



# AUTOSTRADA PER L'INFERNO

## SOLDI EUROPEI ALIMENTANO PROGETTI DI INFRASTRUTTURE DISCUTIBILI

SCRITTO DA RE:COMMON

### INTRODUZIONE

“Autostrada per l’inferno” è un’analisi approfondita di due grandi progetti di infrastrutture nel Veneto e delle questioni connesse, relative alla corruzione e all’appropriazione dello stato da parte del privato (*state capture*). Il Passante di Mestre e il Mose sono due grandi opere parte di uno dei massimi scandali di corruzione della storia italiana che ha portato all’arresto di uomini politici, imprenditori e funzionari pubblici. Ci si riferisce qui a questo scandalo di corruzione sistemica come al “sistema Veneto”.

Come organizzazioni della società civile che hanno la missione di rendere le istituzioni finanziarie pubbliche più aperte, trasparenti, responsabili e sostenibili ci siamo concentrati anche sull’aspetto finanziario delle vicende. Di fatto da un decennio il denaro europeo finanzia i discutibili mega-progetti al cuore del sistema.

Nonostante l’emergere di motivi di sospetto, la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha elargito vari prestiti e continuato a erogare quote di quei prestiti anche quando scoppiò lo scandalo corruzione e furono avviate in Italia indagini di alto profilo. In realtà la BEI e la Commissione europea sono ancora impegnate a rifinanziare il debito accumulato dal Passante di Mestre tramite l’iniziativa dei Project Bond. Ciò è in netto contrasto con l’impegno della BEI in una “*politica di tolleranza zero nei confronti delle frodi e della corruzione*”.



Mose, Venezia. Foto ©Giorgio Bertossi - Flickr CC BY-NC 2.0

Il presente rapporto narra inoltre la storia dei numerosi insuccessi e punti deboli dei sistemi anticorruzione, dal sostegno sconsigliato della BEI e della banca pubblica italiana Cassa Depositi e Prestiti (CDP) alle inerzie dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Vi sono documentati numerosi casi di conflitti di interesse e intrecci tra sfera pubblica e privata in ciò che si definisce “combo pubblico-privato” (combinazione tra pubblico e privato). In verità il sistema Veneto ha mostrato una vera e propria appropriazione sistemica dello stato da parte del privato, che emerge nel modo in cui i rapporti tra istituzioni pubbliche ed enti privati erano stati strutturati a vantaggio degli interessi di pochi.

In tempi come i nostri di grave difficoltà economica e finanziaria, di solito i governi non vedono l’ora

di sostenere le proprie economie promuovendo investimenti infrastrutturali di grande scala. E troppo spesso l’“urgenza” di portare avanti quegli investimenti accelera i processi decisionali, la scelta dei progetti e in definitiva i finanziamenti europei. Ma una tale fretta rischia più spesso di portare a scelte mediocri basate su valutazioni economiche inadeguate e alla sottovalutazione degli impatti ambientali e sociali. Nel caso del sistema Veneto, la creazione del debito e le garanzie pubbliche e i meccanismi che la consentono sono anche strumenti cruciali dell’appropriazione dello stato.

Si fa inoltre appello alle istituzioni europee affinché imparino da questo caso e affrontino più seriamente i problemi di frodi e corruzione legati ai progetti finanziati dalla BEI, la banca dell’Unione Europea.

# 1. IL SISTEMA VENETO: QUANDO AGGIRARE LA LEGGE DIVIENE LA REGOLA

## UNO STRAORDINARIO PASSANTE

Nel gennaio 2014 le associazioni Opzione Zero, Re:Common e la rete europea Counter Balance hanno redatto una memoria di otto pagine per segnalare all'OLAF le "anomalie" relative al sostegno della BEI alle imprese responsabili della costruzione del Passante di Mestre<sup>1</sup>. Come molti casi dello stesso genere, questo ebbe inizio anni fa, quando alcuni enti privati e pubblici si presero sottobraccio per stringere degli accordi. Nel novembre 2003 il costo del Passante di Mestre, poco più di 32 chilometri, era stimato in 750 milioni di euro.

Una parte, 113,4 milioni di euro, sarebbe stata pagata dal Ministero delle attività produttive e il resto (636,6 milioni di euro) dall'ANAS, società pubblica appartenente al 100% al Ministero dell'economia, che tuttavia avrebbe solo anticipato la spesa.

Di fatto tutte le somme stanziare verrebbero rimborsate all'ANAS dal consorzio incaricato della

costruzione<sup>2</sup>, costituito dopo una gara d'appalto e comprendente: Impregilo S.p.a., Grandi Lavori – Fincosit S.p.a., F.I.P. Industriale S.P.A., Cooperativa Muratori & Cementisti – C.M.C. Di Ravenna Soc. Coop. A R.L., Consorzio Cooperative Costruzioni, Consorzio Veneto Cooperativo e Serenissima Costruzioni S.p.A. Le imprese, che figurano tra le massime firme dei costruttori italiani, si impegnavano a ripagare il debito attraverso la riscossione del pedaggio per un periodo di 25 anni.

Fu creata una società di proprietà pubblica al 100% denominata CAV (che sta per *Concessioni Autostradali Venete*) con l'equa partecipazione di ANAS e Regione Veneto.

Il governo italiano, azionista di CAV al 50% tramite ANAS Spa (l'agenzia pubblica nazionale per la viabilità), diede fin dall'inizio il suo sostegno al progetto. Già nell'aprile 2006, prima del completamento della costruzione, il *Comitato per la Programmazione Economica* (CIPE, governativo) approvò un decreto per garantire profitti prevedibili stabili secondo i contratti vigenti con le imprese incaricate di gestire le autostrade collegate al Passante. L'ANAS si impegnavo a coprire le future perdite<sup>3</sup>.

Nel 2007 prese corpo il primo cambiamento sostanziale: il CIPE stabilì che costruttore e amministratore unico del Passante sarebbe stato l'ANAS<sup>4</sup>. Inoltre nel marzo 2008 il comitato approvò una delibera secondo cui la CAV sarebbe

entrata negli accordi esistenti di gestione del Passante e autostrade collegate dal 30 novembre 2009, data di apertura del Passante stesso. Nella stessa delibera si approvava l'aumento dei costi di investimento da 750 a 986,4 milioni di euro<sup>5</sup>. La CAV entrò nel consorzio all'inizio del dicembre 2009. Il consorzio doveva scadere il 30 novembre dello stesso anno, quando anche<sup>6</sup> il debito sarebbe diventato esigibile.

Intanto il 9 febbraio 2009 veniva inaugurato un tratto significativo del Passante. Il taglio del nastro avvenne in pompa magna alla presenza del primo ministro Silvio Berlusconi, del ministro dei trasporti Altero Matteoli e del governatore del Veneto Giancarlo Galan. Tuttavia dopo l'apertura trionfale i costi crebbero sia durante la costruzione sia nella fase operativa del progetto. L'aumento venne imputato da una parte agli interessi dovuti a ANAS SpA e dall'altra alla minore entità del traffico previsto, palesemente sopravvalutato nella fase di pianificazione. La somma raccolta dalla CAV attraverso i pedaggi non bastava a coprire i costi operativi e a ripagare il forte debito generato durante la costruzione secondo i tempi fissati in origine dal consorzio. Al 2010 i costi erano già saliti a 1,3 miliardi di euro, con un aumento dell'80%. Un calo consistente del traffico si registrò negli anni 2010, 2011 e 2012, pari al -7,6% rispetto alle stime iniziali.

Parallelamente i lavori sul campo non erano ancora ultimati e si richiesero altre opere di costruzione. In più la questione del debito permaneva, anche in relazione al

1 Memoria datata 22 gennaio 2014, <http://www.recommon.org/opzione-zero-re-common-e-counter-balance-chiedono-alla-lolaf-di-indagare-sul-caso-di-corruzione-del-by-pass-di-mestre/>

2 <http://silos.cresme.it/admin/scheda.aspx?id=681>

3 Dossier Opzione Zero e Re:Common [http://ftp150.com/stoporme/passante\\_dossier/DOS-SIER\\_PASSANTE\\_DI\\_MESTRE.pdf](http://ftp150.com/stoporme/passante_dossier/DOS-SIER_PASSANTE_DI_MESTRE.pdf)

4 CIPE, delibera numero 3 del 26 gennaio 2007

5 Dossier Opzione Zero e Re:Common [http://ftp150.com/stoporme/passante\\_dossier/DOSSIER\\_PASSANTE\\_DI\\_MESTRE.pdf](http://ftp150.com/stoporme/passante_dossier/DOSSIER_PASSANTE_DI_MESTRE.pdf)

6 Il piano finanziario è valido fino al 2032, vedi: <http://silos.cresme.it/admin/scheda.aspx?id=681>

pagamento di compensazioni per i terreni espropriati.

