

## **Asse Ferroviario Monaco - Verona Accesso Sud alla Galleria di Base del Brennero Quadruplicamento della Linea Fortezza - Verona**

### **Piano di Fattibilità Tecnica ed Economica (PFTE) della Circonvallazione Ferroviaria di Trento, Lotto 3a**

### **Sintesi della procedura di approvazione con osservazioni su difetti di correttezza, anomalie, possibili illegittimità, decisione del TAR del Lazio**

18.5.2023

*Nota di redazione:*

- ◆ il procedimento riassunto di seguito è principalmente regolato dal Decreto Legge 31.5.2021, n. 77, convertito con la Legge 29.7.2021, n. 108, e successivamente più volte modificato e integrato; nel testo è indicato sinteticamente come Decreto Legge n. 77/2021; il testo vigente aggiornato al momento della consultazione si può scaricare su Internet dalla pagina <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021-05-31;77>

#### **Premessa**

Questa Sintesi giunge in un momento in cui sono state già ampiamente sviluppate dai Comitati No TAV del Trentino e dal ricorso al TAR del Lazio del 17.10.2022, firmato da un gruppo di cittadini e dal Sindacato SBM, tutte le contestazioni alla regolarità della procedura per l'approvazione del Piano di Fattibilità Tecnica ed Economica della Circonvallazione Ferroviaria di Trento.

Ci è sembrato tuttavia utile riassumere in modo per quanto possibile semplificato i principali passaggi di questa procedura, accompagnandoli con annotazioni critiche (scritte in corsivo) e citazioni normative (per lo più in nota) e infine con le indicazioni provenienti dalla deludente ma non inattesa decisione del TAR del Lazio n. 08219/2023 del 13.5.2023 <sup>1</sup>: a) sia perché questi dati sono utili per valutare i passaggi successivi che hanno portato e stanno portando al bando della gara di appalto <sup>2</sup> per le opere, alla progettazione esecutiva e alla realizzazione dei lavori; b) sia perché le medesime procedure, e le possibili connesse anomalie su cui importa vigilare, potrebbero riguardare in un futuro prossimo la maggior parte degli altri lotti del potenziamento della linea ferroviaria Fortezza-Verona <sup>3</sup>, tutti elencati nell'Allegato IV del Decreto Legge n. 77/2021 e quindi interessati dallo smantellamento di vincoli e cautele previsto per le opere finanziate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

---

<sup>1</sup> Pagina [https://notavbrennero2023.noblogs.org/files/2023/05/2023-05-13-Sentenza-TAR-Lazio-n\\_08219-2023.pdf](https://notavbrennero2023.noblogs.org/files/2023/05/2023-05-13-Sentenza-TAR-Lazio-n_08219-2023.pdf).

<sup>2</sup> I Comitati No TAV del Trentino contestano sulla gara: a) il fatto che ancora oggi molta importante documentazione non risulti pubblicamente accessibile; b) elementi di irregolarità e turbativa (cfr. per esempio l'Esposto presentato il 5.4.2023 dai Comitati, punto 1., scaricabile dalla pagina <https://notavbrennero2023.noblogs.org/2023-04-05-esposto-gara-appalto-circonvallazione-ferroviaria-trento/>).

<sup>3</sup> Per un quadro aggiornato dello stato di approvazione dei progetti dei vari lotti e dell'avanzamento dei relativi lavori vedi la pagina <https://notavbrennero2023.noblogs.org/post/2023/04/06/quadruplicamento-ferrovia-del-brennero-approvazione-progetti-e-avanzamento-lavori/>.

## Sintesi della procedura e osservazioni

1 - In data 11.10.2021 RFI invia il progetto di PFTE per la Circonvallazione Ferroviaria di Trento: a) al Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici <sup>4</sup> per il parere di competenza <sup>5</sup>; b) alla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico per l'avvio del Dibattito Pubblico.

2 - Sul progetto così ricevuto il Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici in data 12.11.2021 richiede <sup>6</sup> vari chiarimenti e integrazioni. Si tratta di un vaglio di idoneità tecnica, diverso da quelle che poi saranno le prescrizioni il cui contenuto non si conosce perché questa richiesta è introvabile.

