REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 16 marzo 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente Relatore
Elena BRANDOLINI	Consigliere Relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

*****

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante "*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*" (cd. legge obiettivo);

VISTA la delibera CIPE n. 121/2001, recante "*Legge obiettivo": 1° programma delle infrastrutture strategiche*";

VISTA la deliberazione n. 20/SSRRCO/INPR/20 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo hanno approvato il documento relativo alla "*Programmazione dei controlli e*

delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2021";

VISTA la deliberazione n. 20/SEZAUT/2020/INPR con la quale la Sezione delle autonomie ha approvato la programmazione dei controlli per l'anno 2021;

VISTA la deliberazione n. 21/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il proprio programma di attività che comprende l'indagine/referto sulla Salvaguardia della Laguna di Venezia e sullo stato di esecuzione delle opere del Mo.S.E. (Modello Sperimentale Elettro Meccanico) e del Piano di Gestione e di Avviamento;

VISTA la delibera della Sezione n. 196/2020/GEST, del 29 dicembre 2020, con la quale è stata approvata la relazione concernente il controllo/referto sulla salvaguardia della Laguna di Venezia e sullo stato di esecuzione delle opere del Mo.S.E. (Modello Sperimentale Elettro-Meccanico) e del piano di gestione e di avviamento;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, prot. n. 12108 del 12 novembre 2021, e le risposte fornite dai Soggetti interloquiti come di seguito elencate: a) Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E., nota prot. U-239/2021 del 30 novembre 2021 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12634 del 1° dicembre 2021); b) Consorzio Venezia Nuova, nota prot. n. 13086 del 9 dicembre 2021 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12825 del 10 dicembre successivo); c) Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, nota prot. n. 46006 del 10 dicembre 2021 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12830 in pari data); d) Regione del Veneto, nota pervenuta il 13 dicembre 2021 ed acquisita al prot. C.d.c. n. 12870 in pari data; e) Commissario Delegato Venezia ex OCDPC n. 616/2019, nota id. 691/2021 del 30 dicembre 2021 (acquisita al prot. C.d.c. n. 13188 del 31 dicembre successivo);

CONSIDERATO altresì che dal controllo di gestione sull'infrastruttura di rilevanza strategica emergono molteplici profili tecnici e finanziari d'interesse per il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 11/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITI i Magistrati relatori, Presidente Maria Elisabetta Locci e Consigliere Elena Brandolini;

DELIBERA

di approvare l'allegata relazione concernente l'indagine/referto (follow-up) sulla Salvaguardia della Laguna di Venezia e sullo stato di esecuzione delle opere del Mo.S.E. (Modello Sperimentale Elettro Meccanico) e del Piano di Gestione e di Avviamento.

Considerato lo stato attuale degli interventi e il parziale superamento delle criticità emerse a seguito del controllo-referto esitato nella deliberazione n. 196/2020/GEST, del 29 dicembre 2020, la Sezione effettuerà il monitoraggio in corso d'opera e si riserva l'adozione di un nuovo follow-up nel corso del secondo semestre del corrente anno.

Copia della presente delibera è trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia; al Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova; al

Commissario straordinario per il completamento del sistema MOSE; al Commissario Delegato Venezia, ex OCDPC n. 616/2019.

Copia della presente delibera è trasmessa anche al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili; alla Regione del Veneto; al Consiglio regionale del Veneto; all'Avvocatura dello Stato di Venezia ed alla Prefettura -Ufficio Territoriale del Governo di Venezia.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 16 marzo 2022.

Il Magistrato relatore	Il Presidente relatore
f.to digitalmente Cons. Elena Brandolini	f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 22 marzo 2022

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

CONTROLLO-REFERTO (FOLLOW-UP) SULLA SALVAGUARDIA DELLA LAGUNA DI VENEZIA E SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE OPERE DEL MOSE (MODELLO SPERIMENTALE ELETTRO-MECCANICO) E DEL PIANO DI GESTIONE E DI AVVIAMENTO

(*art. 3, comma 6, Legge 14 gennaio 1994, n. 20*)

APPROVATO CON DELIBERAZIONE N. 38/2022/GEST

CORTE DEI CONTI

MAGISTRATI RELATORI:

Presidente Maria Elisabetta LOCCI
Consigliere Elena BRANDOLINI

EDITING:

Dino VOLPATO

INDICE

1 PREMESSA 1

2 SINTESI DELLE CRITICITÀ EMERSE NEL PRECEDENTE REFERTO DELLA SEZIONE 3

2.1 Criticità significative che devono trovare urgente risoluzione 3

2.2 Raccomandazioni per adempimenti/iniziative fondamentali da attuare in tempi celeri 6

3 CRITICITÀ SIGNIFICATIVE - LE MISURE CONSEQUENZIALI ADOTTATE 9

3.1 Salvaguardia e Sistema Mo.S.E.: sovrapposizione di competenze 10

3.1.1 Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E. 10

3.1.2 Consorzio Venezia Nuova 11

3.1.3 Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia 12

3.1.4 Commissario Delegato Venezia ex OCDPC n. 616/2019 13

3.1.5 Sintesi delle misure adottate e/o in corso di adozione e prime valutazioni 13

3.2 Salvaguardia e Sistema Mo.S.E.: complessità della disciplina contrattuale. Il sistema degli atti attuativi e degli atti aggiuntivi 16

3.2.1 Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E. 17

3.2.2 Consorzio Venezia Nuova 17

3.2.3 Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia 19

3.2.4 Sintesi delle misure adottate e/o in corso di adozione e prime valutazioni 20

3.3 Sistema Mo.S.E.: frammentazione degli Interventi e impatto sulla realizzazione dell'opera. L'accumulazione delle cause di ritardo nella realizzazione e nell'avviamento dell'opera 23

3.3.1 Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E. 23

3.3.2 Consorzio Venezia Nuova 23

3.3.3 Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia 24
3.3.4 Sintesi delle misure adottate e/o in corso di adozione e prime valutazioni 25
3.4 Sistema Mo.S.E. – Esecuzione contrattuale e stato di realizzazione dei lavori. Le aree più significative di criticità contrattuale 27
3.4.1 Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E. 27
3.4.2 Consorzio Venezia Nuova 30
3.4.3 Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia 35
3.4.4 Sintesi delle misure adottate e/o in corso di adozione e prime valutazioni 37
3.5 Sistema Mo.S.E. – Piano di avviamento 40
3.5.1 Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E. 40
3.5.2 Consorzio Venezia Nuova 41
3.5.3 Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia 41
3.5.4 Sintesi delle misure adottate e/o in corso di adozione e prime valutazioni 42
4 RACCOMANDAZIONI – INIZIATIVE INTRAPRESE 46
4.1 Sovrapposizione di competenze 46
4.2 Complessità della disciplina contrattuale 46
4.3 Frammentazione degli interventi – Ritardo nella realizzazione e nell'avviamento del Mo.S.E. 47
4.4 Esecuzione contrattuale e stato di realizzazione dei lavori 48
4.5 Altri adempimenti 50
5 IL SISTEMA MO.S.E. E GLI ALTRI INTERVENTI: I COSTI DELL'EMERGENZA ALLUVIONALE DEL 12 NOVEMBRE 2019 52
6 GLI ATTI SUCCESSIVI DI RILEVANZA: IL VII ATTO AGGIUNTIVO E L'ATTO TRANSATTIVO E RICOGNITIVO 55
6.1 Necessarie precisazioni di carattere generale 56
6.2 Il Settimo Atto Aggiuntivo 58

6.2.1 L'Atto rep. n. 8851 del 01.09.2021 – Ritirato a seguito di rilievo formale ... 58
6.2.2 L'Atto rep. n. 8862 del 24.01.2022 – Attuale VII Atto Aggiuntivo ... 63
6.2.3 L'Atto Transattivo e ricognitivo ... 65
6.2.4 Prime valutazioni ... 69
7 CONCLUSIONI ... 72

1 PREMESSA

In applicazione dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che impone alle amministrazioni interessate di comunicare alla Corte, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure conseguenzialmente adottate, il presente referto si colloca in una prospettiva di continuità con gli esiti del controllo già svolto dalla Sezione nel 2020, ed è finalizzato alla verifica delle misure conseguenziali adottate dalle menzionate Amministrazioni e dalle stesse comunicate a questa Sezione.

Si premette che con deliberazione n. 196/2020/GEST, del 29 dicembre 2020, questa Sezione, a conclusione di un complesso ed articolato percorso istruttorio, ha approvato la relazione concernente il controllo/referto sulla salvaguardia della Laguna di Venezia e sullo stato di esecuzione delle opere del Mo.S.E. (Modello Sperimentale Elettro-Meccanico) e del piano di gestione e di avviamento, esprimendo una serie coordinata di raccomandazioni nei confronti delle Autorità, Enti ed Organismi destinatari del controllo-referto, investiti pertanto dell'adozione delle misure organizzative e d'autocorrezione amministrativa, in conformità alle competenze agli stessi assegnate dall'ordinamento giuridico ed amministrativo, e delle funzioni pubbliche e/o di rilevanza pubblica ricoperte.

L'analisi, ispirata al principio della concomitanza, al fine di accertare tempestivamente ritardi e anomalie nell'azione amministrativa e consentire alle amministrazioni interessate di assumere le iniziative necessarie a rimuovere con sollecitudine, in linea con la funzione correttiva del controllo sulla gestione, le patologie emerse, nonché di addivenire ad una rapida ed efficace utilizzazione delle risorse stanziate, è stata svolta con criteri metodologici orientati alla verifica ed all'accertamento dei profili gestionali di rilevanza amministrativa ed economico-finanziaria, incidenti sulla economicità, efficacia ed efficienza della spesa finanziata, impegnata e liquidata e/o da liquidare in favore del Consorzio Venezia Nuova, quale concessionario e parte contrattuale per la progettazione, l'esecuzione e l'avviamento dell'opera pubblica.

Il referto conclusivo ha evidenziato i riscontrati profili di criticità, ovvero di difformità rispetto alla corretta e sana gestione, per i quali si è profilata necessaria l'adozione di apposite azioni correttive o di miglioramento gestionale da parte delle amministrazioni controllate, individuate dalla Sezione nei seguenti Soggetti interlocutori:

- Consorzio Venezia Nuova, nell'organo di Gestione straordinaria e temporanea per le competenze ex art. 95 comma 19 decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*), convertito in legge 13 ottobre 2020, n. 126; nonché nell'organo del Commissario liquidatore subentrato medio-tempore nella gestione del Consorzio Venezia Nuova, ai sensi dell'art. 95 comma 20 del medesimo testo normativo;
- Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia (Ex Magistrato alle Acque -Venezia);
- Commissario straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E. (DPCM 27.11.2019);
- Commissario Delegato Venezia, Ufficio del Commissario Delegato alla gestione degli eccezionali eventi meteorologici dal giorno 12 novembre 2019 nel territorio del Comune di Venezia, ex OCDPC n. 616/2019;
- Regione del Veneto.

2 SINTESI DELLE CRITICITÀ EMERSE NEL PRECEDENTE REFERTO DELLA SEZIONE

Nel rinviare al precedente referto di questa Sezione, esitato nelle già menzionata deliberazione n. 196/2020/GEST, per un'analitica descrizione dell'esito della complessa attività istruttoria espletata, nel più ampio contraddittorio con i Soggetti interessati, si riportano di seguito, sinteticamente, le criticità connotate da particolare significatività che necessitano di urgente risoluzione, nonché le correlate raccomandazioni formulate dalla Sezione ai fini dell'adozione di misure organizzative, da intraprendere con celerità, che comprendono non solo il completamento e la messa in esercizio del Mo.S.E., ma anche il corretto e puntuale espletamento di tutti gli interventi inclusi nelle attività di salvaguardia lagunare.

2.1 Criticità significative che devono trovare urgente risoluzione

La Sezione ha rilevato:

1) la sovrapposizione delle funzioni dei Soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nell'azione di *governance* del "Sistema Venezia" - che contempla anche il Sistema Mo.S.E. – in assenza di un riparto di competenza tra gli stessi; tale aspetto influenzava negativamente la concreta attuazione degli interventi da contemplarsi, invece, in quadro programmatico unitario e coordinato;

2) l'eccessiva complessità della disciplina contrattuale intercorrente con l'Amministrazione statale e il Consorzio Venezia Nuova, concessionario unico, che trova la sua regolamentazione generale nell'atto rep. n. 7197 del 04/10/1991 la quale, a conclusione dell'analisi svolta, si snodava attraverso n. 6 Atti Aggiuntivi e 48 Atti Attuativi della Convenzione Generale, nonché attraverso plurimi Atti Aggiuntivi (complessivamente n.121) collegati a ciascun Atto Attuativo; al suo interno, il rapporto contrattuale prevedeva per il Sistema Mo.S.E. un Piano di esecuzione degli interventi da realizzare suddiviso in 61 lotti funzionali a corpo ("WBS" -*Work Breakdown Structures*-), ognuno dei quali a sua volta suddiviso in elementi stralcio (cd. "WBE" - *Work Breakdown Elements*- che coincide con l'OP -Progetto Operativo) in relazione alle risorse via via disponibili;

In proposito la Sezione ha evidenziato che "*la inusuale e farraginosa suddivisione del rapporto contrattuale in innumerevoli Atti convenzionali i quali, pur essendo inscindibilmente collegati,*

hanno natura e funzione diversa, complica la comprensione del rapporto contrattuale ed osta alla visione unitaria e trasparente dello stesso, aggravata ulteriormente dalla circostanza che la stessa qualificazione degli Atti tra Aggiuntivi/ Attuativi della Convenzione generale, non sempre viene rispettata in quanto, a volte, lo stesso Atto reca contestualmente in sé, sommandole, le due tipologie (Aggiuntiva e Attuativa al tempo stesso) nonché dal riscontrato disordine nella cronologia e numerazione degli Atti stessi"[1] richiamando, pertanto, l'attenzione delle Parti del rapporto concessorio sulla "*necessità di rendere agevolmente intellegibile e trasparente una visione complessiva dei rapporti contrattuali e degli interventi finanziati nei vari Atti, in modo da dare evidenza della ricostruzione degli stessi (iniziali/modificativi/finali) e dei correlati finanziamenti a copertura, onde scongiurare qualsiasi sovrapposizione o duplicazione degli interventi stessi. Quanto alla copertura finanziaria, è evidente che gli aggiornamenti effettuati nel tempo devono recepire tutte le intervenute variazioni e mettere a confronto gli importi originari con quelli sopravvenuti*"[2];

3) l'eccessiva frammentazione degli interventi di Salvaguardia che aveva generato, a causa della mancanza della visione unitaria dell'opera, disfunzioni particolarmente evidenti nella realizzazione del Sistema Mo.S.E.[3], per le quali la Sezione ha richiamato "*l'attenzione delle Parti del rapporto concessorio sulla necessità e doverosità di avere un Programma puntuale e dettagliato di sviluppo della progettazione degli interventi e di realizzazione delle opere e delle prestazioni necessarie a completare il Sistema Mo.S.E.*";

4) ritardi vari sebbene, attraverso la sottoscrizione del 6° Atto aggiuntivo alla Convenzione generale e del 48° Atto attuativo della stessa, fosse stato contrattualizzato l'intero importo finale relativo al costo del Mo.S.E.. Nello specifico dall'analisi effettuata è emerso che:

- le barriere venivano ancora movimentate con comandi semiautomatici;
- era necessario completare gli impianti;
- le date intermedie previste per la realizzazione dell'opera non erano state rispettate e ciò ha comportato la sovrapposizione delle fasi di realizzazione, *commissioning*, start up e avviamento con la conseguenza che, mentre erano in fase di completamento gli

---

[1] Referto, par. 2.4.1 i cui dati sono stati confermati dalle Parti del rapporto contrattuale in sede di contraddittorio finale.

[2] Referto: par. II.3 delle "*Sintesi e conclusioni*"; par. 2.4.1 "*Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche: esito dell'attività istruttoria*" e paragrafi 2.5.1 "*Quadro contrattuale e finanziario dell'opera*", 2.5.1.1. "*Disciplina specifica*", 2.5.1.4 "*La pluralità delle fonti di finanziamento e le modalità procedurali di pagamento*".

[3] par. II.4 delle "*Sintesi e conclusioni*" e par. 2.5.2 "*Frammentazione degli interventi e impatto sulla realizzazione dell'opera*" del Cap. 2 "*Quadro emergente dall'analisi svolta*".

impianti definitivi (fase di realizzazione), venivano iniziati i test di sollevamento (in fase finale i sollevamenti per bocca) e sono stati avviati i sollevamenti multipli;

- non si era ancora provveduto al collaudo finale (integrato e prestazionale) del sistema nel suo complesso;
- la sede finale della Control room non era ancora operativa e, pertanto, le manovre venivano gestite localmente alle bocche di porto;
- vi era incertezza sull'allocazione della "linea di manutenzione pesante" con la conseguenza che la manutenzione delle paratoie, che dovrebbe intervenire ogni 5 anni, non risulta essere stata fatta, nonostante le paratoie di Lido-Treporti fossero posizionate sott'acqua già dal 2013;
- vi erano accertati vizi, difetti e difformità esecutive nonché danni riconducibili ad errori di esecuzione, non ancora eliminati/risolti, e per i quali rilevanti erano gli importi riconosciuti dal Provveditorato al Consorzio Venezia Nuova a titolo provvisorio, il cui pagamento era avvenuto con riserva di ripetizione totale o parziale della somma all'esito del definitivo accertamento delle inadempienze/responsabilità, fatto salvo il maggior danno sia contrattuale che extracontrattuale determinato in esito alle opportune verifiche. Sul punto, la Sezione ha richiamato le Parti del rapporto concessorio sulla doverosità di procedere con estrema accuratezza alla stima analitica dei vizi/difetti/ammaloramenti, fondata su una contabilità dei lavori dedicata alla ricognizione dei vizi d'opera ed alla corrispondente progettazione delle attività di ripristino con prestazioni eliminatorie dei difetti costruttivi ed esecutivi;
- vi erano problematiche in relazione alla vita residua di alcune componenti l'impianto, derivanti da riscontrati fenomeni corrosivi e di ammaloramento a fronte delle quali non sembrava fossero state intraprese le adeguate azioni, anche a contenimento dei danni;
- erano ancora in gran parte da avviare gli inserimenti architettonici e quelli paesaggistici, questi ultimi anche da finanziare, in quanto non previsti nell'ambito del sistema "a prezzo chiuso";
- emergevano criticità in relazione alla realizzazione del Piano Europa, ovvero il Piano di riqualificazione e compensazione ambientale, e andavano segnalati i costi

accessori da ritardo, di significativa entità finanziaria (superiore a 2 ml. di euro annui), destinati alla remunerazione delle attività di monitoraggio ambientale, oltre alla traslazione -verso interventi estranei al Piano in questione- di quota parte del finanziamento a questo destinato nell'importo di € 30.456.470,00;

5) mancava l'approvazione di un Piano per l'Avviamento del sistema Mo.S.E. nonostante lo stesso fosse in avanzato stato di esecuzione e sebbene il rapporto contrattuale avesse previsto, espressamente, l'attivazione e la manutenzione ad opera del Concessionario, secondo i Piani Provvisori di Gestione e di Manutenzione, predisposti dallo stesso Concessionario ed approvati dall'Amministrazione Concedente, sulla base dei quali doveva essere effettuata la verifica funzionale dell'intero sistema per la successiva messa in esercizio a regime.

2.2 Raccomandazioni per adempimenti/iniziative fondamentali da attuare in tempi celeri

In relazione alle evidenziate criticità la Sezione ha raccomandato l'attuazione in tempi celeri di adempimenti fondamentali, tra i quali rilevano in particolare:

a) l'attivazione di misure organizzative orientate al rafforzamento ed al perfezionamento delle funzioni di vigilanza, monitoraggio e coordinamento fra i tre contesti d'intervento ("difesa ambientale", "difesa dalle mareggiate" e "difesa dalle acque alte") i quali formano un sistema unico ed integrato di opere, che non si esaurisce nella sola realizzazione ed avviamento del Mo.S.E.;

b) l'adozione di analoghe misure organizzative, tese al rafforzamento delle attività di vigilanza e di controllo dei tempi di completamento delle opere del sistema Mo.S.E., incentrate sulla necessità di recuperare una "visione d'insieme", con l'enucleazione degli ordini di priorità tra gli interventi ancora da eseguire, da ricondurre a previsioni progettuali fondate su una contabilità analitica dei lavori, da gestirsi con criteri di intelligibilità e trasparenza, al fine di rendere palese la corrispondenza tra i lavori realizzati e le prestazioni remunerate;

c) la convergenza delle iniziative di competenza di tutti i Soggetti coinvolti verso la soluzione delle questioni di rilevanza strategica per la definizione delle opere a completamento del sistema Mo.S.E., per l'efficiente ed economica utilizzazione del sistema delle dighe mobili

nelle more della ultimazione degli interventi mancanti, nonché per l'accertamento e l'eliminazione dei vizi progettuali e/o esecutivi, con particolare riferimento:

- all'approvazione del "piano di avviamento" che negli atti progettuali assume una funzione nevralgica per consentire "a regime" la difesa della laguna per tutti gli eventi superiori a quota +110 cm rispetto a Punta della Salute;
- al perfezionamento della "procedura per la difesa dagli allagamenti nella fase provvisoria", in atto sostitutiva e surrogatoria delle funzioni del piano di avviamento, con la revisione prudenziale delle attività di programmazione per il sollevamento delle barriere;
- all'approvazione del "piano delle manutenzioni" necessario ed indefettibile per la programmazione e l'esecuzione degli interventi di prevenzione e di eliminazione degli stati di degrado e di usura delle componenti d'opera;
- alla definizione delle scelte progettuali per la collocazione logistica della "linea di manutenzione pesante", indispensabile per la gestione degli interventi di manutenzione delle paratoie;
- alla definizione del piano di completamento di tutte le opere non ancora ultimate, tra le quali si collocano gli interventi per la predisposizione finale della "Control room" all'Arsenale nord, centro operativo decisionale per l'innalzamento di tutte le barriere, composte complessivamente da n. 78 paratoie;

d) l'avviamento di un sistema di misure organizzative idonee a superare lo stato di eccessiva frammentazione degli interventi;

e) l'adozione di misure organizzative di rafforzamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio al fine di pervenire al completamento degli interventi nel più breve tempo possibile e, comunque, non oltre i termini contrattualmente previsti, con il richiamo all'attenzione delle Parti del rapporto concessorio, ognuna per quanto di propria competenza, sulla necessità di salvaguardare e/o ripristinare i corretti vincoli di destinazione dei finanziamenti assentiti e concessi, nel rispetto dei basilari principi di contabilità pubblica;

f) l'accelerazione dei tempi di progettazione e d'esecuzione degli interventi mancanti per il completamento delle opere comprese nel "Piano Europa";

g) il perfezionamento del sistema di rilevazione e di accertamento dei vizi progettuali e/o esecutivi dei lavori e delle difformità delle opere e l'adozione delle misure organizzative e gestionali necessarie al riordino ed alla risistemazione della contabilità dei lavori, nelle parti correlate ai vizi ed ai difetti costruttivi ed esecutivi ed ai rapporti contenziosi, al fine di recuperare la trasparenza finanziaria necessaria a garantire la correttezza, la lealtà e la buona fede nei comportamenti di esecuzione contrattuale in favore dell'Amministrazione committente e nell'adempimento dei pagamenti effettivamente dovuti nei confronti delle PMI consorziate.

