



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

Delibera n. 1045 del 14 novembre 2018

Fascicolo UVLA n. 871/2014

Oggetto: Progettazione definitiva, esecutiva, costruzione e gestione del Collegamento Autostradale di connessione fra le città di Milano e Brescia - A35 BreBeMi.

Il Consiglio

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori.

PREMESSA

Nell'ambito delle proprie funzioni di vigilanza di cui all'art. 6 del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 l'Autorità nel marzo 2014 ha dato avvio all'attività di monitoraggio di interventi di particolare rilevanza nazionale tra cui quello in oggetto. Nel corso del monitoraggio sono stati acquisiti i principali elementi di carattere tecnico ed economico relativi allo stato di attuazione dell'intervento all'epoca prossimo alla sua ultimazione.

Nell'agosto 2015 è intervenuta l'approvazione da parte del CIPE della Delibera n. 60 del 6 agosto 2015 nella quale è stata approvata la rimodulazione del Piano Economico Finanziario allegato alla Convenzione vigente, richiesta dalla società concessionaria BreBeMi spa; tale rimodulazione, tra l'altro, comprendeva il prolungamento della durata della concessione da 19,5 a 25,5 anni nonché l'assegnazione di un contributo pubblico di 320 mln di euro alla concessionaria medesima.

Tale provvedimento ha provocato le reazioni di diversi soggetti che hanno visto in ciò un aiuto di stato alla BreBeMi spa con possibili violazioni della normativa che pone il rischio operativo in capo al soggetto concessionario, quale elemento qualificante del rapporto di concessione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

A questa Autorità sono giunte due segnalazioni in tal senso nelle quali si sostiene che:

- l'aiuto economico a fondo perduto di 320 mln di euro introdotto con il PEF 2015 si configura come un aiuto di stato ad un soggetto privato;
- tale contributo costituisce anche una distorsione della concorrenza; il concessionario, difatti, ha vinto la gara grazie ad un'offerta che prevedeva quale elemento essenziale l'assenza di qualsiasi contributo pubblico;
- la proroga della concessione (da 19,5 a 25,5 anni) è illegittima.

Inoltre, in tali segnalazioni si paventa che il contributo economico a fondo perduto e la proroga della concessione siano stati concessi per sopperire ai mancati introiti derivanti da previsioni di traffico sovrastimate in sede di offerta (PEF 2001).

Con nota n. 13475 del 27.1.2016 sono state richieste a CAL spa e a BreBeMi spa informazioni aggiornate, riscontrate da entrambe le società rispettivamente con note nn. 29628 del 22.2.2016 e 32948 del 26.2.2016.

Con nota n. 86163 del 31.5.2016 sono state richieste a CAL spa e a BreBeMi spa informazioni e documentazioni aggiuntive, riscontrate dalla sola CAL spa con nota n. 100306 del 24.6.2016.

Per l'adunanza del 9.11.2016 l'Ufficio istruttore ha formalizzato relazione e bozza di Comunicazioni Risultanze Istruttorie, risultate successivamente approvate dal Consiglio.

Con nota n. 168720 del 15.11.2016 l'Ufficio istruttore ha trasmesso le Comunicazioni Risultanze Istruttorie a CAL spa e BreBeMi spa nelle quali, conclusivamente, rilevava le seguenti criticità:

1. *si ritiene che l'incremento tariffario del 76% registrato tra il PEF 2003 e il PEF 2015 abbia di fatto trasferito sull'utenza il rischio operativo che, per definizione stessa di «contratto di concessione» deve gravare sul concessionario;*
2. *si ritiene che l'incremento tariffario di cui sopra, l'introduzione di un contributo pubblico a fondo perduto di 320 mln €, la proroga della durata concessione da 19,5 a 25,5 anni, nonché l'introduzione e il successivo incremento del valore di subentro (da 920 mln € a 1.205 mln €) costituiscano nel loro complesso modifiche sostanziali della originaria concessione tali da costituire una distorsione della concorrenza;*
3. *si rileva un considerevole incremento percentuale del costo dell'intervento quantificabile nel 44,57% per i soli lavori e nel 47,67% da quadro economico complessivo.*

Le Comunicazioni Risultanze Istruttorie sono state riscontrate sia da CAL spa che da BreBeMi spa (rispettivamente con note n. 185245 del 14.12.2016 e n. 186417 del 16.12.2016) che hanno presentato le loro controdeduzioni.

Con nota n. 118830 del 28.9.2017 è stato richiesto un aggiornamento a CAL spa e BreBeMi spa, riscontrato solo da CAL spa con nota n. 118136 del 17.10.2017.

Contestualmente, l'Ufficio istruttore ha aperto paralleli e ulteriori approfondimenti. Da informazioni acquisite nel corso dell'attività istruttoria si è appreso che l'intervento in questione era attenzionato in sede europea (negli anni 2007-2008 era stato già oggetto, peraltro, di una procedura di infrazione successivamente archiviata); pertanto l'Ufficio si è attivato presso la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee e presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per acquisire informazioni aggiornate. Conclusivamente, l'Ufficio istruttore ha appreso che il 6 giugno 2016 la Commissione Europea – Direzione generale del mercato interno



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

ha richiesto all'Italia informazioni in merito all'intervento; la richiesta è stata riscontrata dal MIT, autorità italiana competente per l'intervento. Ad oggi, il dossier è in fase di valutazione da parte dei servizi tecnici della Commissione Europea e non vi sono stati ulteriori scambi di corrispondenza.

CONSIDERATO IN FATTO

Il collegamento A35 Brescia-Bergamo-Milano (di seguito BreBeMi) è una infrastruttura autostradale volta a collegare le città di Brescia e Milano e finalizzata a decongestionare il traffico lungo la direttrice est-ovest che collega il sistema metropolitano di Milano con l'area produttiva localizzata nelle zone di Brescia e Bergamo.

Nel 2001 l'opera è stata inserita tra gli interventi di miglioramento di punti nodali dell'assetto autostradale che rivestono carattere di urgenza e di priorità, da realizzare con il sistema della *finanza di progetto* nelle forme e secondo le modalità previste dall'articolo 37-bis e ss. della legge n. 109/1994 (cd. "Legge Merloni") e s.m.i.

In data 21 giugno 2001 ANAS spa ha pubblicato un avviso pubblico nel quale invitava i soggetti interessati alla realizzazione dell'opera a presentare proposta ai sensi dell'articolo 37-bis e ss. della legge n. 109/1994.

In data 28 giugno 2001 la società BreBeMi spa¹ ha presentato la proposta di costruzione (progetto preliminare completo di piano economico finanziario) della nuova autostrada in regime di *project financing*; tale proposta è stata sottoposta a valutazione e decretata di pubblico interesse nei tempi e con le modalità di cui all'articolo 37-ter della citata Legge n. 109/1994 e la società proponente è stata formalmente individuata quale soggetto promotore ai sensi de legge.

Con la Deliberazione n. 121 del 21 dicembre 2001 del CIPE il collegamento autostradale è stato inserito tra le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale ai sensi della l. 21 dicembre 2001 n. 443 e del d.lgs. 20 agosto 2002 n. 190.

Il 21 dicembre 2001 ANAS spa ha indetto la gara, sulla base del preliminare del soggetto promotore, per la "Progettazione definitiva, esecutiva, costruzione e gestione del Collegamento Autostradale di connessione fra le città di Milano e Brescia".

La gara, svolta mediante licitazione privata ai sensi dell'art. 21, comma 2, lett. b) della legge 109/94 con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ha portato all'individuazione di due concorrenti (ATI Astaldi spa – Vianini Lavori spa e Grupo Dragados, ATI Gefip Holdin s.a. – Bechtel International inc. – Silec spa) che si sono confrontati con il Promotore nella successiva fase di procedura negoziata ex art. 37-quater, lett. b, della legge 109/94 per l'aggiudicazione della concessione.

In data 18 aprile 2003, in esito alla procedura ad evidenza pubblica, è stata dichiarata aggiudicataria provvisoria l'ATI guidata da BreBeMi Spa ai sensi dell'art. 21 comma 2 lett. b) e art 37 e seguenti della l. n. 109/94 della progettazione definitiva, esecutiva, della costruzione e gestione del collegamento autostradale di connessione tra le città di Brescia e Milano.