Un altro anno e mezzo passò prima che la BEI arrivasse in soccorso. Il 9 giugno 2011 il consiglio di amministrazione della BEI approvò un prestito di 350 milioni di euro per la CAV. Vale la pena notare che a quella data il finanziamento ricevette solo un'autorizzazione temporanea; per l'effettiva erogazione ci sarebbe voluto un altro anno e mezzo<sup>7</sup> – 18 mesi nei quali i dirigenti BEI avrebbero dovuto saper leggere e assimilare una relazione della Corte dei conti del marzo 2011<sup>8</sup> che rimetteva in causa la serietà e la correttezza con cui era stata gestita l'intera programmazione del progetto.

Un campanello d'allarme aveva suonato per i giudici della Corte dei conti: il forte aumento dei costi (da 750 milioni a 1,34 miliardi di euro, pari a +80%<sup>9</sup>); discrepanze tra i dati forniti dalle amministrazioni locali e dalle autorità governative; una totale mancanza di trasparenza sulle somme di compensazione legate all'esecuzione dell'opera; un'anomalia evidente nella struttura della società e negli accordi successivi alla delibera del CIPE e forti sospetti intorno al ruolo e ai poteri quasi illimitati attribuiti al commissario straordinario<sup>10</sup>.

La natura straordinaria delle circostanze è ormai un simbolo dell'Italia tanto quanto lo sono il buon cibo e le bellezze artistiche, se non più ancora. Nel 2003 la costruzione del Passante di Mestre venne considerata una



Passante di Mestre, Foto © Lucaf1 CC BY-SA 3.0, Wikimedia Commons

vera emergenza nazionale e per affrontarla fu nominato un cosiddetto commissario straordinario che rimase in carica fino al 2013. Ciò andò ben oltre l'attacco frontale della Corte dei conti, che considerava anomalo che fosse l'ingegner Silvano Vernizzi a occupare una posizione di tale responsabilità. Vernizzi in realtà era già segretario regionale alle infrastrutture della Regione Veneto, direttore dell'ufficio VIA e, tra le altre posizioni di rilievo a livello locale, anche amministratore delegato di Veneto Strade, l'agenzia regionale per la viabilità a controllo pubblico<sup>11</sup>. Il che era una palese eccezione alle norme per l'aggiudicazione di appalti pubblici, la creazione di infrastrutture e la valutazione degli impatti sociali e ambientali. Attualmente Vernizzi è indagato dal Pubblico ministero di Venezia per turbativa d'asta relativa a un altro progetto<sup>12</sup>.

In casi del genere l'eccezione tende a diventare la regola: l'ANAS finì per diventare a un tempo cliente e responsabile del progetto o in altre parole soggetto controllato e controllore. Ma la situazione non allarmò né imbarazzò la BEI quando si trattò di decidere sul prestito alla CAV. Per non dire del rischio, chiaramente riconosciuto dalla Corte dei conti, di infiltrazione del crimine organizzato nei subappalti.

Dunque la BEI non diede troppo credito alle dubbie relazioni e

---

mare, l'arteria a pedaggio che va dal casello di Meolo al litorale lagunare. Le procedure sono in corso, ma nel 2009 si raggiunse una tappa importante, la dichiarazione di "pubblico interesse" dell'opera. Il pubblico ministero sta lavorando su un'ipotesi di turbativa d'asta. Adria Infrastrutture è la società guidata dall'ex segretaria di Giancarlo Galan Claudia Minutillo, una delle accusatrici dell'ex presidente della Regione Veneto finito agli arresti domiciliari dopo un patteggiamento nello scandalo del Mose. Perciò il magistrato lagunare intende fare luce sul modo in cui fu attuata la dichiarazione di interesse pubblico. <http://www.veneziatoday.it/cronaca/indagato-vernizzi-veneto-strade-turbativa-asta.html>

7 Richiesta di accesso alle informazioni.

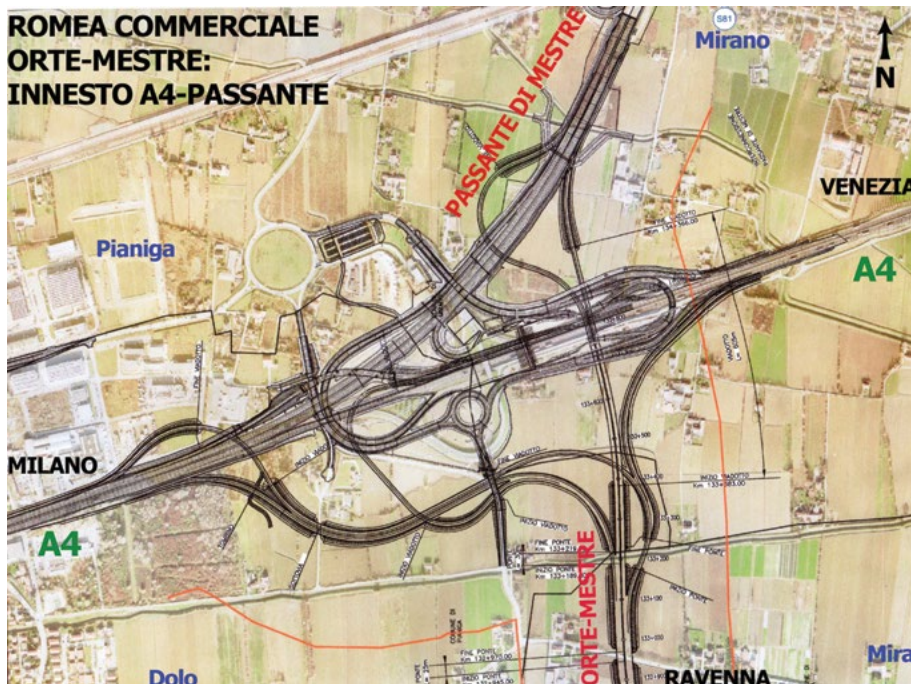
8 Corte dei conti, delibera numero 4 del 30 gennaio 2009

9 Bilancio CAV 2001, pagina 24.

10 Decreto del Presidente del consiglio numero 3273 del 19 marzo 2003

11 Società di gestione per il servizio strade

12 Vernizzi è stato interrogato con altre sei persone dal magistrato Stefano Ancilotto, che ha cercato di chiarire come la società Adria Infrastrutture avesse ricevuto l'incarico di finanziare il progetto della cosiddetta Autostrada del



strutture di potere sopra citate. Né si diede pena di leggere le rassegne stampa del febbraio 2013 sui problemi legali della Mantovani S.p.A. prima di trasferire puntualmente alla CAV, tramite la Cassa Depositi e Prestiti, i 350 milioni di euro già promessi.

La Mantovani S.p.A. è una società per azioni della famiglia Chiarotto, di proprietà della Serenissima Holding. Tramite FIP Industriale è una delle principali società subappaltatrici del consorzio per il Passante di Mestre. Quei problemi portarono all'arresto, nel febbraio 2013, dei suoi membri: Piergiorgio Baita (amministratore delegato), Nicolò Bruson (direttore generale), il consulente Williams Alfonso Colombelli e l'amministratore delegato di Adria Infrastrutture Claudia Minutillo. Tutti vennero accusati di associazione a delinquere per l'emissione di false fatture. Colombelli e Minutillo confessarono ammettendo di avere, per usare un eufemismo, qualche scheletro nell'armadio.

L'accusa dimostrò che Mantovani (ne leggeremo ancora più avanti) e Adria producevano false fatture attraverso la società di facciata BMC Brookers di Williams Palombelli, registrata a San Marino, rastrellando un mucchio di denaro (ovviamente pubblico). Palombelli se ne tratteneva il 15-20%; il resto andava alle due società Mantovani e Adria. Secondo l'accusa Mantovani usava presumibilmente il denaro per corrompere funzionari pubblici garantendo ricchi appalti per il Passante e per il progetto Mose (vedi sotto). Si presume inoltre che BMC avesse "rapporti di lavoro" con altre società coinvolte nel consorzio del Passante, ma su questo si sta ancora indagando<sup>13</sup>.