In ultimo, la Sezione ha evidenziato l'urgente necessità di una celere risoluzione degli evidenziati aspetti di criticità e ritardi operativi, anche attraverso il superamento delle significative diversità di veduta emerse in sede istruttoria tra le Parti del rapporto concessorio, "*al fine del conseguimento della piena funzionalità dell'opera, che è oramai quasi arrivata al termine della sua completa realizzazione e che, quindi, ben potrebbe assolvere ai propri compiti a vantaggio dei cittadini*".

3 CRITICITÀ SIGNIFICATIVE - LE MISURE CONSEQUENZIALI ADOTTATE

Le Amministrazioni interessate, sollecitate dalla Sezione con nota del 12 novembre 2021 (prot. n. 12108), agli adempimenti di cui al richiamato art. 3, comma 6, della L. n. 20 del 1994, hanno comunicato le misure intraprese e/o ancora da intraprendere con le note di seguito indicate, corredate da relazioni e documentazione varia:

- Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E.: nota prot. U-239/2021 del 30 novembre 2021 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12634 del 1° dicembre 2021);
- Consorzio Venezia Nuova: nota prot. n. 13086 del 9 dicembre 2021 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12825 del 10 dicembre successivo);
- Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia: nota prot. n. 46006 del 10 dicembre 2021 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12830 in pari data);
- Regione del Veneto: nota pervenuta il 13 dicembre 2021 ed acquisita al prot. C.d.c. n. 12870 in pari data.
- Commissario Delegato Venezia ex OCDPC n. 616/2019: nota id. 691/2021 del 30 dicembre 2021 (acquisita al prot. C.d.c. n. 13188 del 31 dicembre successivo);

Va precisato che il riscontro fornito dal Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per il Triveneto, come espressamente affermato nella nota di risposta di cui sopra, è stato dato "*in sinergia con il Commissario Straordinario e il Commissario Liquidatore del Consorzio Venezia Nuova*".

Va altresì precisato che la Regione del Veneto, con la menzionata nota del 13 dicembre 2021, ha rappresentato di non aver adottato specifiche misure per porre rimedio alle anomalie, alle disfunzioni e alle irregolarità rilevate dalla Sezione, non avendo alcuna competenza, posto che le raccomandazioni e osservazioni formulate ineriscono alla disciplina contrattuale intercorrente tra l'Amministrazione statale ed il Concessionario unico.

Analogamente, il Commissario Delegato Venezia, Ufficio del Commissario Delegato alla gestione degli eccezionali eventi meteorologici dal giorno 12 novembre 2019 nel territorio del Comune di Venezia, ex OCDPC n. 616/2019, ha evidenziato di non aver mai esercitato alcuna funzione relativa alle opere del Mo.S.E.

3.1 Salvaguardia e Sistema Mo.S.E.: sovrapposizione di competenze

In relazione alla criticità di cui punto 1 del precedente paragrafo 2.1, ovvero l'assenza di un riparto di competenza tra i Soggetti interessati, che impatta negativamente sulla concreta attuazione degli interventi che, all'evidenza, necessitano di un quadro programmatico unitario e coordinato[4], le Amministrazioni interessate hanno rappresentato quanto segue.

3.1.1 Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E.

Con la menzionata nota del 30 novembre 2021 il Commissario Straordinario per il completamento del Mo.S.E. in relazione a tale aspetto ha osservato:

<*La sovrapposizione delle funzioni dei soggetti istituzionali che operano nel quadro di governance del "Sistema Venezia" non rientra tra le competenze del Commissario Straordinario, la cui mansione, limitata a sovraintendere alle attività di completamento e di avviamento del Mo.S.E, è chiaramente descritta nel DPCM di nomina e relativo Allegato A, ove, peraltro, viene messo in evidenza che tale compito è svolto "in raccordo con la struttura del Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per il Veneto, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia", come di fatto avviene.*

Ciò detto, si ritiene tuttavia utile richiamare due fattori che attengono a questo aspetto:

- *fino ad agosto 2021, la scrivente ha diffusamente rappresentato al MIMS, in via riservata, le criticità rinvenibili nel rapporto tra Amministrazione Concedente e Concessionario che, senza voler qui entrare nel merito delle cause, hanno finito nel tempo con il creare diverse ricadute in termini di non piena efficienza dell'azione amministrativa;*
- *l'attività propulsiva e di coordinamento attualmente svolta dal "Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali" del MIMS (si veda tra l'altro l'istituzione del "Tavolo Tecnico per Venezia") sta di fatto ottenendo un effetto di guida per i vari soggetti, istituzionali e no, coinvolti nei temi infrastrutturali che riguardano il territorio lagunare.*>

Il Commissario ha, altresì, evidenziato come in qualche misura abbia costituito un motivo parzialmente ostativo all'adozione di misure stringenti per porre rimedio a tutte le anomalie rilevate da questa Sezione la necessità, assentita anche dal MIMS, di risoluzione della particolare situazione di crisi finanziaria del Consorzio Venezia Nuova che, per

[4] Si ricorda che la criticità è relativa alla rilevata sovrapposizione delle funzioni dei Soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nell'azione di *governance* del "Sistema Venezia", che contempla anche il Sistema Mo.S.E..

conseguenza, nonostante l'impegno profuso, ha reso possibile garantire pienamente solo la prosecuzione senza soluzione di continuità dell'attività di avviamento per quanto attiene i sollevamenti difensivi di fase provvisoria.

Nello specifico il Commissario Straordinario ha rappresentato che "*l'insediamento del Commissario Liquidatore di Consorzio Venezia Nuova e Comar Scarl ha prodotto una serie di effetti, tra cui principalmente la ricognizione della situazione debitoria esistente con l'evidenziazione di una non trascurabile crisi finanziaria dei due organismi da liquidare e l'avvio di una serie di procedure, tuttora in corso ancorché in avanzato stadio di risoluzione, per appianare la situazione emersa.*

La diretta conseguenza di quanto sopra riportato è consistita nella necessità – peraltro assentita dallo stesso MIMS - di concentrare gli sforzi delle parti in causa verso la definitiva risoluzione della crisi finanziaria in atto, la quale ha portato a un sensibile rallentamento di tutte le attività operative, sia per quanto riguarda le imprese consorziate appartenenti al CVN, sia per quanto riguarda le altre imprese aggiudicatarie di gara. In tale situazione, con il particolare impegno del Commissario Straordinario per il Mo.S.E., è stato possibile garantire pienamente solo la prosecuzione senza soluzione di continuità dell'attività di avviamento per quanto attiene i sollevamenti difensivi di fase provvisoria".

3.1.2 Consorzio Venezia Nuova

Il Consorzio Venezia Nuova, con la menzionata nota prot. n. 13086 del 9 dicembre 2021 a firma del Commissario Liquidatore, ha trasmesso il documento contenente i puntuali riscontri alla nota di sollecito di questa Sezione del 12 novembre 2021 (prot. n. 12108).

In relazione alla sovrapposizione delle funzioni dei Soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nell'azione di *governance* del "Sistema Venezia", il C.V.N. ha richiamato il d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni con la L. n. 126/2020 e, in particolare, l'art. 95 che ha istituito l'Autorità per la Laguna di Venezia, declinandone i compiti e le funzioni al comma 2, evidenziando come i compiti dell'Autorità riguardino "*tutte le funzioni e competenze relative alla salvaguardia della città di Venezia e della sua laguna e al mantenimento del regime idraulico lagunare, ivi incluse quelle di cui alle leggi 5 marzo 1963, n. 366, 16 aprile 1973, n. 171 e 29 novembre 1984, n. 798, nonché quelle già attribuite al Magistrato alle Acque e trasferite al provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia*".

Quanto, poi, alla rilevata necessità di addivenire ad un "quadro programmatico unitario e coordinato", il C.V.N. ha rappresentato che "*sempre nel citato comma è previsto che l'autorità*

provveda ad approvare, nel rispetto del piano generale degli interventi di cui all'articolo 4, legge 29 novembre 1987, n. 798, il programma unico integrato e il programma di gestione e manutenzione dell'opera già denominata Modulo Sperimentale Elettromeccanico".

3.1.3 Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia

Anche il Provveditore Interregionale per le opere Pubbliche del Triveneto, con la menzionata nota del 10 dicembre 2021, ha richiamato il d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni con la L. n. 126/2020, in termini praticamente sovrapponibili a quelli già sopra riportati in relazione a quanto addotto dal C.V.N. ed ha specificato ulteriormente che, sebbene l'Autorità non sia ancora divenuta operativa, "*comunque, tutte le attività di competenza continuano ad essere svolte dal provveditorato per le Opera Pubbliche del Triveneto che si interfaccia con il Commissario Straordinario per il Mose e con il Commissario Liquidatore del concessionario Consorzio Venezia Nuova per le necessarie attività di manutenzione programmata e conservativa e l'esecuzione degli interventi del Piano Europa*."

A supporto di quanto sopra, il Provveditorato ha richiamato "*la delibera CIPESS n. 39 del 9 giugno 2021, con la quale è stata effettuata una puntuale ricognizione dei finanziamenti complessivi per il Mose sia in conto capitale, sia in contributi quindicennali o comunque pluriennali che di fatto ha consentito il recupero e la riallocazione delle risorse a seguito dei minori oneri di finanziamento sulle predette assegnazioni quindicennali/pluriennali*" e, quindi, ha evidenziato che "*anche in assenza di un definito riparto di competenze tra i soggetti istituzionali per gli interventi di completamento del Mose e del sistema Mose, la proficua cooperazione tra gli stessi finalizzata al raggiungimento dei medesimi obiettivi ha di fatto in gran parte superato la presunta sovrapposizione delle funzioni dei soggetti istituzionali. A tal fine, si richiama come esempio evidente di collaborazione e cooperazione il tavolo tecnico istituito dal MIMS. Al tavolo partecipano i diversi soggetti competenti: (MIMS Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, Commissario Straordinario per il Mose, Provveditorato alle Opere Pubbliche del Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Settentrionale, Capitaneria di Porto, Avvocatura dello Stato, Prefettura di Venezia, Regione Veneto, Città Metropolitana di Venezia, Comune di Venezia, Comune di Chioggia, Comune di Cavallino Treporti, Concessioni Autostradali Venete, Consorzio Venezia Nuova, Venezia Port Community)*".

3.1.4 Commissario Delegato Venezia ex OCDPC n. 616/2019

Il Commissario Delegato Venezia, Ufficio del Commissario Delegato alla gestione degli eccezionali eventi meteorologici dal giorno 12 novembre 2019 nel territorio del Comune di Venezia, ex OCDPC n. 616/2019, con la menzionata nota del 30 dicembre 2021 ha rappresentato che: "*come Amministrazione Comunale di Venezia, in data 12 marzo 2021, con Deliberazione di Giunta n. 61, il Comune di Venezia ha inteso condividere le professionalità e le competenze acquisite nel corso del tempo sulla tematica delle previsioni di marea a Venezia, con particolare attenzione per i fenomeni di alta e bassa marea eccezionali, attraverso al stipula del Protocollo d'intesa tra Comune di Venezia, Consorzio Venezia Nuova in liquidazione, Commissario Straordinario per il Mo.S.E., Provveditorato per le Opere Pubbliche per il triveneto, Commissario Straordinario per l'Autorità portuale, Direzione Marittima per il Veneto per la condivisione dei dati meteomarini e della previsione della marea e dello stato del mare a Venezia ai fini della movimentazione del Sistema Mo.S.E.*"

3.1.5 Sintesi delle misure adottate e/o in corso di adozione e prime valutazioni

Riepilogando, da tutto quanto addotto e rappresentato, emerge che tutti i Soggetti interessati sono concordi nel ritenere:

- che la situazione di grave crisi finanziaria del C.V.N. ha imposto la necessità di concentrare ogni sforzo possibile per la definitiva risoluzione della stessa – necessità che, come affermato in atti, è stata assentita anche dal MIMS – con conseguente sensibile rallentamento di tutte le attività operative. Di fatto, è stato possibile garantire solo la prosecuzione dell'attività di avviamento per quanto attiene ai sollevamenti difensivi di fase provvisoria;
- che il problema della *governance* del "Sistema Venezia" e della necessità di addivenire ad un quadro programmatico unitario e coordinato è stato risolto a livello normativo con l'istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia di cui all'art. 95 del d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 126/2020;
- che all'attualità, anche se l'Autorità non è operativa, comunque tra Provveditorato, C.V.N. e Commissario Straordinario è stata raggiunta una proficua collaborazione che, nei fatti, ha consentito il superamento delle criticità rilevate dalla Sezione, sia in relazione

all'assenza di un definitivo riparto di competenze che alla sovrapposizione delle funzioni.

Emerge, altresì, dagli atti che:

- il Ministero competente è a conoscenza delle criticità, evidenziate anche dalla Sezione nel Referto del 2020, rinvenibili tra le Parti del rapporto concessorio (Provveditorato e C.V.N.) stanti le informative, in via riservata, date dal Commissario Straordinario (almeno fino ad agosto 2021);
- il "Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali" del MIMS sta attualmente svolgendo una attività propulsiva e di coordinamento tanto che è stato istituito il "Tavolo Tecnico per Venezia[5]" che, di fatto, sta "*ottenendo un effetto di guida per i vari soggetti, istituzionali e no, coinvolti nei temi infrastrutturali che riguardano il territorio lagunare*".

Infine, come rappresentato dal Commissario Delegato Venezia, Ufficio del Commissario Delegato alla gestione degli eccezionali eventi meteorologici dal giorno 12 novembre 2019 nel territorio del Comune di Venezia, ex OCDPC n. 616/2019, l'Amministrazione comunale di Venezia, nel marzo 2021, ha approvato un Protocollo d'intesa con il Consorzio Venezia Nuova in liquidazione, il Commissario Straordinario per il Mo.S.E., il Provveditorato per le Opere Pubbliche per il Triveneto, il Commissario Straordinario per l'Autorità portuale e la Direzione Marittima per il Veneto, per la condivisione dei dati meteomarini e della previsione della marea e dello stato del mare a Venezia ai fini della movimentazione del Sistema Mo.S.E.

****

Prime valutazioni

Nel fare esplicito rimando al paragrafo 7, in cui sono esplicitate le valutazioni conclusive sul complesso delle attività istruttorie per la verifica delle misure conseguenziali adottate dalle Amministrazioni interessate dal controllo-Referto del 2020 e dalle stesse comunicate a questa Sezione si anticipano, in questa sede, alcune considerazioni circoscritte alle azioni correttive intraprese per il superamento della criticità in esame.

[5] Al tavolo partecipano i diversi soggetti competenti: MIMS Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, Commissario Straordinario per il Mose, Provveditorato alle Opere Pubbliche del Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Settentrionale, Capitaneria di Porto, Avvocatura dello Stato, Prefettura di Venezia, Regione Veneto, Città Metropolitana di Venezia, Comune di Venezia, Comune di Chioggia, Comune di Cavallino Treporti, Concessioni Autostradali Venete, Consorzio Venezia Nuova, Venezia Port Community.

Va, preliminarmente, preso positivamente atto dell'attuale, concordemente affermata dalle Parti interessate (Provveditorato, Consorzio Venezia Nuova e Commissario Straordinario), proficua collaborazione tra le stesse, con conseguente superamento -sia pure con un certo ritardo – delle situazioni critiche che di fatto hanno reso difficoltosa la convergenza delle iniziative di rispettiva competenza verso la soluzione delle questioni di rilevanza strategica per la definizione delle opere a completamento del sistema Mo.S.E. e per l'efficiente ed economica utilizzazione del sistema delle dighe mobili nelle more del completamento degli interventi mancanti.

Analogamente, va positivamente accolta l'iniziativa dell'Amministrazione comunale di Venezia tesa a rendere stabile ed organica la collaborazione tra i vari organismi competenti per la rilevazione delle maree operanti sul territorio. Tale iniziativa, infatti, ha realizzato una ulteriore forma di coordinamento e sinergia fra i vari Soggetti coinvolti nelle relative complesse procedure operative. Nella sostanza, il protocollo d'intesa prevede la costituzione di un tavolo tecnico tra l'Amministrazione comunale, con il proprio Centro Previsione e Segnalazione Maree, e il Consorzio Venezia Nuova, con la propria Sala operativa, per la condivisione e l'analisi delle previsioni del livello di marea e dello stato del mare per la Laguna di Venezia e l'area marina prospiciente le bocche di porto lagunari. Il Tavolo tecnico potrà essere allargato ad altri soggetti tecnici e scientifici competenti in materia ed operanti nel territorio.

A fronte di tale coordinamento sinergico si configura un unico sistema – Centro Maree del Comune e Sala operativa decisionale del C.V.N. – di previsione meteomarina tempestivo che, attraverso lo scambio e la condivisione dei dati meteomarini dei sistemi modellistici di previsione e delle conoscenze detenute, avrà il compito di formulare la previsione del livello di marea per la laguna di Venezia che costituirà un riferimento ufficiale per la movimentazione del Mo.S.E..

La Sezione, pertanto, **auspica che tutti i Soggetti interessati continuino a perseguire nell'intrapresa opera di leale e proficua collaborazione istituzionale, nonché nel rafforzamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio dei tempi di completamento delle opere del sistema Mo.S.E., con la necessaria e concreta "visione d'insieme" sugli ordini di priorità tra gli interventi ancora da eseguire; interventi, si ribadisce, da ricondurre a previsioni progettuali fondate su una contabilità analitica dei lavori da gestirsi con criteri di intelligibilità e trasparenza, al fine di rendere palese la corrispondenza tra le opere realizzate e le prestazioni remunerate**.

Ciò appare ancor più significativo in considerazione del fatto che, come affermato dalle Parti interloquite, la definitiva risoluzione delle problematiche della governance del "Sistema Venezia" è demandata, dal legislatore, all'Autorità per la Laguna di Venezia - ente pubblico non economico di rilevanza nazionale dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria, sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti – di cui all'art. 95 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 104.

Sebbene, infatti, la norma istitutiva attribuisca alla menzionata Autorità tutte le funzioni e competenze relative alla Salvaguardia della città di Venezia e della sua Laguna e al mantenimento del regime idraulico lagunare, ivi incluse quelle di cui alle leggi 5 marzo 1963, n. 366, 16 aprile 1973, n. 171 e 29 novembre 1984, n. 798, nonché quelle già attribuite all'ex Magistrato alle Acque e, quindi, trasferite al Provveditorato Interregionale (art. 18, comma 3, d.l. n. 90/2014 conv. con mod. dalla L. n. 114/2014), da esercitarsi compatibilmente con i principi e i criteri relativi al buono stato ecologico delle acque di cui al Codice dell'Ambiente, alla gestione del rischio di alluvioni di cui al d.lgs. n. 49/2010 di attuazione della direttiva 2007/60/CE e alle tutele di cui alle direttive cosiddette "*Uccelli*" (Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009) e "*Habitat*" (Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992) **e, quindi, effettivamente con una visione coordinata e sinergica d'insieme, detta Autorità non è ancora operativa** e, pertanto, per espresso disposto normativo (art. 95, comma 15, d.l. cit.) le funzioni e le competenze attribuite alla stessa continuano ad essere svolte dalle amministrazioni e dagli enti pubblici competenti nei diversi settori interessati.

Nonostante la novella legislativa contempli le tempistiche per l'adozione delle misure attuative propedeutiche al decreto ministeriale che dovrebbe stabilire la data di piena operatività dell'Autorità, **a tutt'oggi non risulta emesso alcun atto diretto a rendere le disposizioni effettive.**

3.2 Salvaguardia e Sistema Mo.S.E.: complessità della disciplina contrattuale. Il sistema degli atti attuativi e degli atti aggiuntivi

In relazione alla criticità di cui al punto 2 del precedente paragrafo 2.1, ovvero l'eccessiva complessità della disciplina contrattuale intercorrente tra Provveditorato e il C.V.N., per la

quale la Sezione ha richiamato le Parti del rapporto concessorio affinché sia resa agevolmente intellegibile e trasparente la visione complessiva dei rapporti contrattuali e degli interventi finanziati nei vari Atti, onde scongiurare qualsiasi sovrapposizione o duplicazione degli interventi stessi, le Amministrazioni interessate hanno rappresentato quanto di seguito riportato.

3.2.1 Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E.

Sulla rilevata complessità della disciplina contrattuale intercorrente tra le Parti del rapporto concessorio, il Commissario Straordinario ha precisato che:

"*La disciplina contrattuale, la cui innegabile complessità affonda le radici già nei primi anni in cui si è sviluppato il rapporto concessorio, è sotto la responsabilità delle due parti in causa in tale rapporto, come peraltro espresso da codesta Sezione Regionale, e non investe la competenza del Commissario Straordinario. Tuttavia, va sottolineato come, da ultimo, proprio il Commissario Straordinario ha impartito una spinta propulsiva affinché, attraverso la sottoscrizione di un VII atto aggiuntivo alla Convenzione Generale (in allegato), potessero essere riportate a un'unica espressione contrattuale le opere ancora mancanti ed essere effettuata la ricognizione delle risorse finanziarie e dello stato di avanzamento degli interventi*".

In relazione al VII Atto Aggiuntivo alla Convenzione generale n. 7191/1991 si fa rimando al successivo paragrafo 4, in cui si riporta il dettaglio degli Atti aggiuntivi ed Attuativi sottoposti al controllo preventivo successivamente alla conclusione del controllo-referto.

3.2.2 Consorzio Venezia Nuova

Il Consorzio condivide le criticità rilevate dalla Sezione e richiama gli atti fondamentali deputati al suo superamento.

Invero il C.V.N., più che sulla complessità del rapporto contrattuale in essere sviluppa le proprie argomentazioni in relazione alla eccessiva frammentazione degli Interventi e, in particolare, rappresenta che:

"*La realizzazione del "sistema MOSE" per stralci, mediante successivi atti contrattuali in funzione dello stanziamento delle risorse nell'arco temporale di 15 anni, ha di fatto creato una frammentazione dell'opera ed un suo sviluppo nel tempo condizionato dalla disponibilità dei fondi via via assegnati. Di conseguenza anche i piani operativi allegati al singolo Atto Attuativo hanno subito progressivi modifiche per consentire il finanziamento di attività che si sono rivelate più urgenti di altre nel corso*

dello sviluppo dei lavori. Il cronoprogramma è stato quindi progressivamente adattato alle disponibilità finanziarie – e non viceversa come avrebbe dovuto essere -, determinando una distribuzione temporale non coerente tra i vari stralci esecutivi, con conseguente necessità, tra l'altro, di manutenere stralci dell'opera in attesa dello sviluppo e/o del completamento di altri.