Il 24 luglio 2003 è stata sottoscritta la Convenzione di concessione tra ANAS spa (concedente) e BreBeMi spa (concessionario). I parametri essenziali della convenzione sono i seguenti:

¹ I principali soci di BreBeMi S.P.A. sono: Autostrade Lombarde 78.9% (al cui interno sono presenti come azionisti Intesa San Paolo 42,4%, Satap 13.3%, Impresa Pizzarotti 6,4%, Unieco 5,7%, Autostrade Centro-Padane 5,4%, Mattioda Pierino & figli Autostrade 5,3%, Autostrada Bs-Vr-Vc-Pd 4,9%), l'impresa Pizzarotti con il 7,4%, Unieco al 5,3%.



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

- Parametri tecnici. Il collegamento autostradale previsto in progetto si innesta ad est (lato Brescia) sulla Tangenziale sud di Brescia con intersezione sul realizzando Raccordo Autostradale Ospitaletto-Montichiari e ad ovest (lato Milano) sulla realizzanda Tangenziale Est Esterna di Milano (TEEM) tra Melzo e Pozzuolo Martesana. Da Brescia fino alla barriera di Castrezzato l'asse stradale è a circolazione libera con due svincoli intermedi per l'accesso alla viabilità locale; successivamente prosegue in regime di esazione tariffaria per circa 42 km e le connessioni alla viabilità locale sono assicurate da 6 caselli completamente automatizzati (Chiari, Calcio-Antegnate, Fara Olivana-Romano di Lombardia, Bariano, Caravaggio-Treviglio Est, Casirate-Treviglio Ovest). L'intero tracciato ha uno sviluppo di circa 49,7 Km, di cui 27,1 km in rilevato, 18,8 km in trincea, 4,47 km in viadotto e 1,3 km in galleria.
- Parametri economici del PEF 2003: 1) costo totale di investimento pari a 866 milioni di euro, di cui 658 milioni di euro per lavori (valori lordi) da ripagare in regime di totale autofinanziamento – e quindi in assenza di contributo pubblico - sulla base delle stime di traffico elaborate e delle tariffe; 2) durata della concessione di 19,5 anni.

Nel 2004 l'ATI guidata dalla BreBeMi spa si è costituita in “Società di progetto BreBeMi spa”, controllata da Autostrade Lombarde spa.

Con Delibera CIPE 93 del 29 luglio 2005 è stato approvato il progetto preliminare con prescrizioni e raccomandazioni da recepire in sede di progettazione definitiva.

La Delibera prende atto che con una nota del 24 giugno 2005 ANAS spa ha trasmesso al CIPE documentazione integrativa che quantifica in ulteriori 714 mln € l'importo necessario per far fronte agli oneri connessi all'affiancamento del tracciato della BreBeMi alla linea AV/AC Milano-Verona (cd. Opere integrate) e alle prescrizioni della Commissione VIA e della Regione Lombardia. A seguito di questa modifica gran parte del tracciato autostradale (circa 43,5 km) viene ad essere in stretto affiancamento alla realizzanda linea ferroviaria AV/AC Milano-Verona (in pratica da Brescia fino a Treviglio), con la quale condivide numerose opere d'arte (cavalcavia, sottovia, gallerie, ecc.). La Delibera, quindi, fissa come limite di spesa dell'intervento l'importo complessivo di 1.580 mln € (866 + 714 mln €), di cui 1.059 mln € per lavori (valori lordi).

La Delibera riporta in allegato le prescrizioni (cui è condizionata l'approvazione del progetto da recepire in sede di progettazione del progetto definitivo) e le raccomandazioni proposte dal Ministero delle infrastrutture e trasporti. Le prescrizioni sono di tre tipi. Quelle del primo tipo sono di carattere progettuale e consistono in specifiche tecniche relative all'intersezione con il raccordo Ospitaletto-Montichiari, all'affiancamento con la linea AV/AC Milano-Verona, all'intersezione con la Tangenziale Esterna Est di Milano, ad opere connesse e misure di compensazione. In particolare, per quanto riguarda l'affiancamento con la linea AC Milano-Verona si stabilisce che il progetto definitivo della BreBeMi dovrà essere “sviluppato in modo coordinato, unitario e integrato con il progetto definitivo della ferrovia” (della quale, con Delibera CIPE n. 120 del 1.12.2003 era stato approvato il progetto preliminare). Il secondo tipo di prescrizioni è di carattere ambientale (interventi di mitigazione e compensazione nonché valutazioni degli impatti dell'intervento su atmosfera, ambiente idrico, suolo e sottosuolo, sistema agricolo, ecosistemi e fauna, rumore e vibrazioni, salute pubblica), il terzo tipo, infine, riguarda interventi di tutela archeologica e ambientale (indicazione delle aree in cui eseguire sondaggi preliminari e modalità di esecuzioni degli stessi).



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

La Deliberazione stabilisce anche che *“per gli oneri relativi ai sovraccosti che rimarranno a carico della concessionaria, ai sensi dell’art. 19 comma 2 bis della l. 109/94 occorrerà assicurare l’equilibrio del piano economico finanziario della concessione, potendo anche utilizzarsi, nei limiti consentiti dalle norme italiane e comunitarie, la proroga del termine di scadenza della concessione, gli incrementi delle tariffe di pedaggio, e il valore di rinnovo della concessione”*.

In data 19 febbraio 2007, in attuazione della l. n. 296/2006, art. 1 comma 979, ad ANAS spa è subentrata in qualità di concedente la società Concessioni Autostradali Lombarde (CAL) spa².

In data 1 agosto 2007 viene sottoscritta la Convenzione Unica 2007 tra Cal spa e BreBeMi spa, successivamente approvata con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti emesso di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze il 23 gennaio 2008, n. 814, la quale prevede, in particolare, la possibilità di revisione del Piano Economico Finanziario³. L’intero tracciato ha uno sviluppo di 62,1 km, di cui 37,9 km in rilevato, 19,2 km in trincea profonda, 3,7 km in viadotto e 1,3 km in galleria artificiale sotterranea, superando in viadotto i fiumi Oglio, Serio e Adda; la sezione stradale prevista risponde alla Categoria A del D.M. 5 novembre 2001, con 2 o 3 corsie per senso di marcia.

Il costo complessivo lordo è fissato in 1.420 mln €, (costo netto pari a 1.204 mln €) di cui per lavori 1.041 mln € (netto pari a 1.041 mln €). Per quanto riguarda il riequilibrio del piano economico del concessionario si fissano i seguenti parametri: 1) incremento delle tariffe di pedaggio pari al 60% di quelle di gara; 2) inserimento di un valore di subentro pari a 920 mln € da versare al concessionario da parte del soggetto privato subentrato o dallo Stato in caso di assenza di nuovi soggetti privati proponentisi come nuovi gestori; 3) adeguamento dei tempi per la progettazione e costruzione dell’asse autostradale; 4) realizzazione da parte di RFI del 50% delle opere relative alla risoluzione delle interferenze con la linea ferroviaria AV/AC. La durata della concessione rimane fissata in 19,5 anni e confermata l’assenza di finanziamento pubblico.

Con Delibera CIPE n. 42 del 26 giugno 2009 viene approvato il progetto definitivo. La delibera fissa il nuovo limite di spesa in 1.611 mln € (valore netto), stabilisce un incremento una tantum del 10% delle tariffe di pedaggio, un incremento annuo del fattore X della formula tariffaria dell’1,98% e innalza il valore di subentro a 1.205 mln €; la Delibera, inoltre, dispone che Concessionario e Concedente avrebbero dovuto provvedere alla stipula di un atto aggiuntivo alla Convenzione Unica per adottare un nuovo PEF che sostituisce quello allegato alla Convenzione Unica del 2007.

Anche il progetto definitivo è approvato con prescrizioni e raccomandazioni da recepirsi in sede di progetto esecutivo proposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Le prescrizioni sono n. 255 riguardano la Variante di Liscate, la Variante Cave, il Piano di Monitoraggio Ambientale, intersezioni con la viabilità locale, opere di attraversamento di corsi d’acqua, riqualificazione di strade provinciali, misure di mitigazione e compensazione, aree di servizio, canterizzazione, ecc. Le raccomandazioni sono n. 228 e sono relative, in buona sostanza, alle stesse categorie di cui sopra.

