



Deliberazione n. FVG/..10../2011/PREV

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

IV Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Antonio De Salvo
CONSIGLIERE: avv Fabrizio Picotti
CONSIGLIERE: dott. Giovanni Bellarosa, relatore

Adunanza del 31 marzo 2011.

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

vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modifiche e 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 sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni, nonché la legge 31 marzo 1953, n. 161;

visti l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio

2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

visto il Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della sezione adottato con le deliberazioni n. 2/sez.PI./2004 e n. 5/Sez. PI./2004;

vista la deliberazione della Sezione plenaria della Corte dei Conti di Trieste – Sezione di controllo - n. 343/2010 del 15 dicembre 2010, che approva il programma delle attività di controllo per l'anno 2011;

vista l'ordinanza presidenziale n. 7 del 08.02.2011, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

visto il decreto n. 93 dd. 10.03.2011 del Commissario delegato per l'emergenza della mobilità riguardante la A4 (tratto Venezia-Trieste) ed il raccordo Villesse-Gorizia pervenuto a questa Sezione di controllo in data 24 marzo 2011, prot. n. 1500 del 24.03.2011, avente ad oggetto <<Approvazione del progetto esecutivo dell'intervento sull'asse S.R. 56 "di Gorizia", denominato "Lavori per la realizzazione della intersezione a rotatoria al km 9+750 in Comune di Buttrio">>;

vista la nota del 29 marzo 2011, prot. n. 14141211, con la quale il Consigliere delegato ha chiesto, su concorde avviso del magistrato istruttore, il deferimento della questione alla sede collegiale;

vista l'ordinanza n. 14 del 29 marzo 2011 con la quale il Presidente della sezione ha convocato per l'adunanza odierna il IV Collegio della Sezione;

vista la nota della segreteria della Sezione prot. n. 1623 dd. 29.03.2011 con la quale la predetta ordinanza e la relazione di deferimento sono state trasmesse via fax al Commissario delegato;

udito il magistrato relatore cons. Giovanni Bellarosa nonché, in rappresentanza del Commissario delegato, il dott. Riccardo Riccardi, in qualità di Soggetto attuatore di cui all'art. 1, comma 3, dell'Ordinanza 3702/2008 e s.m.i, l'avv. Marco Monaco e l'avv. Marco Zucchi;

Ritenuto in

FATTO

In data 24 marzo 2011 è pervenuto a questa Sezione, ai fini del controllo preventivo di legittimità ex articolo 3, comma 1, lett. c) bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dal comma 2-sexies dell'art. 2 del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, il decreto n. 93 dd. 10.03.2011 del Commissario delegato per l'emergenza della mobilità riguardante la A4 (tratto Venezia-Trieste) ed il raccordo Villesse-Gorizia.

Precedentemente, il decreto era stato inviato via fax dal soggetto attuatore alla Sezione regionale di controllo per il Lazio, che provvedeva a sua volta a trasmetterlo a questa Sezione con fax dd. 14.03.2011.

A seguito della presentazione irrituale, questa Sezione ha inviato al Commissario, e per conoscenza alla Sezione di controllo per il Lazio, la nota prot. n. 1391 del 16.03.2011, contenente la precisazione che gli atti presentati per il controllo preventivo di legittimità devono

essere sottoposti – per il tramite del competente Ufficio di ragioneria che vi appone il visto – alla Sezione, completi e sottoscritti in originale.

Il provvedimento è pervenuto quindi a questa Sezione, come sopraindicato, il 24 marzo 2011, sottoscritto in originale, privo di visto di ragioneria e senza altra documentazione.

Il decreto in parola ha ad oggetto l'approvazione del progetto esecutivo dell'intervento sull'asse S.R. 56 "di Gorizia", denominato "Lavori per la realizzazione della intersezione a rotatoria al km 9+750 in Comune di Buttrio"; il decreto approva altresì il quadro economico relativo alla predetta opera.