Si condivide pertanto l'osservazione di codesta Corte dei conti in merito alla (eccessiva) frammentazione dei finanziamenti e quindi degli interventi.

Al fine di riportare ad unità gli interventi compresi in più Atti Attuativi ed Atti Aggiuntivi agli stessi, il Provveditorato e il Concessionario avevano già manifestato nell'ambito del 6° atto aggiuntivo rep. n. 8746/2017 alla Convenzione rep. n. 7191/1991 la necessità di un quadro ricognitivo organico e di un continuo confronti su tale tematica.

Un fondamentale contributo alla chiarezza dei finanziamenti è stato fornito dalla ***Delibera del CIPESS n. 39 del 9 giugno 2021*** *che, in ottemperanza alle previsioni di cui all'art. 95, comma 23*[6]*, del D.L. 104/2020 convertito dalla Legge n. 126/2020, ha effettuato la ricognizione delle risorse stanziate per il Sistema MOSE e, in particolare, ha aggiornato l'importo delle risorse contrattualizzate da euro milioni 5.492,70 a euro milioni 5.484,58. (…)".*

Richiamata, quindi, puntualmente la ricognizione delle risorse complessivamente stanziate per il Sistema Mo.S.E. come da menzionata Delibera CIPESS n. 39/2021[7], il Consorzio evidenzia che con il "*7° atto aggiuntivo rep. n. 8851 alla Convenzione rep. n. 7191/1991 (…) l'Amministrazione concedente, il Commissario Straordinario per il MOSE e il Concessionario hanno*

---

[6] Il comma 23 dell'art. 95 richiamato dispone che: "*Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, procede alla verifica di eventuali somme utilizzabili iscritte nel bilancio dello Stato e non più dovute, con esclusione delle somme perenti, per contratti di finanziamento stipulati con istituzioni finanziarie per la realizzazione del sistema MOSE. All'esito della verifica e comunque non oltre il 31 marzo 2021, con delibera del Comitato Interministeriale per la programmazione economica, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si provvede alla definitiva ricognizione e conseguente riprogrammazione delle risorse di cui al primo periodo. Con la predetta delibera le somme disponibili a seguito della ricognizione, anche iscritte in conto residui, sono assegnate per il completamento e la messa in esercizio del modulo sperimentale elettromeccanico per la tutela e la salvaguardia della Laguna di Venezia, noto come sistema MOSE. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio anche in conto residui.* "

[7] Nella relazione viene riportata la ricognizione delle risorse esposta nell'art. 3 del VII Atto Aggiuntivo, di cui si dirà al successivo par. 4, e, precisamente:

"***Art. 3 – ricognizione delle risorse***

3.1 *Le somme complessivamente stanziate per il Sistema MOSE, in base alla ricognizione di cui alla delibera CIPESS n. 39 del 2021, ammontano complessivamente a euro 6.500,07 milioni (cfr. tab. pag. 14 della delibera, voce "Finanziamenti destinati all'intervento", colonna B), così ripartiti:*

a) euro 5.484,56 milioni per importi via via contrattualizzati mediante atti attuativi, esclusi gli importi di cui al 50° atto attuativo (cfr. pag. 13 della delibera, punto 11);

b) euro 100 milioni resi disponibili ai sensi dell'art. 1, comma 1072, della l. n. 205 del 2017 e destinati al finanziamento della prima fase di avviamento, contrattualizzati mediante il 50° atto attuativo (cfr. pag. 13 della delibera, punto 12);

c) euro 538,42 milioni stanziati e assegnati giusta delibera CIPESS n. 39 del 2021, destinati all'esecuzione di interventi ancora da contrattualizzare;

d) euro 377,09 milioni destinati al rimborso da parte dello Stato delle quote di capitale e di interessi agli istituti finanziatori che hanno erogato i volumi di investimento generati dall'attualizzazione dei contributi pluriennali assegnati."

preso atto della necessità di una ricognizione aggiornata delle risorse assegnate e soprattutto degli interventi eseguiti, in corso e da eseguire, per determinare le effettive priorità e per delineare le esigenze a finire. In particolare, il 7° Atto prevede (art. 2 -Oggetto) "…a) la ricognizione delle risorse tempo per tempo stanziate per le opere e gli interventi ricompresi nel Sistema MOSE; b) l'aggiornamento del cronoprogramma per gli interventi relativi al Sistema Elettromeccanico MOSE, rinviando a uno o più futuri atti l'aggiornamento e la revisione dei tempi di esecuzione degli ulteriori interventi del Sistema MOSE; (…)" Con tale ricognizione si potrà quindi delineare il quadro esigenziale degli interventi a finire, con conseguente "sistemazione" dei vari piani operativi degli Atti Attuativi, evidenziandone l'evoluzione e segnalando le priorità insorte che hanno reso necessarie le variazioni introdotte, rispondendo così anche alle raccomandazioni di codesta Corte. La ricognizione terrà conto che, oltre alle risorse dettagliate dalla delibera del CIPESS, al Sistema MOSE sono state destinate ulteriori somme (euro 40 milioni) per la gestione e la manutenzione ordinaria e straordinaria ex art, 95, comma 17, del D.L. 104/2020, in attesa della istituzione della Autorità per la Laguna di Venezia di cui alle previsioni dello stesso art. 95".

In conclusione, poi, il C.V.N. ha informato questa Sezione del fatto che, sotto in profilo strettamente operativo, "*nel corso degli anni il concessionario si è dotato di varie banche dati, regolarmente alimentate, che consentono di tenere sotto controllo:*

- *l'evolversi dei finanziamenti stanziati per il Sistema MOSE;*
- *il conseguente evolversi degli Atti Attuativi e dei loro eventuali atti aggiuntivi;*
- *l'aggiornamento costante dei Piani operativi allegati ai singoli Atti Attuativi, aggiornamento che deriva sia dalla necessità di variazione nella composizione del Piano operativo stesso (per necessità di finanziamento di interventi più urgenti a scapito di altri che vengono rinviati a successivi finanziamenti), sia dello sviluppo della situazione amministrativa del singolo intervento (importo derivante da esame CTA, da DP, da collaudo…);*
- *la collaborazione complessiva degli interventi in un quadro sinottico generale che incrocia i singoli interventi raggruppati per obiettivo (opere civile, impianti…) e per stato di attuazione (collaudato, completato, in corso, da avviare…) con gli Atti Attuativi che li finanziano*".

3.2.3 Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia

Il Provveditorato, ricordando che la Convenzione Generale n. 7197/1991 è intervenuta dopo la redazione del Piano Generale degli studi, delle sperimentazioni e delle opere da realizzare e che i successivi atti attuativi e aggiuntivi alla stessa hanno definito l'avanzamento delle

attività a fronte dei finanziamenti resi via via disponibili, evidenzia che tale impostazione, "*se da un lato ha consentito di fare riferimento a un Piano di interventi definito e richiamato dalla terza legge speciale per Venezia L139/92 potendo attuare i relativi interventi solo a seguito della sussistenza dei finanziamenti, dall'altro ne ha conseguentemente reso farraginosa la lettura complessiva, come evidenziato dalla Corte*".

Anche il Provveditore sottolinea, da un lato, che "*con la delibera CIPESS n. 39 del 9 giugno 2021 si è addivenuti a una ricognizione delle risorse stanziate per il sistema Mose, mentre, per quanto attiene le attività volte alla conclusione delle opere del Mose, il Settimo Atto Aggiuntivo rep. n.8851/2021 ne definisce gli interventi in base alle risorse determinate dalla medesima delibera CIPESS e aggiorna il cronoprogramma delle attività di completamento*" e, dall'altro, che "*la visione unitaria dell'opera risulta di non immediata lettura proprio per la complessità dell'intervento stesso e che la suddivisione in 61 lotti funzionali a corpo - ognuno dei quali a sua volta suddiviso in elementi stralcio (WBS-WBE-OP) - non è giustificata solo dal frazionamento dei finanziamenti, e quindi degli atti contrattuali posti in essere, bensì anche dal fatto di accorpare categorie di lavorazioni omogenee per tipologia di lavorazioni e localizzazione dell'intervento*".

In conclusione, a parziale conferma di quanto già rappresentato nel corso dell'istruttoria svolta in sede di controllo-referto (relazione del 3 giugno 2020 prot. n. 17108), il Provveditorato precisa che "*più che ad una distribuzione temporale non coerente tra i vari stralci esecutivi, la frammentazione è da imputarsi ad un'assegnazione dei finanziamenti con tempi non programmabili, che ha determinato il completamento di alcuni interventi rispetto ad altri, comportando di fatto la conseguente necessità di manutenzione conservativa di stralci di opera già realizzati*".

3.2.4 Sintesi delle misure adottate e/o in corso di adozione e prime valutazioni

Riepilogando, da tutto quanto addotto e rappresentato emerge che tutti i Soggetti interessati sono concordi nel ritenere l'intervenuto superamento delle rilevate criticità con la sottoscrizione del VII Atto Aggiuntivo (rep. n. 8851 del 1° settembre 2021) alla Convenzione generale n. 7191/1991, a seguito della Delibera del CIPESS n. 39 del 9 giugno 2021.

Inoltre, il C.V.N. ha rappresentato di essersi, nel corso degli anni, dotato di varie banche date che gli consentono di tenere sotto controllo il flusso di interventi ed il flusso di denaro del complesso rapporto contrattuale.

****

Prime valutazioni

Fermo restando quanto si dirà nei successivi paragrafi 6 e 7, va qui evidenziato che il Settimo Atto Aggiuntivo alla Convenzione generale del 1991, richiamato dai Soggetti sopra menzionati (approvato con DP n. 840 del 17.11.2021) oltre a modificare alcuni articoli contrattuali di quest'ultima, aveva per oggetto la ricognizione delle risorse; l'aggiornamento del cronoprogramma per gli interventi relativi al Sistema Elettromeccanico Mo.S.E., rinviando a uno o più futuri atti l'aggiornamento e la revisione dei tempi di esecuzione degli ulteriori interventi del medesimo Sistema; la regolamentazione delle attività di gestione e manutenzione provvisoria (fase di avviamento) che precederanno la consegna dell'opera all'Autorità per la Laguna di Venezia, o al diverso ente eventualmente designato, nonché il parziale aggiornamento di alcune previsioni della convenzione generale rep. n. 7191/1991 e dei successivi atti aggiuntivi.

Detto Atto non ha avuto corso poiché a seguito di rilievo formale dell'Ufficio del controllo di legittimità su atti della Sezione, che evidenziava plurimi (n. 12) profili di illegittimità dello stesso (tra i quali anche il rimando *per relationem* ad aspetti essenziali di un atto attuativo -il 50°-non ancora perfezionato e, quindi, giuridicamente inesistente), il Provveditorato ha chiesto il ritiro in autotutela facendo così venire meno la procedura di controllo cui lo stesso era sottoposto. Pertanto, l'atto in questione è *tamquam non esset* e, quindi, non può essere qualificato come misura correttiva della criticità in esame.

Va, però, evidenziato che in seguito, in data 24 gennaio 2022, le Parti del rapporto concessorio hanno sottoscritto il nuovo Settimo Atto Aggiuntivo alla menzionata Convenzione generale, approvato con decreto n. 8 del 24 gennaio 2022; tale Atto, riformulato secondo le osservazioni dell'Ufficio di controllo della Sezione ed emendato di tutti i vizi di illegittimità contestati, ha superato il vaglio di legittimità ed è stato ammesso a visto e conseguente registrazione, acquistando così l'efficacia di legge. Tuttavia, va precisato, che la registrazione è avvenuta nella formula "*con osservazioni*" e, quindi, con precisazioni e moniti per la fase esecutiva.

In particolare, l'osservazione ha riguardato le pattuizioni di cui all'art. 9, punto 9.3, relative al criterio stabilito per l'anticipata contabilizzazione di ricavi, relativi al compenso del 12% sui lavori spettante al Concessionario (12% dell'importo dei lavori, degli studi, delle attività del Servizio Informativo e del Centro Operativo); l'Ufficio di Controllo di legittimità ha

rimarcato il carattere eccezionale[8] della pattuizione, giustificata solo ed esclusivamente dal rappresentato interesse pubblico ad assicurare la prosecuzione ed il completamento dei lavori in tempi rapidi, e quindi l'applicazione circoscritta <*esclusivamente alla liquidazione ed al pagamento delle somme di spettanza del CVN a valere sulle risorse stanziate con la delibera CIPESS n. 39 del 2021 nonché subordinato alla conditio sine qua non della tutela integrale dell'Amministrazione a mezzo di "previa costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa in favore dell'Amministrazione concedente pari al 100% della somma da erogare in favore del Concessionario" come previsto espressamente al richiamato punto 9.3 dell'art. 9 dell'Atto aggiuntivo e fermo restando quanto stabilito al successivo art. 13 ("Le parti riconoscono che, anche a seguito della stipula del presente atto, rimane, altresì, impregiudicata ogni rispettiva valutazione in merito alle eventuali responsabilità per vizi e difetti delle opere già eseguite e all'eventuale connesso credito del Provveditorato Interregionale, nonché, per converso, in merito alle riserve avanzate dal Consorzio Venezia Nuova")*>.

La Sezione raccomanda, quindi, alle parti del rapporto concessorio di **prestare puntuale osservanza alle prescrizioni formulate dall'Ufficio di controllo e particolare attenzione, per i futuri Atti da adottare, al rispetto di tutte le disposizioni di legge, sostanziali e procedurali, agli stessi sottese**; **difatti, ai tradizionali vizi di legittimità si accompagna, per gli atti in questione, la particolare specificità che consegue alla suddivisione del rapporto contrattuale in innumerevoli Atti convenzionali** i quali, pur avendo natura e funzione diversa sono inscindibilmente connessi**, per cui è necessaria una estrema cura nel rendere agevolmente intellegibile e trasparente la visione complessiva dei rapporti contrattuali sottostanti e collegati, nonché degli interventi finanziati nei vari Atti**, in modo da dare evidenza alla ricostruzione degli stessi (iniziali/modificativi/finali) e dei correlati finanziamenti a copertura, pena il difetto di motivazione dei nuovi atti che verranno adottati, per diversi profili.

[8] L'eccezionalità deriva dal fatto che il criterio di contabilizzazione di che trattasi è derogatorio a quanto prescritto nella Convenzione generale all'art. 11, comma 1, lett. e), in base al quale gli oneri propri della funzione del Concessionario pari al 12% sono da calcolarsi "*sui corrispettivi consuntivi delle prestazioni di cui alle lett. a) e d), ivi compresi i compensi prescrizionali*" e all'art. 13, comma 7, in base al quale questi ultimi sono liquidati "*dall'Amministrazione, a titolo di acconto, nel corso dei lavori, mediante erogazione delle somme risultanti dagli stati di avanzamento, redatti dal Direttore dei Lavori e vistati dal Concessionario (…) con scadenza trimestrale sulla base dei certificati di pagamento (…). La percentuale fissata per gli oneri del Concessionario a norma del precedente art. 11 lett. e) sarà corrisposta contestualmente a tutti i pagamenti in relazione ai quali dovrà essere applicata. (…)*".

3.3 Sistema Mo.S.E.: frammentazione degli Interventi e impatto sulla realizzazione dell'opera. L'accumulazione delle cause di ritardo nella realizzazione e nell'avviamento dell'opera

In relazione alle criticità di cui al punto 3[9] del precedente paragrafo 2.1, relative alla necessità e doverosità di avere un Programma puntuale e dettagliato di sviluppo della progettazione degli interventi, nonché della realizzazione delle opere e delle prestazioni necessarie a completare il Sistema Mo.S.E., le Amministrazioni interessate, fermo restando quanto già rappresentato in relazione ai punti precedenti, hanno ulteriormente precisato quanto di seguito riportato.

3.3.1 Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E.

Sul punto il Commissario Straordinario, nel confermare "*in adempienza al proprio mandato, l'elaborazione di dettagliati programmi di completamento delle opere, a più riprese verificati e aggiornati*" ha rilevato come, all'attualità, tali programmi "*debbano essere rielaborati riferendoli ai termini fissati nel citato VII Atto Aggiuntivo, il cui cronoprogramma (…) potrà essere utilmente sviluppato solo alla ripartenza dei lavori, a valle degli accordi transattivi (CVN/Imprese e CVN/Stato) in corso di sottoscrizione*".

3.3.2 Consorzio Venezia Nuova

Il C.V.N., a sua volta, ha evidenziato che "*vista la vastità e complessità dell'opera, il progetto è stato strutturato sin dall'inizio in WBS (Work BreaKdown Structure) e quindi suddiviso in WBE (Work Breakdown Element). Ciò anche in ragione della necessità di poter dare continuità agli interventi in ragione dei finanziamenti resi via via disponibili.*

L'elaborazione e la sottoscrizione tra Provveditorato Interregionale alle OO.PP, Commissario Straordinario per il Mose e Consorzio Venezia Nuova del VII Atto Aggiuntivo alla Convenzione Generale, ed ancor prima la Delibera CIPESS n. 39/2021, ha avuto come premessa un'analisi complessiva delle opere necessarie al completamento ed avviamento del "Sistema Mose" che si è concretizzata nella redazione di un cronoprogramma generale allegato al citato Atto Aggiuntivo, delle opere da realizzare.

[9] La Sezione ha osservato che l'eccessiva frammentazione degli interventi di Salvaguardia ha generato, a causa della mancanza della visione unitaria dell'opera, disfunzioni particolarmente evidenti nella realizzazione del Sistema Mo.S.E.

L'attuazione e aggiornamento di detto cronoprogramma costituirà l'elemento di riconciliazione/ricomposizione delle varie parti dell'opera ancora da realizzare.
Si aggiunge a questo il fatto che il Concessionario ed il Provveditorato hanno nel corso degli ultimi anni portato ad approvazione una serie di perizie e progetti che hanno avuto l'obiettivo di ricondurre, soprattutto per la parte impiantistica ed elettromeccanica dell'opera, a maggiore omogeneità e coerenza i lavori, consentendo l'unificazione in base ad un criterio funzionale, di opere che in precedenza erano suddivise in lotti effettivamente frammentati".

3.3.3 Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia

Il Provveditorato, nel ribadire che la frammentazione degli interventi era dovuta alla discontinuità temporale dei finanziamenti e che si "*è inteso organizzare le attività in WBS tenendo conto di gruppi di lavorazione e aree d'intervento omogenee (suddivisione degli interventi per le 4 barriere e ulteriore suddivisione in base alla tipologia degli interventi: opere provvisionali – opere marittime, realizzazione e varo cassoni - opere meccaniche, paratoie, elementi di aggancio e tensionamento - opere impiantistiche, impianti anti intrusione, impianti di controllo, ecc.)*" ha precisato che non vi è (e non vi è stata) una "*mancanza di visione d'insieme*", poiché quanto riportato dall'Amministrazione in sede istruttoria, in particolare nella relazione del 3 giugno 2020 (prot. n. 17108[10]), sono da ricondurre "*semplicemente ad una programmazione temporale di attività necessarie e indifferibili rispetto ad altre attività, ancorché importanti, che successivamente sono state attenzionate e valutate.*"
Nello specifico, il Provveditorato rappresenta che: "*il progetto per la realizzazione di un sistema di controllo e la ritesatura delle barre, approvati con voto n. 84 del 29.04.2020, rientravano tra le*

[10] Nella richiamata relazione il Provveditorato, in relazione alla frammentazione dell'opera ed alle sue conseguenze, affermava che "*la frammentazione dell'opera ha altresì determinato una distribuzione temporale non coerente tra i vari stralci esecutivi: mentre alcuni stralci venivano completati, altri venivano avviati, in modo non sempre funzionale, con conseguente necessità di manutenere stralci dell'opera in attesa dello sviluppo e/o del completamento di altri. (…)*" e, nel contempo rilevava, in relazioni alle critiche formulate dal C.V.N. per ritardi nell'approvazione di progetti esaminati dal CTA e nei pagamenti, che: "*L'aspetto più grave che questo Istituto e i propri esperti rilevano, è, tuttavia, rappresentato dall'evidente mancanza di una visione d'insieme dell'opera. Ogni progetto proposto non tiene conto della sua necessaria integrazione con gli altri progetti. Un esempio recente – e significativo – è rappresentato dal progetto esecutivo denominato "Interventi alle bocche di Lido, Malamocco e Chioggia – inghisaggio degli elementi femmina del gruppo cerniera-connettore – controllo e ritesatura delle barre " (Importo complessivo €.4.492.622,71, Importo lavori €.3.518.233,82), su cui il CTA ha espresso un parere non favorevole a causa dell'evidente disattenzione per l'elemento femmina (cioè, per la base del gruppo di aggancio) e anche per il mancato raccordo con la Perizia di variante e suppletiva relativa agli Interventi alla bocca di Lido (Treporti) – rimozione dei sedimenti dal recesso e ripristino delle alette delle paratoie .*
Al riguardo, si è più volte richiesto un Programma puntuale e dettagliato di sviluppo della progettazione degli interventi e di realizzazione delle opere e delle prestazioni necessarie a completare il Sistema MOSE, nonché precise indicazioni in merito alla redazione del Piano di Gestione e Manutenzione del Sistema MOSE una volta completato.
A ciò va aggiunta l'incapacità della struttura tecnica del Concessionario di porre rimedio alle criticità emerse con riguardo alle opere e lavorazioni completate. (…)" (Relazione cit. pag. 38).

attività da effettuare entro una data prestabilita dalla tesatura originaria; in tal senso, essendo prossimi alla scadenza della data della prima tesatura, risultava necessario effettuare il controllo e la ritesatura delle stesse come da progetto originario e piano di manutenzione allegato allo stesso.
Infine, nello stesso voto, si è reso il parere / prescrizione che fossero effettuate delle video ispezioni sullo stato di conservazione dell'elemento femmina delle cerniere. Dalle risultanze delle video ispezioni e dalle successive attività di ispezione subacquee effettuate dalla Guardia di Finanza di Venezia per conto della Procura della Corte dei conti del Veneto, ed inoltre delle attività ispettive effettuate dall'esperto corrosionista prof. Larché dell'Institut de la Corrosion, lo stato di conservazione dell'elemento femmina delle cerniere non è risultato affetto da particolari criticità tali da necessitare urgenti interventi di manutenzione."

3.3.4 Sintesi delle misure adottate e/o in corso di adozione e prime valutazioni

Per le criticità in esame non vengono segnalate particolari azioni e/o misure adottate. Le Parti interloquite, infatti, hanno fornito ulteriori elementi di precisazione in relazione alle cause della frammentazione degli interventi ed hanno richiamato la Delibera CIPESS n. 39/2021 ed il Settimo Atto Aggiuntivo alla Convenzione generale del 1991, riferendosi, in particolare, all'analisi complessiva delle opere necessarie al completamento ed avviamento del "Sistema Mo.S.E." ed al cronoprogramma generale delle opere ancora da realizzare allegato al menzionato Atto Aggiuntivo. **Appare palese, anche in tal caso, il richiamo all'Atto affetto da plurimi profili di illegittimità che non ha mai acquistato efficacia, di talché vanno ribadite le considerazioni già svolte nel precedente paragrafo 3.2.4**.

