VENEZIA, LA CORTE DEI CONTI E IL MOSE

Posted on 18 Novembre 2019 by Laura D'Ambrosio

Categories: Democrazia e contabilità, Le responsabilità contabili
Tag: controlli

Una lunga storia non molto romantica.

L'attenzione alla salvaguardia della città più bella e più fragile del Mondo ritorna periodicamente agli onori della cronaca e poi, come la marea che l'affligge, scompare fino alla prossima acqua alta. La questione è stata affrontata più volte anche dalla Corte dei Conti in diversi dei suoi plessi di competenza ed in diversi momenti. Il prodotto comunque maggiormente completo è la relazione deliberata dalla Sezione di controllo sulla Gestione nell'ormai lontano 2009 (delibera 2/2009) ove, tra l'altro, si ricostruisce la storia del progetto a partire dal 1984.

Questo breve contributo non pretende certamente di ripercorrere una lunghissima vicenda, quanto piuttosto di dare degli spunti di riflessione su cosa si è fatto e cosa si sarebbe potuto fare.

In primo luogo, occorre ricordare che la Laguna e la sua città sono state interessate da leggi speciali, la prima delle quali risale al 1973 (legge 171/1973); non sono mancati gli organi speciali, come il concessionario per la realizzazione del Mo.s.e., la vigilanza speciale (Venezia ha, ovviamente un suo Magistrato delle Acque ma c'è anche un Comitato per la sorveglianza dell'esecuzione delle opere in Laguna). Come sovente accade, però, quando si pratica la via della specialità, si tende a sottovalutare quanto l'ordinario offra in termini di imparzialità e tutela degli interessi protetti.

Il primo intervento riconducibile alla Corte dei Conti è un atto di ricusazione del visto in sede di controllo preventivo di legittimità concernente la convenzione tra il Magistrato delle Acque e il Consorzio Venezia Nuova per la realizzazione delle opere di contenimento dell'afflusso delle acque in laguna. La delibera 1370/1983 dichiarava l'illegittimità della concessione a trattativa privata al Consorzio della realizzazione dell'opera. La delibera è stata anche pubblicata in "Foro Italiano" nel dicembre del 1984, vol. 107, p. 475 (con nota di Lener). Tra le altre cose, la Corte contestava che vi fosse un requisito di urgenza (che avrebbe giustificato l'affidamento diretto) posto che tra progettazione e realizzazione degli interventi avrebbero richiesto più di 8 anni[1]. La delibera suggeriva, tra l'altro, che fosse auspicabile un intervento del legisaltore per definire i rapporti con il Consorzio.

Nel 1984 per la prima volta la legislazione speciale (L.798/1984) descrive la possibilità di regolare con barriere mobili l'acqua in ingresso alle bocche di porto, quello che oggi è conosciuto come Mo.s.e. Occorre ricordare che le barriere sono un aspetto, anche se forse il più importante e certamente il più costoso, di un sistema di interventi sulla laguna che avrebbero dovuto regolare le acque anche, ad esempio, in fase di deflusso.

La vicenda legislativa è in sé peculiare. Il Legislatore, infatti, è intervenuto sulla base di un'iniziativa privata, individuando opere e finanziamenti: il Consorzio Venezia Nuova, all'epoca, chiedeva ed

otteneva l'intervento di legge sulla base del progetto presentato dallo stesso Consorzio. La legge stabiliva che la realizzazione del progetto potesse essere affidata a trattativa privata ed in deroga a tutte le disposizioni vigenti a un soggetto ritenuto idoneo. Senza nessuna sorpresa, la procedura di affidamento vedrà poi vincitore lo stesso soggetto (il Consorzio) che aveva assunto l'iniziativa: un corto circuito politico e legislativo di cattura del regolatore, che aveva pesanti risvolti finanziari. Si può dire che lo scandalo del Mo.s.e. sia cominciato da quella vicenda.