3 - Il 29.11.2021 RFI convoca la Conferenza dei Servizi sul PFTE in forma semplificata e in modalità asincrona per la determinazione conclusiva di approvazione del progetto, modificato e integrato in adempimento alle richieste avanzate dal Comitato Speciale <sup>7</sup>.

4 - Il 17.12.2021 il Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici trasmette a RFI il parere n. 1/2021 del 17.12.2021. Il parere contiene circa 65 prescrizioni <sup>8</sup> più molte osservazioni e raccomandazioni.

5 - Il Dibattito Pubblico inizia il 6.12.2021 e si conclude il 19.1.2022; il 3.2.2022 il Coordinatore per il Dibattito Pubblico trasmetterà la relazione conclusiva del Dibattito alla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico e a RFI, ai fini dell'acquisizione agli atti della Conferenza di Servizi.

*Va osservato che il Dibattito Pubblico si è concluso senza aver avuto da parte di RFI comunicazione del parere n. 1/2021 emanato dal Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, che era disponibile da più di un mese; eppure questo parere era non poco importante per le conclusioni del Dibattito, visto che conteneva circa 65 prescrizioni e tra queste addirittura la modifica del tracciato dell'opera. Questa omissione costituisce non solo una scorrettezza da parte di RFI <sup>9</sup> - peraltro il documento era stato formalmente richiesto al Coordinatore del Dibattito Pubblico da un gruppo di residenti partecipanti al Dibattito - ma anche un vizio di legittimità del procedimento che ha portato alla formazione del risultato del Dibattito privato di informazioni importanti e in seguito alla decisione della Conferenza di Servizi sul progetto.*

*Ma il TAR del Lazio si è espresso in maniera negativa su questo punto sostenendo - con un ragionamento molto formalistico - che, pur svolgendosi contestualmente ai restanti procedimenti previsti dall'articolo 44 del Decreto Legge n. 77/2021, il Dibattito Pubblico è autonomo e non sequenziale agli altri, cui viene invece collegato solo nella determinazione finale della Conferenza di*

---

<sup>4</sup> Si tratta del Comitato istituito dall'articolo 45 del Decreto Legge n.77/2021 per l'espressione dei pareri sugli interventi elencati nel suo Allegato IV.

<sup>5</sup> Questo parere è previsto dagli articoli 44 e 48 del Decreto Legge n.77/2021. Il PFTE deve essere predisposto seguendo le Linee Guida approvate nel luglio 2021 dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici scaricabili dalla pagina [https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-01/1.%20Linee\\_Guida\\_PFTE.pdf](https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-01/1.%20Linee_Guida_PFTE.pdf).

<sup>6</sup> La richiesta di integrazioni è intervenuta ai sensi dell'articolo 44, comma 1, secondo e terzo periodo, del Decreto Legge n.77/2021: quando il Comitato Speciale riscontra "evidenti carenze, di natura formale o sostanziale, ivi comprese quelle afferenti gli aspetti ambientali, paesaggistici e culturali, tali da non consentire l'espressione del parere", "provvede a restituirlo immediatamente alla stazione appaltante richiedente, con l'indicazione delle integrazioni ovvero delle eventuali modifiche necessarie ai fini dell'espressione del parere in senso favorevole".

<sup>7</sup> Cfr. l'art. 44, comma 4, del Decreto Legge n. 77/2021. La determinazione della Conferenza "tiene luogo dei pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensative".

<sup>8</sup> Il numero definitivo può oscillare perché il testo non è scritto in modo omogeneo.

<sup>9</sup> Il parere sarà reso pubblico da RFI solo il 14.10.2022, a procedimento da tempo concluso.

*Servizi (cfr. il punto 10 di questa Sintesi) e nell'atto ricognitivo conclusivo del Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (cfr. il punto 12 di questa Sintesi).*

6 - Il 25.1.2022 il Ministero della Transizione Ecologica comunica <sup>10</sup> alla Provincia di Trento e ai Comuni di Trento, Besenello e Aldeno che RFI ha depositato l'istanza per l'avvio della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale e per la Valutazione di Incidenza <sup>11</sup>.