Il 21 luglio 2009 il RUP dell’intervento, ing. Giacomo Melis, ha disposto l’avvio delle attività di progettazione esecutiva e l’avvio dei lavori.

² CAL spa è formata al 50% da Infrastrutture Lombarde spa (controllata al 100% dalla Regione Lombardia) e al 50% da Anas spa.

³ Il punto 11.3 della Convenzione unica 2007 stabilisce che il PEF *“verrà sottoposto a revisione in presenza di un nuovo programma di investimenti ovvero in presenza di eventi straordinari che determinano un’alterazione dell’equilibrio economico-finanziario del medesimo”*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

In data 7 settembre 2009 CAL spa e BreBeMi spa hanno sottoscritto l'Atto Aggiuntivo n. 1 alla Convenzione Unica 2007 (approvato in data 8 ottobre 2010 con decreto del MIT emesso di concerto con il MEF) riguardante i requisiti di solidità patrimoniale che il Concessionario è obbligato a mantenere. Per quanto riguarda i parametri tecnico-economici del nuovo PEF 2009 l'importo complessivo netto è fissato in 1.611 mln € (di cui netti per lavori 1.029 mln €), viene contrattualizzato un incremento *una tantum* delle tariffe di pedaggio nella misura del 10%, un incremento del parametro X della formula tariffaria dell'1,98% e innalzato il valore di subentro a 1.205 mln €.

In data 22 dicembre 2010 la concedente CAL spa e la concessionaria BreBeMi spa hanno sottoscritto l'Atto Aggiuntivo n. 2 alla Convenzione Unica 2007 (approvato in data 6 marzo 2012 con decreto del MIT emesso di concerto con il MEF) che adotta un nuovo Piano Economico Finanziario (PEF 2010) resasi necessaria a seguito della mancata attivazione del Fondo di Garanzia delle Opere Pubbliche prevista nell'Atto Aggiuntivo n. 1. Il costo dell'investimento, la durata della concessione e il valore di subentro rimangono invariati.

Il 23 marzo 2013 la società Concessionaria BreBeMi Spa, e un pool di finanziatori composto da Cassa Depositi e Prestiti Spa, Banca Europea per gli Investimenti, SACE Spa, Intesa Sanpaolo Spa, Unicredit Spa, Centrobanca Spa (Gruppo UBI Banca), MPS Capital Services Banca per le Imprese Spa, Credito Bergamasco Spa hanno sottoscritto il contratto di finanziamento a lungo termine in regime di project financing dell'importo di 1.818 mln €. A tale importo vanno aggiunti i 520 mln € di mezzi propri conferiti dai soci della Società. Il contratto di finanziamento prevede, quale condizione indispensabile per l'erogazione delle risorse finanziarie, l'equilibrio del PEF.

In data 28 marzo 2013 il Concessionario ha presentato istanza di proroga, motivandola con la ritardata realizzazione delle Opere integrate di competenza RFI spa.

In data 20 dicembre 2013 BreBeMi spa ha presentato a CAL spa una istanza di revisione del PEF 2010 (*Prima proposta di revisione PEF*) a seguito dell'alterazione dell'equilibrio dello stesso conseguente a una serie di fattori indicati come imprevisti e imprevedibili non imputabili a responsabilità del concessionario consistenti in: 1) diminuzione del volume di traffico, 2) aumento dei costi di finanziamento, 3) maggiori oneri di gestione e manutenzione, 4) maggiori oneri espropriativi. Iniziava così l'iter della revisione del PEF 2010.

In data 4 marzo 2014 CAL spa, a seguito di specifica istruttoria del RUP, ha fissato il termine di ultimazione dell'asse autostradale al 25.4.2014 e la successiva entrata in esercizio al 30.6.2014. La motivazione alla base del riconoscimento del termine suppletivo è stata la ritardata realizzazione delle opere ferroviarie integrate con la linea AV/AC da parte di RFI.

Sempre in data 4 marzo 2014 CAL spa a seguito di specifica istruttoria ha concesso la proroga richiesta dal Concessionario fissando il termine di ultimazione dell'asse stradale per il 25.4.2014 e la successiva entrata in esercizio al 30.6.2014.

In data 22 maggio 2014 CAL spa, a seguito di apposita istruttoria, ha espresso parere positivo circa la parziale ammissibilità dei maggiori oneri rappresentati dal concessionario BreBeMi spa. Il quadro economico così aggiornato prevedeva un importo complessivo netto pari a 1.737 mln €, di 1.321 mln € per lavori.

In data 20 giugno 2014 CAL ha concordato con il Concessionario il riequilibrio del PEF 2010 e lo schema di Atto Aggiuntivo n. 3. Tale aggiornamento prevedeva:

- l'azzeramento del valore di subentro a fine della concessione;



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

- l'estensione della durata della concessione a 30 anni (ulteriori 10,5 anni);
- un contributo pubblico di 80 mln €.

In data 23 giugno 2014 CAL spa ha trasmesso la documentazione al MIT ai fini dell'istruttoria di competenza.

Il 23 luglio 2014 l'autostrada è stata aperta all'esercizio.

A seguito dell'entrata in vigore della l. n. 190 del 23 dicembre 2014 (legge di Stabilità 2015) - che istituiva un fondo per la realizzazione di opere di interconnessione di tratte autostradali per le quali era necessario un concorso finanziario per assicurare l'equilibrio del PEF - con nota del 15 gennaio 2015 CAL spa invitava la concessionaria BreBeMi spa a predisporre una nuova proposta di PEF, alternativa e in subordine a quella già presentata, che contenesse una nuova interconnessione autostradale atta a garantire la connessione a est dell'asse autostradale (ovvero della A35 con la A4) a seguito della mancata realizzazione del raccordo Ospitaletto-Montechiari, oggetto di altra concessione.

Nel successivo febbraio 2015 BreBeMi spa ha trasmesso la nuova proposta di revisione del PEF 2010 (*Seconda proposta di revisione PEF*) ed è iniziato l'iter di valutazione. Questa nuova proposta manteneva inalterato il quadro economico complessivo della prima introducendo rispetto ad essa le seguenti modifiche:

- contributo pubblico di 360 mln €;
- realizzazione dell'interconnessione entro il gennaio 2017.

Il 17 marzo 2015 CAL spa ha trasmesso al MIT la Seconda proposta PEF e il nuovo schema di Atto aggiuntivo n. 3.

La Seconda proposta PEF è stata oggetto di ulteriori verifiche e revisioni, presentate da CAL spa al MIT.

Il 21 luglio 2015 il MIT ha presentato al CIPE per l'approvazione una versione che prevede:

- un importo complessivo pari a 1.737 mln €
- la proroga della concessione di 6 anni - che quindi passa da 19,5 anni a 25,5 anni – fino al 2019;
- la conferma del valore di subentro già fissato a 1.205 milioni di euro (circa il 70% del costo dell'investimento);
- l'introduzione di contributo pubblico di 320 mln di euro alla società BreBeMi spa (di cui 60 mln € provenienti dalla Regione Lombardia);
- la riduzione dei flussi di traffico del 26% rispetto al precedente PEF 2010;
- la realizzazione entro il gennaio 2017 da parte del concessionario di una nuova viabilità non pedaggiata di interconnessione con l'Autostrada A4 (Interconnessione A4-A35) quale variante al progetto definitivo, a seguito della mancata realizzazione del raccordo Ospitaletto-Montichieri, oggetto di altra concessione. La finalità della variante è quella di garantire una connessione diretta con la rete autostradale da e verso Venezia assicurando la medesima funzionalità trasportistica del progetto iniziale che sarebbe stata garantita dal raccordo Ospitaletto-Montichieri, così da garantire i flussi di traffico attesi dal PEF.

Con Delibera n. 60 del 6 agosto 2015 il CIPE ha approvato lo schema di terzo atto aggiuntivo alla Convenzione Unica 2007 nei termini di cui sopra.



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

Considerato il tempo infruttuosamente trascorso a seguito della prima proposta di modifica del PEF 2010 avanzata il 20 dicembre 2013 e per evitare ulteriori lungaggini, con atto di significazione del 30 dicembre 2015 BreBeMi spa ha formalmente rappresentato a CAL spa che in caso di mancata approvazione della proposta di nuovo PEF entro il 31 marzo 2016 le parti finanziarie avrebbero sospeso le erogazioni finanziarie necessarie alla costruzione dell'autostrada e che, in tal caso, la società concessionaria si sarebbe vista costretta a esercitare il proprio diritto di recesso ai sensi della Convenzione Unica con conseguente richiesta di indennizzo.

