



Autorità Nazionale Anticorruzione
Prot. Uscita del 03/02/2016
Numero: 0018287
Ufficio: PRES - SGPRES

Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Al Prefetto di Roma

Ceo Prefetto

Oggetto: Richiesta di adozione della misura della straordinaria e temporanea gestione di cui all'art. 32, comma 1, lett. b), del d.l. n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, nei confronti della Costruzioni Mose Arsenal - COMAR s.c.a.r.l.

La presente proposta di misure straordinarie è da ritenersi strettamente correlata al provvedimento già adottato dal Prefetto di Roma in data 1° dicembre 2014, a seguito di proposta dello scrivente del 6 novembre 2014, nei confronti del Consorzio Venezia Nuova (CVN), atti che qui si intendono entrambi integralmente richiamati e trasfusi.

Essa trae origine da una nota dei commissari straordinari del CVN del 17 novembre 2015 - che pure qui si intende integralmente richiamata - con la quale i predetti relazionavano sul ruolo e sull'attività della COMAR s.c.a.r.l. nel sistema degli appalti per la costruzione del sistema Mose di Venezia e chiedevano si valutasse la possibilità di estendere alla COMAR le misure straordinarie già adottate nei confronti del CVN.

In particolare - e senza alcuna pretesa di esaustività, atteso l'avvenuto richiamo alla relazione dei commissari - i predetti precisavano il perché della creazione della COMAR, costituita da tre delle imprese consorziate al CVN, e soprattutto il ruolo che la COMAR medesima aveva rivestito e riveste tuttora nel sistema degli appalti per la costruzione del sistema Mose.

La società è stata costituita in virtù di un atto aggiuntivo rispetto all'originaria convenzione del 21 giugno 2002 - a seguito delle contestazioni/raccomandazioni della Commissione UE che aveva evidenziato numerose "deviazioni" dalle regole europee per quanto concerne gli affidamenti degli appalti espletati per la realizzazione della grande opera pubblica - con il compito di occuparsi degli appalti per la realizzazione delle opere meccaniche ed elettromeccaniche di chiusura mobile delle bocche di porto.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Di fatto la società è diventata - a seguito di quella che è stata definita “una delega di gestione” - una sorta di struttura operativa del CVN, che bandisce le gare e soprattutto “incassa” i ribassi d’asta delle gare medesime, producendo per i consorziati della COMAR un utile aggiuntivo rispetto all’aggio già previsto per i consorziati del CVN.

La relazione ha evidenziato che tale (lucroso) incarico è stato attribuito alla COMAR senza alcuna procedura di gara e che soci della società sono imprese tutte coinvolte nelle indagini giudiziarie che hanno visto l’emissione di numerose ordinanze cautelari per delitti, fra l’altro, di frode fiscale, associazione a delinquere e corruzione.

La COMAR - concludono i commissari - è un vero e proprio braccio operativo del CVN che, per conto di esso, svolge un compito fondamentale per consentire il completamento dei lavori del MOSE. Il “paradosso” è che esso continua ad essere gestito da quelle stesse imprese che hanno fatto parte del CVN e dalla gestione del quale sono state escluse grazie alla decisione di commissariamento di cui si è fatta menzione in epigrafe.

Per tali ragioni, essi - nell’ottica di superare le criticità derivanti dalla presenza, *a latere* del CVN, di una struttura che gestisce quelle che appaiono oggi fra le principali opere da realizzare - ritengono necessario o modificare l’atto aggiuntivo con un nuovo memorandum o - come si è poco sopra indicato - valutare l’opportunità di “estendere” le misure straordinarie anche alla COMAR.

A seguito dell’esame della richiamata relazione, lo scrivente dopo una non breve riflessione, ha ritenuto che i fatti ivi descritti potessero giustificare una proposta di adozione di misure straordinarie nei confronti della COMAR e, per tale ragione, ha disposto, in data 8 gennaio 2016, la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 l. n. 241/90, mettendo a disposizione della società la relazione dei commissari più volte citata, anche al fine di instaurare un contraddittorio e conoscere la posizione della medesima COMAR.