****

Prime valutazioni

Va evidenziato per quanto di interesse in questa sede che con il Settimo Atto Aggiuntivo, rep. n. 8862 del 24 gennaio 2022, alla Convenzione Generale rep. n. 7191/1991, approvato con decreto n. 8 del 24 gennaio 2022 e ammesso a visto e registrazione con osservazioni dalla Sezione, è stata effettuata una complessiva e analitica ricognizione delle risorse stanziate nel tempo nonché ricostruito il quadro economico degli interventi e le voci di imputazione della spesa.

L'atto, per la prima volta, è stato sottoscritto, nella forma della "presa d'atto", anche dal Commissario Straordinario poiché incaricato di sovraintendere alle fasi di prosecuzione dei lavori volti al completamento dell'opera. È demandato, infatti, al Commissario

Straordinario di sovraintendere a tutte le fasi attuative contemplate nell'Atto Aggiuntivo "*segnalando al Provveditorato Interregionale e/o al CVN, oltre al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, eventuali ritardi o inadempienze al fine di garantire il regolare e tempestivo espletamento delle opere relative al Sistema Elettromeccanico MOSE*" (art. 12 Atto Aggiuntivo).

Il Commissario Straordinario espleta funzioni di vigilanza anche in relazione all'esecuzione del nuovo cronoprogramma degli interventi e delle opere (art. 7 Atto Aggiuntivo).

Ne consegue, pertanto, che per la prima volta viene individuato un Soggetto unico, esterno al rapporto concessorio, incaricato di sovrintendere, monitorare e vigilare sulla corretta esecuzione degli interventi a finire.

In particolare, oltre alla ricognizione delle risorse e degli interventi e l'aggiornamento del cronoprogramma, il Settimo Atto reca anche la regolamentazione generale delle attività di gestione e manutenzione provvisoria (fase di avviamento) che precederanno la consegna dell'opera all'Autorità per la Laguna di Venezia, o al diverso ente eventualmente designato, e procede al parziale aggiornamento di alcune previsioni della convenzione generale rep. n. 7191/1991 e dei successivi atti aggiuntivi.

In relazione alla fase di avviamento vengono definite (art. 8) le pertinenti attività, suddivise tra quelle rientranti nella gestione provvisoria e quelle rientrati nella manutenzione provvisoria.

Quanto al nuovo cronoprogramma aggiornato degli interventi e delle opere riferibili al Mo.S.E. (art. 7 ed all. D all'Atto aggiuntivo) viene rimandata la individuazione del momento di decorrenza dei tempi e dei termini relativi a ciascuna categoria di interventi in sede di Atto Attuativo. Inoltre, come precisato dal Commissario Straordinario (*supra* par. 3.3.1) il cronoprogramma "*potrà essere utilmente sviluppato solo alla ripartenza dei lavori, a valle degli accordi transattivi (CVN/Imprese e CVN/Stato) ……*".

Ne consegue che all'attuale stato degli atti permane una relativa incertezza sulla data di ultimazione dei lavori e dell'opera.

Occorre, pertanto, che tutti i Soggetti interessati pongano in essere ogni utile sforzo per il conseguimento della piena funzionalità dell'opera che è ormai arrivata ad un passo dalla sua completa realizzazione e che, quindi, ben potrebbe compiutamente assolvere, a regime, ai suoi compiti a vantaggio dei cittadini.

3.4 Sistema Mo.S.E. – Esecuzione contrattuale e stato di realizzazione dei lavori. Le aree più significative di criticità contrattuale

In relazione, quindi, alle criticità inerenti allo stato di realizzazione del Mo.S.E. ovvero a tutto ciò che alla chiusura del Controllo-referto non era stato ancora realizzato/eseguito nonché ai vizi/difetti/difformità esecutive/ammaloramenti (precedente paragrafo 2.1, punto 4) le Amministrazioni interessate hanno rappresentato quanto di seguito riportato.

Si ricorda, per semplicità espositiva, che le aree più significative di criticità emerse ineriscono, in particolare a:

1. Sistema di automazione delle barriere;
2. Completamento degli impianti;
3. Rispetto dei tempi di esecuzione;
4. Collaudo finale e prestazionale;
5. Operatività della Control room;
6. Allocazione della linea di manutenzione pesante;
7. Vizi, difetti e difformità esecutive nonché danni riconducibili ad errori di esecuzione, non ancora eliminati/risolti e conseguente stima analitica degli stessi, fondata su una contabilità dei lavori dedicata alla ricognizione dei vizi d'opera ed alla corrispondente progettazione delle attività di ripristino con prestazioni eliminatorie dei difetti costruttivi ed esecutivi;
8. Vita residua di alcuni componenti dell'impianto;
9. Avvio degli inserimenti architettonici e paesaggistici;
10. Realizzazione del Piano Europa.

3.4.1 Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E.

Il Commissario Straordinario in proposito ha richiamato ancora una volta il VII Atto Aggiuntivo alla Convenzione Generale che contrattualizza anche il finanziamento di circa euro 538,42 mln stanziato dalla Delibera CIPESS n. 39/2021 "*prodotto dal risparmio degli interessi maturati su contratti di mutuo pluriennali stipulati dal CVN*" all'uopo precisando che: "*L'impegno di tali risorse discenderà dagli atti attuativi che verranno stipulati tra Amministrazione Concedente e Concessionario*".

In relazione, poi, ai singoli e puntuali rilievi critici di cui al richiamato punto 4), nel precisare di non avere alcuna competenza in relazione alla realizzazione del cd. "Piano Europa", il Commissario, avuto riguardo alle altre criticità ha rappresentato, nei limiti dei propri compiti, quando di seguito riportato.

"➢ il passaggio ai comandi completamente automatici potrà avvenire solo dopo il completamento degli impianti e del sistema di gestione e controllo; tuttavia, al momento è già possibile l'automatizzazione di un'ampia parte delle operazioni di movimentazione delle barriere;

➢ il completamento degli impianti rappresenta la priorità nel completamento delle opere e in quanto tale è regolamentato nel cronoprogramma degli interventi, in attesa, per quanto detto in premessa, che gli stessi possano riavviarsi a pieno ritmo;

➢ nel confermare che le date previste dal VI Atto Aggiuntivo non sono state rispettate in senso stretto [in nota a piè di pagina viene precisato che "Va comunque preso atto dell'avvio delle attività di avviamento ancorché ad opere non ancora completate"] *e che tale prolungamento – prodotto, tuttavia, in misura consistente dalla disponibilità frammentata dei finanziamenti - si era già verificato al momento della nomina del Commissario Straordinario, nuove tempistiche (cfr. punto 3) sono state stabilite dal successivo VII Atto Aggiuntivo, resosi necessario anche per sanare contrattualmente tale disallineamento. Tuttavia, a parere della scrivente, la sovrapposizione di più fasi rappresentata da codesta Sezione Regionale, se inserita in un quadro supportato da una corretta programmazione e da un efficace coordinamento, costituisce non una limitazione ma un valore aggiunto in quanto fornisce l'opportunità di anticipare la fase di avviamento e incrementare e diversificare i test a cui l'opera viene sottoposta;*

➢ il Commissario Straordinario ha da tempo eseguito tutte le attività preparatorie alla individuazione della Commissione che dovrà eseguire il collaudo integrato prestazionale, che tuttavia va avviato ad un preciso stadio di avanzamento delle opere impiantistiche non ancora raggiunto, pur dovendosi utilmente sovrapporre in qualche misura alle attività di gestione provvisoria già in corso;

➢ pur non essendo completata la sede finale della Control room in Arsenale essa è già operativa nella sede di back up, così come completa ed efficiente è la sistemazione dell'edificio di controllo della bocca di Lido sull'Isola Novissima;

➢ tutti i soggetti istituzionali competenti hanno più volte convenuto, in sede di riunioni tecniche, sull'opportunità che la linea di manutenzione pesante non venga allocata in Arsenale e neppure, per motivazioni diverse, nell'Area Pagnan. Ciò risulta peraltro anche dalla comunicazione del Commissario Straordinario prot. U 24 del 15.02.2021 (in allegato).

Ancorché successivamente annullata per motivi indipendenti da questo aspetto, anche la gara bandita dal Provveditorato per il Triveneto avente ed oggetto la manutenzione programmata ordinaria e

straordinaria delle tre barriere di S. Nicolò, Malamocco e Chioggia era stata strutturata in base a tale impostazione, ovvero l'esecuzione della manutenzione della linea pesante presso un sito messo a disposizione dal soggetto appaltante. I ritardi, invece, nella manutenzione della barriera di Treporti sono dipesi esclusivamente da aspetti connessi a ricorsi incrociati al TAR sulla procedura di gara che la aveva ad oggetto, per la quale si attende ormai esclusivamente la contrattualizzazione dell'incarico all'aggiudicataria Fincantieri SpA;

➢ *l'accertamento delle responsabilità in merito a vizi, difetti e difformità e la connessa contabilità sono di esclusiva competenza delle Parti del rapporto concessorio, ma preme ricordare che, nelle more della definitiva conclusione di tale accertamento, sono stati comunque redatti, presentati e in molti casi autorizzati progetti di ripristino e miglioramento;*

➢ *fermo restando quanto indicato al punto precedente, il Commissario Straordinario ha ritenuto necessario intervenire direttamente sul tema relativo ai presunti danni da corrosione presenti sugli steli tensionatori delle cerniere, operando in pieno coordinamento con la Procura della Corte dei conti di Venezia nell'ambito dell'istruttoria contabile n. 2017/00131/PAS-EVA "presunto danno erariale derivante dal rischio di cedimento strutturale delle paratoie del Sistema MOSE".*

In base alle proprie competenze, ha ricercato non tanto le cause che nel passato hanno potuto creare il vizio quanto le modalità più corrette di manutenzione con cui intervenire. Allo scopo il Commissario Straordinario ha affidato un incarico di ispezione mirata ad un esperto di livello internazionale, il prof. Nicolas Larché Direttore dell'Institut de la Corrosion di Brest, il quale ha reso un rapporto (in allegato) in cui, in estrema sintesi, è rappresentato come il problema corrosivo, ancorché presente, sia limitato agli steli tensionatori (non alle cerniere) e sia meno significativo di quanto paventato, non rappresentando un rischio per la tenuta dell'opera [in nota a piè di pagina viene precisato che: "*La Procura della Corte dei Conti era già giunta alla conclusione, grazie a ispezioni anche subacquee effettuate con la collaborazione della Guardia di Finanza, che non ci fosse rischio di cedimento delle paratoie*"] *né producendo una riduzione della sua vita utile, a patto che si esegua una corretta manutenzione che l'esperto incaricato ha consigliato debba essere basata essenzialmente su ispezioni periodiche e protezione con grassi delle parti d'opera interessate, escludendo la necessità di loro sostituzione sia totale che parziale;*

➢ *con il plurimo fine di accelerare e razionalizzare gli interventi di inserimento architettonico, e verificare la possibilità di ridurne l'incidenza economica sul totale delle opere, il Commissario Straordinario ha promosso una serie di sopralluoghi alle bocche di porto con imprese, progettisti e Soprintendenze interessate, ad esito dei quali è stato ottenuto il rilascio dei nulla osta ancora mancanti relativi ad alcune opere civili alla bocca di Chioggia. Si precisa inoltre che, a valere sui fondi della*

citata Delibera CIPESS, risultano interamente finanziati anche gli interventi di inserimento paesaggistico".

3.4.2 Consorzio Venezia Nuova

Il C.V.N. ha fornito per ogni punto di criticità rilevato nel menzionato punto sub. 4, una analitica rappresentazione dell'attuale stato che può essere sintetizzata come di seguito.

- **Sistema di automazione alle bocche di porto**: attualmente il sistema non è ancora completamente operativo poiché le lavorazioni sugli impianti sono ancora in corso. Pertanto, la gestione dei sollevamenti avviene impegnando maggiormente il personale operativo ed utilizzando il sistema in modalità semiautomatica. Quest'ultimo -precisa il Consorzio – "*permette di avviare le diverse fasi operative del sollevamento (essiccazione, sollevamento, abbassamento, flussaggio) consentendo la gestione delle anomalie/allarmi; tuttavia, a differenza della modalità automatica non prevede l'attivazione sequenziale di tutte le fasi operative. Questa modalità è quella che comunque ha consentito la movimentazione delle barriere in condizioni di "acqua alta", durante la stagione autunnale/invernale del 2020/2021 consentendo la salvaguardia di Venezia e della Laguna in oltre 20 occasioni*".
- **Completamento degli impianti**: il Consorzio ha confermato la necessità che gli impianti siano completati. A tale riguardo lo stesso ha evidenziato tutti i motivi che hanno rallentato i lavori rappresentando, in primis, che "*la situazione di crisi economico-finanziaria e l'entrata del Consorzio Venezia Nuova in procedure previste dalla Legge Fallimentare ha comportato una sostanziale sospensione generalizzata dei lavori a partire dalla primavera 2021. L'esito della procedura di Concordato in continuità o l'uscita dalla stessa consentirà verosimilmente la ripresa ed il completamento dei lavori. Si segnala poi l'indubbio impatto che la pandemia da COVID-19 ha comportato sui tempi di realizzazione dell'opera, comportando, di fatto, un blocco quasi totale delle attività nei primi mesi del lockdown generalizzato della primavera 2020 (…)*". Le altre cause sono imputabili alla necessità di attivare il Sistema Mo.S.E., sia pure in modalità provvisoria, che ha reso, da un lato, necessaria la rimodulazione del cronoprogramma e, dall'altro "*ha generato la necessità di eseguire le lavorazioni in una sequenza non ottimizzata rispetto al completamento delle opere in assenza di contestuale attivazione parziale del sistema stesso*". A tali considerazioni vanno poi aggiunte le giornate effettive di sospensione delle lavorazioni necessarie per consentire sia i sollevamenti che le attività indispensabili per la loro buona riuscita (prove funzionali degli impianti e test

di sollevamento). Il Consorzio ha quindi fornito precisazioni in relazione alle altre cause di ritardo in relazione agli impianti meccanici delle tre bocche di porto, agli impianti antincendio ed HVAC.

- **Rispetto dei tempi di esecuzione**: il Consorzio nel rappresentare che "*le date intermedie previste nel VI Atto Aggiuntivo sono state, almeno sotto il profilo sostanziale, rispettate in quanto a partire dal 2019 sono progressivamente iniziati i sollevamenti di tutte le barriere del Mose…..*" ha evidenziato che l'impossibilità di completare l'opera nella sua interezza al 31.12.2021 è motivata dalla crisi economico-finanziaria del Consorzio di cui si è già detto e che comunque "*le date di ultimazione delle opere sono state complessivamente rimodulate in ragione dei finanziamenti aggiuntivi stanziati con delibera CIPESS n. 39/2021 e così recepite nelle previsione del VII Atto Aggiuntivo stipulato tra l'Amministrazione Concedente e Concessionario*".
- **Collaudo**: il Consorzio ha confermato sostanzialmente che il collaudo finale (integrato e prestazionale) del sistema nel suo complesso sarà possibile solo a valle dell'ultimazione di tutte le parti d'opera connesse alla piena funzionalità operativa del sistema.
- **Control room**: il Consorzio ha rappresentato nel dettaglio le competenze dei nuclei operativi (Gestore dell'Esercizio e Gestore delle Operazioni Comandate e della Manutenzione) nonché il sistema che attualmente garantisce l'operatività del Mo.S.E. ed il suo stato di attuazione rispetto alla configurazione finale, in proposito precisando che "*si conta di poter completare le opere mancanti nell'arco di circa 9 mesi dalla definizione positiva del concordato*" e che "*analoga tempistica si riscontra per il completamento della realizzazione della configurazione finale della sala di controllo definitiva di bocca a Chioggia*".
- **Linea di manutenzione pesante**: il Consorzio ha esposto in modo puntuale le varie vicissitudini che hanno accompagnato la collocazione della manutenzione delle paratoie e gli studi dallo stesso predisposti. Il Consorzio ha evidenziato che sono state bandite gare per l'esecuzione della manutenzione delle paratoie a cui sono seguiti contenziosi. Ad oggi, risultano superate – come affermato in atti – le problematiche legali-amministrative legate ai contenziosi attivati dagli operatori economici e pertanto "*si procederà rapidamente alla formalizzazione del contratto con i vincitori della suddetta gara* ".
- **Vizi, difetti, difformità esecutive e danni**: il Consorzio ha rappresentato che "*la definizione analitica degli importi per il ripristino dei vizi dell'opera è stata fatta contestualmente alla redazione di appositi e dettagliati progetti esecutivi trasmessi ed approvati dal Provveditorato interregionale alle OO.PP e corredati da specifici Computi Metrici Estimativi delle opere*

necessarie". In proposito ha quindi riportato l'elenco dei progetti esecutivi già approvati dal Provveditorato.

- **Vita residua di alcune componenti dell'impianto**: il Consorzio ha dettagliato la vicenda che, successivamente alla chiusura del controllo-referto, ha interessato i gruppi cerniera-connettore delle paratoie e gli steli tensionatori dei gruppi di aggancio e tensionamento, riportando i risultati delle indagini effettuate (anche su mandato della Procura regionale di questa Corte), pure con ispezioni di tipo subacqueo, dalle quali è emerso che "*non c'è evidenza di segni di corrosione e/o di degrado per quanto riguarda i c.d. "elementi femmina" ed i c.d. "elementi maschio", che complessivamente compongono le cerniere delle paratoie; sono stati nel contempo confermati invece i fenomeni di corrosione già riscontrati sugli steli tensionatori dei gruppi di aggancio. Questi fenomeni si manifestano in modo rilevante presso le barriere di Treporti, mentre in forma più lieve presso le altre tre barriere.*" Dopo aver rappresentato le specifiche attività di tipo ispettivo, manutentivo e protettivo intraprese sin dai primi riscontri di fenomeni corrosivi, il C.V.N. ha evidenziato che "*nell'anno in corso è stato inoltre di recente acquisito, per impulso del Commissario Straordinario del Mose, anche un parere esperto da parte dell'Istitut de la Corrosion (prof. N. Larchè) – peraltro già contattato nell'ottobre 2017 dal CVN per acquisire un parere di terza parte indipendente – che, sulla base di quanto trasmesso al Consorzio con le comunicazioni del Commissario Straordinario prot. n. 202 del 19.10.2021 e prot. n. 205 del 22.10.2021, ha in sostanza affermato quanto segue:*
  - *la situazione corrosiva di alcuni elementi, in particolare quelli rivestiti in nichel con la modalità più datata (Treporti) è certamente rilevante, anche se l'entità dei difetti confrontati raffrontata alle dimensioni dei tensionatori non sembrano pregiudicarne ad oggi la tenuta meccanica. Tali considerazioni sono coerenti, se non migliorative, con quanto emerso dal rapporto RINA del 2018. Questo, infatti, forniva prospettive teoriche di vita residua diverse a seconda della tipologia e della localizzazione del difetto e di condizioni manutentive e ambientali. Se da un lato il valore minimo tra queste numerose combinazioni era piuttosto ridotto (13 anni in condizioni di mancata manutenzione, protezione e climatizzazione con cricca circonferenziale del sottotesta), lo stesso rapporto definiva "poco probabili" e comunque mai osservate queste condizioni, mentre, in effetti, per difettosità del tipo di quelle osservate (in corrispondenza della guarnizione del carter, non circonferenziali e di profondità minore a 5 mm in corrispondenza della guarnizione del carter) tale rapporto indicava una vita residua di 68 anni con la sola manutenzione di*

protezione e maggiore di 100 anni (come da progetto) con protezione e condizionamento degli ambienti;

- *l'utilizzo dei rivestimenti protettivi sembra aver praticamente fermato l'avanzamento della corrosione, anche dove la difettosità di partenza era rilevante e, in particolare, l'utilizzo del grasso PV2 risulta essere molto efficace nonostante il costo ridotto;*
- *l'utilizzo del grasso, unitamente ad un attento monitoraggio periodico (attività che va a intensificare, se non a stravolgere il programma manutentivo/ispettivo originariamente previsto) garantirà, così come indicato dal prof. Larchè, la durabilità nel tempo degli elementi senza dover ipotizzare, ad oggi, campagne estese di sostituzione o ripristino;*
- *si osserva infine che, da quanto riportato nel report redatto dal prof. N. Larchè, l'effetto del condizionamento dei locali non sembra essere determinante ai fini della corrosione degli elementi.*

  Infatti, considerato che:

  - *il prof. Larchè conferma che i danni sono dentro il carter*;
  - *l'ambiente interno al carter certamente non è soggetto alle variazioni ambientali ed è stato inoltre tenuto molto più asciutto delle altre parti (grazie a silica gel e essiccazioni periodiche)*;
  - *le aree esterne al carter, soprattutto alle barriere di Chioggia, Malamocco e S. Nicolò pur essendo state esposte a condizioni di umidità elevate ed anche condensa visibile non mostrano segni di corrosione.*

  Si può solo dedurre che la sola situazione atmosferica non condizionata non è causa dei principali difetti di corrosione."

Il Consorzio ha rappresentato, altresì, che "*anche sulla scorta di queste evidenze, è inoltre in fase di predisposizione un aggiornamento di un disciplinare al fine di dare corso ad una campagna estensiva di verifica di tutti gli steli tensionatori così da produrre uno "stato di consistenza" aggiornato ed approfondito di tutti gli elementi, da porre alla base per le successive ispezioni periodiche ordinarie, con lo scopo principale di monitorare la (eventuale) progressione dei fenomeni corrosivi nel tempo. Sulla base delle risultanze ottenute sarà quindi possibile elaborare in via definitiva anche un aggiornamento del Piano di Manutenzione relativo agli elementi in analisi*".

- **Inserimenti architettonici e paesaggistici**: il Consorzio ha precisato che una parte degli interventi relativi all'inserimento architettonico delle opere a vista del Sistema Mo.S.E. sono stati avviati e realizzati mentre "*si è in attesa per quanto riguarda la Bocca di porto di Chioggia di poter procedere al completamento della Control room alla spalla sud (c.d. "Bitta") e*

del nuovo faro, che ad oggi attendono il benestare da parte della Soprintendenza BB.AA., così come alcune parti residuali annesse. Alla bocca di Malamocco si dovrà completare il mascheramento dell'edificio di spalla sud e le sistemazioni esterne di spalla nord. Per quanto riguarda la Bocca di Lido, ricevuti i recenti pareri positivi, si potrà dar corso (al positivo esito dell'attuale fase di crisi economico-finanziaria del CVN) ai mascheramenti architettonici degli edifici di spalla delle barriere di S. Nicolò e di Treporti."