In data 10 marzo 2016 è stato stipulato l'Atto aggiuntivo n. 3 con l'annesso PEF 2015.

Successivamente all'approvazione del progetto esecutivo è sorta la necessità di sopperire alla mancata realizzazione, ad opera di altro concessionario, del raccordo Ospitaletto-Montichiari a sud di Brescia sul quale si sarebbe dovuto innestare l'asse stradale della A35 BreBeMi. La variante – denominata “Variante di interconnessione A35-A4” – è risultata necessaria, quindi, per assicurare la connessione della BreBeMi con la viabilità autostradale esistente lato Brescia in modo da garantire la medesima funzionalità trasportistica prevista nel progetto originale. La variante consiste nel potenziamento dei 5,6 km di raccordo con la Tangenziale Sud di Brescia attraverso l'allargamento della piattaforma stradale, garantendo ad esso caratteristiche autostradali al fine di consentire la connessione diretta della A35 sulla A4.

In data 4 giugno 2015 è stato approvato da CAL il progetto definitivo della Variante di interconnessione A35-A4 per l'importo complessivo di 47.979.614,87 €. La variante si configura come rilevante sotto l'aspetto localizzativo ai sensi dell'art. 169 comma 3 del d.lgs. 163/2006 ed è giustificata ai sensi dell'art. 132 comma 1 lett. b) del medesimo. L'importo della variante trova copertura nel quadro economico di spesa del progetto definitivo approvato dal CIPE con Delibera 42/2009 e il relativo importo è inferiore al 10% dell'importo di contratto. Nel novembre 2017 sono stati completati i lavori della Variante di interconnessione A35-A4 realizzando così il collegamento diretto tra le due arterie stradali.

Per completezza si evidenzia altresì che, complessivamente, nel corso dei lavori, oltre alla citata Variante di interconnessione A35-A4, sono state approvate n. 24 varianti in corso d'opera:

Variante 1	0,00 €	Art. 132, comma 1, lett. e del d.lgs. 163/06
Variante 2	472.644,81 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 3	- 228.364,28 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 4	- 372.357,39 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 5	- 2.450.678,34 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 6	5.929.942,27 €	Art. 132, comma 1, lett. b del d.lgs. 163/06
Variante 7	742.046,98 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 8	269.393,61 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 9	-364.306,18 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 10	1.737.949,47 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 11	1.156.205,96 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 12	1.772.993,29 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 13	-3.024.679,73 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 14	-574.216,71 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 15	-172.451,34 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 16	1.022.546,47 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

Variante 17	-597.837,79	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 18	938.120,27 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 19	459.926,32 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 20	0,00 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 21	1.219.602,10 €	Art. 132, comma 1, lett. c del d.lgs. 163/06
Variante 22	0,00 €	Art. 132, comma 1, lett. c del d.lgs. 163/06
Variante 23	-2.761.081,89 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06
Variante 24	-14.939,51 €	Art. 132, comma 3, 2° periodo del d.lgs. 163/06

Riassumendo: le varianti nn. 1, 20 e 22 non hanno comportato modifiche del quadro economico; le varianti n. 3, 4, 5, 9, 13, 14, 15, 17, 23 e 24 sono in diminuzione; le varianti n. 2, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 16, 18, 19 e 21 hanno comportato incrementi di costo e i relativi importi hanno trovato copertura nel quadro economico globale di cui alla Delibera CIPE 42/2009 di approvazione del progetto definitivo dell'intervento. L'incremento di costo determinato dalle varianti in aumento, al netto di quelli in diminuzione, è pari a 5.160.458,39 €.

In data 21 maggio 2014 è stato sottoscritto tra CAL spa e BreBeMi spa un Verbale di accordo nell'ambito del quale è stato riconosciuto al concessionario l'importo di 15.569.234,44 € per le riserve inerenti l'asse stradale e l'importo di 1.398.453,41 € per spese generali. A fronte di detto riconoscimento il concessionario ha rinunciato a ogni ulteriore pretesa economica. Tali importi hanno trovato copertura nel quadro economico di spesa del progetto definitivo approvato dal CIPE con Delibera 42/2009.

Conclusivamente, per una migliore lettura complessiva del rapporto concessorio, si riporta di seguito una tabella comparativa delle variazioni subite dai principali parametri economici della convenzione attraverso i vari PEF che si sono succeduti nel tempo.

	1	2	3	4	5	6	7	8
	CONVENZIONE 2003 PEF 2003	Delibera CIPE n. 93 del 29.7.2005	CONVENZIONE UNICA 2007 PEF 2007	Delibera CIPE n. 42 del 26.6.2009	ATTO AGG. N. 1 PEF 2009	ATTO AGG. N. 2 PEF 2010	ATTO AGG. N. 3 PEF 2015	Delibera CIPE n. 60 del 6.8.2015
Costo investimento lordo (mln €)	866	1.580	1.420		1.961	1.961	2.087	
Costo investimento netto (mln €)	679		1.204	1.611	1.611	1.611	1.737	1.737
Costo lavori lordo (mln €)	658	1.059	1.041		1.329	1.329	1.418	
Costo lavori netto (mln €)	487		825	1.029	1.029	1.029		
Tariffa mezzi leggeri (€/km)	0.05865		0.09384		0.10322	0.10322	0.10322	
Tariffa mezzi pesanti (€/km)	0.10428		0.16685		0.18353	0.18353	0.18353	
Ultimazione dei lavori	31/01/2006		31/12/2012		30/6/2013	30/6/2013	30/6/2013	
Apertura al traffico	01/02/2006		01/01/2013		01/07/2013	01/07/2013	01/07/2013	



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

Scadenza concessione	31/07/2025		30/06/2032		31/12/2032	31/12/2033	22/01/2040	
Durata gestione (anni)	19.5		19.5		19.5	19.5	25.5	25.5
Contributo pubblico (mln €)	-		-		-	-	320	320
Valore subentro (mln €)	-		920		1.205	1.205	1.205	1.205

Legenda

1. Convenzione tra ANAS spa e BreBeMi spa del 24 luglio 2003 che recepisce l'offerta di quest'ultima in sede di gara e oggetto di aggiudicazione
2. Delibera CIPE n. 93/2005 di approvazione del progetto preliminare
3. Convenzione Unica 2007 tra CAL spa e BreBeMi spa del 1 agosto 2007 che recepisce le modifiche introdotte in sede di approvazione del progetto preliminare da parte del CIPE
4. Delibera CIPE n. 42/2009 di approvazione del progetto definitivo
5. Atto aggiuntivo n. 1 del 7 settembre 2009 che recepisce le modifiche introdotte in sede di approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE
6. Atto aggiuntivo n. 2 del 22 dicembre 2010
7. Atto aggiuntivo n. 3 del 10 marzo 2016
8. Delibera CIPE n. 60/2015 di approvazione dell'Atto aggiuntivo n. 3

CONSIDERATO IN DIRITTO

Come si è detto, con nota n. 168720 del 15.11.2016 l'Ufficio istruttore ha trasmesso le Comunicazioni Risultanze Istruttorie a CAL spa e BreBeMi spa nelle quali, conclusivamente, ha rilevato le seguenti criticità:

1. *si ritiene che l'incremento tariffario del 76% registrato tra il PEF 2003 e il PEF 2015 abbia di fatto trasferito sull'utenza il rischio operativo che, per definizione stessa di «contratto di concessione» deve gravare sul concessionario;*
2. *si ritiene che l'incremento tariffario di cui sopra, l'introduzione di un contributo pubblico a fondo perduto di 320 mln €, la proroga della durata concessione da 19,5 a 25,5 anni, nonché l'introduzione e il successivo incremento del valore di subentro (da 920 mln € a 1.205 mln €) costituiscano nel loro complesso modifiche sostanziali della originaria concessione tali da costituire una distorsione della concorrenza;*
3. *si rileva un considerevole incremento percentuale del costo dell'intervento quantificabile nel 44,57% per i soli lavori e nel 47,67% da quadro economico complessivo.*

Si ripropongono di seguito le criticità segnalate in sede di CRI e le controdeduzioni di CAL spa e BreBeMi spa.

