

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 260 del 06 marzo 2018

Procedura di gara per l'affidamento della concessione avente ad oggetto la progettazione, la costruzione e la successiva gestione dell'Autostrada Regionale Medio Padana Veneta Nogara (VR) Mare Adriatico e collegamento con la A 22 "del Brennero". Determinazioni. CIG: H91B06000810009 CUP: 3814807E4F.

[Appalti]

Note per la trasparenza:

Con il presente provvedimento la Giunta Regionale prende atto che l'aggiudicatario dell'affidamento della concessione per la progettazione, la costruzione e la successiva gestione dell'Autostrada Regionale Medio Padana Veneta Nogara (VR) Mare Adriatico e collegamento con la A 22 "del Brennero" non si è dichiarato disposto a concludere il contratto di concessione alle condizioni in base alle quali esso è stato aggiudicato e dichiara che l'aumento del contributo pubblico prospettato dall'aggiudicatario stesso per la firma del contratto di concessione non è accettabile.

L'Assessore Elisa De Berti riferisce quanto segue.

In data 30.06.2004 la Confederazione Autostrade S.p.A. ha presentato, ai sensi dell'art. 37bis della L. 109/1994 e della L.R. n. 15 del 09.08.2002, una proposta per la progettazione, costruzione e gestione, in regime di concessione, dell'"Autostrada Regionale Medio Padana Veneta Nogara - Mare Adriatico", a pedaggio.

Con delibera n. 2512 del 06.08.2004 la Giunta Regionale ha preso atto della proposta presentata da Confederazione Autostrade Spa, definendo, ai sensi della lettera c) dell'art. 11, comma 3, della L.R. n. 15/2002, le modalità di pubblicazione della proposta, con oneri a carico del proponente, come previsto dallo stesso art. 11. Con tale provvedimento la Giunta Regionale ha, inoltre, precisato che, in attuazione del disposto dell'art. 37ter della L. n. 109/94 e s.m.i., il promotore avrebbe potuto adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'Amministrazione più conveniente, esercitando quindi il diritto di prelazione nella fase di procedura negoziata per l'aggiudicazione della concessione. In data 02.09.2004 è stato pubblicato apposito avviso sulla GUCE per la presentazione di proposte concorrenti. Alla scadenza, in data 29.11.2004, del termine previsto per la presentazione di proposte concorrenti, alla Regione del Veneto non è pervenuta alcuna ulteriore proposta. Con successiva DGR n. 491/2005 è stata nominata apposita Commissione per la valutazione e per l'esame della documentazione pervenuta. Gli esiti dell'attività della Commissione sono quindi stati comunicati alla Direzione Valutazione Progetti e Investimenti ai fini del successivo parere, ai sensi dell'art. 45 della L.R. n. 27/2003, del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti (NUVV) della Regione Veneto, che si è espresso in data 27.03.2006 in merito al riconoscimento di pubblico interesse della proposta stessa.

Con delibera n. 927/2006 la Giunta Regionale ha riconosciuto il pubblico interesse dell'intervento, autorizzando inoltre la Direzione Valutazione Progetti ed Investimenti a richiedere alla Società Confederazione Autostrade Spa la predisposizione e la consegna del relativo Studio di Impatto Ambientale. Con successiva nota del 04.05.2006 la Regione ha richiesto al promotore di procedere alla redazione del SIA e con nota del 21.05.2006 di provvedere alla anticipazione finanziaria dello 0,5% prevista dalla normativa per avviare presso il Ministero dell'Ambiente la procedura istruttoria. In data 05.03.2008 la Regione Veneto ha trasmesso al Ministero delle Infrastrutture il Progetto Preliminare e lo Studio di Impatto Ambientale dell'opera, attivando le procedure previste dall'art. 165 del D. Lgs n. 163/2006. Contestualmente, è stata attivata la procedura di valutazione d'impatto ambientale, ai sensi del medesimo D. Lgs n. 163/2006. A seguito dell'articolata procedura prevista dalla normativa statale, il CIPE in data 22.01.2010 ha approvato il progetto preliminare dell'opera con delibera n. 1/2010. Il costo complessivo del suddetto progetto è risultato pari a 934,5 milioni di euro ed il contributo pubblico previsto pari a 50 milioni di euro, al netto dell'IVA. Tale delibera è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 260/2010 in data 06.11.2010.