Con una lunga ed articolata memoria, depositata in data 16 gennaio 2016 - che pure qui si intende integralmente richiamata - la COMAR, lamentando i tempi stretti entro cui era stato consentito l’accesso agli atti del procedimento - ha operato una diversa ricostruzione dei fatti descritti dai commissari e ha rappresentato, soprattutto, la sua ferma opposizione alle misure straordinarie, contestando sia l’esistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi sia l’attualità delle ragioni per intervenire con un atto così invasivo per l’attività della medesima società consortile.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Pur ritenendo particolarmente apprezzabile lo sforzo della COMAR per contestare le argomentazioni dei commissari del CVN - a dimostrazione che il tempo concesso per l'accesso non ha frustrato affatto le esigenze difensive, anche perché la COMAR potrà giovare anche del contraddittorio nella successiva fase procedimentale dinanzi al Prefetto - ad avviso dello scrivente esso non riesce assolutamente a scalfire una serie di punti fermi che emergono da quanto riportato nella complessa, ma chiara, ricostruzione dei fatti contenuta nella nota dei commissari del 16 novembre u.s.

La COMAR è di fatto una mera appendice del CVN, un braccio operativo dello stesso, nata, fra l'altro, con una logica ed una finalità che appaiono (purtroppo) coerenti ed in linea con l'illecito *modus operandi* messo in campo nel corso degli anni dal CVN e descritto compiutamente nelle ordinanze cautelari emesse dall'AG di Venezia, a seguito delle quali sono state disposte le misure straordinarie; ordinanze, tra l'altro, che hanno successivamente trovato conferma in plurime e definitive affermazioni di penale responsabilità.

L'opportuno intervento della Commissione Europea - che aveva aperto una procedura di infrazione contro l'Italia per contestare l'assenza di procedura ad evidenza pubblica nella costruzione del MOSE - si era chiuso con una sorta di "lodo"; l'organismo sovranazionale - prendendo atto della peculiarità delle opere che avrebbero dovuto essere costruite ed anche della circostanza che le leggi che le avevano assentite erano intervenute in presenza di un quadro normativo comunitario ben diverso - non sconfessò i provvedimenti legislativi che avevano costituito il CVN ma impose che una percentuale di opere dovesse essere appaltata con procedure ad evidenza pubblica.

A quel punto, il CVN - che pure disponeva e dispone ancora di una struttura e un personale probabilmente di molto superiore alle esigenze - piuttosto che gestire direttamente le procedure di gara pensò di affidarla ad una società costituita *ad hoc* - appunto, la COMAR - di cui facevano (e fanno) parte tre delle principali imprese consorziate del medesimo CVN.

Nell'individuare tale nuova struttura, il CVN non espletò alcuna gara ma - come è pacifico e non contestato dalla difesa della COMAR - affidò l'attività di gestione degli appalti con una convenzione, la quale altro non è che un contratto di diritto privato, che al più può essere considerato un affidamento diretto.

E con quella convenzione si lasciò alla COMAR la possibilità di tenere per sé i ribassi delle gare, che potevano essere (e lo sono stati) molto sostanziosi, anche perché le basi d'asta venivano determinate dal CVN, con una situazione quantomeno di potenziale conflitto di interessi; la CVN stabiliva basi di asta che se alte avrebbero finito per consentire grossi ribassi e, quindi, utili molto significativi alla COMAR della quale - lo si ripete per l'ennesima volta! - erano soci le tre principali imprese socie del CVN.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Non spetta allo scrivente stabilire se questo sistema, per come è stato congegnato, sia servito a perseguire quelle medesime finalità illecite che sono state accertate con riferimento al CVN.