Dall'esame del provvedimento è emerso quanto di seguito:

- Il Commissario delegato, con decreto n. 75/2010, ha approvato ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3, comma 2 dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3702 del 5 settembre 2008, e s.m.i., il progetto definitivo dell'intervento sull'asse S.R. 56 "di Gorizia", denominato "Lavori per la realizzazione della intersezione a rotatoria al km 9+750 in Comune di Buttrio". Il successivo progetto esecutivo, redatto da SpA Friuli Venezia Giulia Strade, prevede un importo complessivo di euro 820.000,00 di cui euro 491.056,99 per lavori a base d'appalto, suddiviso in euro 475.105,14 per lavori ed in euro 15.951,85 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso d'asta, ed euro 328.943,01 per somme a disposizione dell'Amministrazione, così suddivise: euro 0,00 per somme a disposizione per lavori, euro 0,00 per rilievi, accertamenti ed

indagini, euro 11.000,00 per eliminazione interferenze, euro 19.076,86 per imprevisti, euro 115.054,51 per espropriazioni, euro 12.002,23 per accantonamento per bonari accordi, euro 43.779,85 per spese tecniche, euro 0,00 per spese per attività di consulenze e di supporto, euro 6.821,14 per spese per commissioni aggiudicatrici e collaudo, euro 6.000,00 per spese per pubblicità ed opere artistiche, euro 3.000,00 per spese per accertamenti di laboratorio, euro 150,00 per altre eventuali spese ed euro 112.058,43 per IVA ed altre imposte.

- Il Commissario delegato, con il decreto n. 93/2011 sottoposto al controllo, ha approvato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3 comma 4 dell'OPCM n. 3702/2008 e smi, il progetto esecutivo, di cui alla nota interna n. 0000015 del 21 febbraio 2011 del Responsabile Unico del Procedimento e depositata agli atti, dell'intervento sull'asse S.R. 56 "di Gorizia", denominato "Lavori per la realizzazione della intersezione a rotatoria al km 9+750 in Comune di Buttrio"; il Commissario, con il medesimo decreto, ha altresì approvato, a sensi dell'art. 6, comma 5 dell'Ordinanza n. 3702/2008 e smi, il quadro economico dell'intervento sull'asse S.R. 56 "di Gorizia", denominato "Lavori per la realizzazione della intersezione a rotatoria al km 9+750 in Comune di Buttrio" così definito: importo complessivo di euro 820.000,00 di cui euro 491.056,99 per lavori a base d'appalto, suddiviso in euro 475.105,14 per lavori ed in euro 15.951,85 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso d'asta, ed euro 328.943,01 per somme a disposizione dell'Amministrazione, così suddivise: euro 0,00

per somme a disposizione per lavori, euro 0,00 per rilievi, accertamenti ed indagini, euro 11.000,00 per eliminazione interferenze, euro 19.076,86 per imprevisti, euro 115.054,51 per espropriazioni, euro 12.002,23 per accantonamento per bonari accordi, euro 43.779,85 per spese tecniche, euro 0,00 per spese per attività di consulenze e di supporto, euro 6.821,14 per spese per commissioni aggiudicatrici e collaudo, euro 6.000,00 per spese per pubblicità ed opere artistiche, euro 3.000,00 per spese per accertamenti di laboratorio, euro 150,00 per altre eventuali spese ed euro 112.058,43 per IVA ed altre imposte.

Il Consigliere delegato, su concorde avviso del Magistrato Istruttore, con nota del 29 marzo 2011, prot. n. 14141211, ha chiesto il deferimento della questione alla Sezione per una valutazione della stessa in sede collegiale, sulla scorta dei seguenti rilievi.

Preliminarmente, con riguardo al visto di ragioneria, del quale il decreto, come accennato, è risultato privo, il Consigliere delegato ha osservato che *"l'art. 11, comma 4, del DPR 20 aprile 1994, n. 367, prevede che la Corte dei Conti si pronunci nei termini di cui all'articolo 3, comma 2, della l. 20/1994 che decorrono dal momento in cui l'atto le viene trasmesso, completo di documentazione, dalla ragioneria competente. Ancor prima di tale disposizione, il Regolamento sulla contabilità generale dello Stato (RD 23 maggio 1924, n. 827) prevedeva, all'articolo 170, comma 6, che la Corte dei conti rifiuta il proprio visto o la propria registrazione a quegli atti che le pervengono senza il visto del direttore della Ragioneria. Deve ritenersi che la*

procedura disciplinata dall'art. 11, comma 4, del DPR 367/1994, stante l'assenza di distinzioni, riguardi in via generale tutti gli atti, comprendendo altresì quelli da cui non scaturisca un diretto ed immediato impegno di spesa. Ciò che rileva, nella fattispecie in esame, è la ratio sottesa alla norma richiamata, ratio che si rispecchia nella funzione sostanziale a cui il visto, o controllo, di Ragioneria, assolve, e che risiede nella verifica di legalità e di regolarità di provvedimenti che, a prescindere dall'assunzione formale di impegno di spesa, assumano particolare rilievo amministrativo contabile o siano destinati ad avere riflessi finanziari sul bilancio. Sul punto si richiama, inoltre, la nota n. 1057 dd. 09.03.2011 del Presidente della Corte dei Conti, inviata al Dipartimento della Protezione civile, che – pur riguardando la successiva fase del controllo della Corte – nell'affermare che i provvedimenti commissariali in questione devono essere assoggettati a controllo in ragione della loro natura, indipendentemente dalla circostanza che comportino o meno impegno di spesa, rappresenta indirettamente ulteriore conferma del precedente assunto.”