7 - I pareri di VIA e di Incidenza della Provincia Autonoma di Trento sono stati espressi con le DGP 25.2.2022, n. 274, e 11.3.2022, n. 353.

La DGP n. 274/2022 indica che: il parere espresso nell'Allegato A "ha messo in luce alcune criticità ambientali non ancora adeguatamente affrontate e risolte"; "la documentazione progettuale depositata presenta carenze documentali e lacune nell'analisi ambientale che, soprattutto per alcune matrici ambientali, non ha consentito di raggiungere in maniera definitiva una valutazione ambientale favorevole". Ed aggiunge che spetterà al Ministero per la Transizione Ecologica "richiedere le necessarie integrazioni e/o assegnare idonee prescrizioni per la presente fase progettuale o per le successive". L'Allegato A nella pag. 5 premette: "Preme evidenziare da subito che per alcune matrici l'istruttoria pone in rilievo delle carenze sotto il profilo dell'analisi del progetto che determinano l'esigenza di ulteriori approfondimenti ed analisi al fine di consentire una valutazione ambientale degli impatti sulle stesse matrici."

La DGP n. 353/2022 dichiara che "il progetto necessita inevitabilmente, per le successive fasi, di ulteriori approfondimenti tecnici e del recepimento degli elementi prescrittivi di cui alla deliberazione 274/2022".

*Nonostante l'assenza di una dichiarazione formale, si può ipotizzare che questi pareri siano stati praticamente negativi, come ha sostenuto anche il ricorso al TAR del 17.10.2022.*

*Al contrario su questo aspetto la sentenza del TAR del Lazio (punto 4.4 delle considerazioni di DIRITTO) ha affermato: "In sostanza, la posizione assunta dalla Provincia tiene conto del livello di progettazione in itinere, rende parere favorevole e ribadisce per le successive fasi, la necessità degli approfondimenti di cui alla deliberazione n. 274 del 25 febbraio 2022".*

8 - Con il parere n. 1 del 29.4.2022 la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC <sup>12</sup> esprime giudizio favorevole di compatibilità ambientale sul progetto, con 10 condizioni <sup>13</sup>, in preparazione del successivo decreto del Ministro della Transizione Ecologica (oggi Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) <sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Nota protocollo n. 8470/2022.

<sup>11</sup> Rispettivamente ai sensi degli articoli 23 e 25, comma 2-bis, e dell'articolo 10, comma 3, del Decreto Legislativo n. 152/2006. Come previsto dall'articolo 44, comma 3, del Decreto Legge n. 77/2021, il progetto trasmesso al Ministero già conteneva le prime modifiche e integrazioni richieste dal Comitato Speciale dei Lavori Pubblici in data 12.11.2021 (cfr. il punto 2 di questa Sintesi).

<sup>12</sup> Vedi gli articoli 17 e seguenti del Decreto Legge n. 77/2021.

<sup>13</sup> In particolare, la condizione n. 7 impone che prima dell'inizio dei lavori, nella fase della progettazione esecutiva, RFI effettui "la caratterizzazione e la gestione dei terreni movimentati nel rispetto di quanto indicato dal comma 4 dell'art. 242-ter del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i.". A margine si ricorda che la sentenza del TAR del Lazio ha dichiarato che la verifica positiva di tale condizione è fatta proprio nel provvedimento ministeriale del 31.5.2022 (vedi il punto 9 di questa Sintesi).