Incremento tariffario e rischio del concessionario

Come si è detto, in sede di CRI è stato contestato a CAL spa e BreBeMi spa un cospicuo aumento delle tariffe nel corso degli anni: tra il PEF 2003 e il PEF 2015 l'incremento risulta del 76%. Inoltre, si è sostenuto che tale incremento di fatto ha trasferito sull'utenza il rischio operativo che, per definizione stessa di contratto di concessione deve gravare sul concessionario.



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

La tabella riportata a pag. 8 evidenzia che gli elementi principali del PEF, rispetto a quanto offerto in sede di gara, sono stati più volte ritoccati negli anni seguenti e sempre in favore del concessionario BreBeMi spa.

Tre, in particolare, sono i momenti in cui tali modifiche appaiono di particolare rilevanza:

- il primo momento è a monte della stipula della Convenzione Unica 2007. In tale convenzione, difatti, a seguito di comune confronto tra Concedente e Concessionario, vengono rinegoziati due importanti parametri che attingono valori molto differenti da quelli offerti da quest'ultimo in sede di gara e contrattualizzati nella Convenzione del 2003 seguita all'aggiudicazione. 1) Le tariffe subiscono un incremento del 60%: la tariffa sui mezzi leggeri passa da 0.05865 €/km a 0.09384 €/km, quella sui mezzi pesanti passa da 0.10428 €/km a 0.16685 €/km; 2) viene inoltre introdotto un valore di subentro pari a 920 mln €.
- il secondo si colloca in corrispondenza dell'Atto Aggiuntivo n. 1. Il valore di subentro passa da 920 mln € a 1.205 mln € (incremento del 31%). Viene introdotto un incremento *una tantum* del 10% delle tariffe: la tariffa sui mezzi leggeri passa da 0.09384 €/km a 0.10322 €/km, quella sui mezzi pesanti passa da 0.16685 €/km a 0.18353 €/km.
- il terzo si colloca in occasione dell'ultima revisione del PEF (PEF 2015). L'elemento di sostanziale novità è l'introduzione del contributo pubblico pari a 320 mln € e la proroga della concessione di 6 anni da 19,5 a 25,5 (incremento del 30%).

Riepilogando, allo stato attuale, rispetto alla originaria proposta formulata in sede di gara dal concessionario BreBeMi spa e contrattualizzata nella Concessione del 2003 seguita all'aggiudicazione sono state apportate le seguenti modifiche:

- le tariffe sui mezzi sia leggeri che pesanti hanno avuto complessivamente un incremento del 76%
- la durata della concessione è stata prorogata del 30%;
- è stato introdotto un valore di subentro attualmente pari a 1.205 mln €;
- è stato introdotto un contributo pubblico a fondo perduto attualmente pari a 320 mln €.

Nel corso degli anni, pertanto, sono stati modificati e/o introdotti importanti parametri del PEF finalizzati ad assicurare l'equilibrio economico/finanziario dell'intervento, di fatto, notevolmente incidenti sul rischio operativo gravante sul concessionario. Al riguardo la Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione individua proprio nel rischio operativo la differenza sostanziale tra il concetto di concessione e quello di appalto: *«Le difficoltà legate all'interpretazione dei concetti di “contratto di concessione” e di “appalto pubblico” hanno generato una costante incertezza giuridica tra i soggetti interessati e sono state oggetto di numerose sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. Ne consegue che è necessario precisare meglio la definizione di concessione, in particolare facendo riferimento al concetto di “rischio operativo”. La caratteristica principale di una concessione, ossia il diritto di gestire un lavoro o un servizio, implica sempre il trasferimento al concessionario di un rischio operativo di natura economica che comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio resta a carico dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore. L'applicazione di norme specifiche per la disciplina dell'aggiudicazione di concessioni non sarebbe giustificata se l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore sollevasse l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale garantendogli un introito minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in*



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

relazione all'esecuzione del contratto. Allo stesso tempo, occorre precisare che alcuni accordi remunerati esclusivamente dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore dovrebbero configurarsi come concessioni qualora il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore per eseguire il lavoro o fornire il servizio dipenda dall'effettiva domanda del servizio o del bene o dalla loro fornitura» (n. 18 dei "Considerando").

Riguardo, poi, alla definizione di rischio si afferma nella medesima direttiva: *«Un rischio operativo dovrebbe derivare da fattori al di fuori del controllo delle parti. Rischi come quelli legati a una cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico o a cause di forza maggiore non sono determinanti ai fini della qualificazione come concessione, dal momento che rischi del genere sono insiti in ogni contratto, indipendentemente dal fatto che si tratti di un appalto pubblico o di una concessione. Il rischio operativo dovrebbe essere inteso come rischio di esposizione alle fluttuazioni del mercato, che possono derivare da un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta ovvero contestualmente da un rischio sul lato della domanda e sul lato dell'offerta. Per rischio sul lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio sul lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda alla domanda. Ai fini della valutazione del rischio operativo, dovrebbe essere preso in considerazione in maniera coerente ed uniforme il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario» (punto 20 dei "Considerando").*

E ancora: *«L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile» (art. 5).*

Alla luce di quanto sopra, in sede di CRI si è sostenuto che l'incremento tariffario del 76% registrato tra il PEF 2003 e il PEF 2015 abbia, di fatto, trasferito sull'utenza il rischio operativo che, per la definizione stessa di contratto di concessione deve gravare sul concessionario (per una puntuale analisi del concetto di rischio, delle sue varie tipologie e della sua allocazione, ecc., si rimanda alle *Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori e servizi pubblici* di cui alla Determinazione n. 10 del 23 settembre 2015).

Nella sua nota di controdeduzioni (prot. n. 185245 del 14.12.2016) CAL spa sostiene che le modifiche tariffarie di cui sopra sono intervenute nelle successive revisioni del PEF secondo la procedura regolamentata dall'art. 11 della Convenzione Unica del 2007. In particolare, l'art. 11.3 della Convenzione Unica prevede che *"Il piano economico finanziario sarà aggiornato in sede di approvazione del progetto definitivo, nonché al termine di ciascun periodo regolatorio. Detto piano verrà inoltre sottoposto a revisione in presenza di eventi straordinari che determinano un'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario del medesimo".*

CAL spa, pertanto, rimarca che la revisione delle tariffe del PEF 2003 intervenuta in sede di PEF 2007 è dovuta all'incremento del costo di investimento conseguente alle modifiche al progetto richieste in fase di approvazione del progetto preliminare (avvenuta con la Delibera CIPE n. 93 del 29 luglio 2005); analogamente, la revisione delle tariffe del PEF 2007 intervenuta in sede di PEF 2010 è dovuta all'incremento del costo di investimento conseguente alle modifiche al progetto richieste in fase di approvazione del progetto definitivo (avvenuta con la Delibera CIPE n. 42 del 26 giugno 2009). Pertanto, sostiene, *"le variazioni tariffarie intervenute nelle successive revisioni dei PEF si sono rese necessarie in conseguenza di modifiche al progetto richieste nelle fasi successive di*



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

approvazione del progetto medesimo, nel rispetto delle clausole convenzionali relative al riequilibrio del PEF e alla determinazione delle tariffe”.

Quanto, infine, alla contestazione mossa dall’Autorità circa il trasferimento, di fatto, sull’utenza del rischio operativo del concessionario, CAL spa ha sottolineato come *“la Convenzione Unica e i successivi atti aggiuntivi non prevedono alcun tipo di garanzia o di revisione automatica del piano economico-finanziario in caso di non raggiungimento di determinati livelli di traffico”* e pertanto *“i rischi operativi inizialmente posti a carico del Concessionario non sono mai stati ridimensionati a seguito delle revisioni del PEF”.*

Distorsione della concorrenza

Il secondo punto contestato in sede di CRI riguarda la distorsione della concorrenza. Si è infatti contestato che l’incremento tariffario di cui sopra (complessivamente del 76%), l’introduzione di un contributo pubblico a fondo perduto (320 mln €), la proroga della durata concessione (da 19,5 a 25,5 anni), nonché l’introduzione del valore di subentro (1.205 mln €) costituiscano nel loro complesso modifiche sostanziali della originaria concessione tali da costituire una distorsione della concorrenza.