Quanto all'aspetto della completezza della documentazione - il decreto n. 93/2011, come indicato, è pervenuto privo di documentazione a corredo - il Consigliere delegato ha osservato che *“il provvedimento sottoposto alla Corte deve essere corredato della documentazione dallo stesso richiamata, nei limiti di quella essenziale alla lettura e conoscenza dell'atto, sì da consentire all'organo di controllo di esaminare il provvedimento stesso nella piena*

comprensione dei suoi contenuti e senza che questo onere di allegazione comporti, per ciò solo, l'assoggettamento a controllo e tantomeno alcuna validazione degli atti richiamati e prodotti, questi ultimi già presenti nel mondo del diritto, in quanto perfezionati e pienamente efficaci".

Per quanto attiene al merito, il Consigliere delegato, premesso che, *"data la rilevata carenza di documentazione a corredo, il controllo, in questa fase, non può che essere svolto allo stato degli atti"*, ha osservato quanto segue:

- con riferimento all'approvazione del progetto esecutivo, *"l'OPCM n. 3702/2008, della quale il decreto in esame costituisce attuazione, prevede, all'articolo 3, che il progetto esecutivo dell'opera e le eventuali varianti in corso d'opera siano approvate dal Commissario delegato sentita la Concessionaria ed il Comitato tecnico scientifico di cui all'articolo 2, comma 4 della medesima.*

Il decreto che ci occupa nulla dice circa l'assolvimento della previsione dell'art. 3 dell'ordinanza con riferimento all'audizione del Comitato tecnico scientifico. Si rileva peraltro, a tale proposito, che tra le premesse del decreto viene citato un verbale delle operazioni di validazione del progetto esecutivo dell'intervento in esame, allegato alla nota interna n. 15 del 21 febbraio 2011 del Responsabile Unico del Procedimento. Per quanto concerne invece l'interpello del concessionario, il decreto dà conto di una nota dd. 22.02.2011 prot. 233 di richiesta alla Società Friuli Venezia Giulia Strade SpA di esprimere il proprio parere in ordine al progetto esecutivo.

Successivamente si cita soltanto una nota della predetta società, prot. 4714 dd. 28.02.2011, in merito alla dichiarazione di copertura economico finanziaria dell'intervento. Si potrebbe, per le ragioni indicate, configurare un vizio di procedura che renderebbe il decreto del Commissario non conforme all'OPCM n. 3702/2008, che ne costituisce il presupposto, con conseguente violazione di legge";

- con riferimento allo stato di emergenza, <<l'articolo 5 della l. 24 febbraio 1992, n. 225, dispone che "1. Al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti. 2. Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Le ordinanze sono emanate di concerto, relativamente agli aspetti di carattere finanziario, con il Ministro dell'economia e delle finanze." Gli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), consistono in calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Il DPCM

11 luglio 2008 ai sensi e per gli effetti del testè citato art. 5, comma 1, della l. 225/1992, ha dichiarato fino al 31 dicembre 2009 lo stato di emergenza 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. A seguito della dichiarazione di emergenza è stata adottata l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3702 del 5 settembre 2008 che aveva inizialmente ad oggetto le iniziative finalizzate alla sollecita realizzazione delle opere nell'area interessata dalla realizzazione della terza corsia del tratto dell'Autostrada tra Quarto d'Altino e Villesse nonché dell'adeguamento a sezione autostradale del raccordo Villesse-Gorizia (artt. 1 e 2 dell'OPCM n. 3702/2008). Con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 maggio 2009, n. 3764, l'art. 1 dell'OPCM 3702/2008 è stato sostituito dal seguente: "1. Il presidente della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è nominato commissario delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nell'autostrada A4 nella tratta Quarto D'Altino - Trieste e nel raccordo autostradale Villesse - Gorizia. In particolare, il commissario delegato provvede: a) alla realizzazione della terza corsia nel tratto autostradale A4 Quarto D'Altino - Villesse, ed all'adeguamento a sezione autostradale del raccordo Villesse - Gorizia; b) alla realizzazione degli interventi insistenti sul tratto autostradale A4 Quarto D'Altino - Trieste o sul raccordo Villesse - Gorizia o sul sistema autostradale interconnesso, previsti nella convenzione di concessione tra Autovie Venete S.p.A. e l'ANAS S.p.A., ritenuti indispensabili ai fini