Per quanto riguarda invece il più ampio inserimento paesaggistico del Mo.S.E., il C.V.N. ha sottolineato che "*lo specifico finanziamento è stato ratificato dalla Delibera CIPESS n. 39/2021 e tali interventi sono compresi nelle previsioni del VII Atto Aggiuntivo. In tal senso si potrà dare corso ai necessari sviluppi progettuali connessi al fine di definire gli interventi da porre poi in esecuzione*".

- **Piano Europa**: il Consorzio ha rappresentato che le misure di compensazione previste dal Piano Europa sono state avviate, limitatamente ai finanziamenti disponibili, attraverso la predisposizione di specifici progetti esecutivi, e che attualmente sono stati completati o sono in corso di realizzazione tutti gli interventi, fatta eccezione per quelli per la "*Costituzione di nuovi habitat litoranei*", e per alcuni di quelli relativi alla "*Riqualificazione delle aree di cantiere*" che sono subordinati al completamento delle opere alle Bocche. Risulta, poi, da quanto specificato dal C.V.N. che anche i relativi monitoraggi sono stati avviati per stralci, sempre in base ai finanziamenti disponibili e che si è ancora in attesa dell'approvazione, da parte della Regione del Veneto, del "*Piano di monitoraggio degli interventi di compensazione*" che il provveditorato ha trasmesso a novembre 2019 (nota prot. n. 46006). Il Consorzio ha, anche, evidenziato come l'attuazione di alcune misure di compensazione previste dal Piano "*è stata - ed è tutt'ora- fortemente limitata sia dalla consistente colonizzazione naturale delle praterie sommerse a fanerogame marine su gran parte dei fondali lagunari, che dai criteri per il riutilizzo dei sedimenti di dragaggio indicati del cosiddetto "Protocollo Fanghi" del 1993 la cui revisione, ufficialmente trasmessa dal Provveditorato Interregionale per le OO.PP al Ministero dell'Ambiente e della Tutele del Territorio e del Mare (ora Ministero della Transizione Ecologica), non è stata ancora approvata*".
  A tal proposito, il C.V.N. ha precisato come "*l'attuale impossibilità di usare i sedimenti di classe B (che ormai costituisce la maggior parte dei sedimenti della laguna di Venezia a quanto emerso da alcune campagne di analisi chimiche condotte nel recente passato) per gli interventi di ripristino morfologico previsti dal Piano Europa comporti l'obbligo di reperire all'esterno materiale idoneo (ad esempio da cave a mare) con il rischio di arrivare ben presto ad un esaurimento del*

materiale impiegabile, nonché la necessità di usufruire di risorse pubbliche maggiormente onerose".

In ultimo, il Consorzio ha rappresentato che sebbene "*la copertura economica per il completamento del Piano Europa sia stato previsto nell'ambito della delibera CIPESS n. 39/2021, le succitate criticità, richiedono necessariamente un suo aggiornamento che, in termini di revisione generale nel rispetto e garanzia del raggiungimento degli obiettivi originari, dovrà prevedere, almeno per alcune misure di compensazione, delle alternative di intervento. Detta necessità, è stata anche affrontata nell'ambito dei recenti tavoli istituzionali per la riprogrammazione degli interventi tanto che è attualmente in corso la predisposizione di una proposta preliminare di aggiornamento, al fine di avviare un confronto tra il Provveditorato Interregionale per le OO.PP. e la Regione del Veneto, Ente competente sulla Rete Natura 2000 ai sensi della Direttiva Habitat, per individuare congiuntamente l'iter amministrativo necessario ad ottenere l'approvazione da parte della Commissione Europea*".

3.4.3 Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia

Con riferimento alle criticità di cui al menzionato punto 4, il Provveditorato ha sostenuto, sostanzialmente in linea con quanto già rappresentato dal C.V.N., che:

- le **barriere** vengono movimentate ancora con comandi semiautomatici e che tale procedura viene effettuata nelle more del completamento dell'impianto automatizzato di movimentazione delle paratoie del MO.S.E., sia per far fronte ai sollevamenti di emergenza, sia per i necessari test di *commissioning* e prove funzionali di attivazione;
- detti **sollevamenti** in fase emergenziale, al fine di prevenire i rischi di allagamento degli abitati di Venezia e Chioggia, sono stati concordati tra Provveditorato, Commissario Straordinario per il Mose e il Commissario Liquidatore del Consorzio Venezia Nuova ancorché il Mose non fosse completato, collaudato e messo in operatività definitiva;
- il mancato completamento della **control room** non ha inficiato le chiusure emergenziali del Mose, prevedendo manovre gestite localmente presso le singole bocche di porto, posto che nella stagione autunnale 2020\2021 le barriere del Mose sono state attivate 20 volte e, alla data del 10.12.2021 (data della relazione), sono stati attivati altri 9 sollevamenti;
- la mancata designazione dell'organo preposto al **collaudo finale integrato e prestazionale** del Mose, nel suo complesso non inficia le operazioni propedeutiche per il

rilascio del collaudo finale complessivo dell'opera. A tal proposito il Provveditorato ha precisato che "*il collaudo finale dell'opera potrà avvenire, in ogni caso, esclusivamente a completamento di tutta la complessità delle opere del Mose e comunque tutti i risultati dei test effettuati, sia per le prove di funzionamento programmato sia in fase emergenziale, saranno messi a disposizione del predetto organo di collaudo, una volta designato*";

- l'incertezza sull'individuazione delle aree dove effettuare la **linea di manutenzione pesante** delle paratoie del Mose non influisce sulla possibilità di procedere alla manutenzione delle stesse. A tal proposito, il Provveditorato ha rappresentato che: "*di recente si è provveduto ad affidare gli interventi di manutenzione delle paratoie di Lido Treporti, posizionate sotto acqua già dal 2013, all'impresa Fincantieri S.p.A. a seguito di regolare gara di appalto (procedura aperta) indetta dal Consorzio Venezia Nuova. In tal senso, i ritardi sono stati ingenerati dall'esclusione dell'operatore economico Fincantieri che ha presentato ricorso al TAR del Veneto per la propria esclusione e successivamente è stato riammesso alla procedura di gara. Pertanto, la commissione giudicatrice ha dovuto riammettere il predetto operatore economico e riformulare valutazione per l'offerta economicamente più vantaggiosa dalla quale è risultato definitivamente aggiudicatario l'operatore Fincantieri S.p.a.*";
- in relazione ai **vizi, difetti e difformità esecutive**, nonché ai **danni** riconducibili ad errori di esecuzione, non ancora eliminati/risolti, e per i quali sono stati riconosciuti, a titolo provvisorio, rilevanti importi dal Provveditorato al Consorzio Venezia Nuova, al cui pagamento si è proceduto con riserva di ripetizione totale o parziale della somma all'esito del definitivo accertamento delle inadempienze/responsabilità, fatto salvo il maggior danno sia contrattuale che extra contrattuale determinato in esito alle opportune verifiche, il Provveditorato ha evidenziato di aver nominato (con Decreto Provveditoriale n. 842 del 16.11.2021) "*un'apposita commissione per la valutazione dell'ammissibilità al riconoscimento di parte degli interventi. La predetta commissione, in linea anche con le risultanze della delibera CIPESS n. 29 del 9 giugno 2021, ha ammesso al riconoscimento una parte degli interventi pari ad euro 89.739.702,32 lasciando invece come onere a carico del concessionario Consorzio Venezia Nuova un importo pari a 42.673.051,71 euro. L'argomento di che trattasi è stato esaminato nella seduta del CTA del 29 novembre 2021 ed è risultato meritevole di approvazione - voto n. 97 - con la prescrizione che le puntuali verifiche tecniche sulla congruità fossero demandate ad un'ulteriore commissione di verifica presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Sempre in riferimento ai quesiti di cui al punto 4, nell'ulteriore approfondimento effettuato da Larché è stato confermato che le azioni preventive poste in essere a contenimento dei*

danni sui tensionatori delle cerniere del Mose risultano adeguate e che, quindi, l'opportuno trattamento di tensionatori con grasso protettivo e l'apertura dei carter di contenimento delle cerniere sono attività che di fatto hanno consentito una risposta appropriata ai fenomeni di corrosione prevalentemente galvanica in corrispondenza della parte alta dei tensionatori contenuti all'interno del carter. Infatti, il possibile ristagno di acqua e le condizioni climatiche all'interno dei carter differenti da quelle all'interno delle gallerie del Mose hanno accentuato il fenomeno di corrosione galvanica dell'acciaio a carbonio, rispetto alla parte superficiale trattata mediante protezione con finitura al nichel";

- in relazione all'**inserimento architettonico** delle opere del Sistema Mose, l'Amministrazione ha precisato che "*parte delle attività sono state avviate e realizzate (Edificio Spalla nord Bocca di Chioggia, edificio di spalla nord bocca di Malamocco, "Cittadella Impiantistica" Bocca di Lido S. Nicolò), la restante parte risulta vincolata alle necessarie approvazioni da parte degli Enti Competenti. In particolare, per il completamento della Control room alla spalla sud ("Bitta") e del nuovo faro alla bocca di porto di Chioggia si è in attesa del benestare da parte della Soprintendenza BB.AA. Alla bocca di Malamocco, deve essere ultimato il mascheramento dell'edificio di spalla sud così come le sistemazioni esterne di spalla nord. Per quanto riguarda la bocca di Lido, restano da completare i mascheramenti architettonici degli edifici di spalla delle barriere di S. Nicolò e di Treporti per i quali, essendo pervenuto parere positivo, la realizzazione è subordinata all'esito dell'attuale fase di crisi economico-finanziaria del concessionario Consorzio Venezia Nuova. Mentre, per quanto riguarda l'inserimento paesaggistico, la recente delibera CIPESS n. 39/2021 ne ha ratificato il finanziamento e i relativi interventi sono definiti nelle previsioni del Settimo Atto Aggiuntivo. Pertanto, ne potrà essere avviata al più presto la progettazione*".

3.4.4 Sintesi delle misure adottate e/o in corso di adozione e prime valutazioni

In relazione alle azioni correttive inerenti al coacervo di problematiche legate all'esecuzione dei lavori ed alle rilevate aree più significative di criticità contrattuali, i Soggetti interloquiti hanno sostanzialmente fornito ulteriori elementi informativi che consentono di cogliere l'attuale stato di realizzazione del Mo.S.E. e degli altri interventi connessi, nonché le difficoltà che hanno generato i vari ritardi e/o modifiche nelle priorità realizzative.

In sintesi, premesso che anche per i profili critici in esame un ruolo fondamentale ai fini della loro risoluzione viene congiuntamente attribuito al già più volte menzionato Settimo

Atto Aggiuntivo alla Convenzione generale rep. n. 7191/1991 e che, in relazione alle difficoltà emerse, la causa preponderante viene ascritta, oltre che all'emergenza pandemica, alla grave situazione economico-finanziaria che ha colpito il Consorzio Venezia Nuova, alla cui risoluzione è indirizzato ogni sforzo, giacché fondamentale per la ripresa dei lavori, emerge da quanto precisato ed evidenziato, in modo pressoché uniforme, dal Commissario Straordinario, dal Concessionario e dal Provveditorato:

- che talune delle criticità accertate, sebbene tutt'ora irrisolte, non pregiudicano comunque le azioni di difesa della Città (sistema di automazione delle barriere; tempi di esecuzione; operatività della Control room; vita residua di alcuni componenti dell'impianto);
- che il collaudo finale, integrato e prestazionale, potrà essere fatto solo a valle dell'ultimazione di tutte le parti d'opera connesse alla piena funzionalità operativa del sistema. Comunque, il Commissario Straordinario ha da tempo eseguito tutte le attività preparatorie alla individuazione della Commissione che dovrà eseguire il collaudo stesso appena verrà raggiunto un preciso stadio di avanzamento delle opere impiantistiche;
- che nelle more della definitiva conclusione degli accertamenti dei vizi e difetti, sono stati redatti, presentati, e in molti casi autorizzati, progetti di ripristino e miglioramento e che, comunque, la definizione analitica degli importi per il ripristino dei vizi dell'opera è stata fatta contestualmente alla redazione di appositi e dettagliati progetti esecutivi trasmessi dal C.V.N., corredati da specifici Computi Metrici Estimativi delle opere necessarie, approvati dal Provveditorato interregionale alle OO.PP.. È stata, altresì, nominata una Commissione deputata alla valutazione dell'ammissibilità al riconoscimento di parte degli interventi, la quale ha riconosciuto ammissibili interventi per un importo pari ad euro 89.739.702,32, lasciando invece come onere a carico del concessionario Consorzio Venezia Nuova un importo pari a 42.673.051,71 euro;
- che sono state ricercate le modalità più corrette di intervenire sulle cerniere, anche attraverso ispezioni e che, comunque, a seguito degli approfondimenti fatti il problema si è ridimensionato;
- che sono stati eseguiti sopralluoghi alle bocche di porto con imprese, progettisti e Soprintendenze interessate, ad esito dei quali è stato ottenuto il rilascio dei nulla osta

ancora mancanti per alcune opere civili alla bocca di Chioggia e che, a valere sui fondi della citata Delibera CIPESS, risultano interamente finanziati anche gli interventi di inserimento paesaggistico;

- che le criticità inerenti alla linea di manutenzione "pesante" saranno prontamente risolte appena concluse le problematiche legali-amministrative legate ai contenziosi attivati dagli operatori economici e che, comunque, l'incertezza sull'individuazione delle aree dove effettuare la linea di manutenzione pesante delle paratoie del Mose non influisce sulla possibilità di procedere alla manutenzione medesima.

****

Prime valutazioni

Ancora una volta viene richiamata la situazione di crisi economico-finanziaria del CVN e la sua sottoposizione alle procedure previste dalla Legge Fallimentare, che ha comportato una sostanziale sospensione generalizzata dei lavori a partire dalla primavera 2021. L'esito della procedura di Concordato in continuità, o l'uscita dalla stessa, consentirà verosimilmente la ripresa ed il completamento dei lavori.

Si segnala, poi, l'indubbio impatto che la pandemia da COVID-19 ha avuto sui tempi di realizzazione dell'opera, comportando, di fatto, un blocco quasi totale delle attività nei primi mesi del *lockdown* generalizzato della primavera 2020.

Per la prima volta si menzionano i lavori della Commissione, nominata con Decreto del Provveditore del 16.11.2021, incaricata di valutare gli aspetti controversi inerenti ai lavori oggetto degli importi riconosciuti dal Provveditorato al Consorzio Venezia Nuova a titolo provvisorio, il cui pagamento, come già detto, è avvenuto con riserva di ripetizione totale o parziale della somma all'esito del definitivo accertamento delle inadempienze/responsabilità, fatto salvo il maggior danno sia contrattuale che extra contrattuale determinato in esito alle opportune verifiche; il portato del lavoro della Commissione trova utilizzo anche all'interno dell'Atto transattivo e ricognitivo sottoscritto tra le parti del rapporto concessorio il 31 gennaio 2022 ed approvato con D.P n. 44 del 1° febbraio 2022, per la cui valutazione si fa rimando al successivo paragrafo 6.

Alla luce di quanto emerso in esito all'istruttoria posta in essere **la Sezione**, quindi, **prende atto di tutto quanto rappresentato e precisato dalle Parti e richiama le stesse sulla necessità di monitorare costantemente l'andamento dei lavori al fine di portare a compimento, nei tempi stabiliti, quelli già in corso, e di porre in essere ogni utile sforzo**

per l'eliminazione delle cause ostative alla realizzazione di quelli ancora da intraprendere.

La Sezione, contestualmente, prende positivamente atto del ridimensionamento della gravità delle criticità che erano emerse in relazione alla vita residua di alcune componenti l'impianto, derivanti da riscontrati fenomeni corrosivi e di ammaloramento, a fronte delle quali non sembravano intraprese azioni adeguate, anche ai fini del contenimento dei danni. **Raccomanda**, comunque, **alle Parti del rapporto concessorio di intraprendere tutte le azioni necessarie per garantire l'arresto della propagazione dei fenomeni corrosivi, e di porre in essere puntuali verifiche periodiche per monitorare lo stato di consistenza di tutti gli elementi interessati dal fenomeno e la progressione o meno di quest'ultimo, onde provvedere tempestivamente ai necessari rimedi.**

3.5 Sistema Mo.S.E. – Piano di avviamento

Con riferimento alla rilevata criticità di cui al precedente paragrafo 2.1, punto 5, ovvero alla mancanza di un Piano approvato per l'avviamento del Mo.S.E. pur in presenza di specifiche pattuizioni contrattuali che hanno espressamente contemplato i Piani Provvisori di Gestione e di Manutenzione, da predisporsi a cura del Concessionario e da approvarsi dall'Amministrazione Concedente, sulla base dei quali deve essere effettuata la verifica funzionale dell'intero sistema per la sua successiva messa in esercizio a regime, le Amministrazioni interessate hanno rappresentato quanto segue.

3.5.1 Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E.

Il Commissario Straordinario sul punto richiama, quale azione risolutiva, la sottoscrizione del 50° Atto Attuativo, il quale tuttavia, come si vedrà più avanti, non è ad oggi giuridicamente esistente.

Osserva il Commissario che: *Il 01.09.2021 è stato sottoscritto il 50° atto attuativo alla Convenzione Generale (…) il quale, oltre a regolamentare la disciplina amministrativa ed economica dei sollevamenti difensivi di fase provvisoria (avviamento), prevede espressamente l'elaborazione del Piano di Avviamento e ne garantisce la copertura finanziaria. A valle di tale sottoscrizione, il Commissario Straordinario ha chiesto e ottenuto dal Provveditorato per il Triveneto la nomina del relativo RUP e pertanto il gruppo di lavoro già precedentemente istituito dallo stesso Commissario Straordinario è pronto per riprendere i lavori di redazione del Piano intervenendo su una bozza*

preliminare già redatta. Giova tuttavia sottolineare che, pur in mancanza della piena definizione del Piano, le attività di avviamento sono già in corso.

3.5.2 Consorzio Venezia Nuova

Il C.V.N. in proposito ha rappresentato che, unitamente al Provveditorato e al Commissario Straordinario, è stato formato un apposito gruppo di lavoro per predisporre il Piano di Avviamento, con la redazione di una versione preliminare e che, comunque, le principali attività di avviamento sono già state intraprese, pur in assenza di un Piano definitivo approvato.

Il Consorzio evidenzia che, al riguardo, sono state approvate dal provveditorato le perizie che regolano le principali attività di gestione e di manutenzione delle barriere e, inoltre, che "*è stato approvato dal provveditorato -voto favorevole n. 39 del 30.06.2021 – l'elaborato "Procedura generale per la rendicontazione delle attività di avviamento a rimborso – Regolamento" sulla base del quale vengono redatte le contabilità "a rimborso" riferite all'avviamento*" e che "*è stato approvato in data 01.09.2021 il 50° atto attuativo e primo atto d'avviamento -A.A. rep. n. 8850" che disciplina specificatamente una prima parte delle attività di avviamento*".

3.5.3 Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia

Il Provveditorato ha precisato che i piani di manutenzione delle singole opere "*vengono rielaborati definitivamente dai singoli soggetti esecutori e successivamente "caricati" sul sistema di manutenzione "Maximo", acquistato su licenza IBM, per garantire i corretti livelli di manutenzione programmata e il controllo dell'effettuazione degli stessi.*

Per ciò che concerne invece la verifica funzionale dell'intero sistema, i sollevamenti programmati di cui alla perizia OP/624, e i sollevamenti in fase emergenziale di cui alla perizia OP/624-bis, sono di fatto parte della verifica funzionale dell'intero sistema per la sua successiva messa in sicurezza a regime".

Anche il Provveditore ha confermato quanto rappresentato dal Commissario Straordinario e dal C.V.N. circa l'istituzione di un gruppo di lavoro incaricato di predisporre un primo piano di avviamento, nonché quanto già sopra illustrato in merito alle perizie per le attività di avviamento del Mose, che sono già state esaminate con parere favorevole dal Comitato

Tecnico Amministrativo e avrebbero -a detta dell'Amministrazione - trovato "*copertura finanziaria sul 50^ Atto Attuativo rep. n. 8850 del 01.09.2021*".

Il Provveditorato ha anche evidenziato di aver, d'intesa con il Commissario Straordinario del Mose, richiesto "*l'assegnazione di competenza e cassa del capitolo 1264 piano gestionale 03 che assegna per l'anno 2021, 40 milioni di euro per le attività di avviamento e manutenzione del Mose a favore della costituenda Autorità per la Laguna, di cui al D.L. n. 104/2020, convertito con modificazioni con L. n. 126/2020*".

3.5.4 Sintesi delle misure adottate e/o in corso di adozione e prime valutazioni

Le Amministrazioni interessate riconducono al 50° atto attuativo (rep. n. 8850) alla Convenzione Generale, sottoscritto il 01.09.2021, la risoluzione della criticità in esame. Detto Atto, infatti, oltre a regolamentare la disciplina amministrativa ed economica dei sollevamenti difensivi di fase provvisoria (avviamento), prevederebbe espressamente l'elaborazione del Piano di Avviamento e ne garantirebbe la copertura finanziaria.

A tal proposito, si evidenzia che le perizie per le attività di avviamento del Mose sono già state esaminate con parere favorevole dal Comitato Tecnico Amministrativo trovando "*copertura finanziaria sul 50^ Atto Attuativo rep. n. 8850 del 01.09.2021*".

Viene richiamato anche l'elaborato "*Procedura generale per la rendicontazione delle attività di avviamento a rimborso – Regolamento*" sulla base del quale dovrebbero essere redatte le contabilità "*a rimborso*" riferite all'avviamento.

Emerge, quindi, che a seguito della sottoscrizione del 50° Atto Attuativo, il Provveditorato ha, su richiesta del Commissario Straordinario, nominato il relativo RUP e che, pertanto, il gruppo di lavoro già precedentemente istituito dallo stesso Commissario Straordinario è pronto per riprendere i lavori di redazione del Piano intervenendo sulla bozza preliminare redatta.

Le Parti comunque sottolineano che, pur in mancanza della piena definizione del Piano, le attività di avviamento sono già in corso.

****

Prime valutazioni

La fase di avviamento successiva al completamento delle opere alle bocche di porto, giusta previsione di cui all'art. 3 dell'atto rep. n. 8658/2014-8690/2015, e come ribadito con il c.d. "Atto di completamento" non è compresa nel valore del "Sistema Mo.S.E." pari a 5.493,154 milioni di euro[11] e pertanto, deve essere autonomamente disciplinata e finanziata, con specifico atto contrattuale.