<sup>14</sup> Il ricorso al TAR del Lazio obietta in proposito: a) che nel precedente mese di marzo il Comitato Tecnico PNRR-PNIEC chiedeva a RFI integrazioni al progetto ricevendo in risposta solo pochi documenti e una sintesi di 52 pagine; b) che il parere del Comitato contenente le 10 condizioni sopra indicate era stato emesso senza aver disposto una sospensione dei termini (come previsto espressamente dal D.M. del 17.5.2022) per rimediare alla temporanea impossibilità di accesso alla relativa documentazione per chiusura del sito web del Ministero della Transizione Ecologica, così "vanificando la possibilità dei portatori di interesse di presentare osservazioni circa le integrazioni al progetto di

9 - Con decreto 31.5.2022, n. 83, il Ministro della Transizione Ecologica, di concerto con il Ministro della Cultura, esprime giudizio positivo di compatibilità ambientale dell'opera, subordinatamente al rispetto delle condizioni ambientali indicate negli articoli 2 e 3. L'articolo 2, in particolare stabilisce: "Devono essere ottemperate le condizioni ambientali di cui al parere della Commissione PNRR-PNIEC n. 1 del 29 aprile 2022."

10 - Il 18.7.2022 la Determinazione conclusiva della Conferenza dei Servizi approva il PFTE: a) dando atto dei pareri favorevoli con relative prescrizioni<sup>15</sup> pervenuti da amministrazioni e soggetti competenti, compreso il parere favorevole di VIA; b) dichiarando che "non risultano pervenuti pareri contrari né dissensi qualificati"; c) apponendo vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità; d) dichiarando "perfezionata, ad ogni fine urbanistico e edilizio, l'intesa tra lo Stato e la Provincia Autonoma di Trento"<sup>16</sup>.

*La Determinazione della Conferenza dei Servizi tuttavia non richiama, non prende in considerazione e quindi non recepisce il parere n. 1/2021 del 17.12.2021 con cui il Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici si era espresso positivamente sul progetto ma gravandolo di circa 65 prescrizioni tra cui alcune di peso decisivo su natura e consistenza dell'opera. Sosteniamo che tale omissione ha sottratto alla Conferenza importanti elementi di valutazione. Diversamente infatti ha operato la Conferenza nel caso di altre prescrizioni al progetto decise da altri soggetti pubblici, tanto è vero che nell'articolo 1 del dispositivo della Determinazione conclusiva è stabilito espressamente che essa incorpora "le prescrizioni di cui agli atti depositati in Conferenza di Servizi"*<sup>17</sup>.

*L'omissione di cui si tratta produce secondo noi illegittimità della Determinazione Conclusiva per eccesso di potere e violazione dell'articolo 44, comma 4, del Decreto Legge n. 77/2021<sup>18</sup>: questa norma stabilisce infatti che la Conferenza di Servizi acquisisce e valuta<sup>19</sup> "le eventuali prescrizioni e direttive adottate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ... nonché gli esiti del dibattito pubblico ... della verifica preventiva dell'interesse archeologico e della valutazione di impatto ambientale"; e stabilisce che "la determinazione conclusiva della Conferenza approva il progetto", collegando così in modo insuperabile la decisione finale ed il suo processo di formazione con le*

---

circonvallazione fornite da RFI al Comitato Tecnico PNRR-PNIEC". Ma la sentenza del TAR del Lazio ha risposto che la procedura di VIA andava eventualmente impugnata separatamente nei termini (fatto che non è avvenuto) e che comunque tutti i termini di legge sono stati rispettati (punto 4.3 delle considerazioni di DIRITTO).

<sup>15</sup> Si contano complessivamente ben 222 prescrizioni.

<sup>16</sup> Cfr. l'articolo 20 del DPR 22 marzo 1974, n. 381.

<sup>17</sup> Non sembra invece argomento efficace lamentare che la Determinazione conclusiva sia ritrasmessa al Comitato Speciale del Consiglio dei Lavori Pubblici (per il seguito del procedimento) senza il PFTE modificato anzi senza allegarlo affatto visto che "lo stesso non ha subito modificazioni" rispetto a quello trasmesso all'avvio del procedimento in data 11.10.2021. Ciò in ragione del fatto che la Conferenza di Servizi fa proprie le prescrizioni ricevute dai soggetti competenti ma non modifica tecnicamente il progetto perché ciò interviene in una fase successiva del procedimento.

<sup>18</sup> Il ricorso più tardi avanzato al TAR del Lazio contro l'approvazione del PFTE considera questo aspetto come un fondamentale vizio di legittimità.