del superamento dello stato di emergenza in rassegna; c) alla realizzazione delle opere di competenza di enti diversi dalla concessionaria Autovie Venete S.p.A., tenuto conto della programmazione e della disponibilità finanziaria degli stessi, comunque funzionali al decongestionamento dell'area interessata dalla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla presente ordinanza" (la realizzazione della rotatoria in Comune di Buttrio dovrebbe rientrare in questo ambito, atteso che il decreto n. 93/2011 richiama, nelle premesse, il proprio decreto n. 32/2009 che avrebbe incluso tale opera tra gli interventi funzionali al decongestionamento dell'area interessata dallo stato d'emergenza).

Si sono quindi ampliate, con particolare riferimento alla lettera c) dell'art. 1 dell'ordinanza in esame, le opere realizzabili – e, con esse, l'ambito di operatività dell'ordinanza - di fatto estendendole a zone ulteriori e diverse rispetto all'asse autostradale Corridoio V dell'autostrada A4 nella tratta Quarto d'Altino-Trieste e nel raccordo autostradale Villesse-Gorizia, interessate dalla dichiarazione dello stato d'emergenza di cui al DPCM 11 luglio 2008. Per completezza, si precisa che lo stato di emergenza è stato prorogato dapprima con DPCM 12 dicembre 2009 e, successivamente, con DPCM 17 dicembre 2010, fino al 31.12.2011, e sempre con esclusivo riferimento alle aree interessate dalla prima dichiarazione d'emergenza. Parrebbe quindi mancare un necessario presupposto dell'ordinanza di protezione civile - ovvero la dichiarazione dello stato d'emergenza anche relativamente alle aree sede delle opere di cui alla lettera c) dell'art. 1 dell'Ordinanza

n. 3702/2008, come sostituito dall'art. 13, comma 1, dell'OPCM n. 3764/2009 – che potrebbe riverberarsi anche sul decreto del Commissario n. 93/2011 in esame che in tanto dovrebbe ritenersi legittimo, in quanto conseguente ad un preventivamente dichiarato stato di emergenza."

Sotto il profilo procedurale, atteso che il termine per l'espletamento del controllo di cui all'art. 3, comma 1, lett. c) bis, della l. 20/1994, come introdotto dal comma 2-septies dell'art. 2, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, è ridotto a sette giorni, incluso quello per la risposta ad eventuali richieste istruttorie, la relazione di deferimento è stata inviata al Commissario delegato per l'emergenza ai fini dell'instaurazione del contraddittorio, per consentire al Commissario medesimo di conoscere i motivi della richiesta di esame collegiale e di apprestare le proprie controdeduzioni e difese. Il *modus operandi* della Sezione è condiviso dalla Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte (deliberazione n. 16/2010/P) che ha avuto modo di osservare come, a partire dall'art. 3, comma 2, della l. 20/1994, e ancor più a seguito dell'art. 27 della l. 340/2000, le richieste istruttorie siano meramente eventuali. Tale procedura, approvata dalla Sezione centrale nei controlli assistiti dall'ordinario termine di 60 giorni, deve ritenersi, *a fortiori*, applicabile, se non necessitata, nell'ambito del procedimento che ci occupa, caratterizzato appunto da una particolare brevità del termine.

Il Presidente della Sezione, con ordinanza n. 14 del 29.03.2011,

ha convocato il Collegio della Sezione per l'adunanza odierna.

Il Commissario delegato per l'emergenza ha depositato in data odierna una memoria, recante in allegato specifica documentazione, contenente controdeduzioni.

In particolare ed in sintesi, con riferimento al rilievo riguardante il visto di ragioneria, la memoria evidenzia che *"il Commissario delegato (...) non è titolare di contabilità speciale"* e che *"per quanto riguarda le opere di cui all'art. 1, co 1, lett. c) dell'Ordinanza PCM si provvede a carico degli enti competenti nell'ambito della loro programmazione"*. Il Commissario delegato non ha pertanto ritenuto di procedere all'adozione del visto di ragioneria. Sul punto è stato altresì invocato il beneficio dell'errore scusabile.