Il prestito BEI era fondamentale per consentire alla CAV di saldare i suoi debiti fornendo temporaneamente risorse fresche in una situazione economica e finanziaria difficile. Senza di esso avrebbe potuto essere

13 [http://www.ilgazzettino.it/PAY/NAZIONALE\\_PAY/tangenti\\_onorevoli\\_e\\_spioni/notizie/749261.shtml](http://www.ilgazzettino.it/PAY/NAZIONALE_PAY/tangenti_onorevoli_e_spioni/notizie/749261.shtml)

necessario chiamare in soccorso l'ANAS (cioè il governo italiano) e la regione Veneto. Di fatto il tentativo della CAV di coprire i costi di gestione aumentando i pedaggi non poteva spingersi troppo oltre, specie considerando l'opposizione dei cittadini e senza contare la probabile reazione politica negativa trasversale che avrebbe colpito il governo della regione. Nei giudizi della gente comune una misura come quella sarebbe stata solo un'aggravante alla gestione già pessima e ai costi eccessivi della costruzione: vari aumenti dei pedaggi vennero decisi tra il 2009 e il 2015 e il Passante fu classificato come "l'autostrada più cara d'Italia nel 2013"<sup>14</sup>.

Qui la domanda è quale due diligence sia stata posta in essere dalla BEI e dalla banca pubblica di investimenti CDP per valutare la sostenibilità finanziaria e economica della CAV, compresa la dubbia perdurante gestione del Passante. L'utilizzo della CDP come intermediario *de facto* esentava formalmente la BEI dalla responsabilità della situazione finanziaria della CAV. Ne seguiva che la due diligence fosse soprattutto quella della stessa CDP, che distolse 73,5 milioni di euro dal proprio bilancio per aggiungerli al finanziamento concesso dalla BEI<sup>15</sup>. Nel corso di tutta questa torbida vicenda resta dubbio se si sia violato qualche regolamento europeo, in particolare rispetto al riciclaggio di denaro. L'OLAF rispose dopo un

14 <http://nuovavenezia.gelocal.it/venezia/cronaca/2013/09/29/news/pedaggi-d-oro-il-passante-e-l-autostrada-piu-cara-d-italia-1.7830662>

15 Il finanziamento della CDP fu erogato in forma di uno sgravio dell'IVA sul pagamento delle somme dovute dalla CAV a Anas SpA. Dossier Opzione Zero e Re:Common [http://ftp150.com/stoporme/passante\\_dossier/DOS-SIER\\_PASSANTE\\_DI\\_MESTRE.pdf](http://ftp150.com/stoporme/passante_dossier/DOS-SIER_PASSANTE_DI_MESTRE.pdf)

paio di mesi alla lettera della società civile sull'argomento. In quattro paragrafi si affermava chiaramente che non esistevano i prerequisiti per aprire un'inchiesta<sup>16</sup>.

Inoltre l'OLAF aggiungeva: “Le analisi del rapporto della Corte dei conti italiana del marzo 2011 non hanno sollevato preoccupazioni circa eventuali frodi nel progetto. Nessun legame poteva ravvisarsi tra le accuse di frode fiscale ora sotto indagine da parte delle autorità giudiziarie nazionali e il progetto finanziato dalla BEI. Non vi era nella segnalazione alcun elemento che giustificasse possibili indizi di contropartita della BEI in attività fraudolente o che suggerisse complicità o negligenze attribuibili alla BEI.”<sup>17</sup>

Sembra una risposta ironica, dal momento che il memorandum delle organizzazioni della società civile indica i collegamenti tra il caso del Passante e ciò che può essere considerata la base su cui poggia l'intero sistema Veneto. Anche questo non sembra figurare tra le priorità dell'OLAF. In pochi mesi però lo scandalo divenne ancora più intenso.

## LE DIGHE DEL MOSE NON ARGINANO LA CORRUZIONE

Restando nel Veneto, dall'entroterra puntiamo verso il mare e guardiamo a un altro progetto di infrastruttura emblematico che i magistrati hanno messo sotto la lente d'ingrandimento: il Mose.

Decenni di piani e dibattiti per salvare Venezia dall'acqua alta, regolarmente e vivacemente

16 <http://www.recommon.org/?wpd-mact=process&did=MjkuaG90bGluaw>

17 Informazioni sulla decisione di archiviare un caso, caso OLAF OF 2014/0103/01, risposta dell'OLAF (Marco Pecoraro) a Antonio Tricarico, Re:Common, n. protoc. 7460, 19.03.2014

contestati, sfociarono nell'ideazione di un progetto assai complesso: il Mose. Il Mose è costituito da 78 barriere mobili costruite per formare quattro barriere principali da sistemare nelle tre bocche di porto (Lido, Malamocco e Chioggia) che collegano la laguna di Venezia con il mare Adriatico. Le barriere sono concepite per rimanere basse in condizioni normali di marea e emergere solo nell'acqua alta oltre i 110 cm. per ostruire le bocche di porto evitando che l'acqua superi i livelli di pericolo<sup>18</sup>.

Oggi il Mose è uno scherzo che cavalca due secoli. L'atto di nascita formale fu redatto nel 1991 come Protocollo d'intesa tra il Magistrato alle acque di Venezia e il *Consorzio Venezia Nuova*, due dei principali attori di questa storia. La firma fu apposta solo pochi mesi prima che i regolamenti europei sugli appalti entrassero in vigore consentendo alle imprese registrate in altri paesi dell'UE di partecipare a gare aperte. Era un bel vantaggio, come fanno notare Giorgio Barbieri e Francesco Giavazzi nel libro “*Corruzione a norma di legge*”. Gli autori spiegano che in realtà i firmatari sono molto consapevoli della rivoluzione copernicana in corso a livello europeo. Così preferiscono “precorrere i tempi.”

Nel caso del Mose le regole vennero manipolate per garantire che l'opera fosse affidata a un unico concessionario. Questa entità unica fu poi cancellata dalle già citate leggi comunitarie.

“Con il Mose,” scrivono Barbieri e Giavazzi, “tutto diventa legittimo perché le leggi sono formulate in modo che sia legale appropriarsi di fondi pensati per la realizzazione di grandi progetti. In più sono

18 [https://www.mosevenezia.eu/?page\\_id=8](https://www.mosevenezia.eu/?page_id=8)

scritte per massimizzare i profitti nell'interesse dei politici e delle imprese che se li spartiranno.”<sup>19</sup> Non è un caso che il contratto stabilisca espressamente che l'opera può essere subappaltata senza una pubblica gara. Alla luce di queste scoperte sembra che il Mose, invece di salvare Venezia dalle acque del mare, stia gonfiando le tasche di una piccola cerchia di imprese strettamente legate ai poteri politici, poiché le regole del gioco sono manipolate in questo senso.

L'attuazione dell'opera venne affidata al *Consorzio Venezia Nuova*, che, come indicato nel suo sito web, “per svolgere i suoi compiti di concessionario dello Stato nella realizzazione di studi, attività sperimentali, progetto e opera stessa è dotato di una struttura capace di pianificare, organizzare, amministrare e controllare i vari interventi di tutela nelle varie fasi di attuazione, agendo allo stesso tempo, operativamente, da collegamento con l'Amministrazione concedente da un lato (Magistrato alle acque di Venezia) e con gli esecutori delle attività dall'altro (progettisti, esecutori specializzati di studi e attività sperimentali, imprese esecutrici di opere)”<sup>20</sup>.

La costruzione ebbe inizio in contemporanea sulle tre bocche di porto lagunari nel 2003. Al momento si è quasi raggiunta la conclusione, con l'opera completata circa all'85%. Il termine di completamento è fissato per il 2016 e i costi sono semplicemente cresciuti a dismisura fino a 5,49 miliardi di euro<sup>21</sup> (rispetto alla stima

19 *Corruzione a norma di legge* - Giorgio Barbieri e Francesco Giavazzi - Ed. Rizzoli. Pag. 49

20 [http://www.consorziovenezianuova.com/natura\\_struttura.htm](http://www.consorziovenezianuova.com/natura_struttura.htm)

21 <https://www.mosevenezia.eu/?pa->

iniziale di 2 miliardi del 1988<sup>22</sup>). Per ultimare il progetto occorreranno almeno altri 220 milioni di euro, cui dovrà aggiungersi un altro miliardo e mezzo di manutenzione ordinaria<sup>23</sup>.