<sup>19</sup> A superare o ad attenuare questa illegittimità nell'approvazione del PFTE non può valere del resto l'indicazione della norma che si sta commentando secondo cui acquisizioni e valutazioni di questi atti vanno condotti dalla Conferenza "tenuto conto delle preminenti esigenze di appaltabilità dell'opera e della sua realizzazione entro i termini previsti dal PNRR ovvero, in relazione agli interventi finanziati con le risorse del PNC ... ". Sarebbe infatti illogico e illegale che le esigenze di rapidità del procedimento prevalessero su ragionevolezza e completezza del processo di formazione della volontà dell'organo chiamato a decidere sul provvedimento finale.

necessarie valutazioni (che evidentemente devono basarsi sugli atti ricevuti dalla Conferenza, e in special modo su quelli con valore prescrittivo <sup>20</sup>).

Dello stesso tenore e significato è l'articolo 44, comma 6, del Decreto Legge n. 77/2021, riassunto nei punti 11 e 12 di questa Sintesi.

L'illegittimità in questione non pare né superata né attenuata dal fatto che secondo l'articolo 44, comma 7, del Decreto Legge n. 77/2021, "l'ottemperanza alle prescrizioni impartite in sede di conferenza di servizi e di valutazione di impatto ambientale" è affidata a varianti progettuali approvate dalla stazione appaltante ovvero dal Commissario Straordinario competente "sia in fase di redazione dei successivi livelli progettuali, sia in fase di realizzazione delle opere". E questo perché: una cosa è che il progetto sia approvato dalla Conferenza dei Servizi acquisendo e valutando tutte le prescrizioni ricevute; altra cosa è che il progetto sia tecnicamente modificato (prima o dopo la gara di appalto) per incorporare le prescrizioni ricevute.

A conferma delle anomalie sopra elencate vale ricordare anche che in una lettera del 3.6.2022 RFI aveva chiesto al Comitato Speciale il significato dell'espressione "prima della conclusione della Conferenza dei Servizi" a proposito delle prescrizioni ricevute sul PFTE dagli enti componenti della stessa Conferenza dei Servizi e dalla Commissione PNRR-PNIEC: segno che a RFI non sfuggiva il peso decisivo delle prescrizioni ricevute proprio dal Comitato Speciale. A questa lettera il Comitato Speciale risponde che prima della conclusione della Conferenza dei Servizi RFI doveva essere in grado di confermare il recepimento delle prescrizioni ricevute, di cui la Determinazione Conclusiva doveva prendere atto contrariamente a quanto è avvenuto.

Però il TAR del Lazio si è espresso sul punto praticamente senza trattarlo in modo specifico ed ha respinto queste contestazioni (cfr. tutto il paragrafo 3 delle considerazioni di DIRITTO) dichiarando nel passaggio probabilmente più significativo, che "la particolare complessità degli interventi, nel cui ambito vanno a convogliarsi esigenze talvolta contrapposte quali quella della celerità e della semplificazione procedimentale da un lato e quella del coinvolgimento di interessi sensibili di tipo ambientale e paesaggistico, giustificano la gestione in progress del bagaglio conoscitivo afferente al relativo livello di progettazione che poi deve assumere connotati di adeguata completezza al momento della procedura di affidamento. Sulla base di tale logica si sono sviluppate le interlocuzioni tra gli attori coinvolti nell'iter in questione ed è in tale delicato contesto che vanno analizzate le fasi di integrazione documentale e di successivo sviluppo nell'affinamento del progetto."

11 - Secondo quanto stabilito dalle regole in vigore <sup>21</sup>, entro 5 giorni dalla conclusione della Conferenza di Servizi, il progetto è trasmesso di nuovo al Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici affinché adotti "una determinazione motivata relativa alle integrazioni e alle modifiche al progetto di fattibilità tecnica ed economica rese necessarie dalle prescrizioni contenute negli atti di assenso acquisiti in sede di conferenza di servizi, ivi incluse le prescrizioni del Comitato Speciale".