In merito al rilievo riguardante l'ipotizzato vizio di procedura nell'approvazione del progetto esecutivo, la memoria evidenzia che *"..gli interventi ex art. 1, co. 1, lett. c) sono estranei alla competenza del Comitato tecnico Scientifico a seguito dell'OPCM dd. 04.08.2010, n. 3891, che – novellando l'art. 2, comma 4 dell'OPCM n. 3702/2008 e smi – ha circoscritto il perimetro di operatività del CTS alle opere previste dalle lettere a) e b) dell'articolo richiamato"* e che *"il parere della Concessionaria Autovie Venete SpA non è richiesto in quanto agli oneri necessari all'intervento denominato Lavori per la realizzazione della intersezione a rotatoria al km 9+750 in Comune di Buttrio si procede a carico di Friuli Venezia Giulia Strade SpA"* – che fornisce anche il supporto tecnico, operativo e logistico al Commissario delegato – e che *"solo per analogia – e per zelo – (...) si è richiesto alla*

società Frulli Venezia Giulia Strade SpA di esprimere il proprio parere in ordine al in ordine al progetto esecutivo (...)".

Si sottolinea inoltre che *"la formulazione dell'art. 3 comma 4 (il progetto esecutivo dell'opera e le eventuali varianti in corso d'opera sono approvate dal Commissario delegato, sentita la Concessionaria ed il Comitato di cui all'art. 2 comma 4) purtroppo soffre di un difetto di coordinamento con le modifiche introdotte dall'OPCM dd. 06.05.2009, n. 3764 e dall'OPCM dd. 04.08.2010, n. 3891."*

Con riferimento al rilievo riguardante lo stato di emergenza, la memoria precisa che *"In realtà, nelle premesse del DPCM citato (il rinvio è al DPCM dd. 11.07.2008 che dichiara lo stato di emergenza) si rappresenta che risulta necessario predisporre ed attuare un programma di interventi di emergenza che consentano un miglioramento significativo e rapido della situazione in atto e favoriscano il ripristino delle normali condizioni di vita (...)Il DPCM ha dichiarato, dunque, lo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nell'asse autostradale sopra evidenziato, senza precisare le opere necessarie per conseguire tale obiettivo."*

In sintesi, la memoria afferma che il DPCM demanda quest'ultimo onere ad un programma di interventi di emergenza (pag. 1), rinviano per le modalità all'OPCM 3702/2008 e smi, che delinea le iniziative di carattere urgente da assumere per il superamento dell'emergenza e per il ritorno alle normali condizioni di vita specificandole puntualmente al comma 1. Le premesse all'OPCM - si legge - evidenziano la necessità di opere viarie idonee a

decongestionare il traffico automobilistico e dei mezzi pesanti circolanti sul tratto interessato. Si sarebbe quindi reso indispensabile un rapido ed immediato piano di emergenza con l'individuazione di percorsi alternativi all'autostrada A4 per ovviare agli "aggravi" determinati da fattori organizzativi e di cantierizzazione sulla sede autostradale. All'individuazione della viabilità regionale funzionale al decongestionamento dell'arteria A4 si sarebbe provveduto con deliberazione della Giunta regionale n. 1471 del 24.06.2009. Lo scopo del sistema viario così riqualificato e potenziato consisterebbe anche nella prevenzione delle emergenze.

In sede di Adunanza, il relatore, nel ribadire le osservazioni formulate nella relazione di deferimento, ha chiesto ulteriori chiarimenti; i rappresentanti del Commissario delegato si sono richiamati alla memoria depositata e hanno fornito precisazioni e integrazioni.

DIRITTO

1. Preliminarmente, la Sezione, ai fini di stabilire l'assoggettabilità a controllo e di definire contenuti e modalità di esercizio dello stesso, si richiama integralmente a quanto espresso con propria deliberazione n. 9/2011, adottata in esito alla medesima ordinanza odierna.

Sulla base delle considerazioni ivi contenute, si è concluso, e si ribadisce pertanto anche in questa sede, che il controllo vada esercitato nei confronti di *tutti* i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri emanate ai sensi dell'art. 5, comma 2 della legge 225/1992. Tali

provvedimenti sono sottoposti al vaglio della Corte dei Conti "in ragione della loro natura, indipendentemente dalla circostanza che comportino o meno impegni di spesa". Ai fini di cui sopra, appare altresì irrilevante che risulti aperta o meno, a favore del Commissario, una contabilità speciale.

Tuttavia, in considerazione delle particolarità della disciplina, i contenuti del controllo preventivo andranno definiti non già secondo tutte le ordinarie regole, bensì sulla base di quelle utilmente verificabili nei ristretti termini assegnati. Per l'esercizio del controllo acquistano una specifica valenza le peculiari caratteristiche degli atti dei Commissari delegati adottati in attuazione delle OPCM emanate ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 225/1992, articolo ed ordinanze che rappresentano il fondamento di legittimazione ed il riferimento normativo a cui devono ottemperare e conformarsi i contenuti dei provvedimenti .