In sede di controdeduzioni CAL spa ha inteso fornire specifica interpretazione del concetto di “modifiche sostanziali” di cui all’art. 43 par. 4 della Direttiva 2014/23/UE laddove si afferma che una modifica è considerata sostanziale allorché “muta sostanzialmente la natura della concessione rispetto a quella inizialmente conclusa”. Pertanto, una modifica è considerata sostanziale se una o più delle seguenti condizioni sono soddisfatte:

- a. La modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura iniziale di aggiudicazione della concessione, avrebbero consentito l’ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l’accettazione di un’offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;
- b. La modifica cambia l’equilibrio economico della concessione a favore del concessionario in modo non previsto dalla concessione iniziale;
- c. La modifica estende notevolmente l’ambito di applicazione della concessione;
- d. Un nuovo concessionario sostituisce quello cui l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore avevano inizialmente aggiudicato la concessione.

Sulla base di queste condizioni, CAL spa sostiene che le revisioni apportate al PEF non costituiscono una modifica sostanziale alla concessione ove si consideri che sono misure:

1. Finalizzate a ristabilire le condizioni originarie di equilibrio del PEF e non certamente ad assegnare un vantaggio economico o un indebito ampliamento dell’oggetto dell’affidamento originario;
2. Causate da circostanze sopravvenute, tute indistintamente non prevedibili all’atto di affidamento e non imputabili a inadempimenti del Concessionario;
3. Che non modificano né ampliano il perimetro della concessione originaria.

In particolare, CAL spa sostiene;

- Il valore di subentro, non previsto inizialmente, è stato introdotto nel PEF 2007 e successivamente incrementato per far fronte ai maggiori costi di realizzazione;



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

- La proroga della durata della concessione è stata introdotta per il medesimo motivo (si è preferito introdurre una proroga di 6 anni mantenendo il valore di subentro piuttosto che una proroga di 10,5 anni con eliminazione del valore di subentro);
- Il contributo pubblico trova il suo fondamento giuridico nella legge n. 190/2014 laddove prevede l'istituzione di un fondo finalizzato prioritariamente alla realizzazione di opere di interconnessione autostradali per le quali è necessario un concorso finanziario per assicurare l'equilibrio del PEF.
- Gli incrementi tariffari si sono resi necessari in ragione delle modifiche al progetto richieste nelle fasi successive di approvazione dello stesso.

Conclusivamente, CAL spa sottolinea il fatto di non aver usufruito in fase iniziale di alcun contributo pubblico a dimostrazione della bancabilità del PEF originario nell'ipotesi che fossero rimasti inalterati i presupposti a base del suo equilibrio, come invece non è stato a causa del sopravvenire di eventi imprevisti non imputabili al concessionario.

Incremento del costo dell'intervento

Infine, in sede di CRI si è contestato anche l'incremento di costo subito dall'intervento attraverso i vari PEF che si sono succeduti nel tempo.

Dai dati acquisiti risulta:

	Convenzione 2003	Convenzione 2003 (valori attualizzati al 2015)	Atto aggiuntivo n. 3
Costo di investimento lordo (mln €)	866	1.413	2.087
Costo lavori lordo (mln €)	658	981	1.418

Conclusivamente, si osserva che:

- l'investimento complessivo lordo ha subito un incremento del 47,67% (2.087/1.413 mln €);
- l'importo dei lavori lordo ha subito un incremento del 44,57% (1.418/981 mln €)

CAL spa nella nota di controdeduzioni ha evidenziato che:

- l'incremento di costo tra il PEF 2003 e il PEF 2007 è dovuto principalmente a cause impreviste e imprevedibili al momento della sottoscrizione del contratto e conseguenti alla approvazione del progetto preliminare avvenuta con la Delibera CIPE n. 93/2015 con prescrizioni e raccomandazioni. Esse sono riconducibili a: 1) modifiche progettuali necessarie per il sopravvenuto affiancamento dell'asse stradale alla linea AV/AC Milano-Verona; 2) prescrizioni e richieste della commissione VIA; 3) prescrizioni e richieste della Regione Lombardia.
- l'incremento di costo tra il PEF 2007 e il PEF 2010 è riconducibile essenzialmente alle previsioni del progetto definitivo, approvato con prescrizioni e raccomandazioni dalla Delibera CIPE n. 42/2009. Esse sono riconducibili a: 1) adeguamento dell'elenco prezzi all'anno 2008; 2) maggior costo di espropri e indennizzi (aumento pari a circa il 28%); 3) recepimento ulteriori prescrizioni resa da amministrazioni ed enti nella fase approvativa del progetto definitivo; 4) riparto tra BreBeMi spa e RFI spa del costo delle "opere integrate".



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

- L'incremento del costo tra il PEF 2010 e il PEF 2015 è riconducibile per la quasi totalità a maggiori oneri per attività espropriativa. Nel costo è ricompreso anche l'importo della Variante di interconnessione A35-A4 che tuttavia non ha comportato un aumento dell'investimento, trovando copertura nel quadro economico complessivo.

L'incremento sia dei lavori (+44,57%) sia dell'investimento (+47,67%) rispetto all'importo iniziale dell'opera, sostiene CAL spa, è pertanto risultato inferiore al 50%, in coerenza con il principio fissato dalla Direttiva CE 2004/18.

In sostanza, nella sua nota di controdeduzioni n. 185245 del 14.12.2016 CAL spa sostiene che le varie revisioni del PEF si sono rese necessarie al fine di mantenere l'equilibrio economico-finanziario della concessione in ragione di circostanze sopravvenute imprevedibili e comunque non ascrivibili a responsabilità del Concessionario; tali revisioni sono state poste in essere secondo l'ordinamento nazionale e comunitario e, unitamente agli Atti aggiuntivi alla Convenzione Unica del 2007, sono state tutte approvate dalle amministrazioni competenti e dalla magistratura contabile tra cui MIT, CIPE e Corte dei Conti.

Come si è detto, anche BreBeMi spa con nota n. 186417 del 16.12.2016 ha controdedotto alle Comunicazioni Risultanze Istruttorie inviate dall'Ufficio UVLA, portando sostanzialmente le medesime motivazioni relativamente a ciascuna delle tre contestazioni avanzate.

Valutazioni conclusive

Sintetizzando, CAL spa e BreBeMi spa nelle note di controdeduzione sostengono che:

- l'incremento delle tariffe si è reso necessario per far fronte ai nuovi lavori introdotti in sede di approvazione del progetto preliminare e del progetto definitivo da parte del CIPE; inoltre, la possibilità di ricorrere a tale strumento è espressamente prevista dall'art. 11.3 della Convenzione Unica;
- l'incremento delle tariffe non ha trasferito sull'utenza il rischio del concessionario in quanto sia la Convenzione del 2003 sia la Convenzione Unica del 2007 non prevedono alcun tipo di garanzia o di revisione automatica del piano economico-finanziario in caso di non raggiungimento di determinati livelli di traffico;
- l'incremento delle tariffe, la proroga della concessione, l'introduzione di un valore di subentro e la concessione di un contributo pubblico non si possono definire una "modifica sostanziale" secondo la definizione dell'art. 43 par. 4 della Direttiva 2014/23/UE; conseguentemente non vi è stata alcun effetto distorsivo sulla concorrenza;
- l'incremento dell'importo dei lavori è dovuto a cause imprevedibili e imprevedibili al momento della sottoscrizione del contratto;
- le Convenzioni del 2003 e del 2007, le varie revisioni del PEF e gli Atti aggiuntivi alla Convenzione Unica del 2007 sono state approvate dalle amministrazioni competenti e dalla magistratura contabile tra cui MIT, CIPE e Corte dei Conti.



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

Pur nel considerare e nel prendere atto di tali argomentazioni deve essere confermato che, nel suo complesso, l'intervento presenta degli elementi di criticità sia dal punto di vista dell'architettura economico/finanziaria dell'intera operazione che dal punto di vista tecnico/esecutivo che vengono di seguito sviluppati.