L'ulteriore fase di progettazione si prolungava per ben 5 anni (dal 1984 al 1989); tuttavia il primo progetto veniva bocciato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici perché prevedeva un ampliamento delle barriere mobili a discapito di quelle fisse. Il secondo progetto nel 1991 veniva invece approvato e poi riformulato diverse volte[2]. Nel 1994 il legislatore interveniva di nuovo: per le opere relative alle barriere la concessione doveva essere riformulata, mantenendo fermi i principi relativi al finanziamento e all'obbligo di relazione al Parlamento sullo stato di avanzamento. Si legge nella relazione n. 2/2009: "*Sin dall'inizio, e ben al di là di quello che imponeva la lettera della legge, la pianificazione e la definizione degli interventi in concessione sono state demandate, nella prassi attuativa della legge n. 798/1984, ad atti convenzionali, scaglionati nel tempo, anziché ad atti unilaterali della pubblica amministrazione. Ciò è accaduto perché si sono intese la sperimentalità, la reversibilità e la gradualità degli interventi come sinonimo della loro progressiva definizione per rapporto allo stato di avanzamento delle attività del concessionario. Tale prassi risulta incompatibile con una pianificazione di organi o soggetti terzi rispetto al concessionario -in grado di porsi in aperta dialettica con questo- e con una gestione partecipata e trasparente degli interventi*"

La "specialità" quindi, anziché rafforzare le tutele, la progettazione, i controlli, operava una de-regolmentazione del sistema che procedeva di fatto "a vista": l'Amministrazione non governava il processo, ma veniva trainata dal Concessionario dell'opera, il quale man mano che il progetto si sviluppava, indicava le attività da realizzare. Non veniva altresì risolto il nodo del concessionario unico, eliminando una concorrenza deflattiva dei costi, nonostante ciò fosse possibile in base alla nuova legge. Non procedendo con l'affidamento a terzi si rendevano prezzi, tempi e modalità del tutto dipendendenti dalle scelte del Concessionario. Questo ha, tra l'altro, comportato un lungo contenzioso anche con la Comunità Europea per evidenti profili di violazione della concorrenza.

Alla fine degli anni '90, quindi, il quadro era il seguente: un soggetto privato era il monopolista di una delle opere pubbliche più importanti d'Italia, opera peraltro interamente finanziata da risorse pubbliche, ma del tutto sprovvista di strumenti di programmazione e controllo sul processo di avanzamento dell'opera. Il costo del progetto, in quegli anni, si aggirava intorno ai 4 milioni di euro (nella delibera CIPE del 2001 è previsto un costo di 4,131 milioni), ma continuava ad aumentare dopo l'approvazione della prima progettazione, man mano che si introducevano modifiche al progetto e varianti. Ciò almeno fino a quando non si decise di modificare la convenzione con il Consorzio introducendo il prezzo chiuso.

Il Magistrato delle acque rinviava la definizione del costo al momento della presentazione dei progetti esecutivi, anche se il Comune avvisava che i prezzi praticati da altre ditte per lavori analoghi erano inferiori a quelli stimati dal Consorzio Venezia Nuova, fino anche del 30%. Di fatto, come si legge nella relazione n. 2/2009, il prezzo veniva fissato dal Consorzio senza alcun parametro di riferimento, inoltre, sistematicamente, la controparte pubblica affermava la necessità di rinviare la valutazione di tale prezzo ad un momento, in cui non sarebbe stato comunque più possibile modificarlo. Finalmente, nel 2005 si arrivava alla definizione dell'atto aggiuntivo (8067/2005) alla

convenzione del 1991 con il quale si stabilivano: il prezzo chiuso dell'opera (3.776 milioni di euro); i progetti esecutivi; il piano dei finanziamenti e il cronoprogramma che prevedeva la conclusione dell'opera nel 2012. I primi lavori erano già iniziati nel 2004 sulla base della deliberazione CIPE 192/2002. Tuttavia, il prezzo saliva ancora, raggiungendo i 4.200 milioni di euro nel 2008[3]. Mancava comunque una progettazione esecutiva complessiva, tanto che si procedeva ancora per stralci di progettazione.

Nel corso di questo lungo periodo di programmazione e riformulazione dei progetti la valutazione di impatto ambientale (c.d.VIA) veniva rigettata. Al rigetto seguirà una vicenda giudiziaria di impugnazioni e sentenze, ma alla fine, in sede di progettazione definitiva non si tenne alcun conto del fatto che l'opera, che avrà effetti certi sull'ambiente lagunare, non è provvista di alcuna valutazione positiva dell'impatto ambientale. Dopo la procedura di infrazione per il mancato rispetto della disciplina degli appalti, nel 2003, l'Unione Europea apriva una procedura di infrazione per mancanza di valutazione di impatto ambientale. L'assenza di una VIA non è stata compensata da una valutazione ambientale strategica. Infatti, nell'anno 2001, il sistema di dighe mobili Mo.s.e. venne inserito nel Primo programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici, ai sensi della legge n. 443/2001 e del decreto legislativo n. 190/2002, e tale programma non fu sottoposto a valutazione ambientale strategica