Dai commi da 1 a 5 dell'art. 5, quindi, si possono desumere i seguenti parametri oggettivi di raffronto per la verifica della legittimità dei decreti commissariali:

- durata ed estensione territoriale dell'intervento commissariale: conformità alle previsioni delle ordinanze emanate a seguito della delibera PCM di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 5, comma 1, l. 225/1992);
- contenuto della delega, tempi e modalità di esercizio della stessa: rispetto del provvedimento del PCM di delega (art. 5, comma 4, l. 225/1992).

Ai parametri così enucleati si aggiunge quello relativo alle prescrizioni specifiche delle singole ordinanze PCM di protezione civile.

In particolare, nel caso in esame:

- poteri, competenza e ambito di operatività del Commissario:
rispetto degli artt. 1, 2 e 3 dell'OPCM 3702/2008 e s.m.i;
- deroghe applicate dal Commissario e motivazione dell'indispensabilità delle stesse: rispetto dell'art. 4 dell'OPCM 3702/2008 e s.m.i;
- copertura finanziaria del provvedimento commissariale:
rispetto dell'art. 6 dell'OPCM 3702/2008 e s.m.i.

La valutazione di legittimità rimane naturalmente limitata all'atto esaminato e non si estende quindi agli atti presupposti o comunque citati, utili esclusivamente alla lettura e comprensione dello stesso.

Deve inoltre ritenersi implicito, nella previsione normativa del termine breve, che gli atti diventino senz'altro efficaci *anche indipendentemente* dall'esistenza di aspetti di non conformità a legge che non sia stato possibile rilevare a causa della oggettiva mancanza dei tempi tecnici indispensabili ad esercitare il controllo. Potrebbe a tale proposito configurarsi la possibilità che, sia pure in via collaborativa e senza in alcun caso interferire sulla indispensabile efficacia dell'atto, i profili di illegittimità eventualmente emergenti a termine scaduto in assenza di controllo, possano venire segnalati al Commissario ai soli fini dell'eventuale e discrezionale esercizio del potere di autotutela.

2. Anche per quanto concerne la mancata apposizione del visto

di ragioneria, si fa rinvio a quanto affermato con propria citata deliberazione n. 9/2011.

Sul punto la Sezione ha preso atto che nella memoria presentata in sede di contraddittorio sono stati invocati dapprima la non assoggettabilità a controllo, non essendo presente una contabilità speciale, e quindi l'errore scusabile, trattandosi di applicazione di normativa di recente emanazione e di difficile interpretazione.

Non risulta rilevante, ai fini che qui interessano, il fatto che il Commissario delegato non sia titolare di contabilità speciale.

Sul piano dei contenuti acquista invece particolare rilevanza la nota, depositata in data odierna, prot. n. 4714 dd. 28.02.2011, del Presidente di Friuli Venezia Giulia Strade SpA e indirizzata al Commissario delegato, con la quale "in ottemperanza agli adempimenti di cui all'art. 3, comma 4, ed art. 6, comma 5, dell'OPCM n. 3702/2008 e smi, si dichiara che i lavori per la realizzazione della intersezione a rotatoria al km 9+750 in Comune di Buttrio trovano copertura economica-finanziaria nel programma denominato 2x20".

La Sezione prende positivamente atto, ai fini del superamento del rilievo sollevato, della intervenuta chiarificazione circa gli adempimenti espletati in ordine all'atto in esame, in quanto l'assolvimento di tali competenze da parte della Friuli Venezia Giulia Strade SpA appare conforme al dettato dell'art. 2, comma 1 bis, dell'ordinanza appena citata che pone in capo a amministrazioni statali od enti pubblici territoriali e non territoriali, enti pubblici economici o di società con prevalente capitale di titolarità dello Stato delle regioni,

individuata con successivo provvedimento del Commissario delegato, le funzioni di supporto all'attività del Commissario stesso. Friuli Venezia Giulia Strade SpA è stata, infatti, individuata quale supporto del Commissario per gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, lett. c) dell'OPCM n. 3702/2008 e s.m.i., con decreto del Commissario medesimo n. 32 del 2 ottobre 2009.

Viene ribadito peraltro che il puntuale e completo assolvimento degli obblighi procedurali sopra indicati costituisce, pro futuro, condizione inderogabile di ricevibilità dei provvedimenti del Commissario.