In data 25.11.2010 la Regione ha richiesto al promotore, Confederazione Autostrade Spa, il conseguente adeguamento del progetto preliminare al contenuto della suddetta delibera CIPE n. 1/2010.

Nelle date del 18.11.2011 e 14.12.2011 il promotore ha trasmesso il progetto preliminare aggiornato alle prescrizioni CIPE recepirabili a livello di progettazione preliminare, alle normative nel frattempo intervenute e nei costi, per un importo complessivo pari a € 1.521.490.090,86.

Al progetto preliminare aggiornato è stato altresì allegato un nuovo schema di convenzione e un piano economico finanziario asseverato, e aggiornato nell'importo. Il nuovo piano economico finanziario tiene conto del programmato collegamento con la A22 "del Brennero", sia per quanto attiene la stima dei flussi di traffico indotti, sia dei costi di realizzazione e gestione ed i conseguenti ricavi nel periodo di concessione considerato.

Con delibera n. 2209 del 20.12.2011 la Giunta Regionale ha quindi avviato la procedura di gara di concessione per la progettazione definitiva ed esecutiva, costruzione e gestione della Autostrada Regionale Medio Padana Veneta Nogara-Mare Adriatico, nonché per la progettazione preliminare con studio di impatto ambientale, definitiva ed esecutiva, costruzione e gestione del collegamento fra detta Autostrada e la A22 "del Brennero" in provincia di Verona. Il costo dell'intervento posto a base di gara somma complessivamente ad Euro 1.901.490.090,86 (al netto dell'IVA) di cui Euro 1.521.490.090,86 relativi alla tratta autostradale Nogara-Mare Adriatico ed Euro 380.000.000,00 relativi al collegamento autostradale Nogara-A22 e con un contributo pubblico, invariato rispetto a quanto previsto dalla delibera CIPE, pari a 50 milioni di euro (al netto dell'IVA). In esecuzione della DGR n. 2209/2011, con Decreto n. 1/2011 del Dirigente della Direzione Strade Autostrade e Concessioni, sono stati approvati il bando di gara, l'avviso di bando e il disciplinare di gara con i relativi allegati. Il bando ha previsto l'affidamento della concessione mediante la procedura di cui all'art. 37 quater della L. n. 109/94, applicabile *ratione temporis* alla gara. Pertanto, come disposto dal punto 4. della DGR n. 2209/2011, ad esito della procedura ristretta, l'Ente concedente avrebbe aggiudicato la concessione mediante una procedura negoziata, da svolgere fra il promotore ed i soggetti presentatori delle due migliori offerte nella procedura ristretta o dell'unica offerta nel caso in cui alla gara avesse partecipato un unico soggetto. Tra le disposizioni del Bando di gara è previsto, altresì, che *"La Stazione Appaltante si riserva di non dar corso alla procedura, ovvero all'aggiudicazione, ovvero di revocare il presente Bando di Gara, senza che ciò possa ingenerare alcun diritto nei candidati all'aggiudicazione, ovvero all'aggiudicatario"*. Nel bando è riportato, inoltre, l'importo delle spese sostenute dichiarato dal promotore per lo sviluppo del progetto preliminare e della proposta, pari a € 14.767.779,26.

In esito alla procedura di gara, con D.G.R. n. 2119 del 19.11.2013 la Giunta Regionale ha disposto l'aggiudicazione definitiva della concessione, subordinatamente all'esito delle verifiche di cui all'art. 38 del D.Lgs. n. 163/2006, al costituendo Raggruppamento Temporaneo d'Imprese di tipo misto tra Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova Spa (mandataria), Confederazione Autostrade Spa (mandante, promotore "associante"), Società delle Autostrade Serenissima Spa (mandante), Astaldi Concessioni Srl (mandante), Astaldi Spa (mandante), Impresa di costruzioni Ing. E. Mantovani Spa (mandante), Itinera Spa (mandante) e il costituendo sub Raggruppamento di progettisti tra Technital Spa (mandataria) e S.I.N.A. Società Iniziative Nazionali Autostradali Spa (mandante).