Difatti, alla luce delle precise pattuizioni contrattuali del rapporto concessorio, una volta ultimati i lavori, il concessionario è tenuto a provvedere a garantirne la gestione e la relativa manutenzione sulla base delle indicazioni del Piano di manutenzione dell'opera per il periodo necessario per mettere a punto il sistema, prima del suo trasferimento all'Autorità concedente che deve, poi, garantire la gestione a regime. Per dette attività il concedente è tenuto a procedere al rimborso dei soli costi analiticamente individuati nel Piano di Manutenzione. I contenuti della fase dell'Avviamento, ossia della fase che «*inizia con il completamento delle opere indispensabili per la messa in funzione del Mo.S.E., e si sostanzia nella "verifica funzionale dell'intero sistema", propedeutica alla sua successiva messa in esercizio a regime, mediante l'attivazione e la manutenzione ad opera del concessionario*» sono individuati dall'Atto Attuativo rep. 8690/2015, che ha assorbito l'Atto rep. 8658/2014, in cui è stato stabilito anche che, ai fini del suo finanziamento, la fase di avviamento deve essere disciplinata da un apposito Piano Operativo recante individuazione analitica dei costi (da finanziare) delle attività da svolgere, predisposto dal Concessionario d'intesa con il Provveditorato. Per la predisposizione di detto Piano era stata individuata la data del 30 aprile 2016.

A tutt'oggi, tuttavia, non esiste un atto di regolamentazione di tale attività, né si conoscono i relativi costi.

A parte l'intervenuta nomina del RUP, e la dichiarata disponibilità del gruppo di lavoro, già precedentemente istituito, a riprendere i lavori di redazione del Piano, di cui la Sezione prende positivamente atto, analogamente alla circostanza dell'esecuzione delle attività di avviamento, pur in mancanza del prescritto Piano, va osservato che, all'attualità, l'unico dato certo è contenuto nella disciplina normativa recata dall'art. 95 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazione dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 che, dopo aver istituito l'Autorità per la Laguna di Venezia, autorizza la spesa di 40 milioni di euro per

[11] Per l'attualizzazione del valore del Sistema Mo.S.E. si fa rimando alla nota n. 25 (par. 6.3.2).

ciascuno degli anni dal 2021 al 2034 per le attività di gestione e di manutenzione ordinaria e straordinaria del Mo.S.E., da coprirsi tramite indebitamento (art. 95, comma 17).

Facendo rimando, per i dettagli, al successivo paragrafo 6 dedicato agli atti sottoscritti successivamente alla data di chiusura del controllo esitato nel Referto del 2020, va qui evidenziata la inidoneità degli atti richiamati dalle Parti per il superamento della criticità in esame, non essendo gli stessi perfezionati e, quindi, giuridicamente esistenti.

Infatti, il 50° Atto Attuativo e primo atto d'avviamento (atto rep. n. 8850), volto *inter alia* a disciplinare le specifiche attività di sollevamento delle dighe mobili che il CVN sta eseguendo ed eseguirà durante la fase provvisoria, sebbene stipulato tra le parti il 1° settembre 2021, non è stato perfezionato a causa della mancanza della necessaria fideiussione, ad oggi non ancora rilasciata dagli istituti preposti al C.V.N.. Ciò ha comportato anche la mancata sottoposizione dello stesso al prescritto controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della lege n. 20 del 1994. Ne consegue che l'atto non è giuridicamente né esistente, né efficace.

Lo stesso vale per il richiamato "Regolamento rimborsi" che, a detta del C.V.N. sarebbe "*stato approvato dal provveditorato -voto favorevole n. 39 del 30.06.2021...",* che invece, a quanto consta alla Sezione, non ha concluso il suo iter procedurale. Infatti, il voto n. 39 del 30.06.2021 è del CTA (Comitato Tecnico Amministrativo) che in relazione al predetto Regolamento ha espresso il proprio parere, ritenendolo "*meritevole di approvazione*".

Non risulta agli atti della Sezione che sia intervenuta l'approvazione del Regolamento in esame da parte del Provveditorato, da effettuarsi con apposito decreto, anch'esso soggetto al controllo preventivo di legittimità.

A conferma di quanto considerato, va osservato che l'unico atto riferibile al Piano o al Regolamento, pervenuto per il prescritto controllo[12] è stato restituito al Provveditorato per la concreta impossibilità di esercizio della funzione intestata all'Ufficio magistratuale, poiché l'atto trasmesso era carente dei parametri essenziali, in quanto: mero atto negoziale privo di numero di repertorio e recante più numeri di protocollo sovrapposti e parzialmente illeggibili, firme digitali non valide, nonché carente dell'allegazione della documentazione richiamata e presupposta (voto CTA n. 39 nell'adunanza del 30/06/2021) e privo, in

[12] Protocollo nr: 38586 - del 14/10/2021 - PRVE - Provv. OO.PP. per il Triveneto - Atto di accordo tra le parti per la garanzia di un tempestivo riconoscimento economico delle attività di sollevamento delle paratoie del Sistema Mo.S.E. con modifica ed integrazione all'art. 6 dell'Atto Attuativo del 23.11.2017 n.8756 di repertorio ed al Capitolo n.4 della "*Procedura Generale per la rendicontazione delle Attività di Avviamento a rimborso*" assentito dal CTA con Voto n. 39 nell'Adunanza del 30.06.2021.

particolare, dell'Atto approvativo, di competenza del Provveditorato, oggetto principale del controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma 1, della L. n. 20/1994.

Nello specifico, si trattava di atto negoziale che sanciva l'accordo tra le parti per la garanzia di un tempestivo riconoscimento economico delle attività di sollevamento delle paratoie del Sistema Mo.S.E., recante modifiche ed integrazione all'art. 6 dell'Atto Attuativo del 23.11.2017, n.8756 di repertorio (48° Atto Attuativo della Convenzione Generale) ed al Capitolo n.4 della "*Procedura Generale per la rendicontazione delle Attività di Avviamento a rimborso*", assentito dal CTA con Voto n. 39 nell'Adunanza del 30.06.2021.

Pertanto, poiché modificativo di altro Atto Attuativo, lo stesso doveva essere approvato con decreto del Provveditorato (come già detto, oggetto principale del controllo preventivo di legittimità) e trasfuso nel 1° Atto aggiuntivo al 48° Atto attuativo. Inoltre, l'accordo era sottoscritto dal Provveditore *ad interim*, dal Commissario Liquidatore del Consorzio Venezia Nuova, dal Commissario straordinario al Mo.S.E.- soggetto ulteriore e diverso rispetto alle parti contrattuali dell'Atto attuativo rep. n. 8756 del 23/11/2017 che si voleva modificare.

A seguito dell'intervenuta restituzione dell'atto, nulla più è pervenuto all'Ufficio di controllo di legittimità della Sezione e, quindi, è evidente che l'Atto richiamato non ha terminato il prescritto iter procedurale e non si è quindi perfezionato né, tantomeno, ha acquistato efficacia (che consegue solo al superamento del vaglio di legittimità).

4 RACCOMANDAZIONI – INIZIATIVE INTRAPRESE

Si riporta di seguito quanto rappresentato dai Soggetti interessati in relazione all'adozione delle iniziative ritenute fondamentali da questa Sezione, e la cui attuazione è stata raccomandata in tempi celeri.

4.1 Sovrapposizione di competenze

Quanto, alle raccomandazioni di cui alla lett. a) del precedente par. 2.2[13]:

- il Commissario Straordinario ha rappresentato che le richieste attività sono escluse dalla propria competenza.
- Il Consorzio Venezia Nuova ha ribadito anche in questa sede che "*l'istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia, secondo le previsioni del D.L. n. 104/2020 e s.m.i., consentirà un'organica gestione delle varie tematiche e competenze afferenti il Sistema Laguna nel suo complesso, incluso il Sistema Mose*" e, nel contempo, ha sottolineato "*comunque il fatto che nel frattempo nell'ultimo periodo il Consorzio Venezia Nuova, Provveditorato e Commissario Straordinario per il Mose hanno ulteriormente incrementato gli sforzi per un proficuo coordinamento e ne è riprova la recente sottoscrizione dei già menzionati VII Atto Aggiuntivo ed il 50° Atto Attuativo*".

Per la disamina dei menzionati Atti Aggiuntivi ed Attuativi, fermo restando quanto già in precedenza osservato, si rimanda al paragrafo 6 specificamente dedicato agli atti sottoscritti tra le parti del rapporto concessorio successivamente alla chiusura dell'analisi esitata nel controllo-referto del 2020, e valutati dalla Sezione in sede di controllo preventivo di legittimità.

4.2 Complessità della disciplina contrattuale

Quanto alle raccomandazioni di cui alla lett. b) del precedente par. 2.2[14]:

---

[13] La Sezione ha raccomandato l'attivazione di misure organizzative orientate al rafforzamento ed al perfezionamento delle funzioni di vigilanza, monitoraggio e coordinamento fra i tre contesti d'intervento ("difesa ambientale", "difesa dalle mareggiate" e "difesa dalle acque alte") i quali formano un sistema unico ed integrato di opere, che non si esaurisce nella sola realizzazione ed avviamento del Mo.S.E.;

[14] Adozione di misure organizzative di rafforzamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio dei tempi di completamento delle opere del sistema Mo.S.E., incentrate sulla necessità di recuperare una "visione d'insieme" sugli ordini di priorità tra gli interventi ancora da eseguire e da ricondurre a previsioni progettuali fondate su una contabilità analitica dei lavori, gestita con criteri di intelligibilità e trasparenza, al fine di rendere palese la corrispondenza tra i lavori realizzati e le prestazioni remunerate.

– il Commissario Straordinario ha precisato che "*per quanto di competenza del Commissario Straordinario, escludendosi dunque gli aspetti connessi alla contabilità dei lavori, si richiama quanto già rappresentato al precedente punto* 3)" relativo agli adempimenti conseguenti alla eccessiva frammentazione degli interventi (vedi punto 3.3.1).
– Il Consorzio Venezia Nuova ha evidenziato che "*la predisposizione del già citato cronoprogramma generale di lavori di completamento ed avviamento del "Sistema Mose", allegato al VII Atto Aggiuntivo e redatto sulla base dei criteri di priorità e interconnessione tra gli interventi, costituisce uno strumento per il monitoraggio dei relativi tempi di attuazione*". Nel contempo ha, altresì, rappresentato che "*a partire dal Commissariamento del Consorzio Venezia Nuova (ai sensi del Decreto-legge del 24.06.2014 n. 90 art. 32 comma 1) sono stati portati di norma all'esame del Provveditorato, per la sua approvazione, progetti o perizie di variante la cui valorizzazione economica è stata basata su una computazione delle opere, lavorazioni o forniture necessarie*".

4.3 Frammentazione degli interventi – Ritardo nella realizzazione e nell'avviamento del Mo.S.E.

Oltre a quanto già detto in relazione al punto precedente, in relazione alle raccomandazioni di cui alla lett. d) del paragrafo 2.2, ossia l'avviamento di un sistema di misure organizzative idonee a superare lo stato di eccessiva frammentazione degli interventi:

– il Commissario Straordinario ha evidenziato che "*Grazie alla sottoscrizione del VII Atto Aggiuntivo, con la relativa ricognizione delle risorse finanziarie e dello stato di avanzamento degli interventi, sarà possibile programmare con maggiore coerenza gli interventi di completamento, fermo restando l'avanzato stato di realizzazione dell'opera*".
– Il C.V.N. ha fatto rimando a quanto già rappresentato in relazione alla criticità correlata.

4.4 Esecuzione contrattuale e stato di realizzazione dei lavori

Quanto, poi, al riscontro a quanto raccomandato dalla Sezione alla lett. c) [15] e alla lett. e)[16] del precedente par. 2.2:

– il Commissario straordinario, nel confermare il proprio impegno nel favorire la convergenza delle proprie iniziative con quelle di tutti i soggetti coinvolti, e ferme restando le precisazioni fornite per ciascuna delle criticità riscontrate, in relazione alle raccomandazioni di cui sub. lett. c) ha confermato che la "Procedura per la difesa dagli allagamenti nella fase provvisoria" continua ad essere applicata e, contemporaneamente, ad essere sottoposta ad aggiornamenti migliorativi in base alle risultanze della sua messa in atto; ha, poi, precisato che "*anche sulla base delle indicazioni operative fornite dall'esperto in problemi di corrosione prof. Nicolas Larchè (…) la prima attività del "piano delle manutenzioni" è costituita dall'esecuzione di ispezioni a tappeto, il cui disciplinare tecnico è già stato predisposto dal Concessionario ed è al momento sottoposto alla verifica del Provveditorato e del Commissario Straordinario*". Quanto alle raccomandazioni di cui sub. lett. e) ha specificato che, in base al proprio mandato, "*sin dalla sua nomina sta operando in tal senso, ferma restando la responsabilità delle parti del rapporto concessorio per quanto riguarda la destinazione dei finanziamenti assentiti e concessi*".

– Il C.V.N. quanto al punto *sub*. c) ha rappresentato che:

  - "*è stato costituito dal Commissario Straordinario un gruppo di lavoro per la rapida chiusura del "Piano di Avviamento". Questo, potendo* [può] *ora contare anche sull'approvazione del 50° Atto Attuativo*[17]*, che disciplina specificatamente una prima parte dell'attività di avviamento, e sul fatto che sono inoltre stati approvati dal Provveditorato il Regolamento dei rimborsi per la fase di avviamento ed alcune perizie che contemplano la gestione provvisoria (OP/624bis) e la manutenzione provvisoria (AVV 01-02-03-04) del sistema*.

[15] Convergenza delle iniziative di competenza di tutti i Soggetti coinvolti verso la soluzione delle questioni di rilevanza strategica per la definizione delle opere a completamento del sistema Mo.S.E., per l'efficiente ed economica utilizzazione del sistema delle dighe mobili nelle more del completamento degli interventi mancanti, nonché per l'accertamento e l'eliminazione dei vizi progettuali e/o esecutivi (approvazione del piano di avviamento; perfezionamento della procedura per la difesa degli allagamenti nella fase provvisoria; approvazione del piano delle manutenzioni; collocazione logistica della linea di manutenzione pesante; piano di completamento delle opere non ancora ultimate).

[16] Adozione di misure organizzative di rafforzamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio al fine di pervenire al completamento degli interventi nel più breve tempo possibile e, comunque, non oltre i termini contrattualmente previsti, con il richiamo all'attenzione delle Parti del rapporto concessorio, ognuna per quanto di propria competenza, sulla necessità di salvaguardare e/o ripristinare i corretti vincoli di destinazione dei finanziamenti assentiti e concessi, nel rispetto dei basilari principi di contabilità pubblica

[17] Del 50° Atto Attuativo si parlerà in seguito. Va qui evidenziato che detto Atto non è a tutt'oggi giuridicamente esistente.

- *La "Procedura per la difesa degli allagamenti nella fase provvisoria" è stata sviluppata sulla base del lavoro congiunto di uno specifico Tavolo Tecnico, composto dai principali Enti competenti e Stakeholders, e tutt'ora attivo ed operante, che ha consentito l'approvazione di una prima versione di dette procedure (approvato con DP n. 778 del 02.10.2020 e determina del C.S. n. 25 del 30.09.2020) e il loro costante affinamento anche sulla base delle esperienze via via maturate sul campo nel corso dei sollevamenti del sistema Mose, in condizioni di "acqua alta", svoltisi a partire dall'ottobre del 2020. L'ultima versione della "procedura per la difesa dagli allagamenti nella fase provvisoria -REV.19" è quella approvata dal Provveditorato con DP n. 622 del 08.09.2021 e dal C.S. con determina n. 4 del 04.03.2021, Tale versione è comunque fatta oggetto di costante verifica e sono contemplate eventuali ulteriori affinamenti e revisioni nell'ambito del citato Tavolo Tecnico.*
- *Per i principali elementi del "Sistema Mose" da sottoporre a manutenzione sono stati già redatti i relativi progetti/perizie di manutenzione ed avviate le relative attività:*
  a. *Manutenzione delle opere civili e impiantistiche (fino ad oggi completate) delle barriere: "Aggiornamento del piano di manutenzione – Bocca di porto Lido Treporti-San Nicolò – Malamocco – Chioggia (opere civili e impiantistiche). Attività di manutenzione per 12 mesi (AVV.01-02-03-04)".*
  b. *Manutenzione straordinaria dei mezzi speciali: "Mezzi per la sostituzione delle paratoie. Attività di manutenzione e avviamento del jack-up (OP492/2)" e "Attività di gestione dei mazzi navali, oneri di gestione e manutenzione del jack-up e cavalletta durante le fasi non operative per il triennio 2019-2021 (AVV.05)".*
  c. *Manutenzione delle paratoie: "Progetto manutenzione delle paratoie di Treporti".*
  d. *Per la manutenzione delle paratoie delle barriere di San Nicolò, Malamocco e Chioggia è stata bandita dal provveditorato una specifica gara il cui iter al momento risulta sospeso.*

Quanto alla linea di manutenzione, il C.V.N. ha specificato che, allo stato attuale, l'Amministrazione Concedente ed il Commissario Straordinario hanno dato indicazione di non procedere alla sua realizzazione poiché in questa fase hanno preferito "*privilegiare l'affidamento mediante gara di evidenza pubblica delle operazioni di manutenzione ad operatori economici caratterizzati da idonea e specifica capacità tecnico-operativa. Le operazioni di manutenzione saranno quindi operate presso gli stabilimenti di detti soggetti*".

In ultimo, il C.V.N. ha evidenziato che la programmazione finale delle opere è stata definita contestualmente alla delibera CIPESS n. 39/2021 e al VII Atto Aggiuntivo alla Convenzione

Generale. Quanto alla "Control Room" si rinvia a quanto evidenziato al precedente paragrafo 3.4.2.

Anche in relazione alle raccomandazioni di cui *sub*. lett. e), il C.V.N. richiama la delibera CIPESS n. 39/2021 e il VII Atto Aggiuntivo precisando che gli stessi "*hanno proprio la finalità di individuare il piano esigenziale degli interventi a finire, a valere sul complesso dei finanziamenti assegnati di cui il CIPESS ha effettuato la ricognizione, con le tempistiche delineate nel cronoprogramma allegata alla Delibera stessa e al 7° atto. I termini contrattualmente previsti sono stati quindi rimodulati dalla delibera CIPESS e dal 7° atto aggiuntivo; il nuovo cronoprogramma è stato determinato al fine di poter giungere al compiuto completamento dell'opera, al suo avviamento e alla sua consegna alla istituenda Autorità per la Laguna di Venezia (…). Nei nuovi termini temporali definiti dal cronoprogramma, con il 7° atto aggiuntivo verranno definitivamente individuati tutti gli interventi necessari per la conclusione dell'opera*".

A tal proposito, il C.V.N. ha sottolineato, però, che tali termini sono condizionati alla effettiva messa a disposizione dei 538 milioni di euro di cui alla menzionata Delibera CIPESS. Inoltre, ha rappresentato che in funzione del nuovo cronoprogramma dovranno essere riviste le date di scadenza dei singoli Atti Attuativi, che dovranno essere differite in relazione al nuovo termine individuato per l'ultimazione dell'opera.

In ultimo, quanto al rispetto dei vincoli di destinazione dei finanziamenti assentiti, il C.V.N., nel confermare che le varie linee di finanziamento hanno dato origine a singoli, distinti Atti Attuativi della Convenzione Generale, ha trasmesso una tabella ostensiva del riepilogo delle risorse contrattualizzate per il Sistema Mo.S.E., a riprova del fatto che gli stanziamenti concessi hanno dato origine a singoli Atti Attuativi che, nel tempo, hanno recepito rimodulazioni (in più o in meno) dei finanziamenti stessi mediante Atti Aggiuntivi agli Atti Attuativi.

4.5 Altri adempimenti

Infine, per quanto concerne le raccomandazioni formulate dalla Sezione ai punti f)[18] e g)[19] del precedente paragrafo 2.2, le Parti hanno sostanzialmente fatto rinvio a quanto già

[18] Accelerazione dei tempi di progettazione e d'esecuzione degli interventi mancanti per il completamento delle opere comprese nel "Piano Europa".

[19] Perfezionamento del sistema di rilevazione e di accertamento dei vizi progettuali e/o esecutivi dei lavori e delle difformità delle opere e l'adozione delle misure organizzative e gestionali necessarie al riordino ed alla risistemazione della contabilità dei lavori, nelle parti correlate ai vizi ed ai difetti costruttivi ed esecutivi ed ai rapporti contenziosi, al fine

rappresentato in relazione alle azioni correttive intraprese/da intraprendere a fronte delle accertate criticità.

In particolare, il Commissario Straordinario per il completamento del sistema Mo.S.E. ha ribadito, quanto ai vizi e difformità, che "*l'accertamento delle responsabilità in merito a vizi, difetti e difformità e la connessa contabilità sono di competenza delle Parti del rapporto concessorio, fatto salvo per quanto potrà ulteriormente emergere in sede di collaudo integrato prestazionale*".

Il Consorzio Venezia Nuova, a sua volta, quanto alle raccomandazioni sul Piano Europa ha rimarcato la necessità "*di un rapido superamento delle problematiche legate alle formalizzazione del nuovo protocollo sedimenti ed al contenimento dei tempi dell'iter legato all'approvazione del necessario aggiornamento del Piano stesso*".

di recuperare la trasparenza finanziaria necessaria a garantire la correttezza, la lealtà e la buona fede nei comportamenti di esecuzione contrattuale in favore dell'Amministrazione committente e nell'adempimento dei pagamenti effettivamente dovuti nei confronti delle PMI consorziate.

5 IL SISTEMA MO.S.E. E GLI ALTRI INTERVENTI: I COSTI DELL'EMERGENZA ALLUVIONALE DEL 12 NOVEMBRE 2019

Premesso che per la gestione dell'emergenza alluvionale determinata dagli eccezionali eventi meteorologici occorsi dal giorno 12 novembre 2019 nel territorio del Comune di Venezia, con OCDPC n. 616/2019 il Sindaco di Venezia è stato nominato un Commissario delegato per le attività della Protezione Civile, la Sezione osserva che con nota del 30 dicembre 2021, il Coordinatore della Struttura Commissariale ha comunicato che in data 14 novembre 2021 si è conclusa la gestione Commissariale e che, quindi, "*in virtù della disciplina governativa è oggi vigente la gestione ordinaria ex art. 27 del d.lgs. n. 1/2028, con delega al Comune di Venezia*".

Precisato, quindi, che il Commissario Delegato non ha mai esercitato nessuna funzione relativa alle opere del Mo.S.E., è stata rappresentata l'iniziativa intrapresa dall'Amministrazione comunale di Venezia al fine di rendere stabile ed organica la collaborazione tra i vari organismi competenti per la rilevazione delle maree operanti sul territorio, già riportata nei precedenti paragrafi 3.1.4 e 3.1.5.

****

Prime valutazioni

Preso atto positivamente dell'intervenuta conclusione della gestione Commissariale e delle proficue attività di collaborazione istituzionale intraprese dal Comune di Venezia di cui si è già detto in precedenza, la Sezione ritiene necessario rimarcare ancora una volta come il complesso e dettagliato progetto di salvaguardia comprenda un sistema integrato di opere che contempla tre contesti d'intervento rappresentati, rispettivamente, dalla difesa ambientale (messa in sicurezza di rive inquinate, miglioramento della qualità delle acque e dei sedimenti, protezione e ricostruzione di strutture e habitat delle zone umide), dalla difesa dalle mareggiate (ricostruzione di 45 km di litorali e di 11 km di moli foranei), e dalla difesa dalle acque alte (protezione degli abitati lagunari ed interventi sulle bocche di porto per la regolazione dei flussi di marea- sistema Mo.S.E.).