3. Per quanto concerne il rilievo riguardante la carenza della documentazione allegata, si dà atto dell'avvenuto deposito degli atti e dei provvedimenti elencati in calce alla memoria poco prima dell'adunanza. La Sezione rileva tuttavia che la mancanza della documentazione, unitamente al breve termine che la legge assegna per il controllo, non ha consentito una valutazione approfondita e puntuale del decreto prima dell'adunanza.

4. Con riferimento al rilievo riguardante il presunto vizio procedurale nell'approvazione del progetto esecutivo, si dà atto dell'effettiva contraddittorietà delle disposizioni conseguenti al succedersi delle modifiche che hanno inciso sul testo originario. Prima dell'OPCM 3891/2010, l'art. 2, comma 4 dell'OPCM 3702/2008, disponeva che "per la valutazione dei progetti nonché per garantire il necessario supporto tecnico alle attività che devono essere eseguite per il superamento dell'emergenza, il Commissario si avvale di un Comitato

tecnico-scientifico". Il testo attuale, invece, prevede che il Commissario si avvalga del Comitato per la valutazione dei progetti relativi agli interventi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 1, comma 1, oltre che per garantire il necessario supporto tecnico alle attività che devono essere eseguite per il superamento dell'emergenza. L'art. 3, comma 4, immutato, prevede che il progetto esecutivo sia approvato dal Commissario sentita la Concessionaria e il Comitato di cui all'art. 2, comma 4.

La Sezione osserva che la citazione esplicita, nel decreto Commissariale, dell'art. 6, comma 2, dell'OPCM 3891/2010 modificativo dell'art. 2, comma 4, dell'ordinanza n. 3702/2008, a seguito del quale non è più richiesto l'apporto del Comitato tecnico scientifico per la valutazione dei progetti di cui alla lettera c) dell'art. 1, comma 1, avrebbe reso maggiormente intellegibile l'iter seguito dal Commissario. Infatti, l'attività in esame, in difetto di precisazione, poteva considerarsi tra quelle da eseguirsi per il superamento dell'emergenza alle quali il Comitato tecnico deve necessariamente garantire il supporto. Inoltre, la commistione delle procedure poste in essere dal Commissario attraverso la richiesta di parere a FVG Strade Spa - parere non previsto e richiesto meramente "*per analogia e per zelo*" rispetto alle procedure che regolano gli interventi di cui alle lettere a) e b), come precisato nella memoria – ha contribuito ad una rappresentazione poco chiara della procedura seguita. La Sezione, alla luce delle delucidazioni fornite, anche con riguardo al ruolo di FVG Strade SpA e alle ragioni della richiesta di parere alla stessa, ritiene

comunque il rilievo superato.

5. Con riferimento al rilievo concernente la possibile illegittimità del decreto commissariale in quanto riguardante interventi presumibilmente non coperti dallo stato di emergenza, si ribadisce che al verificarsi degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c) della l. 225/1992 (calamità naturali, catastrofe o altri eventi che per intensità ed estensione devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari) il Consiglio dei Ministri delibera lo stato di emergenza determinandone durata ed estensione territoriale, in applicazione del comma 1 del medesimo articolo. Le ordinanze di protezione civile, al cui *genus* l'OPCM 3702/2008 appartiene, sono quindi delimitate, per durata e per estensione territoriale, dai confini posti dal DPCM che dichiara l'emergenza. Nel caso in esame, come accennato, l'emergenza è stata decretata con riguardo al *"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"*.

Secondo la memoria depositata dal Commissario, il decreto demanderebbe all'ordinanza il compito di individuare le opere necessarie a consentire un miglioramento significativo e rapido della situazione in atto e a favorire il ripristino delle normali condizioni di vita. E l'OPCM 3702/2008, come modificata, in particolare dall'OPCM n. 3764/2009, ha in effetti precisato, per quel che qui interessa, all'art. 1, comma 1, lett. c) che il Commissario provvede *"alla realizzazione delle opere di competenza di enti diversi dalla*

concessionaria Autovie Venete S.p.A., tenuto conto della programmazione e della disponibilità finanziaria degli stessi, comunque funzionali al decongestionamento dell'area interessata dalla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla presente ordinanza".