Se la COMAR non è mai stata, ad oggi, direttamente coinvolta nelle indagini giudiziarie, è d'altro canto vero che di essa sono socie imprese, i cui vertici sono stati pienamente coinvolti nelle indagini della Procura di Venezia, così come è pure indiscusso che è difficile individuare un ruolo utile e funzionale della COMAR che non avrebbe potuto essere svolto direttamente dal CVN

Nella lunga memoria, la COMAR tenta, da un lato, di giustificare il rapporto con il CVN come una "concessionaria di sola costruzione" (in funzione sia di giustificarne la legittimità sia, soprattutto, di spiegare il regime degli utili) e, dall'altro, di evidenziare come il CVN non sia stato affatto estromesso dallo svolgimento degli appalti, conservando, al contrario, penetranti poteri di controllo e di direzione.

Questo tentativo, per quanto abile, appare decisamente contraddittorio perché si scontra con un dato fattuale insuperabile: la Comar non è mai stata officiata del ruolo di presunto concessionario attraverso una gara pubblica ma ha ricevuto il (lucroso) incarico attraverso la convenzione di cui si è più volte detto.

Per altro verso (ed in ciò la contraddittorietà), se è vero che il CVN ha questi penetranti poteri, perché non ha esercitato direttamente la funzione di stazione appaltante, evitando di riconoscere alla COMAR un così sostanzioso aggio?

L'unica possibile spiegazione, che peraltro non ha alcuna ragione pratica né alcuna giustificazione sul piano dell'opportunità e della legittimità è che - come evidenziato dai commissari - la COMAR non è altro che una mera appendice esterna del CVN, una "delegata alla gestione".

E non vi è dubbio che questa delega finisce per frustrare in modo significativo la funzione commissariale, lasciando una fetta consistente di gestione degli appalti proprio a quelle medesime imprese che, attraverso le misure straordinarie di cui all'art. 32 del d.l. n. 90, erano state estromesse dalla gestione del CVN.

In questa prospettiva, preso atto che la COMAR è un "pezzo" del CVN, le misure straordinarie possono certamente essere adottate anche nei confronti della medesima ed essere considerate una mera estensione di quelle già adottate nei confronti del CVN.

Per tale ragione, quanto ai presupposti oggettivi e soggettivi si richiama integralmente la precedente richiesta.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Né può sostenersi – come pure si prova a fare nella nota difensiva - l'inattualità dei presupposti medesimi, tenuto conto anche dell'integrale rinnovamento della *governance* della COMAR.

A parte la considerazione che le strutture societarie sottostanti sono rimaste le medesime e che sono sempre le società, già estromesse dalla gestione del CVN, a nominare gli amministratori, l'attualità è dimostrata dal ruolo che la COMAR continua svolgere nel sistema degli appalti, incamerando un utile che si appalesa essere – quantomeno – ingiustificato, contrario alle norme giuridiche interne e comunitarie e pesantemente (ed inutilmente) vessatorio nei confronti del medesimo CVN.

È assolutamente necessario, in conclusione, per consentire l'effettività della gestione commissariale del CVN, sottoporre anche la COMAR alla misura straordinaria di cui all'art. 32, comma 1, lett b), del citato d.l. n. 90/2014.

Il presente atto, in uno agli allegati, andrà trasmesso oltre che al Prefetto di Roma – sulla cui competenza si è già detto nella prima richiesta – anche alla Procura della Repubblica di Venezia, giusto il disposto dell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come modificato dalla l. n. 114/2014.

Si allegano i seguenti atti e documenti:

1. Documentazione trasmessa all'Anac dagli amministratori straordinari del Consorzio Venezia Nuova in data 5 agosto 2015 (Prot. n. 99998/2015);
2. Relazione del 17 novembre 2015, a firma degli amministratori straordinari del Consorzio Venezia Nuova, sulle attività svolte da Comar a.r.l. (Prot. n. 155257/2015);
3. Nota trasmessa in data 25 novembre 2015 dalla Prefettura di Roma (Prot. n. 159627/2015);
4. Comunicazione di avvio del procedimento di cui alla nota dell'8 gennaio 2016 (Prot. n. 2611/2016);
5. Nota del 29 gennaio 2016, a firma del Prefetto di Roma, di trasmissione delle osservazioni degli amministratori del Consorzio Venezia Nuova (Prot. n. 15378/2016).

Roma, 2 febbraio 2016.

Raffaella Cantone

Raffaella Cantone