Nel 2009, data in cui si chiudeva la relazione n. 2/2009, qui in commento, l'opera era ancora molto lontana dall'essere realizzata (la fine lavori era prevista nel 2012, oggi è già slittata al 2021): **non vi era una progettazione esecutiva complessiva, mancava la valutazione di impatto ambientale, vi erano dubbi sul costo finale e, infine, emergeva uno strutturale conflitto di interessi tra chi esegue l'opera (il Consorzio) e le commissioni di collaudo delle parti già realizzate**. Chi ha collaudato quanto già realizzato, inftti, non è stato scelto in base a procedure trasparenti e concorrenziali e i costi del collaudo sono sostenuti dal Consorzio.

La deliberazione del 2009 chiudeva richiedendo misure correttive, specificamente rispetto al collaudo ed alla progettazione e la verifica dei tempi per la realizzazione. Le misure correttive sono state oggetto di valutazione nel 2010 con la delibera 25/2010. La delibera del 2009 è stata inviata, oltre che a tutti i soggetti competenti per l'adozione delle misure correttive, alla Procura della Corte dei Conti per le valutazioni.

Le Responsabilità per danni erariali

In epoca più recente, tra il 2012 e il 2014, si è svolta un'indagine ed un conseguente processo per corruzione che ha riguardato i vertici amministrativi e politici responsabili dell'opera[4]. L'indagine, iniziata cnhe sulla base delle informazioni contenute nella relazione della Corte del 2009, si è conclusa con condanne molto significative, quasi tutte a seguito di patteggiamento: sono stati condannati il Magistrato delle Acque, il Presidente della Regione e diversi altri rappresentanti delle istituzioni. Sulla base di queste condanne per corruzione la Procura della Corte dei Conti del Veneto ha avviato un'indagine che si è chiusa nel 2017 con diverse condanne a risarcimento per danno erariale derivante da danno all'immagine e da disservizio, danni derivanti dalla corruzione di tali soggetti ammessa con il patteggiamento.

In particolare, si ricordano le seguenti sentenze della Sezione giurisdizionale per il Veneto.

Con la sentenza n. 28/2017, è stata pronunciata condanna a carico di Giancarlo Galan già

Presidente della Regione Veneto, per danni all'immagine della P.A. e da disservizio, complessivamente determinati in € 5.808.477, 16, a favore della Regione Veneto. La Sezione, nel merito ha affermato la sussistenza della responsabilità amministrativa per danno all'immagine a carico del Galan in conseguenza di condanna penale per il reato continuato di corruzione, accertato con sentenza ex art. 444 c.p.p. passata in giudicato; ha, inoltre, affermato la sussistenza di responsabilità amministrativa a carico del predetto, per danno da disservizio. La sentenza, infatti, accertava, da un lato, che l'esercizio della funzione pubblica è stato finalizzato al perseguimento di benefici economici personali, dall'altro, la mancata connessione tra il potere esercitato e il fine istituzionale per il quale detto potere è attribuito. Il Presidente Galan è anche stato colpito da provvedimento di sequestro (ord. 27/2016)

Con sentenza n. 29/2017 è stata, altresì, dichiarata la responsabilità di Patrizio Cuccioletta, già Presidente del Magistrato alle Acque di Venezia, per danni all'immagine della P.A. e per danno da disservizio. La condanna erariale a favore dello Stato ammontava, complessivamente, in € 2.736.588,00,. La Sezione ha ritenuto che la decisione dell'imputato di chiedere il patteggiamento della pena può considerarsi come tacita ammissione di colpevolezza, sicché, pur non essendo precluso al Giudice contabile l'accertamento e la valutazione dei fatti in modo difforme da quello contenuto nella sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 444 c.p.p., tuttavia questa assume un valore probatorio qualificato, superabile solo attraverso specifiche prove contrarie. In ogni caso, la Sezione ha ritenuto di dovere verificare che il compendio probatorio a carico del convenuto fosse idoneo per pervenire alla affermazione di responsabilità amministrativa, traendo argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso.