12 - Il Comitato Speciale, con la Determinazione motivata n. 2 del 2/5.8.2022, comunica a RFI che il PFTE ricevuto è identico a quello precedentemente inviato nel novembre 2021 e si esprime sul PFTE con parere di tipo ricognitivo ma comunque conforme e positivo senza modifiche o prescrizioni e integrazioni ulteriori. Il Comitato Speciale approva quindi il PFTE

---

<sup>20</sup> Va ricordato che il recepimento e l'esecuzione delle prescrizioni ricevute dal PFTE non possono aumentare il prezzo dell'appaltatore e sono quindi senza costi aggiuntivi per la stazione appaltante. A maggior ragione, quindi, per la migliore regolarità della gara di appalto, tutte le prescrizioni avrebbero dovuto essere considerate in questa fase.

<sup>21</sup> Articolo 44, comma 6, del Decreto Legge n. 77/2021.

- prendendo atto “che la prescritta valutazione di tracciati alternativi, che si addentrassero maggiormente all’interno dell’ammasso roccioso, è stata esclusa sulla base di un approccio semplificato, senza una specifica analisi costi-benefici”;
- indicando che “I risultati dell’indagine integrativa hanno certamente migliorato il livello di conoscenza dal punto di vista geologico, idrogeologico, geotecnico e geomeccanico, anche se non si ritengono pienamente esaustive le interpretazioni rappresentate nelle sezioni geologiche proposte per il versante del monte Marzola” e si chiedono ulteriori articolati approfondimenti e rilevazioni”<sup>22</sup>;
- ritenendo “indispensabile mettere a punto, prima dell’affidamento dei lavori, un accurato sistema di monitoraggio, considerato anche l’elevato grado di antropizzazione del versante soprastante lo scavo delle gallerie”;
- prescrivendo altri approfondimenti e rilevazioni da svolgere prima dell’aggiudicazione;
- sottolineando la possibile interferenza con circa 200 sorgenti.

*Al Comitato secondo noi spettava verificare in modo puntuale che le prescrizioni impartite al progetto prima della Determinazione Conclusiva fossero state osservate dalla Conferenza di Servizi prima con la relativa acquisizione e valutazione poi con la incorporazione nel progetto approvato, anche senza dover procedere alle relative concrete modifiche tecniche. Ma questa verifica è completamente mancata. L’obbligo di verifica che incombeva al Comitato Speciale dopo la Determinazione Conclusiva della Conferenza di Servizi non sembra aggirabile, come si preciserà nei punti successivi di questa Sintesi nn. 13 e 14: a) né dal contenuto dell’Ordinanza n. 3 della Commissaria Straordinaria al Potenziamento della linea ferroviaria Fortezza-Verona; b) né dalle verifiche al PFTE condotte dai verificatori c.d. di tipo B prima del bando della gara di appalto delle opere, peraltro compiute in violazione dell’articolo 26, comma 6, del Codice dei Contratti Pubblici. Tuttavia il TAR del Lazio ha respinto questo argomento (vedi tutti i punti 3 e 4 delle considerazioni di DIRITTO) dichiarando che tutto il procedimento di approvazione del PFTE risulta regolare, che le contestazioni avanzate nel ricorso non sono dimostrate e che tra l’altro nella Determinazione n. 2 il Comitato Speciale “ha espressamente richiamato le prescrizioni riportate nel parere n. 1/2021 precisando quelle da ottemperare prima di addivenire all’affidamento dell’opera, al fine di garantirne l’efficiente esecuzione”; il TAR ha ritenuto che “l’operato del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici non si sia rivelato in alcun modo contraddittorio ed appaia, al contrario, pienamente rispondente al ruolo ad esso attribuitogli dalla normativa speciale sopra richiamata”.*

13 - In data 8.9.2022 la Commissaria Straordinaria al Potenziamento della linea ferroviaria Fortezza-Verona firma l’Ordinanza n. 3, “Preso d’atto della determinazione motivata del Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e delle prescrizioni alla cui ottemperanza è subordinata l’approvazione del progetto”. Le prescrizioni sono suddivise in 3 categorie: prescrizioni da ottemperare prima delle procedure di affidamento, prescrizioni per la progettazione esecutiva, prescrizioni in fase realizzativa. Segue l’elenco delle stesse 3 categorie di raccomandazioni varie. L’Ordinanza: a) prende atto della Determinazione motivata del Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, con la relativa attribuzione dell’adempimento delle prescrizioni al soggetto verificatore previsto dalla legge (senza però indicare di che tipo di verificatore si tratta<sup>23</sup>); b) prende atto “delle prescrizioni alla cui ottemperanza è subordinata l’approvazione del progetto delle opere, riportate nell’Allegato 1”.