Per quanto riguarda il primo aspetto – l'architettura economico/finanziaria dell'operazione - occorre rammentare che l'intervento in esame fu concepito per decongestionare il traffico sulla A4 ed agevolare le condizioni di trasporto tra l'area metropolitana di Milano e una delle aree più produttive del Paese, quella appunto del bresciano-bergamasco (dal punto di vista operativo, l'intervento fu concepito come un modello di avanguardia di *project financing* in quanto interamente finanziato dai privati senza alcun contributo statale): questa iniziale impostazione, però, è stata smentita dai fatti e dalle circostanze intervenuti/e nel corso degli anni.

Le originarie previsioni di traffico contenute nel PEF 2003 erano basate su dati forniti da ANAS ai concorrenti in fase di gara e non modificabili in sede di offerta; i veicoli totali giornalieri medi (VTGM) previsti all'apertura (2006) erano pari a 50.000 veic/g, quelli all'ultimo anno di concessione (2025) erano pari a 65.000 veic/g.

Queste previsioni si sono mostrate fin da subito ben lontane dalla realtà e nel corso dei vari PEF sono state più volte riviste. In particolare:

- PEF 2003: i valori dei flussi di traffico sono forniti da ANAS in fase di gara e non modificabili in sede di offerta;
- PEF 2007: l'aggiornamento è stato eseguito sulla scorta delle previsioni fornite dalla società TRT trasporti e Territorio srl (consulente del concessionario) e validate da CAL spa. L'aggiornamento delle stime di traffico è stato effettuato tenendo conto delle prescrizioni contenute nella delibera di approvazione del progetto preliminare;
- PEF 2010: le stime di traffico sono aggiornate a seguito dell'approvazione del progetto definitivo in considerazione della realizzazione della terza corsia anche nel tratto compreso tra il raccordo Ospitaletto-Montichiari e lo svincolo di Treviglio est-Caravaggio. Anche in questo caso l'aggiornamento è stato eseguito sulla scorta delle previsioni fornite dalla società TRT Trasporti e Territorio srl e validate da CAL spa;
- PEF 2015: le ipotesi di traffico sono state valutate sulla scorta delle previsioni del consulente Steer Davies Gleave e validate da CAL spa; tengono conto dell'entrata in esercizio a partire dal 2017 e del completamento del raccordo Ospitaletto-Montichiari nel 2020.

La tabella seguente mostra i flussi di traffico espressi in VTGM (veicoli totali giornalieri medi, veic/g) stimati alla data dell'apertura al traffico della A35 BreBeMi e alla scadenza della concessione nei vari PEF che si sono succeduti dal 2003 al oggi (fonte: MIT).

PEF 2003		PEF 2007		PEF 2010		PEF 2015	
Stima inizio 2006	Stima fine 2025	Stima inizio 2013	Stima fine 2032	Stima inizio 2013	Stima fine 2033	Stima inizio 2015	Stima fine 2044
50.000	65.000	37.000	63.000	32.000	62.000	15.700	45.000

Il valore di 50.000 veic/g stimato all'avvio della procedura nel 2003 – e sul quale è stato tarato tutto l'intervento nella sua dimensione tecnica ed economica - non è stato mai raggiunto e le previsioni nel corso dei



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

vari PEF sono sempre state riviste al ribasso. Il dato effettivo di traffico registrato sulla Brebemi nel 2015 in corrispondenza della apertura della TEEM (maggio 2015) è stato pari a 13.500 veic/g e difatti, la stima di traffico contenuta nell'ultimo piano economico finanziario, il PEF 2015, al primo anno completo di apertura si attesta proprio su questo ordine di grandezza.

Senza per questo trascurare che in sede di approvazione del progetto preliminare e del progetto definitivo sono stati effettivamente introdotti nuovi lavori e che nel corso del tempo si sono verificate anche altre circostanze impreviste e imprevedibili indipendenti da BreBeMi spa come la mancata realizzazione nei tempi ipotizzati del raccordo Ospitaletto-Montechiari ad opera di altro concessionario, si ritiene che le richieste di incremento tariffario avanzate dal concessionario - e concesse dagli organi competenti - siano da correlare anche alla necessità di assicurare un equilibrio economico compromesso dalla non adeguata quantificazione dei flussi di traffico operata in origine e sostanzialmente confermata da CAL spa nel corso del rapporto concessorio. Difatti, confrontando le due serie di valori (le stime di traffico e le tariffe) al susseguirsi dei vari PEF, si evidenzia una chiara corrispondenza inversa tra l'andamento delle due serie, decrescente la prima, crescente la seconda.

Considerando, poi, che anche le modifiche subite dagli altri parametri economici della concessione sono state tutte a vantaggio del concessionario (il prolungamento della durata della concessione, l'inserimento di un valore di subentro al termine della stessa e l'introduzione del contributo pubblico) si comprende come, *de facto*, il rischio dell'intera operazione sia stato trasferito almeno in parte sull'utenza, per quanto la Convenzione Unica 2007 non contempli formalmente tale possibilità.

Quest'ultimo elemento, l'introduzione del contributo pubblico, appare inoltre come un elemento di particolare rilevanza. Come si è detto, l'intervento in esame è stato inizialmente proposto come una tipologia innovativa di *project financing* in quanto totalmente a carico del privato e in assenza di contributo statale. L'assenza del contributo pubblico, pertanto, costituiva il pilastro fondamentale dell'intera architettura tecnico-economica dell'intervento e conseguentemente l'introduzione del fondo di 320 mln di euro nel PEF 2015 si ritiene possa costituire una modifica sostanziale della concessione. Inoltre, è ragionevole ritenere che l'originaria mancata previsione nell'ambito della concessione di un qualunque contributo pubblico possa aver agito quale leva disincentivante riducendo, di fatto, la platea dei partecipanti alla procedura di gara e che, conseguentemente, la sua concessione a posteriori si possa configurare come distorsiva della concorrenza. È appena il caso di rilevare, inoltre, che la Delibera CIPE n. 93 del 29 luglio 2005 di approvazione del progetto preliminare stabilisce che per assicurare l'equilibrio economico-finanziario della concessione è possibile far ricorso, nei limiti consentiti dalle norme italiane e comunitarie, alla proroga del termine di scadenza della concessione, agli incrementi delle tariffe di pedaggio e al valore di rinnovo a scadenza della concessione, escludendo pertanto l'eventuale contributo pubblico.

Infine, il fatto che nonostante le continue modifiche apportate ai principali parametri economici della concessione l'intervento in esame presenti tuttora aspetti fortemente problematici è una ulteriore conferma delle sue criticità intrinseche.

In tal senso dagli ultimi dati AISCAT disponibili (valori di riepilogo per il 2016 e il 2017) si rileva come i transiti registrati sulla A35 siano di molto inferiori a quelli previsti, anche se certamente c'è da tener conto della necessità di un periodo di naturale assestamento dei flussi di traffico su una arteria di nuova costruzione. Nel



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

caso della Brebemi, inoltre, in una prima fase ha pesato l'assenza della connessione con la A4 lato Brescia a causa della mancata realizzazione del raccordo Ospedaletto Montichiari e, difatti, dopo l'ultimazione della Variante di interconnessione A35-A4 (novembre 2017) dai dati AISCAT si rileva un certo incremento dei flussi (intorno ai 16.000 veic/g.), un valore che è comunque ben lontano dai 50.000 veic/g sui quali in origine è stato tarato l'intero intervento. Da notare, inoltre, come il traffico tra Brescia e Milano sulla A4 sia di gran lunga superiore al traffico sulla A35 Brebemi, addirittura di un ordine di grandezza. A ciò si aggiunga che le tariffe praticate sulla Brebemi sono tra le più alte d'Italia; mediamente la tariffa sulla Brebemi si attesta intorno ai 20 cent/km a fronte di una media nazionale che si aggira intorno ai 7 cent/km. Ben visibile è il divario tra l'importo del pedaggio necessario per andare da Brescia a Milano percorrendo la A4 e quello necessario per andare da Brescia a Milano percorrendo la A35 Brebemi:

- A4; Tratta Brescia Ovest – Milano Est; percorso circa 91 km; veicolo classe A; importo 6,60 euro.
- A35; Tratta Chiari Est – Liscate; percorso circa 62 km; veicolo classe A; importo 11,90 euro.

Tutto ciò si ripercuote ovviamente sulla gestione complessiva dell'intervento. Per quanto presentino una certa crescita – proporzionale all'incremento dei flussi di traffico - i ricavi di gestione della concessionaria sono ancora ben lontani dall'assicurare l'economicità dell'intervento tanto che il bilancio della BreBeMi spa continua ad essere in perdita: nel bilancio 2015 si registrava un disavanzo di 69 mln €, in quello 2016 un disavanzo di 49 mln €, in quello 2017 un disavanzo di 39 mln €.