Per farla breve, a un certo punto la Commissione europea si rese conto delle irregolarità sistematiche contenute nel Mose. Nel 1997 la Corte dei conti criticò il ritardo relativo alla non conformità del progetto ai principi della concorrenza leale<sup>24</sup>. Comunque nel 2001 il Commissario per il mercato unico Frits Bolkestein decise di pronunciarsi sull'anomalia già notata dalla Corte dei conti. Il procedimento penale fu schivato l'anno successivo, quando il *Consorzio Venezia Nuova* decise di lanciare un'offerta per l'assegnazione di appalti per la fornitura di opere elettromagnetiche. La promessa non venne mantenuta: nella sostanza gli atti riguardano solo subappalti che ammontano appena al 5% dei costi totali. Il regolamento europeo indica un numero assai diverso: 53%<sup>25</sup>. Una differenza non proprio trascurabile.

Il secondo avvertimento dell'UE arrivò nel 2005 e riguardava gli studi di impatto ambientale (SIA) del 1998. Quel giudizio negativo, dichiarò il commissario responsabile dell'ambiente Stavros Dimas, non era stato preso nella dovuta considerazione. In questo caso, e in conclusione, l'esposto, che era condizione indispensabile per promuovere il finanziamento della BEI, venne respinto. Di fatto la

banca aveva già stanziato 1,5 miliardi di euro per il progetto Mose, uno dei più grandi impegni mai approvati da una istituzione pubblica per una singola infrastruttura. Finora sono stati concessi e erogati tre prestiti: il 29 aprile 2011 480 milioni di euro<sup>26</sup>; il 12 febbraio 2013 500 milioni di euro<sup>27</sup>; e il 13 febbraio 2014 altri 200 milioni di euro<sup>28</sup>.

Qui vale la pena di considerare le date. Com'è noto, il 28 febbraio 2013 la Guardia di finanza di Venezia arrestava Piergiorgio Baita e altri amministratori della nostra vecchia conoscenza Mantovani S.P.A. per la presunta frode fiscale già citata, perpetrata attraverso l'emissione di false fatture<sup>29</sup>. Nel maggio 2013 la Guardia di finanza acquisì la documentazione relativa alla fatturazione di grosse pietre (usate per proteggere le bocche di porto) comprate in Croazia attraverso una società canadese, che poi le aveva rivendute alla Mantovani a prezzi più elevati<sup>30</sup>. Caso vuole che la famiglia Mantovani sia uno dei membri principali del *Consorzio Venezia Nuova*.

La saga legale non finisce qui; a metà luglio ci sono stati altri 14 arresti. Tra loro c'era l'uomo che

26 <http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2011/2011-057-italia-dalla-bei-480-milioni-di-euro-per-la-salvaguardia-di-venez-ia.htm>

27 <http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2013/2013-020-italia-bei-seconda-tranche-di-500-milioni-per-il-mose-di-venez-ia.htm?lang=en>

28 [http://www.ansa.it/veneto/notizie/2014/02/14/MoseBei-200-mln-a-Cons-Venezia-Nuova\\_fbcea93-9605-11e3-9836-00505695d1bc.html](http://www.ansa.it/veneto/notizie/2014/02/14/MoseBei-200-mln-a-Cons-Venezia-Nuova_fbcea93-9605-11e3-9836-00505695d1bc.html)

29 <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/02/28/tangenti-arrestato-a-venez-ia-d-della-societa-di-costruzioni-mantova-ni/515540/>

30 <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/cronaca/2013/13-maggio-2013/baita-pietre-mose-sputna-filone-canade-se-2121108410313.shtml>

Paolo Biondani dell'Espresso definì "l'uomo più potente del Veneto", l'ingegnere idraulico Giovanni Mazzacurati, padre fondatore del *Consorzio Venezia Nuova*<sup>31</sup>, che incappò in un'offerta da 15 milioni di euro per il dragaggio dei canali. Dalle intercettazioni telefoniche si evince che per favorire un gruppo di piccole imprese locali Mazzacurati chiese a quelle "grandi" di non partecipare alla gara. In cambio le piccole avrebbero corrisposto ai membri del Consorzio una percentuale sottobanco. *Do ut des* è la massima latina, "una mano lava l'altra." E allo stesso tempo la BEI continuava a concedere finanziamenti a dispetto dello scandalo.

Nel 2014 lo scandalo ebbe un contraccolpo ancor più forte monopolizzando le prime pagine dei giornali e le aperture dei notiziari televisivi italiani. Il 4 giugno 2014 dopo un blitz delle *Fiamme Gialle*<sup>32</sup> finivano dietro le sbarre 35 tra imprenditori, manager, amministratori e politici coinvolti in un giro di tangenti relativo al finanziamento del progetto. Tra gli arrestati figuravano<sup>33</sup> Renato Chisso, assessore regionale alle infrastrutture, il sindaco di Venezia Giorgio Orsoni, accusato di finanziamento illecito nella campagna elettorale del 2010, magistrati della Corte dei conti e di tribunali amministrativi e un'altra autorità civile del Magistrato alle acque. *Dulcis in fundo*, l'ex generale della Guardia di finanza<sup>34</sup> Emilio Spaziante fu accusato di aver fornito dietro compenso ad altri

31 <http://espresso.repubblica.it/attualita/2013/11/14/news/c-e-una-cupola-sul-mose-1.141137>

32 La Guardia di Finanza

33 <http://www.linkiesta.it/mose-finanza>

34 La Guardia di Finanza è il corpo che combatte le frodi e l'evasione fiscale.

ge\_id=14

22 Op.Cit. pagina 8

23 Op. cit. pagina 142

24 Corte dei conti, causa numero 137 del 1997

25 Op. cit. pagine 115-117



Immagine ©Magistrato alle Acque di Venezia - Consorzio Venezia Nuova (<http://www.salve.it/wiki/>) CC BY-SA 3.0, Wikimedia Commons

anni e mezzo di detenzione. Galan ne uscì con due anni e dieci mesi e 2,6 milioni di euro di ammenda. L'elenco è lungo e ancor più esauriente in quanto riguarda quasi tutti i sospetti<sup>35</sup>. Il procedimento giudiziario si chiuse in tempi da record. Gravava sui sospetti un'intera collezione di prove.

Poi che accade? Entrano in campo alcuni nuovi commissari straordinari con poteri illimitati che gestiscono ogni aspetto legato al completamento dei lavori. Sono Luigi Magistro (di 55 anni, "baby pensionato" della Guardia di finanza ed ex direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) e Francesco Ossola (ingegnere, professore al Politecnico di Torino e progettista dello stadio della Juventus)<sup>36</sup>.

Come ha dichiarato Raffaele Cantone, che presiede l'Autorità nazionale anticorruzione, in un'intervista all'Espresso<sup>37</sup>, in cui ha parlato anche del futuro del Mose, "Intendiamo impedire che l'ente appaltante ricavi un profitto ... per questo i profitti degli appalti sono accantonati e assegnati per compensare i danni." Il nuovo commissario straordinario è pagato dalla società e non dallo Stato. Di certo rimane il fatto che il lavoro continua a essere assegnato alle "vecchie conoscenze," come ammette lo stesso Cantone. "C'è un

35 <http://corriereedelveneto.corriere.it/veneto/notizie/cronaca/2014/16-ottobre-2014/udienza-mose-primi-patteggiamenti-230356714911.shtml>

36 <http://corriereedelveneto.corriere.it/veneto/notizie/cronaca/2014/2-dicembre-2014/mose-ecco-commissari-consorzio-230655000950.shtml>

37 Espresso, numero 3 del 22 gennaio 2015, pagina 61

limite intrinseco alla legge che non possiamo cambiare: il consorzio può affidare il lavoro solo alle imprese che ne fanno parte." Accantonando i ricavi per le compensazioni si penalizzano le imprese che hanno rispettato la legalità e si sono tenute lontane dalla spartizione della torta.

La nuova creazione di un collegio commissariale sembrava la panacea di tutti i mali, apparentemente dettata da uno stato di emergenza che andava via via peggiorando. Ma il *Consorzio Venezia Nuova* e le aziende sue creature non verranno ancora rottamate.

## UN UNICO SISTEMA CORROTTO, PREMIATO CON UN PROJECT BOND EUROPEO

Le indagini sulla corruzione intorno al Mose ci riportano direttamente al Passante.