I tre ambiti di intervento, collegati strutturalmente tra di loro, **richiedono una visione globale delle relazioni sistematiche, reciproche ed inscindibili, tra le attività di salvaguardia della laguna ed il sistema delle attività di realizzazione, avviamento e gestione del Mo.S.E.**

L'attuazione di una linea di intervento in assenza dell'attuazione anche dell'altra renderebbe inevitabilmente parziale e poco efficace l'azione di Salvaguardia.

Proprio in considerazione del fatto che l'intera Area lagunare si caratterizza per le complesse interdipendenze tra l'ambiente naturale e quello costruito, il mantenimento dell'equilibrio fra dette interdipendenze, che si pone quale condizione *sine qua non* della salvaguardia dell'intera Area, impone il perseguimento delle azioni volte alla sua tutela attraverso un'ottica di sistema e un costante ed efficace processo di condivisione e di coordinamento delle azioni medesime, con processi di sintesi e proposte partecipate e condivise tra tutti i Soggetti/Autorità a vario titolo coinvolti, nonché una definizione certa e chiara di procedure, regole, programmi ed opere da realizzare, puntualmente individuate e definite sia in termini finanziari che tecnico/progettuali.

La situazione di emergenza creatasi nel novembre del 2019 ha evidenziato come una serie di interventi di difesa della Città dalle acque alte siano improrogabili e direttamente ricollegabili alla realizzazione del Sistema MO.S.E..

Trattasi, in particolare, di:

- una serie di **interventi di rialzo delle rive**, mediante muro di protezione, in particolare a Pellestrina lato Laguna, Sant'Erasmo, Burano, Murano e nel Centro Storico Venezia a Castello, Cannaregio e Giudecca. Per alcune zone, ad esempio Castello, va unita la realizzazione di sistemi per impedire la filtrazione dell'acqua dal sottosuolo e il rigurgito dai tombini;
- definitivo **completamento della rete fognaria nelle isole di Pellestrina e Sant'Erasmo**, con l'installazione di un sistema di pompe adeguato alle dimensioni delle isole stesse;
- della **completa attuazione del "*Piano Morfologico della Laguna*",** che avrebbe dovuto disciplinare la ricalibratura dei canali lagunari, l'impiego dei sedimenti per la ricostruzione di velme e barene, la protezione delle barene in erosione, la rinaturalizzazione di aree lagunari bonificate, come nel caso delle casse di colmata, il sovralzo dei fondali per ridurre il moto ondoso e il loro consolidamento attraverso il trapianto di fanerogame. Il programma avrebbe dovuto occuparsi anche dei lavori per il ripristino delle sponde delle 12 isole minori, per arrestarne il processo di erosione e di degrado, soprattutto attraverso interventi di risanamento e stabilizzazione degli argini.

A cagione di ciò, **la Sezione ha sollecitato l'adozione di misure organizzative comprendenti non solo il completamento e la messa in esercizio del Mo.S.E., ma anche il**

corretto e puntuale espletamento di tutti gli interventi inclusi nelle attività di salvaguardia lagunare. Sollecitazione che si ritiene opportuno ribadire ancora una volta.

6 GLI ATTI SUCCESSIVI DI RILEVANZA: IL VII ATTO AGGIUNTIVO E L'ATTO TRANSATTIVO E RICOGNITIVO

Tra gli atti adottati successivamente alla chiusura del controllo-referto del 2020, e alla istruttoria di questa Sezione ai fini della verifica delle misure consequenziali, assumono particolare rilevanza il Settimo Atto Aggiuntivo rep. n. 8862 del 24 gennaio 2022 alla Convenzione Generale rep. n. 7191/1991, e l'Atto Transattivo e ricognitivo rep. n. 2028 del 31 gennaio 2022, approvati, rispettivamente, con decreto del Provveditore Interregionale alle Opere Pubbliche del Triveneto n. 8 del 24 gennaio 2022 e n. 44 del 1° febbraio 2022, cui i Soggetti interloquiti hanno più volte fatto riferimento.

Per mera completezza, al solo fine della compiuta rappresentazione degli Atti stipulati tra le Parti del rapporto concessorio successivamente alla chiusura del controllo – referto di cui si discute, si richiamano le deliberazioni adottate dalla Sezione n. 12/2021/PREV e n. 28/2021/PREV. Con la prima è stato dichiarato il non luogo a provvedere in relazione al D.P. n. 733 del 17 settembre 2020, approvativo dell'Atto aggiuntivo rep. n. 8816 del 09.07.2020 all'Atto Attuativo rep. 8492/2011 del 30.03.2011 alla Convenzione n. 7191/91 e relativi atti aggiuntivi (in pratica: il secondo Atto Aggiuntivo al 37° Atto Attuativo) per intervenuto ritiro dell'Atto, da parte del provveditorato, in sede di Adunanza di deferimento. L'Atto rientrava tra quelli inerenti al Sistema Mo.S.E. ed era stato deferito alla valutazione collegiale in quanto affetto da plurimi profili di illegittimità, sia di carattere procedimentale che sostanziale.

Con la seconda (del. n. 28/2021) è stato ricusato il visto di legittimità per il D.P. n.860/RD del 23 ottobre 2020 approvativo dell'Atto aggiuntivo rep. n. 8811 del 25.06.2020 all'Atto Attuativo rep. 7962/2002 del 24.10.2002 alla Convenzione n. 7191/91 e relativi atti aggiuntivi (in pratica: il terzo Atto Aggiuntivo al diciottesimo Atto Attuativo).

L'Atto contemplava interventi del Piano generale per la Salvaguardia, tra cui anche il completamento del progetto di difesa dell'insula di S. Marco, indagine e prima fase delle lavorazioni, ed era stato anch'esso deferito alla valutazione collegiale in quanto affetto da plurimi profili di illegittimità sia di carattere procedimentale che sostanziale, analoghi a quelli già riscontrati per l'Atto oggetto della deliberazione n. 12/2021, nonché per il difetto di copertura finanziaria.

Nel corso del 2021 l'Ufficio di controllo della Sezione ha restituito al Provveditorato l'Atto nr. 38586 del 14/10/2021, avente ad oggetto "*l'accordo tra le parti per la garanzia di un tempestivo riconoscimento economico delle attività di sollevamento delle paratoie del Sistema Mo.S.E. con modifica ed integrazione all'art. 6 dell'Atto Attuativo del 23.11.2017 n.8756 di repertorio ed al Capitolo n.4 della "Procedura Generale per la rendicontazione delle Attività di Avviamento a rimborso" assentito dal CTA con Voto n. 39 nell'Adunanza del 30.06.2021*" di cui si è già detto al precedente par. 3.5.4, al quale si rimanda per una più analitica descrizione.

Il provvedimento, come già osservato, è stato restituito privo di visto e registrazione in quanto privo dei parametri essenziali per il compiuto esercizio della funzione di controllo intestata a questo Ufficio e, pertanto, non ha acquistato efficacia.

A seguito dell'intervenuta restituzione dell'atto, nulla più è pervenuto all'Ufficio di controllo di legittimità della Sezione; allo stato non si ha, dunque, contezza di altri provvedimenti adottati a tali fini che, si ricorda, in quanto impattanti su altri Atti Aggiuntivi e/o Attuativi, per poter essere efficaci e, quindi, incidere nel mondo esterno, necessitano di decreti approvativi e devono superare il vaglio di legittimità di questo Organo Magistratuale.

Al riguardo, va ribadito che il controllo preventivo di legittimità non attiene né all'esistenza né alla formazione dell'atto amministrativo, il quale si sottopone ad esso già completo e, quindi, astrattamente valido ma incapace di produrre i suoi effetti fino a quando non venga ammesso a visto e conseguente registrazione. Il visto, infatti, pur non essendo un elemento costitutivo del provvedimento in quanto elemento autonomo il cui effetto rende efficace l'atto, investe la fase procedimentale integrativa dell'efficacia, necessaria affinché l'atto, ancorché esistente e valido, produca i suoi effetti. Ne consegue che, in considerazione della natura necessaria del controllo preventivo, l'atto non può essere posto in esecuzione prima che si concluda il procedimento di controllo, poiché manca del requisito dell'efficacia: ragion per cui coloro che gli dessero esecuzione prima dell'apposizione del visto, o in caso di mancata registrazione, ne assumono personalmente ogni responsabilità inerente e conseguente.

6.1 Necessarie precisazioni di carattere generale

Si premette che, rispetto al Controllo sulla gestione - che non incide sull'efficacia giuridica dei singoli atti, né assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari ma,

come precisa l'art. 3, sesto comma, della Legge n. 20/1994, consta di relazioni (referti), che vengono inviate tanto agli organi che assumono le decisioni politiche concernenti gli obiettivi e le prescrizioni da imporre all'amministrazione, quanto alle stesse amministrazioni interessate, al fine di agevolare l'adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati -, il Controllo preventivo di legittimità offre uno spettro di valutazione diverso, e comunque, più ristretto.

Infatti, la funzione svolta dalla Corte dei conti in tale ambito è quella di garantire la legalità degli atti sottoposti a controllo, e si risolve nel valutare la conformità degli stessi alle norme del diritto oggettivo, con esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico, trattandosi di controllo esterno, neutrale, volto unicamente a garantire, come detto, la legalità degli atti sindacati e, dunque, di un controllo preordinato a tutela del diritto oggettivo. Procedendo al controllo di legittimità, quindi, la Corte dei conti applica le norme di legge da cui gli atti sono disciplinati, ammettendoli al visto e registrazione soltanto se ad esse conformi. Ne consegue che mentre nel controllo di legittimità, la Corte dei conti è chiamata a verificare, con una valutazione *ex ante*, la conformità di determinati atti della pubblica amministrazione rispetto alle previsioni legislative e di bilancio, tenendo conto anche degli obiettivi prefissati dal legislatore, nel controllo sulla gestione, invece, la Corte accerta "*la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa*" (art.3, comma 4, L. n. 20/1994). Tuttavia, l'uno non esclude l'altro ed il secondo non ha effetti sul primo, nel senso che non può mettere in discussione (cioè: riesaminare) le pronunce di legittimità/illegittimità degli atti intervenute nel segmento di attività oggetto del controllo-referto.

Quanto, poi, alla portata del giudizio di legittimità, rimarcato che il controllo si svolge sul piano della mera legalità, i cui effetti procedimentali si esauriscono nei rapporti con l'Amministrazione controllata, senza alcuna diretta incisione su posizioni soggettive, va ulteriormente precisato che detto giudizio investe solo ed esclusivamente l'atto oggetto dell'analisi di legittimità, restando nella esclusiva responsabilità dell'Amministrazione i comportamenti adottati in relazione al medesimo.

Ciò, sostanzialmente significa che non compete alla Sezione sindacare il merito delle scelte effettuate dall'Amministrazione - cui spetta in via esclusiva la ponderazione degli interessi

e la determinazione delle soluzioni da adottare con assunzione delle correlate responsabilità- ma solo accertare se le scelte effettuate siano conformi a legge. In tale ambito, anche gli atti presupposti possono essere sottoposti ad analisi congiunta con i provvedimenti conseguenti, nei limiti, tuttavia, in cui gli stessi costituiscano momento di una procedura complessa, a formazione progressiva, ed il loro esame sia necessario per la valutazione della legittimità dell'atto finale che ne richiama i contenuti (come nel caso della ben nota sequela degli Atti Aggiuntivi alla Convenzione Generale 7191/1991, Attuativi di quest'ultima e Aggiuntivi agli Atti attuativi).

6.2 Il Settimo Atto Aggiuntivo

6.2.1 L'Atto rep. n. 8851 del 01.09.2021 – Ritirato a seguito di rilievo formale

In data 19 novembre 2021 è stato sottoposto al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3, comma 1, della L. n. 20 del 1994, il Decreto n. 840 del 17 novembre 2021 di approvazione del VII Atto Aggiuntivo, rep n. 8851 del 1° settembre 2021, alla Convenzione Generale n. 7191/1991.

L'Atto aveva per oggetto la ricognizione delle risorse; l'aggiornamento del cronoprogramma per gli interventi relativi al Sistema Elettromeccanico Mo.S.E., rinviando a uno o più futuri atti l'aggiornamento e la revisione dei tempi di esecuzione degli ulteriori interventi del medesimo Sistema; la regolamentazione delle attività di gestione e manutenzione provvisoria (fase di avviamento) antecedenti alla consegna dell'opera all'Autorità per la Laguna di Venezia o al diverso ente eventualmente designato, nonché il parziale aggiornamento di alcune previsioni della convenzione generale rep. n. 7191/1991 e dei successivi atti aggiuntivi. Lo stesso è stato destinatario di corposo rilievo formale in relazione ai profili di illegittimità e/o carenze documentali, come di seguito sintetizzati, per i quali si chiedeva al Provveditorato di fornire ogni utile informazione e/o chiarimento.

1) Carenza assoluta di motivazione in relazione:

- al lungo lasso di tempo intercorso tra la stipula dell'Atto aggiuntivo (01.09.2021) e la sua approvazione (16.11.2021);
- all'iter logico giuridico che aveva indotto l'Amministrazione a stipulare l'Atto aggiuntivo in assenza della necessaria autorizzazione di legge da parte del Tribunale di Venezia (procedura di concordato preventivo del C.V.N.), visto che l'istanza di autorizzazione al menzionato Tribunale era stata presentata dal Consorzio Venezia

Nuova in data 27 settembre 2021 e, pertanto, successivamente alla sottoscrizione da parte del menzionato CVN dell'Atto aggiuntivo: circostanza confermata nei "Considerato" dell'Atto approvativo, in cui si faceva riferimento al provvedimento autorizzatorio "ora per allora" del Tribunale, del 6 ottobre 2021, "trasmesso dal Concessionario in data 12 ottobre 2021", e si affermava che "con tale autorizzazione l'atto diventava efficace per il Consorzio Venezia Nuova";

- ai presupposti giuridici di riferimento in relazione alla novazione soggettiva del rapporto concessorio posto che, rispetto alla Convenzione generale rep. n. 7191/1991 e successivi Atti aggiuntivi, il Settimo Atto aggiuntivo era stato sottoscritto anche, e per la prima volta, dal Commissario Straordinario per il Mo.S.E., soggetto nuovo e diverso rispetto alle parti del rapporto concessorio;
- alla sequenza cronologica degli atti, posto che veniva menzionato il 50° Atto Attuativo ma non vi era menzione alcuna sul 49° Atto Attuativo che, tra l'altro, non risultava essere pervenuto alla Sezione per le prescritte valutazioni di legge. A tal proposito, è stato ricordato che tutti i provvedimenti del rapporto concessorio si collocano nell'ambito di una sequenza di atti diretti a disciplinare il complesso ed articolato rapporto tra Provveditorato (ex Magistrato alle Acque) e Consorzio Concessionario (CVN), caratterizzato dall'essere un rapporto continuativo e di durata, sicché gli stessi non possono essere valutati in maniera atomistica, giacché tra loro funzionalmente connessi. Inoltre, detta sequenza deve necessariamente essere ordinata pena la non intellegibilità del rapporto contrattuale tra le parti, la impossibilità di ricostruire il flusso dei finanziamenti, dei correlati interventi, e la verifica del rispetto del vincolo di destinazione.

2) Incongruenze procedimentali e carenza dei parametri fondamentali di riscontro di legittimità dell'Atto, così riassumibili:

- rimando per *relationem*, in più parti del VII Atto Aggiuntivo[20], ad aspetti essenziali di un atto attuativo, il 50°, non perfezionato e sottoposto al vaglio di legittimità. A tal

[20] Al punto 22 dei "Considerato" del settimo Atto aggiuntivo (pag. 8) si affermava che "*contestualmente viene sottoscritto in data odierna il 50° atto attuativo e primo atto d'avviamento (atto rep. n. 8850), volto inter alia a disciplinare le specifiche attività di sollevamento delle dighe mobili che il CVN sta eseguendo ed eseguirà durante la fase provvisoria*" ed al successivo punto 23 che "*fermo quanto previsto nel 50° atto attuativo, occorre disciplinare le attività connesse alla gestione e alla manutenzione temporanea (fase di avviamento) che precederanno la consegna dell'opera all'Autorità per la Laguna di Venezia o al diverso ente eventualmente designato*". Il 50° atto attuativo veniva in seguito richiamato al punto 9.2 dell'art. 9 "*gestione e manutenzione provvisoria (fase di avviamento)*" in cui si affermava che <*È attualmente in corso di predisposizione da parte del Consorzio Venezia Nuova il Piano di Avviamento soggetto ad approvazione dell'Amministrazione concedente, che recherà la completa descrizione delle attività ricadenti nella Fase di Avviamento e regolamenterà in modo unitario – anche in attuazione del 50° atto attuativo Rep. N. 8850 del 1 settembre*

proposito è stato rilevato che l'incongruenza procedimentale, in specie, risultava aggravata dalla circostanza che l'Atto richiamato e presupposto, qualora perfezionato, sarebbe stato soggetto al vaglio preventivo di legittimità della Corte dei conti senza alcuna certezza sull'esito del controllo medesimo e, dunque, sull'acquisizione di stabilità giuridica e definitività del suo contenuto. Mancavano, quindi, i parametri fondamentali di riscontro di legittimità dell'Atto;

- il menzionato Atto attuativo risultava stipulato tra le parti il 1° settembre 2021, contestualmente al VII Atto aggiuntivo, nonostante la mancata presentazione, da parte del CVN, della necessaria fidejussione: circostanza confermata dal provveditorato nella nota di trasmissione dell' Atto Aggiuntivo in esame in cui veniva affermato che: <*il "50° Atto attuativo e primo atto d'avviamento" richiamato nel "Settimo Atto aggiuntivo" non è stato allegato, in quanto il suo perfezionamento è sottoposto alla presentazione da parte del Consorzio Venezia Nuova della necessaria fideiussione, ad oggi non ancora rilasciata dagli istituti preposti. Verrà trasmesso non appena sarà conclusa la garanzia fideiussoria*>;
- il 50° Atto Attuativo era stato sottoscritto in carenza dell'autorizzazione del Tribunale di Venezia, sia preventiva che successiva, posto che la menzionata autorizzazione "ora per allora" ineriva solo al VII Atto aggiuntivo.

3) Incompetenza relativa sia del soggetto sottoscrittore dell'Atto Aggiuntivo che del Soggetto sottoscrittore dell'Atto Approvativo:

- nel VII Atto Aggiuntivo il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (subentrato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) era rappresentato dal Dirigente dell'Ufficio Salvaguardia in forza dei poteri allo stesso conferiti con decreto del 2018 i cui effetti, tuttavia, si erano esauriti alla data dell'11 luglio 2021; nel mentre, il nuovo decreto di conferimento delle stesse funzioni, alla data del 1° settembre 2021 (data della stipula dell'Atto) era privo di efficacia in quanto atto soggetto per legge al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, alla quale era pervenuto solo il 4 ottobre 2021, quindi in data di molto successiva, ed era ancora *sub judice*. Circostanza, peraltro, ben nota all'Amministrazione che, con nota del 12 novembre 2021 (prot. n. 12988) a firma del Capo Dipartimento per le Opere Pubbliche, le

2021 e comunque nel rispetto dei contenuti dello studio B.7.20-2^ fase Rapporto finale RDT12 "Attività di avviamento alla gestione del Mose – Piano operativo" – le attività di avviamento, incluse quelle già disciplinate all'interno del 50° atto attuativo">. Il medesimo Atto veniva richiamato ancora al successivo punto 9.3 in cui si affermava che lo stesso "*reca la disciplina delle attività della Fase di Avviamento di cui alle lett. a) e b) che precedono*".

Politiche Abitative e Urbane, le Infrastrutture Idriche e le Risorse Umane e Strumentali, aveva ratificato l'attività posta in essere dal predetto Dirigente "*in qualità di funzionario di fatto, nel periodo successivo al 12.07.2021 in continuità con il precedente incarico n. 571 del 16.07.2018*". Per completezza, si rappresenta che l'atto di conferimento dell'incarico di che trattasi non ha superato il vaglio di legittimità ed è stato ricusato con deliberazione n. 4/2022/PREV. L'incarico è stato poi conferito al medesimo Dirigente dal MIMS – Provveditorato Interregionale per il Trivento – con decreto del 31.01.2022, ma *ex novo* ed in conformità alle prescrizioni di legge;

- l'incarico all'Ufficio contratti per la predisposizione del VII Atto Aggiuntivo e la cura della conseguente stipula era stato conferito il 1° settembre 2021 (nota prot. n. 32435), stesso giorno della stipula, dal Provveditore *ad interim* la cui nomina non era ancora efficace in quanto anch'essa *sub judice*;
- alla data del 16 novembre 2021, in cui era stato adottato l'Atto approvativo del VII Atto aggiuntivo dal Provveditore *ad interim*, la nomina di quest'ultimo non aveva ancora acquisito efficacia giuridica in quanto il relativo DPCM (emesso il 5 novembre) era al vaglio di legittimità da parte della competente Sezione centrale della Corte dei conti. Lo stesso Provveditore *ad interim*, con nota del 1° dicembre 2021 (prot. n. 44960), aveva notiziato questa Corte dell'intervenuta ammissione al visto e conseguente registrazione del provvedimento di nomina in data 28 novembre 2021. Di tale circostanza, e delle motivazioni che avevano portato alla firma dell'Atto antecedentemente all'esito della valutazione della Sezione di controllo preventivo, non vi era alcuna menzione nell'Atto adottato.