Tuttavia, all'aggiudicazione non è seguita immediatamente la stipula del contratto, perché la fase di verifica dei requisiti di gara ai sensi dell'art. 38, D. Lgs n. 163/2006, è stata resa più complessa a causa del coinvolgimento di alcuni rappresentanti della Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani Spa, partecipante alla costituenda ATI aggiudicataria, nei noti fatti relativi all'inchiesta sul M.O.S.E.

Va evidenziato al riguardo che la deliberazione n. 2119/2013, nell'incaricare la Direzione Strade Autostrade e Concessioni delle verifiche dei requisiti di cui all'articolo 38 citato, ha riservato ad un proprio successivo provvedimento, previe le verifiche di cui sopra, l'approvazione degli atti necessari ai fini della successiva stipula della convenzione di concessione.

Ad oggi, l'Amministrazione regionale non è pervenuta alla ridetta approvazione: e ciò anche quale conseguenza della tempistica non breve che, per le sopra indicate ragioni, si è registrata nel completamento delle verifiche di cui all'art. 38 citato, e perché, a fronte dell'entrata in vigore della L.R. 6 agosto 2015, n. 15, è stata avviata una procedura di revisione della procedura di finanza di progetto in esame. L'art. 4 di detta legge regionale, infatti, ha disciplinato la procedura per addvenire all'eventuale revisione, da parte della Giunta, di singoli procedimenti di finanza di progetto per interventi infrastrutturali per la mobilità il cui bando fosse già stato pubblicato alla data di entrata in vigore della L.R. n. 15/2015, senza che alla medesima data - come per la fattispecie di concessione in esame - si fosse addivenuti alla stipulazione del relativo contratto di concessione.

La Giunta con la deliberazione n. 1504 del 29 ottobre 2015, avvalendosi della consulenza del Comitato scientifico di cui all'art. 5 della L.R. n. 12/1991, ha in particolare ritenuto di avviare la revisione, da svolgersi nel contraddittorio con l'operatore economico interessato, anche per la procedura relativa alla "Nogara - Mare"; quanto sopra per verificare, anche in considerazione del tempo trascorso dalla data di avvio della procedura di finanza di progetto, se permanevano le condizioni di fattibilità dell'intervento, soprattutto sotto il profilo dell'attualità dei presupposti e delle condizioni di base che determinavano l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, e così pure sotto il profilo della rispondenza al pubblico interesse dell'opera.

Nell'ambito del procedimento di revisione delle condizioni che avevano portato alla approvazione della sopra indicata iniziativa per la progettazione e realizzazione della "Nogara - Mare" e all'aggiudicazione della gara, è stato quindi commissionato dalla Regione uno studio sulle condizioni di traffico che erano alla base del piano economico e finanziario del progetto (studio "Progetto Easyconnecting" in data giugno 2016); tale studio ha evidenziato una previsione di traffico inferiore di circa il 20% - 25% rispetto alle previsioni originarie.

L'Amministrazione, alla luce di ciò e per confrontarsi con l'ATI aggiudicataria sull'effettiva sostenibilità dell'iniziativa da parte dell'operatore privato, ha indirizzato all'aggiudicataria una nota in data 12 settembre 2016, con cui nel confermare di voler pervenire alla formalizzazione degli atti di concessione e quindi alla conclusione del contratto, in considerazione del tempo trascorso, ha invitato l'ATI aggiudicataria a contattare la Direzione competente per concordare un calendario di incontri, al fine di riesaminare le condizioni su cui si basava l'originario piano economico e finanziario.

Nel corso degli incontri tra la Direzione competente e l'aggiudicataria, la Regione ha quindi consegnato in data 23.02.2017 lo studio del traffico di cui sopra, accogliendo una richiesta in tal senso dei rappresentanti dell'ATI aggiudicataria e con l'obiettivo di garantire il più ampio e fruttuoso contraddittorio sulle problematiche in esame.

La Regione ha poi più volte sollecitato l'ATI aggiudicataria a dare seguito alla sua precedente comunicazione in data 8 novembre 2016 da una parte confermando l'interesse a concludere il contratto, dall'altro precisando per converso che *"all'esito delle verifiche sarà possibile valutare se il RTI potrà confermare la propria offerta ovvero, d'intesa con codesta Amministrazione, sarà necessario provvedere ad una nuova procedura"*, prendendo una chiara posizione alla luce dello studio consegnatole ed alle ulteriori elaborazioni svolte in autonomia da quest'ultima.