Nella formulazione dell'accusa il "crimine di corruzione" si riferisce a "azioni corruttive riguardanti le attività delle società che fanno parte del *Consorzio Venezia Nuova* per l'assegnazione di *altri contratti per infrastrutture* a livello regionale tramite il meccanismo del project financing"<sup>38</sup>. Tra queste figura "la corruzione di persone operanti a livello regionale per accelerare la procedura di autorizzazione dei contratti di project financing presentati da Adria Infrastrutture SpA e altre società parte del gruppo Mantovani, a carico della Regione Veneto"<sup>39</sup>.

38 Tribunale di Venezia, Sezione dei Giudici per le indagini preliminari. Procedimenti Penali N. 12236/13 R.G.N.R. --- 9476/13 RG GIP e N. 12646/13 R.G.N.R. ---9595/13 RG GIP. Ordinanza Misure Cautelari GIP DOT Alberto Scaramuzza. Page 384 and following.

39 *Ibid.*

indagati "informazioni riservate sulle indagini in corso e su alcune verifiche fiscali effettuate dalle Fiamme gialle sulle attività del *Consorzio Venezia Nuova* sfruttando le sue conoscenze e il suo potere all'interno del Corpo e depositando 500.000 euro ricevuti dal Consorzio."

Il cerchio si chiude. Controllati e controllori diventavano un club costoso e super esclusivo generosamente finanziato dalle pubbliche casse.

Seguiva un elenco di patteggiamenti o ammissioni di colpa che certificavano una serie di irregolarità di rilevanza penale intorno al Mose. L'ex capo della Guardia di finanza Spaziante e l'ex amministratore delegato di Palladio Finanziaria Roberto Meneguzzo accettarono le rispettive pene di quattro anni di carcere con il sequestro dei 500.000 euro e di due

Ci si riferisce alla presunta corruzione di Giancarlo Galan, al tempo governatore della regione Veneto e tuttora membro del parlamento italiano, e Renato Chisso, ex assessore regionale per i trasporti, la mobilità e l'ambiente e attualmente assessore regionale per le infrastrutture.

I “favori” individuati dai magistrati comprendono la richiesta di Chisso a Mantovani di agevolare i contratti di imprese con cui Chisso aveva “obblighi pendenti”. La principale infrastruttura in costruzione nella regione negli anni in cui Mantovani era il principale appaltatore, attraverso Adria Infrastrutture e altre imprese, è il Passante di Mestre. Una situazione piuttosto kafkiana, in cui un nuovo strumento finanziario presentato con orgoglio a livello europeo, l'iniziativa dei Project Bond (PBI), può finire per rifinanziare il debito di progetti presumibilmente corrotti. In verità la Commissione europea e la BEI, entrambe con una funzione di guida sulla PBI, hanno annunciato che concederanno il loro sostegno al Passante di Mestre aiutando la CAV a emettere prestiti obbligazionari per rifinanziare il debito. Il che potrebbe anche creare un debito generato da bustarelle e cattiva amministrazione.

Esiste un notevole rischio che i nuovi fondi “monetizzino” la corruzione in Italia. Raffaele Cantone, capo dell'autorità italiana anticorruzione, ha segnalato i rischi di riciclaggio connessi all'utilizzo dei project bond. A giudicare dalla “dimensione sistemica” della struttura pubblico-privato descritta dai magistrati nelle indagini su Mose e Passante, la vendita di 830 milioni di euro dell'attuale debito CAV a investitori istituzionali con un rating BB+ grazie all'intervento della BEI darebbe nuova linfa alla società pubblica consentendole di investire in nuovi progetti, a esempio nei

progetti “accessori” al Passante. Si tratta di progetti connessi da realizzare all'interno della stessa struttura istituzionale utilizzata per la costruzione del Passante: la stessa utilizzata nelle operazioni presumibilmente corrotte tuttora sotto indagine.

La vendita dei project bond solo a investitori istituzionali, che si presume siano bene informati sia su come funziona il mercato sia sui rischi connessi agli investimenti, può non essere sufficiente a proteggere il cittadino dall'impatto di questa operazione pubblicamente garantita. Di fatto non si sa in che misura Moody's, l'agenzia di rating che nel marzo 2016 ha attribuito un rating positivo ai bond CAV, abbia tenuto in conto il possibile rischio che alcune delle operazioni che generarono un debito di 830 milioni di euro potrebbero essere legate a operazioni corrotte.

Non è neppure chiaro quanto Moody's abbia considerato il possibile rischio di riciclaggio, in particolare se si monetizzassero nel futuro delle passività per la CAV mentre a Venezia sono ancora pendenti gli esiti dell'inchiesta e l'eventuale condanna.

Sul fronte pubblico è legittimo chiedersi come la BEI giustifichi il suo sostegno al progetto stante l'impegno a una “politica di tolleranza zero alla corruzione” e dopo che il Parlamento europeo ha adottato il 30 aprile 2015 una risoluzione che all'articolo 34 recita:

“[Il Parlamento europeo] ... Si rammarica che la BEI abbia finanziato l'autostrada Passante di Mestre' dopo che le autorità italiane hanno annunciato l'arresto per frode fiscale dell'amministratore delegato del suo principale appaltatore; alla luce delle indagini tuttora in corso da parte delle

*autorità italiane sullo scandalo per corruzione connesso con la costruzione e la gestione del 'Passante di Mestre' fa appello alla BEI affinché non finanzi il progetto del 'Passante di Mestre' attraverso la PBI o altro strumento finanziario e garantisca di mettere in atto la sua politica di tolleranza zero alle frodi quanto all'eventuale utilizzo di project bond”<sup>40</sup>.*

Purtroppo sembra che nessun altro a Bruxelles o a Lussemburgo dove la BEI ha sede abbia raccolto questo appello.

<sup>40</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0183>



## 2. L'APPROPRIAZIONE DELLO STATO NEL SISTEMA VENETO

Come già illustrato, il caso del passante autostradale intorno a Venezia, il "Passante di Mestre", e quello del colossale progetto di argini mobili intorno alla stessa città, il Mose, sono intrecciati in termini di decisori coinvolti, ditte appaltatrici, coinvolgimento di un significativo finanziamento pubblico della BEI e portata della corruzione sistemica che interessa le due operazioni.

Perciò è corretto parlare di sistema Veneto a proposito di corruzione e violazione sistemica delle leggi come mezzi per gestire tutti gli interventi su vasta scala nei territori della regione. Visto così, è interessante analizzare il caso e capire gli strumenti specifici e ricorrenti utilizzati per "l'appropriazione dello stato" da parte di un gruppo di soggetti, tra cui figurano grandi aziende, singoli politici avidi e ingordi, funzionari di varie istituzioni, compresi polizia e organi di vigilanza, e intermediari. Anche se le indagini sono tuttora in corso, il fatto che molti si siano dichiarati colpevoli e la gran parte delle informazioni sia già stata rivelata al pubblico e coperta dai media ci consente già di trarre alcune conclusioni preliminari.

Conclusioni che potrebbero essere utili a chiunque fosse interessato alla corruzione e ai rischi di illegalità connessi ai grandi progetti infrastrutturali in Italia e in Europa in generale, specie quando degli ostacoli economici e finanziari "spingano" i governi a rilanciare l'economia incentivando i grandi investimenti proprio nelle infrastrutture. Troppo spesso l'"urgenza" di ottenerne

l'attuazione accelera i processi decisionali e la selezione dei progetti. I rischi dettati dalla fretta portano troppo spesso a scelte errate sulla base di valutazioni economiche inidonee e alla sottovalutazione degli impatti ambientali e sociali. Di fatto questo può avere serie implicazioni sul Piano di investimento per l'Europa attualmente oggetto di promozione a livello europeo come strumento chiave e forza trainante mirata a riportare l'Europa a un'epoca di crescita economica.

### IL NORMALE ABUSO DELL'EMERGENZA E DELLE CIRCOSTANZE ECCEZIONALI

L'esistenza di una ipotetica "emergenza" (problemi strutturali del traffico o salvataggio dell'antica Venezia dall'essere inghiottita dalle acque) ha giustificato la necessità di rispondere a circostanze eccezionali derogando alla legge e adottando procedure straordinarie. Queste spiegazioni e l'abuso di misure eccezionali che aggirano la legge è piuttosto comune nei progetti infrastrutturali di vasta scala. Per non dire della militarizzazione dei territori in cui si realizzano quando emerge la forte opposizione di gruppi locali e della gente comune, attuata anch'essa con misure di sicurezza speciali che limitano le libertà primarie di movimento e l'espressione della critica.