La Sezione, in proposito, osserva che il Commissario può provvedere al decongestionamento dell'area interessata dallo stato di emergenza in tanto in quanto le opere si trovino all'interno dei limiti territoriali considerati dalla dichiarazione dello stato di emergenza e consistenti *nell'asse autostradale Corridoio V dell'autostrada A4 nella tratta Quarto d'Altino-Trieste e nel raccordo autostradale Villesse-Gorizia".*

Quindi, l'ordinanza può certamente definire le opere funzionali al decongestionamento dell'area interessata, circoscrivendone però la realizzabilità al territorio considerato. Si ricorda, peraltro, come con una disposizione introdotta dall'art. 14 del d.l. 90/2008 si sia provveduto, con interpretazione autentica dell'art. 5 della l. 225/1992, ad indebolire il meccanismo dei controlli apprestati dall'ordinamento escludendo le ordinanze di protezione dal controllo preventivo di legittimità (cfr. Sezione centrale del controllo di legittimità n. 5/2010, 9/2010 e 16/2010). Del resto, l'ambiguità dell'OPCM sulla delimitazione territoriale emerge anche dall'apposita deliberazione che la Giunta regionale ha adottato in proposito (DGR n.1471 del 24/06/2009). Tale deliberazione, quasi a voler colmare la carenza originaria consistente nell'indeterminatezza territoriale, fa rientrare una serie di interventi nell'alveo dell'art. 1, comma 1, lett. c) dell'OPCM 3702/2008, nel tentativo di recuperare un fondamento di

legittimità, attraverso l'individuazione delle sedi delle opere, ad una norma (la citata lett. c) dell'art. 1 dell'OPCM in esame) della cui legittimità è invece lecito dubitare, come sin qui dimostrato. Né tale ultima questione può ritenersi superata con l'emanazione da parte del commissario del Decreto 2/10/2009, n. 32 (che ascrive la rotatoria al km 9+750 in Comune di Buttrio alla DGR n. 1471/2009 e quindi alla lettera c) dell'art. 1, comma 1, dell'OPCM n. 3702/2008 e smi), fondantesi esso stesso sugli atti sin qui citati. Infatti, l'ordinanza, alla lettera c), non attribuisce al Commissario delegato il potere di stabilire la dislocazione territoriale degli interventi, avendo già ancorato e vincolato quest'ultimi all'area interessata dalla dichiarazione dello stato di emergenza, e cioè all'asse autostradale Corridoio V dell'autostrada A4 nella tratta Quarto d'Altino-Trieste e nel raccordo autostradale Villesse-Gorizia.

La Sezione deve peraltro riconoscere, ai fini della presente decisione, che sia l'ordinanza 3702/2008 sia il decreto commissariale 32/2009 sono atti presupposti, divenuti compiutamente efficaci.

La Sezione dà atto che il Commissario, per mezzo della memoria depositata e successivamente in udienza, ha chiarito i vari passaggi atti a ricondurre la rotatoria di Buttrio tra gli interventi di messa in sicurezza e fluidificazione del traffico sull'asse SR 56 (deposito del decreto del Commissario 32/2009 e della DGR 1471/2009). Sull'effettiva rispondenza di tali interventi allo stato di emergenza permangono quindi delle perplessità che la Sezione ritiene in ogni caso soccombenti - considerato anche che l'obbligo di controllo

preventivo è intervenuto a procedure iniziate - rispetto alle esigenze di correttezza procedurale e di urgenza che sorreggono l'istituto delle ordinanze di protezione civile e dei provvedimenti conseguenti.

Ne deriva però che anche nei confronti dei successivi interventi che verranno disposti ai sensi della già citata lett. c) dell' art.1 dell'OPCM n. 3702/2008 sarà necessaria una specifica valutazione e motivazione circa la riconducibilità dell'opera nell'ambito di quelle consentite al Commissario e assoggettabili agli speciali poteri di cui egli è dotato, non essendo sufficiente il mero richiamo ad atti giuntali di programmazione in materia di infrastrutture stradali e neppure a decreti commissariali che ne recepiscano i contenuti.

Per concludere, in forza delle particolari considerazioni in precedenza evidenziate, il decreto del Commissario delegato n. 93/2011 sottoposto a controllo è ammesso al visto ed alla conseguente registrazione.

P.Q.M.

La Sezione ammette al visto ed alla conseguente registrazione il decreto del Commissario delegato per l'emergenza della mobilità riguardante la A4 (tratto Venezia-Trieste) ed il raccordo Villesse-Gorizia n. 93 del 10 marzo 2011.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 31 marzo 2011.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Giovanni Bellarosa

f.to Antonio De Salvo

Depositata in Segreteria in data 18 aprile 2011.

Per Il preposto al Servizio di supporto

Coordinatore amministrativo

f.to dott. Andrea Gabrielli