A fronte del perdurante silenzio dell'operatore, con nota in data 4 agosto 2017, l'Amministrazione rilevava che dal comportamento della aggiudicataria si desumeva che questa non era più interessata alla realizzazione dell'opera alle condizioni alle quali era stata disposta l'aggiudicazione, anche alla luce delle affermazioni rese in occasione dell'incontro del 19 giugno 2017 nel corso del quale *"il rappresentante della Società mandataria affermava che non vi erano più le condizioni per realizzare l'intervento, in considerazione delle previsioni di traffico risultanti dalle valutazioni svolte dalla società medesima"* (cfr. citata nota del 4 agosto 2017)

Seguiva una nota dell'Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova Spa del 18 settembre 2017, in cui si dichiarava che i presupposti per l'equilibrio economico e finanziario della concessione erano profondamente mutati rispetto alle originarie previsioni e prevedono oggi un fabbisogno di contributo pubblico netto intercorrente tra 1,25 MLD € e 1,87 MLD € (in relazione alle simulazioni adottate), ai fini dell'equilibrio economico-finanziario. La Società in parola, in conclusione, ha rimesso alla Regione gli studi predisposti (studio del traffico e relazione accompagnatoria al piano economico-finanziario aggiornato) per le determinazioni ed i provvedimenti di competenza.

A questo punto, con nota del 16 gennaio 2018 il Responsabile Unico del Procedimento ("RUP"), conformemente alle indicazioni della Giunta regionale di cui all'atto n. 44/INF/2017, prendendo atto che l'ATI aggiudicataria aveva evidenziato che i presupposti per l'equilibrio economico e finanziario della concessione sono profondamente mutati rispetto a quelli posti a base della proposta a suo tempo presentata prevedendo quale condicio *sine qua non* per la realizzazione dell'intervento da parte dell'A.T.I. il riconoscimento di un maggior contributo pubblico dell'ammontare intercorrente tra € 1.250 milioni e € 1.870 milioni, al netto di IVA, prendeva atto della sopravvenuta carenza d'interesse dell'ATI aggiudicataria alla stipula del contratto. A tale nota del RUP seguiva altra nota del 5 febbraio 2018, in cui l'ATI aggiudicataria affermava di avere ancora interesse alla realizzazione dell'opera, facendo tuttavia presente che l'aumento di contributo nei termini sopra indicati rimaneva condizione necessaria per poter procedere alla stipula della concessione.

In riferimento a quanto sopra esposto, si osserva come la Regione non sia tenuta ad accogliere la richiesta dell'operatore di addivenire all'avvio dell'iniziativa (e quindi alla firma della convenzione con la previa approvazione dei necessari atti, come da punto 3 del deliberato della delibera di Giunta n. 2119/2013) assicurando l'equilibrio economico-finanziario con il riconoscimento di *"contributi netti dell'ammontare intercorrente tra € 1.250 milioni circa (netto IVA) e € 1.870 milioni circa (netto IVA)"*, come invece riportato sia nel punto 6 della nota dell'operatore in data 18.09.2017, che nella successiva nota in data 05.02.2018 (*"si richiama e conferma"*).

Infatti, non vi è alcuna norma di legge né alcuna previsione contrattuale che imponga il riequilibrio preteso con il riconoscimento di un contributo pubblico ben superiore al 50% del valore dell'opera ed anzi sostanzialmente prossimo al suo complessivo valore.

Inoltre, anche se vi fossero le condizioni economiche e finanziarie e l'interesse a riconoscere, per la realizzazione dell'opera pubblica in esame, *"contributi netti dell'ammontare intercorrente tra € 1.250 milioni circa (netto IVA) e € 1.870 milioni circa (netto iva)"*, comunque non si potrebbe riconoscere legittimamente i ridetti contributi all'operatore, ma si dovrebbe modificare radicalmente l'iter procedimentale per addivenire alla realizzazione dell'intervento, indicando una nuova e diversa procedura ad evidenza pubblica. Infatti, un'eventuale modifica allo schema di contratto a suo tempo posto a base di gara con la previsione di un siffatto incremento al contributo pubblico, si tradurrebbe in una modifica sostanziale la cui legittimità potrebbe essere contestata sotto più profili. In particolare, sarebbe censurabile dagli operatori del settore in quanto privati della possibilità di aggiudicarsi la commessa con un siffatto contributo pubblico in esito ad una procedura di gara correttamente espletata.