L'adozione di misure eccezionali è stata una condizione sine qua non per procedere con i progetti del Passante di Mestre e del Mose sposando gli specifici obiettivi del sistema Veneto e includendo i pochi che ne avrebbero beneficiato.

In particolare, la nomina a commissario straordinario per

il traffico dell'attuale assessore regionale alle infrastrutture, che rappresentava anche la regione come azionista della società amministratrice del nuovo passante autostradale, fu decisiva per rendere legale un intrinseco conflitto di interesse e la sovrapposizione tra controllore e controllati. Anche se nel 2011 la Corte dei conti sollevò aspre critiche, nulla è mutato e nessuna istituzione politica ha agito in linea con i cambiamenti richiesti, poiché l'istituzione politica interessata era quella che traeva il massimo vantaggio dal conflitto di interessi e la sola che poteva nominare un commissario diverso. Si noti che una legislazione completa atta a evitare i conflitti di interesse non figura tra le leggi italiane.

Senza una carica così controversa non sarebbe stato possibile al sistema Veneto giustificare il bisogno di costruire il passante autostradale sulla base di dati e proiezioni discutibili sul traffico, che poi divennero la base per valutare la fattibilità economica e finanziaria del progetto. Di fatto se non fossero state invocate e attuate 'condizioni eccezionali' forse il progetto sarebbe stato vagliato con maggiore attenzione e da istituzioni diverse, magari con interessi in concorrenza. Inoltre un commissario diverso e più indipendente dell'assessore regionale avrebbe potuto considerare varie soluzioni, un diverso progetto o tempi diversi di realizzazione.

Circa il Mose la violazione dello spirito della legge era ugualmente palese, dato che i decisori si affrettarono intenzionalmente a nominare un unico concessionario con il potere di aggiudicarsi tutti i subappalti senza pubblica gara. Ciò avvenne subito prima che la nuova legge con cui l'Italia recepiva la

direttiva europea sulle pubbliche gare e le aggiudicazioni dei contratti, che vietava la procedura seguita nel progetto del Mose, entrasse in vigore nel 1991.

La decisione sul concessionario unico era vitale e assolutamente necessaria per consentire al sistema Veneto di selezionare facilmente tutte le imprese beneficiarie di appalti, ponendo così in essere un meccanismo strutturale di corruzione basato sulle tangenti e la scelta degli appaltatori, con il pieno coinvolgimento di tutte le autorità di vigilanza che avrebbero dovuto monitorare l'attuazione dei progetti, compreso il magistrato alle acque di Venezia. Ancora una volta l'invocazione di circostanze eccezionali fece sì che le procedure chiaramente anomale generatrici di enormi sovraccosti e pratiche illegali passassero per legali, come svelato dai magistrati di Venezia.

## IL "COMBO PUBBLICO-PRIVATO"

Il sistema Veneto dimostrava una caratteristica di state capture appropriazione dello stato sistemica nel modo in cui era strutturata la relazione tra tutte le istituzioni pubbliche e gli enti privati, anche formalmente. La creazione del "*Consorzio Venezia Nuova*" fu la chiave del consolidamento sul lungo periodo di una gerarchia e di un meccanismo mirati a decidere la distribuzione dei vantaggi ricavabili dal progetto.

Andando ben oltre un partenariato pubblico-privato, i soggetti coinvolti nella costruzione del sistema per i propri interessi optarono per uno strumento pubblico tradizionale che diventò il concessionario unico del progetto Mose. Analogamente la società di gestione del progetto del Passante, la CAV SpA, è una

società pubblica di proprietà, alla pari, dell'agenzia nazionale per la viabilità, ANAS, e della regione Veneto. Come precisato dai pubblici ministeri di Venezia e già illustrato prima in questo documento, oltre al Mose lo stesso *Consorzio Venezia Nuova* ha avuto un ruolo nel facilitare gli appalti per le infrastrutture nella regione, Passante compreso.

Strumenti pubblici quali questo consorzio sono stati amministrati esclusivamente per interessi privati e diventati *de facto* i massimi organi decisori capaci di dirigere il rapporto pubblico-privato a tutti i livelli definendo le regole valide per tutti i soggetti interessati, pubblici o privati che fossero. In breve, una combinazione indissolubile e permanente delle sfere pubblica e privata fu creata perché pochi ne beneficiassero.

La forza e l'indiscusso potere di questi oscuri meccanismi derivavano dalla loro capacità di coinvolgere letteralmente ogni possibile istituzione ed ente privato. Per le istituzioni furono direttamente coinvolti alcuni rappresentanti del sistema giudiziario quali un ex capo della guardia di finanza e il Magistrato alle acque di Venezia. Quanto ai soggetti privati, furono coinvolte nel sistema Veneto molte imprese grandi e piccole che in quanto assegnatarie di appalti si impegnavano a versare del denaro in cambio. E anche quando non assegnatarie di appalti, erano del tutto consapevoli e conformi con le ragioni per cui tutto ciò accadeva.

## ELUSIONE FISCALE E ABUSO DI PARADISI FISCALI

Il sistema Veneto ha fatto anche un largo uso di giurisdizioni non

cooperative, meglio note come "paradisi fiscali", per creare e amministrare le rendite finanziarie da distribuire tra pochi beneficiari.

A esempio, da quanto è emerso pubblicamente dalle indagini in corso i pubblici ministeri di Venezia hanno indicato che le società Mantovani e Adria Infrastrutture producevano false fatture attraverso la BMC Brookers di Palombelli, registrata a San Marino<sup>41</sup> per creare fondi neri destinati al pagamento di tangenti.

Nel caso del Mose fatture gonfiate vennero emesse da uno dei soci del *Consorzio Venezia Nuova*, la cooperativa San Martino di Chioggia<sup>42</sup>. Nel 2009 la cooperativa fu monitorata dalla Guardia di finanza che notò eccezionali aumenti dei costi nell'acquisto di pietre da una ditta croata. Dalle fatture e dal monitoraggio dei pagamenti si capì che delle somme di denaro venivano spostate in Austria per creare fondi neri da fare rientrare nella cooperativa.

Le indagini congiunte dei magistrati di Venezia, Milano e Cagliari portarono a una società con sede in Lussemburgo, la Abm Merchant S.a., fallita nel 2011 e già utilizzata come collettore di fondi per diversi progetti infrastrutturali in Italia, tra cui il Mose e l'Expo 2015 di Milano, prima di trasferirli nel Belize e nelle Isole Vergini britanniche<sup>43</sup>. La Guardia di finanza trovò le

41 Fino al 2009 San Marino era sulla lista nera dell'OCSE per i paesi che fungono da paradisi fiscali. A dispetto dei recenti progressi occupa tuttora una posizione modesta nell'Indice di opacità finanziaria dell'organizzazione non governativa Tax Justice Network

42 [http://www.ilgazzettino.it/nordest/veneziana/mose\\_fatture\\_gonfiate\\_acquisti\\_croazia\\_fondi\\_neri\\_scoperti\\_austria-199689.html](http://www.ilgazzettino.it/nordest/veneziana/mose_fatture_gonfiate_acquisti_croazia_fondi_neri_scoperti_austria-199689.html)

43 [http://www.lettera43.it/economia/affari/expo-mose-gli-appalti-portano-nei-paradisi-fiscali\\_43675131832.htm](http://www.lettera43.it/economia/affari/expo-mose-gli-appalti-portano-nei-paradisi-fiscali_43675131832.htm)

prove di complesse operazioni tra la Mantovani, legata a Piergiorgio Baita, e Adria Infrastrutture, legata a Claudia Minutillo, ex segretaria del governatore regionale del Veneto Galan.

Purtroppo nelle faccende di corruzione e di frodi l'abuso di paradisi fiscali è una non notizia e lo stesso vale per il riciclaggio. Ma questo è un caso particolare, perché i presunti criminali utilizzavano giurisdizioni riservate piuttosto vicine all'Italia quali San Marino e l'Austria per quello che si potrebbe definire come un primo livello di creazione di fondi neri e poi altri paradisi per un probabile, più vago e confuso secondo livello di fondi neri. I fondi neri venivano poi trasferiti con la classica valigia<sup>44</sup> (da San Marino a Venezia) oppure con il ricorso a strutture più sofisticate attraverso paradisi fiscali ben noti e riservati.