Per quanto riguarda l'aspetto più prettamente tecnico/esecutivo dell'intervento in esame, si rileva che, complessivamente vi è stato un incremento del 47,67% dell'importo lordo complessivo e del 44,57% dell'importo lordo dei lavori. Questo incremento può essere distinto in tre segmenti.

Il primo è l'incremento di costo tra il PEF 2003 e il PEF 2007 (che recepisce la delibera CIPE di approvazione del progetto preliminare, n. 93/2005); l'importo complessivo lordo passa da 866 mln € a 1.420 mln €, l'importo dei lavori lordo da 658 mln € a 1.041 mln €. CAL spa imputa tale incremento alle modifiche progettuali introdotte per il sopravvenuto affiancamento alla linea ferroviaria AV/AC Milano-Verona, a prescrizioni della commissione VIA, a prescrizioni della Regione Lombardia.

Il secondo è l'incremento di costo tra il PEF 2007 e il PEF 2010 (che recepisce la delibera CIPE di approvazione del progetto definitivo, n. 42/2009); l'importo complessivo lordo passa da 1.420 mln € a 1.961 mln €, l'importo dei lavori lordo da 1.041 mln € a 1.329 mln €. CAL spa imputa tale incremento all'adeguamento dell'elenco prezzi all'anno 2008, a maggiori costi degli spostamenti delle linee interferite dovuto all'approfondimento progettuale, al maggior costo degli espropri (circa il 28%) dovuto all'approfondimento progettuale e all'aggiornamento dei Valori Agricoli Medi al 2008, al riparto con RFI del costo delle opere integrate.

Il terzo è l'incremento di costo tra il PEF 2010 e il PEF 2015; l'importo complessivo lordo passa da 1.961 mln € a 2.087 mln €, l'importo dei lavori lordo da 1.329 mln € a 1.418 mln €. CAL spa sostiene che l'incremento è dovuto per la quasi totalità a maggiori oneri per espropri. In particolare, tali oneri sono dovuti a variazioni legislative in materia di indennità a seguito della dichiarazione di incostituzionalità di alcuni articoli del DPR 327/2001, a variazioni del titolo finale delle aree interposte tra l'infrastruttura ferroviaria e quella autostradale



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

come prescritto dal CIPE in sede di approvazione del progetto definitivo della linea AV/AC (da asservimento a esproprio), nuove servitù da costituire a seguito della risoluzione delle interferenze con pubblici servizi. Nell'incremento di costo è compresa la Variante di interconnessione A35-A4 che non ha comportato un aumento del costo complessivo dell'intervento trovando copertura nelle economie maturate nel quadro economico dell'Atto aggiuntivo n. 2.

Per quanto riguarda l'affiancamento alla linea AV/AC Milano-Verona, dalla documentazione acquisita risulta che l'esigenza dell'affiancamento dell'infrastruttura stradale con la realizzanda infrastruttura ferroviaria AV/AC Milano-Verona è venuta in rilievo successivamente alla procedura di gara conclusa con l'aggiudicazione a favore di BreBeMi spa (18 aprile 2003) e alla stipula della Convenzione del 24 luglio 2003. Negli atti sottesi alla gara e nella stessa convenzione alcun cenno si rileva con riferimento a tale esigenza che emerge per la prima volta nella Delibera n. 93 del 29 luglio 2005 di approvazione del progetto preliminare della BreBeMi. In tale Delibera si prende, infatti, tra l'altro, atto di una nota ANAS del 24 giugno 2005 nella quale si quantifica in 714 mln di euro l'importo ulteriore necessario per far fronte all'affiancamento della BreBeMi con la linea AV/AC, stabilendo nelle relative prescrizioni che il progetto definitivo della BreBeMi dovrà essere "sviluppato in modo coordinato, unitario e integrato con il progetto definitivo della ferrovia" (della quale, con Delibera CIPE n. 120 del 1.12.2003 era stato approvato il progetto preliminare). Con la medesima Delibera CIPE 93/2005 l'importo lordo dell'investimento passa così dagli originari 866 mln € di cui alla Convenzione 2003 a 1.580 mln €. Il soddisfacimento di questa esigenza ha comportato anche una modifica significativa del tracciato. Nella Convenzione 2003 l'opera aveva uno sviluppo di circa 49.7 Km, di cui 27.1 km in rilevato, 18.8 km in trincea, 4.47 km in viadotto e 1.3 km in galleria; l'opera di cui alla Convenzione 2007 ha uno sviluppo di 62.1 km (un incremento del 25% rispetto alla lunghezza originaria), di cui 37.9 km in rilevato, 19.2 km in trincea profonda, 3.7 km in viadotto e 1.3 km in galleria; gran parte del tracciato (circa 43.5 km su 62.1 km, da Brescia a Treviglio) è in affiancamento con la linea ferroviaria AV/AC con la quale condivide numerose opere d'arte. L'affiancamento delle due infrastrutture ha pertanto prodotto non solo un significativo incremento di costo rispetto alle previsioni iniziali ma anche una consistente modifica di buona parte del tracciato originario. Il tracciato effettivamente eseguito è quindi significativamente diverso da quello per il quale è stata esperita l'originaria procedura ad evidenza pubblica sia in termini tecnici che economici ma, a latere ogni considerazione – che pare comunque potersi condividere – circa l'opportunità di intervenire con l'ottimizzazione infrastrutturale cui ci si riferisce, suscita perplessità la tempistica di approccio e soluzione al problema, non risultando chiari i motivi che non hanno portato a valutare adeguatamente l'esigenza suddetta *ab origine* in sede di progettazione preliminare da porre a base di gara, ad evitare, come invece è poi accaduto, di dovervi far fronte a valle della stessa, con significative variazioni progettuali all'infrastruttura progettata e significativi incrementi di costo, sottraendo, di fatto, al confronto concorrenziale parte della commessa.

Infine, relativamente alle altre voci che hanno contribuito a determinare l'incremento del costo complessivo dell'intervento, si rileva che nella sua nota di controdeduzioni CAL spa in più di una occasione ha giustificato alcune voci di incremento come dovute ad "approfondimenti" avvenuti nel corso dello sviluppo dell'attività di progettazione. Ad esempio, con riguardo all'incremento di costo tra il PEF 2007 e il PEF 2010 che viene ricondotto alle previsioni del progetto esecutivo approvato con Delibera CIPE n. 42/2009, CAL spa sostiene che una parte di tale incremento è riconducibile "*al maggior costo degli spostamenti delle linee interferite dovuto*



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

*all'approfondimento delle stime elaborate dai soggetti interferiti nella conferenza di servizi di approvazione del progetto definitivo". Analogamente, CAL spa fa ricorso a questa motivazione per giustificare incrementi del costo degli espropri e del riparto con RFI del costo delle opere integrate. Pertanto, con l'esclusione dei sovracosti generati dall'incremento *ex lege* di indennizzi espropriativi, gli incrementi giustificati come "approfondimenti progettuali" appaiono imputabili, almeno in parte, al non adeguato livello di definizione/approssimazione delle varie fasi progettuali dell'intervento.*

Alla luce di quanto sopra esposto, il Consiglio

DELIBERA

di ritenere che le numerose e continue modifiche dei principali parametri economici della concessione - formalizzate nei Piani Economico Finanziari che si sono succeduti nel tempo a partire dal primo PEF 2003 sino all'ultimo PEF 2015 e precisamente l'incremento delle tariffe, la proroga della durata della concessione, l'introduzione del valore di subentro, l'introduzione del contributo pubblico – costituiscano elementi di criticità in quanto complessivamente considerate hanno *de facto* trasferito, almeno in parte, sull'utenza il rischio operativo che, per definizione stessa di contratto di concessione, grava sul concessionario, configurando altresì una modifica significativa della originaria concessione tale da costituire una distorsione della concorrenza; quest'ultima ulteriormente amplificata nei sensi di cui in argomentazione a fronte delle notevoli variazioni al progetto dell'infrastruttura posto in gara, introdotte a valle della convenzione stipulata.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 20 novembre 2018

Il Segretario
Maria Esposito