Per completezza, si evidenzia altresì che l'art. 4, L.R. n. 15/15, nel disciplinare le procedure di revisione delle procedure di finanza di progetto per gli interventi infrastrutturali per la mobilità promossi dalla Regione Veneto ai sensi della legge

regionale 9 agosto 2002, n. 15, prevede sì la "possibilità", in questa fase, "*di addivenire ad una revisione del piano economico finanziario*", ma ciò solamente "*nel caso che le condizioni di fattibilità siano variate per cause imputabili alla Regione o per sopravvenute modifiche normative*" (circostanza non verificatasi nel caso di specie).

In definitiva, si deve prendere atto che con la posizione assunta e con la corrispondenza intercorsa successivamente all'aggiudicazione, l'ATI aggiudicatario non si è dichiarata disposta a concludere il contratto di concessione alle condizioni in base alle quali esso è stato aggiudicato e che le modifiche al contratto proposte dalla medesima per addivenire alla firma del contratto di concessione non sono accettabili da parte dell'Amministrazione regionale. Considerato che l'aggiudicazione è stata adottata dalla Giunta con la DGR 2119/2013 soprarichiamata, si ritiene che la competenza ad assumere il presente provvedimento della Giunta Regionale medesima.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale, e che successivamente alla definizione di detta istruttoria non sono pervenute osservazioni in grado di pregiudicare l'approvazione del presente atto;

VISTA la L. n. 443/2001;

VISTA L. n. 109/1994 e s.m.i.;

VISTO il D. L.vo n. 163/2006;

VISTO il D. L.vo n. 33/2013;

VISTA la L. R. n. 12/1991;

VISTA la L.R. n. 15/2002 e s.m.i.;

VISTA la L. R. n. 15/2015;

VISTA la deliberazione della Giunta Regionale n. 2209 del 20.12.2011;

VISTA la deliberazione della Giunta Regionale n. 2119 del 19.11.2013;

VISTA la deliberazione della Giunta Regionale n. 1149/2015;

VISTO il parere del Comitato Scientifico di cui all'art. 5 della L.R. n. 12/1991 in data 2 marzo 2018;

VISTO l'art. 2, comma 2, della L.R. 31.12.2012, n. 54, come modificata dalla L.R. 17.05.2016, n. 14;

DATO ATTO che il Direttore di Area ha attestato che il Vicedirettore di Area, nominato con D.G.R. n. 1404 del 29.08.2017, ha espresso, in relazione al presente atto, il proprio nulla osta senza rilievi, agli atti dell'Area medesima;

delibera

1. le premesse sono parte integrante del presente provvedimento;
2. di prendere atto che, con la posizione assunta e con la corrispondenza intercorsa successivamente all'aggiudicazione, l'aggiudicatario, costituendo Raggruppamento Temporaneo d'Imprese di tipo misto tra Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova Spa (mandataria), Confederazione Autostrade Spa (mandante, promotore "associante"), Società delle Autostrade Serenissima Spa (mandante), Astaldi Concessioni Srl (mandante), Astaldi Spa (mandante), Impresa di costruzioni Ing. E. Mantovani Spa (mandante), Itinera Spa (mandante) e il costituendo sub Raggruppamento di progettisti tra Technital Spa (mandataria) e S.I.N.A. Società Iniziative Nazionali Autostradali Spa (mandante), non si è dichiarato disposto a concludere il contratto di concessione alle condizioni in base alle quali esso è stato aggiudicato;
3. di dichiarare che l'aumento del contributo pubblico prospettato dall'aggiudicatario medesimo per la firma del contratto di concessione, per le motivazioni ampiamente esposte in premessa, non è accettabile;
4. di demandare l'esecuzione degli atti successivi alla Direzione Infrastrutture Trasporti e Logistica;
5. di dare atto che il presente provvedimento è soggetto a pubblicazione ai sensi dell'art. 23 del D. L.vo 14 marzo 2013, n. 33;
6. che avverso il presente provvedimento è possibile il ricorso al TAR Veneto nel termine di 30 (trenta) giorni dalla sua pubblicazione, ai sensi dell'art. 120, comma 5, del D. L.vo n. 104/2010 e s.m.i.;
7. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino ufficiale della Regione.