## LE RESPONSABILITÀ DELLE ISTITUZIONI EUROPEE

Il sistema Veneto inoltre beneficiava ampiamente dell'inattività o dell'azione insufficiente di diverse istituzioni europee coinvolte a vario titolo.

In due occasioni la Commissione europea sollevò pesanti critiche sul modo in cui venivano gestiti i progetti del Mose (DG Mercato interno nel 2001 e DG Ambiente nel 2005) in rapporto rispettivamente alla mancanza di pubbliche gare d'appalto e a problemi di valutazione dell'impatto ambientale dei progetti. Nei due casi i problemi sollevati interessavano solo marginalmente i patrocinatori

44 [http://ricerca.gelocal.it/mattinopadova/archivio/mattinodipadova/2014/07/01/NZ\\_09\\_01.html](http://ricerca.gelocal.it/mattinopadova/archivio/mattinodipadova/2014/07/01/NZ_09_01.html)



Sede della Banca Europea degli Investimenti, Lussemburgo, foto ©Re:Common, 2008

dei progetti. Stranamente la Commissione europea si rifiutò più volte di avviare un procedimento di infrazione contro l'Italia per la violazione della legge europea o almeno per il mancato rispetto dei propri impegni verso la Commissione stessa.

Analogamente la BEI accettò di finanziare ed erogare fondi per il Passante di Mestre e il Mose quando le indagini, già in corso a Venezia, erano ormai di pubblico dominio. In particolare la società civile ne avvertì ripetutamente le istituzioni<sup>45</sup>. Il rischio di corruzione e cattiva gestione dei fondi pubblici della BEI tuttavia non venne messo in conto dai funzionari della banca, che scelsero di continuare a finanziare i due discutibili progetti. Anche quando gli scandali e gli arresti legati alla corruzione arrivarono alla stampa la banca continuò a negare ogni illecito nella sua due diligence.<sup>46</sup>

45 <http://www.counter-balance.org/letter-to-the-eib-regarding-the-financing-of-projects-in-italy-that-are-under-investigation-for-corruption/>

46 <http://www.counter-balance.org/wp-con->

Inoltre nel marzo 2014 l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) decideva in un tempo relativamente breve di non aprire alcuna indagine sulle accuse che macchiavano il Passante di Mestre dichiarando che le prove presentate dalle organizzazioni della società civile *non* erano *sufficienti* e in ogni caso non riferibili alla BEI e alle sue controparti nell'affare.

La reiterata inerzia delle istituzioni europee, pur se avvertite in modo tempestivo su informazioni già di dominio pubblico, solleva una domanda legittima sul perché tali istituzioni sembrano aver preso decisioni politiche chiare e scarsamente giustificabili in merito a quegli specifici reclami e violazioni.

Certo si può sostenere che vi sia una forte influenza aziendale sul modo di operare delle istituzioni e su come il "combo aziende-stato" a livello nazionale riesca a fare pressione e a intervenire con successo a

[tent/uploads/2016/04/Letter-to-Counter-balance-Opzione-Zero-Re-Common-MOSE-9.07.2014.pdf](http://www.counter-balance.org/uploads/2016/04/Letter-to-Counter-balance-Opzione-Zero-Re-Common-MOSE-9.07.2014.pdf)

livello di quelle istituzioni europee, dove in ogni caso i governi sono rappresentati in diverse forme o hanno indirettamente molto da dire. Potrebbe anche essere intervenuto il ricatto politico tra governi e istituzioni europee, anche se forse sarebbe più esatto dire che la paura di conseguenze politiche in altri ambiti di cooperazione potrebbe avere impedito un'efficace azione di controllo da parte dei funzionari europei.

Inoltre non è ingenuo pensare che la combinazione tra pubblico e privato del sistema Veneto abbia avuto una certa influenza su Bruxelles o sul Lussemburgo all'interno delle istituzioni europee. Il livello di sostegno fin qui ricevuto da Mose e Passante, compreso l'inserimento del Passante nel ristretto elenco dell'iniziativa Project Bond, è straordinario. Una domanda in sospeso cui è difficile rispondere in questa fase è se certi funzionari delle istituzioni europee abbiano beneficiato personalmente di quell'inerzia.

E ancora: è piuttosto ovvio che l'OLAF aveva e ha un potere limitato e in ogni caso ebbe poca voglia di esercitarlo su quanto avveniva in Veneto circa l'utilizzo dei fondi BEI. Fermo restando che sia più un organo amministrativo che un pubblico ministero, chiaramente l'OLAF, anche se diretto da un ex magistrato italiano, non è nella migliore posizione per cooperare prontamente con i magistrati italiani su casi specifici con l'acquisizione puntuale di dati pertinenti all'uso dei finanziamenti pubblici europei.

Va notato altresì che il Parlamento europeo ha espresso in varie occasioni le sue critiche sul progetto del Passante e preoccupazioni sulle accuse di corruzione così come sulla dubbia due diligence della BEI

nelle sue scelte di finanziamento. Più recentemente il Parlamento europeo ha espresso la sua opposizione al rifinanziamento del debito accumulato dalla CAV, come esito del progetto del Passante, attraverso un project bond UE parzialmente garantito dalla BEI<sup>47</sup> e dalla Commissione europea. Ma l'opinione del Parlamento è stata fin qui bellamente ignorata dalle altre istituzioni europee. E ciò genera dubbi circa la capacità del Parlamento europeo, pur bene informato in materia, di intervenire contro il sistema Veneto corrotto evitando che i finanziamenti europei vadano sprecati.

## DICHIARARSI COLPEVOLI SENZA DICHIARARSI COLPEVOLI

Secondo le leggi e la giurisprudenza italiane<sup>48</sup> l'accordo transattivo di una causa penale non implica per forza un'ammissione di colpa. Così un accordo transattivo non dovrebbe essere considerato come patteggiamento come accade nella gran parte degli altri paesi, di certo sotto la Common Law. L'accordo transattivo comporta una tassa amministrativa ed eventualmente la reclusione. Tuttavia, anche se assimilabile a una sentenza di condanna, l'accordo non si può utilizzare come base anche nelle cause civili. Inoltre secondo una nuova legge anticorruzione introdotta nel 2015<sup>49</sup>, la possibilità di fissare condanne di corruzione e forzare una sospensione della pena è subordinata alla restituzione dei proventi della corruzione.

47 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0183>

48 Cass. sent. n. 27071/13 del 3.12.2013

49 [http://www.studiocataldi.it/news\\_giuridiche\\_asp/news\\_giuridica\\_18420.asp](http://www.studiocataldi.it/news_giuridiche_asp/news_giuridica_18420.asp)

Questo "finto" patteggiamento è un limite molto grave del sistema giudiziario italiano, specie perché non consente di smantellare correttamente, una volta instaurate, le strutture di appropriazione dello stato impedendo l'emergere di nuovi crimini o violazioni dello spirito della legge.

Il che è accaduto con il sistema Veneto. Dopo la prima ondata di arresti e indagini alcuni dirigenti d'azienda e alcuni politici decisero di accordarsi con le autorità investigative. In qualche modo le decisioni indebolirono le indagini e soprattutto professero in una certa misura l'esistenza del *Consorzio Venezia Nuova*, che è tuttora attivo. E in più le stesse imprese e gli stessi politici sono ancora visibili e operativi, a dispetto di tutto quel che è accaduto. Nessuna lista nera è stata stilata né è stata attuata alcuna esclusione, né per le imprese né per i singoli coinvolti. Di fatto resta un alto livello di impunità che può solo incoraggiare altri futuri crimini e violazioni.

## GENERAZIONE DEL DEBITO E COPERTURA PUBBLICA COME OCCASIONE PER SOSTENERE LA CORRUZIONE

La creazione del debito e le garanzie pubbliche che la consentono sono anch'esse strumenti cruciali per l'appropriazione dello stato. Ciò emerge chiaramente nel caso del Passante di Mestre, il cui progetto è stato rifinanziato due volte con fondi pubblici. In realtà inizialmente la BEI prestò 350 milioni di euro tramite la Cassa Depositi e Prestiti, fornendo all'accordo un doppio livello di garanzie pubbliche, a una



Protesta No Mose. Foto <http://www.globalproject.info>

CAV a corto di liquidità, alle prese con sovraccosti ancor più alti e non in grado di pagare le banche private creditrici. Poi più di recente la BEI ha favorito l'emissione di un prestito obbligazionario di 830 milioni che sposta l'enorme ulteriore debito della CAV dalle banche sugli investitori istituzionali, con la BEI che comunque garantiva il 20% dell'accordo<sup>50</sup>.