<sup>22</sup> Per integrare nel progetto queste osservazioni RFI avrebbe dovuto predisporre un capitolato speciale di appalto, “specifico documento che dia conto di tutte le eventuali incertezze che dovessero ancora essere presenti”; ma di questo non si sa nulla.

<sup>23</sup> Vedi per tale aspetto il punto 14 di questa Sintesi.

14 - Risulta firmato il 9.9.2022 dall'ORGANISMO DI ISPEZIONE DI TIPO B, interno a RFI, il Rapporto Finale di verifica di ottemperanza delle prescrizioni ricevute dal progetto. Il Rapporto certifica che tutte le prescrizioni sono state ottemperate, in parecchi casi dopo rilievi o osservazioni dei verificatori e controdeduzioni del progettista.

*Alle disposizioni che regolano il procedimento di approvazione dei Progetti di Fattibilità Tecnica ed Economica il Decreto legge n. 77/2021 affianca, con l'articolo 48, disposizioni per semplificare l'affidamento dei contratti pubblici per le opere comprese nel PNRR. In particolare l'articolo 48 al comma 5-quinquies (cui rinvia anche l'articolo 44, comma 7) stabilisce che: a) il progetto da porre a base della procedura di affidamento va approvato dalla stazione appaltante ovvero dal Commissario Straordinario, se nominato, dopo procedura di verifica che accerti "l'ottemperanza alle prescrizioni impartite in sede di Conferenza di Servizi e di valutazione di impatto ambientale"; b) questa verifica va condotta ai sensi dell'articolo 26, comma 6, lettera A, del Codice dei Contratti Pubblici e dunque "per i lavori di importo pari o superiore a venti milioni di euro" va condotta "da organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020"; c) si deroga alle indicazioni dell'articolo 27 del Codice dei Contratti Pubblici e tra l'altro a quella (comma 3) secondo cui " ... salvo circostanze imprevedibili, le conclusioni adottate dalla Conferenza in merito alla localizzazione o al tracciato, nonché al progetto di risoluzione delle interferenze e alle opere mitigatrici e compensative, ... , non possono essere modificate in sede di approvazione dei successivi livelli progettuali, a meno del ritiro e della ripresentazione di un nuovo progetto di fattibilità".*

*RFI invece ha ritenuto di poter affidare la verifica di tutte le 222 prescrizioni ai soggetti previsti dell'articolo 26, comma 6, lettera B, secondo cui "per i lavori di importo inferiore a venti milioni di euro" la verifica può essere effettuata "dalla stazione appaltante nel caso in cui disponga di un sistema interno di controllo di qualità". Tale scelta inficia la procedura di gara in modo a nostro giudizio insuperabile per vizio di legittimità nella forma della violazione di legge.*

*Il TAR del Lazio tuttavia su questo aspetto (punto 3.5 delle considerazioni di DIRITTO) sembra aver nettamente sorvolato non entrando nel merito e sottolineando che RFI ha ben adempiuto "con nota P\2022\0000486 del 14.9.2022" con la quale "ha riscontrato l'osservanza alle prescrizioni poste a base dell'adeguamento del PFTE".*