Con sentenza n. 100/2017 è stato condannato Renato Chisso, già Assessore regionale alle Infrastrutture per la Regione Veneto. I danni accertati e la correlata condanna venivano determinati in € 5.376.156,42, a favore della Regione Veneto. La Sezione ha affermato la responsabilità dell'amministratore in questione per danno all'immagine della P.A. e per danno da disservizio, avendo l'amministratore pubblico percepito ingenti somme di danaro, al fine di condizionare le procedure amministrative concernenti la realizzazione dell'opera pubblica, affidata in concessione al Consorzio, così asservendo la propria funzione all'attività del soggetto privato. Tale danno, riconducibile a una attività illecita e penalmente sanzionata, è stato determinato in relazione non già al dato quantitativo del numero di ore sottratte al lavoro dal soggetto responsabile del danno, bensì a quello qualitativo del grado di deviazione dalla missione dell'ente, in conseguenza dell'asservimento illecito della funzione rivestita. La determinazione del danno erariale da disservizio ha assunto a riferimento non già la retribuzione lorda dell'amministratore pubblico responsabile del danno, bensì quella da lui percepita al netto delle trattenute previdenziali e fiscali.

Alcune delle sentenze sono state appellate ma le pronunce di appello confermano l'impianto di fondo.

E' invece ancora in corso la vicenda nei confronti del Presiente del Consorzio Venezia Nuova (ing Mazzacurati, nel frattempo deceduto) la cui sentenza è attesa nei prossimi mesi. La procuraha chiesto un **danno patrimoniale diretto** per un importo quantificato in **21 milioni di euro** (costi ingiustificati a seguito di sovraffatturazione di lavori non eseguiti) E' stato anche autorizzato e convalidato sequestro dei beni tra cui il credito che vantava con decreto ingiuntivo nei confronti del Consorzio di circa 1 milione di euro in esecuzione di accordo transattivo della liquidazione di circa 7 milioni di euro. Con il medesimo atto di citazione è stata chiesta la condanna per circa 10 milioni di

euro nei confronti del vice presidente pro-tempore del Consorzio e, in solido, lo stesso Consorzio Venezia Nuova.

Alcune considerazioni finali

La vicenda brevemente illustrata colpisce per diverse ragioni.

In primo luogo, appare chiaro che i destinatari della relazione della Corte dei Conti del 2009 (Parlamento, Presidenza del Consiglio, Ministri interessati) poco o nulla hanno fatto per risolvere o almeno migliorare la situazione. L'intervento politico, scaturito dall'iniziativa un *player* privato, che ha generato tutta la vicenda Mo.s.e, non è scattato con analoga prontezza, con correzioni e interventi legislativi, di fronte agli esiti di controlli di apparati repubblicani e pubblici.

Ne è prova la relazione sulle misure consequenziali del 2010, che riassume in poche pagine le azioni del tutto inefficaci che sono state intraprese. **Risulta quindi completamente venuto meno l'effetto di "autocorrezione" dell'amministrazione che indagini come quella commentata dovrebbero comportare**.

Anche l'aspetto del danno erariale non può che lasciare perplessi. Se è apprezzabile che almeno sia stato risarcito il danno all'immagine derivante dalla corruzione, e per il danno da sovrafatturazione che deriva dalla stessa vicenda corruttiva.

Manca tuttavia una verifica della responsabilità per i ritardi, per la mancata valutazione di impatto ambientale, per la progettazione inesistente o del tutto inefficace, per la duplice condanna in sede Europea e per le relative sanzioni. In sostanza, nessuno risponde di un'opera che non c'è, che non tutela Venezia e che, forse, lo farà dal 2021.

L'azione della Corte dei Conti, che pure c'è stata ed è stata anche pregevole in molti suoi aspetti, appare poco sistematica. Dalle gravi mancanze che emergono in sede di controllo non scaturisce alcuna azione successiva immediata. Sarà necessario aspettare un processo per corruzione per ottenere un risarcimento che deriva a sua volta dalla corruzione. La corruzione è certamente un aspetto molto grave della vicenda illustrata, ma non l'unico. Nessun risarcimento è arrivato agli abitanti di Venezia per i danni causati da chi ha impedito, ritardato, probabilmente mal eseguito un'opera strategica la cui iniziativa risale a 35 anni fa.

1. Per gli altri numerosissimi interventi di controllo preventivo si veda nel dettaglio la nota 2 della deliberazione in commento.
2. Le stesse bocche di porto sono state modificate quanto a profondità per consentire l'accesso di navi più grandi. E' ovvio che il progetto delle barriere ha risentito di queste modifiche.
3. Il costo continuerà a crescere, gli ultimi dati parlano di circa 6 miliardi di euro. E' anche cresciuto a dismisura il costo della futura manutenzione passato dagli originali 8 milioni all'anno ad oltre 70 (stimati)
4. La stampa in questi giorni ha attribuito una parte dei ritardi che ha fatto slittare il completamento dal 2012 al 2021 anche a questa vicenda penale.