A livello nazionale le decisioni del governo italiano di consentire la generazione del debito attraverso il progetto del Passante non erano casi isolati, ma parte di un approccio sistemico mirato a garantire che il progetto andasse avanti e fosse realizzato a qualunque costo. Un tale approccio comportava un'intrinseca generazione di debito, al di là delle ragionevoli valutazioni sulla fattibilità economica e finanziaria del progetto. L'approccio alla gestione del debito inoltre fu anche viziato dal sostegno politico del governo italiano: c'era un presupposto di massima che il governo avrebbe

coperto ogni aumento dei costi. Guardando indietro, le decisioni del comitato governativo CIPE furono tendenziose e nulla più di un avallo: tutti i ministri si accordarono sulle decisioni ad hoc per fornire finanziamenti extra ricavandoli dai vari capitoli del bilancio nazionale.

Data l'indagine ancora in corso che indica che il Passante, come il Mose, fu presumibilmente usato per creare fondi neri attraverso fatture gonfiate emesse per opere in certi casi mai neppure realizzate, è lecito pensare che la fornitura di altro denaro pubblico alla CAV (da parte del governo italiano o dalla BEI) significa di fatto consentire al sistema Veneto, presumibilmente criminale, di continuare a operare.

Questo caso ci insegna che la generazione del debito può essere uno strumento per coinvolgere le pubbliche istituzioni sotto il ricatto che le società di progetto potrebbero fallire e i progetti naufragare lasciando da pagare un alto prezzo politico ai partiti di governo. E anche quando siano coinvolti degli investitori privati, esiste comunque

una qualche forma di pubblica garanzia che rende possibile i progetti e la relativa generazione del debito. Così ogni nuovo insuccesso comporterà un qualche coinvolgimento pubblico vitale e una perdita.

In breve, le istituzioni finanziarie pubbliche hanno avuto e continuano a avere un ruolo chiave per il funzionamento dello schema pubblico-privato nel sistema Veneto.

Se il fatto che il pubblico paghi il conto a ogni costo diventa la regola, non sorprende che funzionari pubblici, politici, imprenditori e anche alcune forze di polizia e autorità giudiziarie pretendano la loro fetta dal sistema che ossequiano, ungono e rafforzano ogni giorno come membri di una casta di intoccabili. A meno che qualche onesto pubblico ministero sveli la verità e i cittadini comprendano l'impatto sistemico di tali strutture, accadrà che si continui a sottrarre ricchezza dal pubblico per metterla nelle mani di poche persone ben piazzate nelle zone grigie tra pubblico e privato per il proprio personale vantaggio. Una simile 'alleanza tra pubblico e privato' consente sistemicamente che il turbocapitalismo sfrutti il territorio attraverso la costruzione di mega infrastrutture.

Quindi questi progetti servono di sicuro certi interessi. La domanda è gli interessi di chi? E fin dove le pubbliche istituzioni finanziarie e gli organi di vigilanza possono essere parte di questo criminoso e sistemico saccheggio di risorse pubbliche?

<sup>50</sup> <http://cbonds.com/emissions/issue/209895>

## IL PROJECT BOND DELLA CAV E L'INIZIATIVA EUROPEA DEI PROJECT BOND

Secondo la Commissione europea, l'iniziativa Europe 2020 Project Bond (PBI) mira a rinvigorire e ampliare i mercati dei capitali per finanziare grandi progetti europei infrastrutturali nel settore dei trasporti, dell'energia e delle tecnologie dell'informazione. Dopo la fase pilota degli anni 2013-2015 per testare lo strumento dei project bond europei, la Banca europea per gli investimenti lo sta ora attuando. L'idea centrale è finanziare progetti con un potenziale di generazione di flussi di cassa stabili e prevedibili incrementando la qualità creditizia dei project bond emessi da imprese private, con il fine di attrarre gli investitori istituzionali al mercato dei capitali.

La fase pilota della PBI è terminata nel dicembre 2015. Finora nove progetti sono stati sostenuti nell'ambito dell'iniziativa. Tuttavia altri 2 progetti, tra cui il Passante di Mestre, sono stati approvati dal board dei direttori esecutivi della BEI con un'opzione di utilizzo del meccanismo dei project bond<sup>1</sup>.

In concreto ciò significa che solo il contratto di finanziamento del progetto deve essere siglato prima dell'attivazione del sostegno finanziario europeo.

Nel dicembre 2015 la società di

1 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/financial\\_operations/investment/europe\\_2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/europe_2020/index_en.htm)

consulenza Ernst & Young ha pubblicato una valutazione della fase pilota della PBI<sup>2</sup>. Ordinata dalla Commissione europea, tale valutazione era la base su cui la Commissione proponeva il futuro sviluppo della PBI attraverso un documento di lavoro pubblicato nel marzo 2016<sup>3</sup>. Nel 2016 la Commissione avanza una proposta legislativa perché quello sviluppo abbia luogo.

Il project bond da 830 milioni di euro è stato emesso dalla CAV il 6 aprile 2016 con chiusura annunciata il 12 aprile 2016<sup>4</sup>. Il bond consisteva in due emissioni di circa 400 milioni di euro, il 20% garantito dalla BEI attraverso il proprio bilancio, con un rating di A3 da parte di Moody's e gestito da un pool di banche comprendente Banca IMI, BNP Paribas, RBS, Societe Generale, UniCredit Group in qualità di *bookrunners*.

Secondo le dichiarazioni del presidente dell'ANAS Gianni Vittorio Armani gli investitori istituzionali si sono messi in fila per ottenere il bond "con richieste superiori del 30% rispetto alla disponibilità"<sup>5</sup>. Il denaro transiterebbe solo attra-

2 [http://ec.europa.eu/dgs/economy\\_finance/evaluation/pdf/eval\\_pbi\\_pilot\\_phase\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/eval_pbi_pilot_phase_en.pdf)

3 [http://ec.europa.eu/dgs/economy\\_finance/evaluation/pdf/com\\_staff\\_working\\_document.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/com_staff_working_document.pdf)

4 <http://cbonds.com/news/item/822805>

5 <http://online.stradeeautostrade.it/notizie/2016-04-08/chiuso-il-project-bond-cav-il-primo-in-italia-in-collaborazione-con-labei-52173>

verso conti della CAV per essere trasferito alla chiusura dell'operazione sui conti di ANAS (446 milioni di euro) e Cassa depositi e prestiti (335 milioni di euro), che nel 2013 ha prestato 350 milioni di euro alla CAV (con intermediazione di un prestito della BEI) per coprire il debito insoluto<sup>6</sup>. L'operazione ha consentito a ANAS e CDP di estinguere i loro debiti e vincola l'ANAS a ripagare i possessori di obbligazioni (investitori istituzionali) fino al 2030.

La garanzia ultima dell'operazione è fornita da ANAS e dalla Regione Veneto. Rimane il dubbio su ciò che accadrà se una porzione del debito venduta agli investitori istituzionali fosse riconosciuta come proveniente da corruzione, specie perché in questa fase non è chiaro se tale rischio sia stato pienamente considerato dal rating A3 di Moody's.

6 <http://online.stradeeautostrade.it/notizie/2016-04-08/chiuso-il-project-bond-cav-il-primo-in-italia-in-collaborazione-con-labei-52173/>

## CHI SIAMO

### Re:Common

Re:Common conduce campagne pubbliche per fermare l'espansione dei mercati nell'ambito della natura, i soprusi delle multinazionali e per sostenere la promozione dei beni comuni in solidarietà con le comunità e i movimenti sociali in Italia e nel resto del mondo.

[www.recommon.org](http://www.recommon.org)



RE:COMMON

### Counter Balance – Challenging public investment banks

è una coalizione europea di organizzazioni non governative che si occupano di finanza per lo sviluppo e istituzioni finanziarie internazionali. Counterbalance chiede maggiore trasparenza e accountability alle istituzioni finanziarie pubbliche europee e organizza campagne pubbliche che denunciano e contrastano gli impatti negativi delle grandi opere infrastrutturali finanziate dalle stesse.

[www.counter-balance.org](http://www.counter-balance.org)

**Counter**  
Challenging  
**Balance** Public  
Investment  
Banks

Questa attività si svolge con l'assistenza finanziaria della Fondazione Open Society Institute

in collaborazione con il Think Tank Fund della Open Society Foundations.

---

Traduzione dall'inglese di Claudio Maioli