*Inoltre, come è noto, prima di essere sottoposto ai c.d. verificatori interni di tipo B (che lo hanno confermato) il progetto è stato parzialmente modificato da RFI per aspetti molto rilevanti (la relativa richiesta è giunta dal Consiglio Comunale di Trento con la Delibera 25.2.2022): a) per lasciare aperta l'opzione di un tracciato in galleria verso Salorno con uscita nella parte Sud della piana dei Sorni è stato previsto uno scavalco tra i due binari aumentando la loro distanza a 90 metri e creando cameroni di diramazione; b) sono stati aggiunti 165 mt. di prolungamento della galleria artificiale dallo scalo Filzi verso le aree inquinate di Trento Nord. Secondo i Comitati No TAV del Trentino si tratta di una modifica di tracciato che se non obbligava alla ripetizione del procedimento di approvazione del PFTE per lo meno doveva essere sottoposta alla Commissione PNRR- PNIEC per la relativa specifica valutazione di impatto ambientale. L'opinione dei Comitati si basa sia sulle regole generali che governano le procedure di approvazione dei progetti PNRR sia sul già ricordato articolo 27, comma 3, del Codice dei Contratti Pubblici. Ma questa opinione risulta indebolita proprio dall'espressa deroga a tutto l'articolo 27 appena ricordato introdotta per gli interventi PNRR dall'articolo 48, comma 5-quinquies, del Decreto Legge n. 77/2021.*

15 - A questo punto RFI può indire la procedura di aggiudicazione ed effettivamente lo fa nel settembre 2022 individuando infine in data 8.2.2023 l'appaltatore dei lavori nel Consorzio Tridentum capeggiato da Webuild SpA <sup>24</sup>.

16 - Non sappiamo in generale se e come la progettazione esecutiva includerà tutte le prescrizioni ricevute dal PFTE in sede di approvazione da parte della Conferenza di Servizi e del Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Ma è da ricordare sul punto che nel bando di gara RFI <sup>25</sup> ha previsto di far progettare e realizzare all'appaltatore aggiudicatario dei lavori proprio le prescrizioni ricevute dal PFTE nel corso del procedimento autorizzativo.

*Riportiamo l'intero comma 7 dell'articolo 44 del Decreto Legge n. 77/2021: "Ai fini della verifica del progetto e dell'accertamento dell'ottemperanza alle prescrizioni si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48, comma 5-quinquies. Le varianti da apportare ai progetti approvati in base alla procedura di cui al presente articolo, sia in fase di redazione dei successivi livelli progettuali, sia in fase di realizzazione delle opere, sono approvate dalla stazione appaltante ovvero, laddove nominato, dal commissario straordinario ... "*

*Le varianti quindi vanno approvate in modo specifico dal Commissario Straordinario (invece che dalla stazione appaltante).*

17 - Secondo informazioni di stampa del 10.5.2023 RFI fin dal 4.5.2023 ha integrato il PFTE recependo le prescrizioni contenute nell'Ordinanza n. 3 di data 8.9.2022 della Commissaria Straordinaria al Potenziamento della linea ferroviaria Fortezza-Verona; il documento è stato inviato all'"Osservatorio ambientale e per la sicurezza del lavoro del Lotto 3a" <sup>26</sup> per ottenere un parere del suo Comitato tecnico-scientifico.

*RFI resta libera di domandare pareri a qualunque soggetto. Ma questa ulteriore insolita procedura di verifica non potrebbe sostituire quella prevista dalle disposizioni vigenti <sup>27</sup>. Nonostante la decisione del TAR del Lazio, continuiamo a ritenere illegittimo l'aver affidato prima della gara di appalto la verifica di conformità alle prescrizioni impartite al PFTE non a indipendenti "organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020" bensì a verificatori interni alla stazione appaltante.*

---

<sup>24</sup> L'articolo 44, comma 8, del Decreto Legge n. 77/2021 assegna alla stazione appaltante non più di 90 giorni dalla data di ricevimento della Determinazione motivata del Comitato Speciale del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici commentata nel precedente punto 12.

<sup>25</sup> Anche in applicazione dell'articolo 44, comma 7, del Decreto Legge n. 77/2021.

<sup>26</sup> L'Osservatorio è stato istituito da una intesa chiusa il 7.3.2023 tra Provincia Autonoma di Trento, Comune di Trento e RFI.

<sup>27</sup> Cfr. i già ricordati: articolo 44, comma 7, e articolo 48, comma 5-quinquies, del Decreto Legge n. 77/2021; e articolo 26, comma 6, del Decreto Legislativo n. 50/2016 (c.d. Codice dei Contratti Pubblici).