il sinallagma contrattuale a condizioni di equilibrio delle prestazioni, nella fase a valle del procedimento pubblicistico di individuazione del contraente.

L'Amministrazione potrà effettuare la comparazione tra l'interesse originario alla celere realizzazione dell'Opera, posto a base dell'indizione della gara, l'interesse al miglior utilizzo delle risorse all'uopo finalizzate - tra cui anche quelle sopravvenute per effetto dei finanziamenti statali - e l'interesse alla riconsiderazione degli atti di gara in ragione delle mutate circostanze fattuali e correlate esigenze tecniche intervenute nel lasso temporale trascorso, ivi comprese le potenziali ricadute patrimoniali.

Nel sopradelineato contesto, sui cui profili di oggettiva complessità il Collegio si è soffermato, trovano, invero, collocazione interessi ed esigenze di rilievo e spessore anche finanziario, ampiamente rappresentati dall'Amministrazione e propriamente riferibili al quadro strategico di complessivo sviluppo infrastrutturale ed economico del territorio, alla cui realizzazione attende, nella sua veste plurisoggettiva, il Commissario delegato/Presidente della Regione.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime nei termini di cui in motivazione il proprio "motivato avviso" sul quesito riportato in epigrafe. Copia conforme della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Commissario delegato per l'emergenza della mobilità riguardante l'autostrada A4 (Tratto Venezia-Trieste) ed il raccordo Villesse-Gorizia.

#### **ORDINA**

che la deliberazione medesima sia pubblicata sul sito della Sezione nonché sul sito istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 13 gennaio 2016.

Il Relatore  
f.to Oriella Martorana

Il Presidente  
f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 26 aprile 2016.

Per Il preposto al Servizio di supporto  
f.to Dott. Vitangelo Pesce