4) Altre carenze e/o incongruenze

Dall'analisi dell'Atto emergevano ulteriori incongruenze e carenze così sintetizzabili:

- all'art. 7 dell'Atto aggiuntivo veniva stabilito che l'efficacia dell'Atto era sospensivamente condizionata alla presa d'atto e/o autorizzazione del Tribunale di Venezia, ma veniva omessa l'analoga disposizione in relazione al superamento del vaglio di legittimità di questa Corte;
- all'art. 6 dell'Atto aggiuntivo, punto 6.1, mancava ogni riferimento ai punti 6 e 7 del deliberato CIPESS n. 39/2021, che disponevano in modo puntuale in relazione alla copertura finanziaria delle eventuali maggiori esigenze connesse al completamento ed alla messa in esercizio del Mo.S.E. e prevedevano eventuali rimodulazioni;

mancava, altresì, il richiamo al successivo punto 8, che stabiliva la competenza del Comitato, su proposta del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, a disporre le eventuali rimodulazioni di cui ai menzionati punti 6 e 7;

- all'art. 10, punto 10.3, dell'Atto aggiuntivo veniva stabilito che il corrispettivo dovuto al CVN (12% dell'importo dei lavori, degli studi, delle attività del Servizio Informativo e del Centro Operativo) sarebbe stato versato con adozione del criterio contabile[21] dell'anticipata contabilizzazione dei ricavi relativi al compenso, diverso da quello prescritto nella Convenzione generale all'art. 11, comma 1, lett. e)[22] e all'art. 13, comma 7[23] e in difformità all'obbligo di accantonamento ex art. 32, comma 7, d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114[24], sino all'esito dei giudizi in sede penale; il decreto n. 21107 del 22 gennaio 2016, in attuazione del disposto richiamato, aveva imposto agli amministratori straordinari l'accantonamento in un apposito fondo degli utili complessivamente conseguiti in esecuzione della Convenzione generale e dei suoi successivi atti aggiuntivi e attuativi, ricomprendendo in essi anche gli utili facenti capo alle imprese consorziate, la cui legittimità è stata confermata dal Consiglio di Stato all'esito dei vari contenziosi instaurati sul punto;
- all'art. 10, punto 10.4, si faceva rimando al "*Regolamento rimborsi approvato dal CTA con voto 39 del 30 giugno 2021*", di cui si è già detto;
- diversamente da quanto riportato dalla delibera CIPESS 39/2021 che riprogrammava l'intero importo di euro 538.421.225,00 (allegato 1 "*Interventi finanziati*" e allegato 2 "*Cronoprogramma degli interventi*" alla delibera, di cui costituiscono parte integrante), con l'Atto aggiuntivo veniva riconosciuta la richiesta del Commissario Straordinario

---

[21] Mediante acconti ripartiti come segue: a) l'80% del 12%, calcolato sull'importo complessivo presunto dei lavori oggetto di un determinato atto attuativo, al momento della registrazione dell'atto attuativo in questione; b) il 20% del 12%, calcolato sull'importo dei lavori oggetto di consegna, al momento della consegna dei lavori da parte del Provveditorato Interregionale. L'erogazione dell'importo era subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa in favore dell'Amministrazione concedente pari al 100% alla somma da erogare in favore del Concessionario.

[22] In base al quale gli oneri propri della funzione del Concessionario pari al 12% sono da calcolarsi "*sui corrispettivi consuntivi delle prestazioni di cui alle lett. a) e d), ivi compresi i compensi prescrizionali*".

[23] In base al quale i compensi sono liquidati "*dall'Amministrazione, a titolo di acconto, nel corso dei lavori, mediante erogazione delle somme risultanti dagli stati di avanzamento, redatti dal Direttore dei Lavori e vistati dal Concessionario (…) con scadenza trimestrale sulla base dei certificati di pagamento (…). La percentuale fissata per gli oneri del Concessionario a norma del precedente art. 11 lett. e) sarà corrisposta contestualmente a tutti i pagamenti in relazione ai quali dovrà essere applicata. (…)*".

[24] Stabilisce che, sino all'esito dei giudizi in sede penale, di cui al decreto n. 21107 del 22 gennaio 2016 gli amministratori straordinari devono accantonare in un apposito fondo gli utili complessivamente conseguiti in esecuzione della Convenzione generale e dei suoi successivi atti aggiuntivi e attuativi, ricomprendendo in essi anche gli utili facenti capo alle imprese consorziate.

di accantonamento nella misura del 20% del totale delle somme stanziate mentre, contestualmente, nel cronoprogramma (All. D all'Atto) veniva contemplato l'intero importo (euro 464.921.228,14 per interventi da approvare; euro 40.500.000,00 per interventi esaminati dal CTA e da avviare; euro 33.000.000,00 per interventi in corso; Totale euro 538.421.228,14);

- non risultava adempiuto il punto 12 della delibera CIPESS n. 39/2021 che disponeva la fusione di tutti i CUP associati alle diverse tranches di finanziamento dell'intero sistema Mo.S.E. nel CUP principale D51B02000050001.

In esito al rilievo formale inoltrato dall'Ufficio di controllo, il Provveditorato ha provveduto al ritiro dell'Atto.

6.2.2 L'Atto rep. n. 8862 del 24.01.2022 – Attuale VII Atto Aggiuntivo

L'atto rep. n. 8862 del 24 gennaio 2022, Atto Aggiuntivo (il VII nella sequenza cronologica) alla Convenzione Generale rep. n. 7191/1991, è stato approvato con Decreto n. 8 del 24 gennaio 2022 ed è stato registrato dall'Ufficio di controllo della Sezione con la formula della "registrazione con osservazioni" e, quindi, con precisazioni e moniti per la fase esecutiva, come già rappresentato nel precedente paragrafo 3.2.4.

Il VII Atto Aggiuntivo alla Convenzione Generale del 1991 è stato, infatti, riformulato con il recepimento delle osservazioni formulate dall'Ufficio di controllo e corredato della integrazione documentale necessaria, quindi emendato dei vizi ascritti all'Atto ritirato.

L'Atto Aggiuntivo attualmente valido ed efficace, intercorrente tra le Parti del rapporto concessorio, contempla la sottoscrizione del Commissario straordinario solo come "presa d'atto" (non concretizza, quindi, l'ipotesi della novazione soggettiva del rapporto concessorio) in considerazione, come già osservato in precedenza (par. 3.3.3), delle funzioni allo stesso attribuite in relazione alle fasi di prosecuzione dei lavori volti al completamento del Mo.S.E.

L'Atto Aggiuntivo, quindi:

- reca l'analitica ricognizione delle risorse stanziate per le opere e gli interventi ricompresi nel Sistema Mo.S.E. nel corso degli anni, e ricostruisce il quadro economico degli interventi e le voci di imputazione della spesa (Allegato lett. C all'atto che riferisce sulle risorse di 5.484,56 milioni di euro per importi via via contrattualizzati mediante atti attuativi, alla data del 31.12.2021 nonché

sull'avanzamento delle singole opere e degli interventi alla medesima data). La ricognizione effettua il confronto con la situazione riportata nell'omonimo allegato C all'Atto Aggiuntivo (il sesto) rep. n. 8746/2017 alla Convenzione Generale del 1991 e recepisce i contenuti della Delibera CIPESS n. 39/2021[25];

- reca l'aggiornamento del cronoprogramma (allegato D all'Atto che comprende anche i tempi di ultimazione delle opere alle bocche di porto, i tempi delle attività di gestione e manutenzione provvisoria -fase di avviamento- e i tempi di consegna delle opere) ma, tuttavia, rinvia a uno o più atti futuri l'aggiornamento e la revisione dei tempi di esecuzione degli ulteriori interventi del predetto Sistema, con ciò lasciando indeterminata la data di conclusione dei lavori;
- reca la regolamentazione generale delle attività di gestione e manutenzione provvisoria, ossia della fase di avviamento, che precederanno la riconsegna dell'opera;
- reca alcune modifiche alla Convenzione Generale rep. n. 7191/1991.

L'utilizzo delle somme disponibili (art. 5 Atto), previo trasferimento al Provveditorato degli stanziamenti di cui alla delibera CIPESS n. 39/2021, necessita della stipula di uno o più Atti Attuativi, recanti la disciplina dell'esecuzione degli interventi, che, come più volte richiesto dalla Sezione nel corso dei controlli espletati, dovranno essere corredati di schede descrittive di questi ultimi e della stima di massima dei relativi costi. Si prevede, inoltre, espressamente, che "*una volta definiti gli interventi da finanziarsi con le risorse di cui alla delibera CIPESS n. 39 del 2021 come eventualmente rimodulati, le parti apporteranno le conseguenti variazioni dei quadri economici che si renderanno necessarie all'esito di tale ricognizione, le quali verranno recepite nel quadro economico del primo Atto Aggiuntivo utile e nel decreto di approvazione del quadro economico finale di ciascun Atto Attuativo*" e che "*qualsivoglia obbligazione o impegno da parte del Consorzio Venezia Nuova relativamente agli interventi da eseguire sulla base degli stanziamenti di cui alla delibera CIPESS n. 39 del 2021 è subordinata (i) all'esercizio del potere di rimodulazione in misura*

[25] L'importo pari a 5.493,154 milioni di euro, determinato dal Sesto Atto Aggiuntivo (rep. n. 8746/2017), attualmente è stato rideterminato in 5.484,56 milioni (delibera CIPESS n. 39/2021, punto 11) a cui si aggiungono 538,42 milioni, destinati all'esecuzione di interventi ancora da contrattualizzare e ulteriori 100 milioni aggiuntivi destinati alla prima fase di avviamento, stanziati e assegnati con la menzionata delibera 39/2011, per una capacità di investimento complessiva di 6.122,98 milioni di euro (delibera CIPESS 39/2021 tabella punto 13). In sostanza: differenza tra il valore rettificato degli importi contrattualizzati (5.484,56 milioni) e il valore degli importi contrattualizzati (5.492,70 milioni) con aggiunta di 100 milioni (nuovo finanziamento per avviamento ex art. 1, comma 1072, legge n. 205/2017) e di 538,42 milioni assegnati a titolo di maggiore disponibilità per minori oneri finanziari. Dette somme, si legge nella delibera CIPESS (punto 13) emergono dal riepilogo dell'evoluzione "*dei finanziamenti disponibili ad esito della ricognizioni, senza aumento di spesa complessiva, per il sistema Mo.S.E. dopo il 2017, sia con riferimento agli stanziamenti (al lordo degli oneri passivi per mutui) che in termini di capacità di investimento (al netto dei predetti oneri)*".

tale da consentire la stipula di Atti Attuativi che prevedano una valorizzazione degli interventi congrua e aggiornata rispetto a quanto indicato nella predetta delibera CIPESS e (ii) alla effettiva stipula di Atti Attuativi contenenti una valorizzazione degli interventi congrua e aggiornata rispetto a quanto indicato nella predetta delibera CIPESS".

Quanto alla fase di avviamento, ossia alla gestione e manutenzione provvisoria (art. 8 dell'Atto), viene espressamente richiamata la cornice contrattuale di riferimento[26], mentre le attività complessivamente ad essa riconducibili vengono suddivise in gestione provvisoria[27] e manutenzione provvisoria[28] e, per tutte le attività ricomprese nella fase di avviamento, vengono individuati gli obiettivi perseguiti[29].

Anche per le attività della Fase di Avviamento, riconducibili sia alla gestione provvisoria sia alla manutenzione provvisoria, finanziate a valere sulle risorse finanziarie riferibili ad atti attuativi già in essere, di cui viene data contezza nell'Allegato C all'Atto, la parti si obbligano ad effettuare le conseguenti rimodulazione dei quadri economici con separati atti aggiuntivi degli atti attuativi.

Per quanto concerne la liquidazione della spesa e il pagamento dei corrispettivi (art. 9) si fa rimando a quanto già rappresentato al precedente paragrafo 3.2.4. in relazione alle osservazioni formulate dall'Ufficio di controllo all'atto della registrazione.

6.2.3 L'Atto Transattivo e ricognitivo

In data 2 febbraio 2022 è stato sottoposto al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3, comma 1, della L. n. 20 del 1994, il decreto n. 44 del 01.02.2022, adottato dal Provveditore Interregionale alle opere pubbliche per il Triveneto, approvativo dell'Atto transattivo e ricognitivo rep. n. 2028 del 31 gennaio 2022, sottoscritto dal Ministero delle Infrastrutture e

---

[26] Atti Attuativi rep. n. 8014/2003 e n. 8015/2003, rispettivamente il 21° e il 22° Atto Attuativo della Convenzione Generale; Atto aggiuntivo rep. n. 8658/2014-8690/2015, ossia il 2° Atto Aggiuntivo al 43° Atto Attuativo) e Atto Aggiuntivo rep. n. 8746/2017, ossia il 6° Atto Aggiuntivo alla Convenzione generale.

[27] La gestione provvisoria consiste: nella messa in funzione di tutte le barriere contemporaneamente e nell'esecuzione dei test prestazionali dei diversi sistemi in condizioni di acqua alta; nella sperimentazione delle modalità ordinarie e anche di altre modalità consentite di sollevamento (sollevamenti completi, parziali, sequenziali di gruppi di paratoie e di intere barriere), per verificarne l'efficacia in relazione al rispetto dei livelli di salvaguardia presso gli abitati lagunari; nella sperimentazione delle procedure e delle modalità operative per la gestione, con la relativa messa a punto e la realizzazione degli interventi correttivi eventualmente evidenziati dalla fase di test.

[28] La manutenzione provvisoria viene definita: l'esecuzione di un ciclo manutentivo completo e la predisposizione del Manuale di manutenzione a regime.

[29] Le attività ricomprese nella fase di avviamento devono: verificare che i requisiti prestazionali di progetto siano pienamente rispettati in termini di funzionalità complessiva del sistema; consentire il collaudo funzionale integrato e prestazionale dell'opera garantendo il supporto occorrente alla Commissione di Collaudo; consentire, previa consegna dell'opera al soggetto gestore finale, il passaggio dalla sua conduzione provvisoria alla conduzione a regime.

della Mobilità Sostenibili – Provveditorato Interregionale Triveneto - e dal Consorzio Venezia Nuova.

L'Atto si inseriva nell'ambito del procedimento ex art. 161 L.F., attivato dal Consorzio Venezia Nuova in data 31.7.2021 il cui termine per la presentazione della proposta definitiva di concordato preventivo in continuità o della domanda di omologa di un accordo per la ristrutturazione dei debiti ex art. 182-bis L.F., andava a scadere il 28 febbraio 2022 (giusta proroga disposta con provvedimento del Tribunale di Venezia del 13 gennaio 2022 a seguito di specifica istanza di parte); negli atti veniva rappresentato e circostanziato il preminente interesse pubblico al completamento del Progetto Mo.S.E. per realizzare gli obiettivi di Salvaguardia di Venezia e della sua Laguna, per il cui perseguimento si imponeva il riavvio entro tempi brevi dei cantieri e delle attività a pieno regime. Detta necessità è stata confermata dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia nel parere del 27 gennaio 2022 - in cui ha valutato la non sussistenza, in specie, di elementi ostativi giuridicamente rilevanti alla stipula dell'accordo transattivo -, affermando che "*l'eventuale fallimento del CVN renderebbe oltremodo gravoso e fortemente aleatorio l'effettivo recupero delle somme da parte dell'Amministrazione statale nei confronti del CVN all'esito degli eventuali plurimi contenziosi articolati e di lunga durata tra concedente e concessionario, una volta che fossero per ipotesi favorevoli all'Amministrazione statale, nonché la concreta conclusione dell'opera*", e anche dallo stesso legislatore che ha integrato sul punto l'art. 95 della l. 126/2020[30].

Pertanto, sebbene i termini di legge (art. 27, comma 1, legge 24 novembre 2000, n. 340) di cui l'Ufficio di controllo disponeva per espletare la propria funzione istituzionale sull'atto all'esame fossero di più ampio respiro, tuttavia le ragioni di urgenza e di preminente interesse pubblico rappresentate in atti, in uno con la rilevanza delle conseguenze del decreto stesso, hanno imposto al menzionato Ufficio una forte contrazione dei predetti termini e la necessità di adire direttamente la Sezione per la valutazione di legittimità dello stesso, pur in assenza di un rilievo formale nei confronti dell'Amministrazione ma, comunque, nel più ampio rispetto del contraddittorio con l'Amministrazione. Del resto, la

[30] Con il d.l. n. 228/2021 (c.d. "Milleproroghe"), convertito, con modificazioni dalla legge n. 15/2002, è stato inserito il comma 21-bis all'art. 95 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv. con mod. dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, con il quale si stabilisce che "*Al fine di ridurre i tempi di consegna del MOSE da parte del Commissario di cui al comma 18, il Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia sottoscrive, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previo parere dell'Avvocatura dello Stato e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un accordo transattivo con il concessionario Consorzio Venezia Nuova, avente ad oggetto l'esecuzione delle attività previste dal contratto di concessione e dai relativi atti aggiuntivi. L'accordo transattivo di cui al presente comma è efficace dalla data della sua sottoscrizione, ferma restando la sottoposizione dello stesso al controllo di legittimità da parte della Corte dei conti*".

sottoposizione a controllo dell'atto in data 2 febbraio 2022, a fronte del termine ultimo del 28 febbraio p.v. di cui sopra e del rappresentato e circostanziato preminente interesse pubblico al completamento del Progetto Mo.S.E. con il riavvio in tempi brevi dei cantieri e delle attività a pieno regime, di fatto ha reso i tempi del controllo incompatibili con lo svolgimento di qualsiasi attività istruttoria ulteriore.

Nel merito, con l'Atto transattivo, le parti del rapporto concessorio hanno definito le questioni controverse relative alle somme "definitivamente riconosciute[31]" e a quelle "provvisoriamente riconosciute[32]" dal Provveditorato al C.V.N, riconducibili essenzialmente alle distinte fattispecie dei miglioramenti, dei completamenti e delle eliminazioni dei danni, del degrado e dei vizi; alle riserve[33] a vario titolo iscritte dal Concessionario nei confronti dell'Amministrazione Concedente; alle somme per oneri e interessi finanziari derivanti dai finanziamenti-ponte[34]; alle somme per oneri tecnici e aggiuntivi[35]; hanno, altresì, operato il conguaglio tra quanto dovuto dal Provveditorato al CVN (89,7 milioni di euro in relazione alla voce "somme provvisoriamente riconosciute") e quanto gravante definitivamente sul Concessionario per la medesima voce (42,7 milioni

---

31 Le somme "definitivamente riconosciute" sono le somme relative ad alcuni progetti e perizie di variante che l'Amministrazione concedente ha già definitivamente riconosciuto come spettanti al concessionario, pari ad euro € 133.627.012,34 per le quali sono già intervenuti i pareri favorevoli del C.T.A del Provveditorato e i conseguenti decreti del Provveditorato per l'importo di € 112.338.729,92.=, mentre per il restante importo di € 21.288.282,42.= sono già intervenuti i pareri favorevoli del CTA ma non sono stati ancora formalizzazione i conseguenti decreti del Provveditorato. Sono interamente riconducibili alla categoria dei "miglioramenti" (Vedi All. B e G all'Atto).

32 Le somme "provvisoriamente riconosciute" sono le somme relative ad alcuni progetti e perizie di variante che l'Amministrazione Concedente ha provvisoriamente riconosciuto al Concessionario ma suscettibili di eventuale ripetizione da parte del Provveditorato che trovano il loro fondamento nella previsione negoziale di cui all'art. 7 dell'Atto Aggiuntivo rep. n. 8746 del 30.3.2017 (sesto Atto) e ammontano complessivamente a € 132.412.754,03. Per esse sono già intervenuti i pareri favorevoli del CTA e i conseguenti decreti del Provveditorato per l'importo di €.99.788.015,50, mentre per il restante importo di € 32.624.738,53 sono già intervenuti i pareri favorevoli del CTA ma non sono stati ancora formalizzati i decreti del Provveditorato (vedi All. C e G all'Atto). In sede di Atto transattivo la somma di € 89.739.702,32 è stata definitivamente riconosciuta dall'Amministrazione concedente come spettante al concessionario a titolo di corrispettivo mentre la somma di € 42.673.051,71, in parte già liquidati e in parte da liquidare ancora in favore del Concessionario, è stata definitivamente posta a carico del C.V.N. Si afferma in atti che la riduzione media complessiva è stata del 32,23% della richiesta iniziale, elevata al 66,50% per la sezione "Eliminazioni danni, degrado, vizi".

33 Alla data del 28.10.2021 le riserve iscritte ammontavano complessivamente a € 229.221.812,69 oltre ad altri importi ancora da quantificare (vedi All. F all'Atto). In sede di Atto transattivo sono state riconosciute a favore del C.V.N. riserve solo per l'importo di € 68.105.453,17. Nel parere reso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici vengono esposte le percentuali di riconoscimento, rispetto alla richiesta iniziale, per singole macro-voci (si va dal 15% della richiesta per le riserve causate da anomalo andamento del cantiere e protrazione della durata dei lavori, al 45% della richiesta per le riserve relative ai danni causati dall'evento meteomarino eccezionale del febbraio 2015).

34 Sono gli importi corrispondenti agli oneri e agli interessi finanziari sostenuti dal Concessionario in relazione ai finanziamenti-ponte attivati dal CVN nel periodo 2006 – 2011. Ammontavano ad € 9.917.621,26 (Vedi All. E all'Atto). In sede di Atto transattivo l'importo è stato ridotto ad €.8.500.000,00.

35 Sono gli importi corrispondenti agli oneri spettanti al Concessionario – a titolo, *inter alia*, di direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase esecutiva, progettazione e aggio concessorio, in relazione ad alcuni progetti e perizie di variante, oneri che, sebbene siano riferibili ad attività debitamente svolte dai soggetti preposti e correlate all'esecuzione delle lavorazioni previste, non risultano attualmente riconosciuti e inseriti nei quadri economici di riferimento. Ammontavano ad € 5.647.586,88 (Vedi All. D all'Atto).

di euro), tenuto conto di quanto già corrisposto e procedendo, quindi, alla compensazione, nell'importo totale, di queste ultime, in parte ancora da liquidarsi in favore del Concessionario, con il credito di quest'ultimo verso l'Amministrazione Concedente di cui alle Riserve, riconosciute per l'importo di 68,1 milioni di euro. Infine, sono state definite le modalità di pagamento della differenza, a favore del CVN, della somma di euro 25,4 milioni.
Le Parti hanno subordinato e sospensivamente condizionato (art. 6.2 dell'Atto) l'efficacia dell'Atto alla pubblicazione del piano attestato di risanamento ex art. 67, comma 3, lett. d, L.F. nel Registro delle Imprese, nonché alla successiva verifica da parte del Tribunale e alla conseguente dichiarazione di improcedibilità dei ricorsi ex art. 161 comma 6 L.F. depositati dal CVN in data 31.8.2021 e da COMAR in data 9.8.2021 (rinuncia al concordato ex art. 9, comma 5-bis, L. 40/2020), oltre che alla valutazione positiva di questa Corte sia dell'Atto stesso, che del VII Atto Aggiuntivo.
Va sul punto rimarcato che, come già in precedenza evidenziato, non compete alla Corte in sede di controllo preventivo di legittimità sindacare il merito delle scelte effettuate dall'Amministrazione, né effettuare valutazioni di carattere tecnico che, nel caso di specie, hanno visto esprimersi gli Organi a ciò deputati.
La Sezione, pertanto, in conformità alle proprie attribuzioni, ha proceduto all'esame strettamente di legalità dell'Atto, verificando il rispetto dei presupposti giuridici, degli elementi essenziali e di forma che il Codice civile richiede per la stipula di un accordo transattivo.
In relazione, pertanto, alla fondatezza, correttezza, ragionevolezza degli elementi tecnici e fattuali posti alla base dell'Atto all'esame, la Sezione ha preso atto delle risultanze finali cui sono addivenuti gli Organi/Commissioni tecnico-professionali al termine delle specifiche istruttorie dagli stessi poste in essere per la valutazione delle questioni oggetto delle interlocuzioni e delle trattative intercorse e, quindi, dell'accordo transattivo e ricognitivo, formalizzate negli allegati all'Accordo e, precisamente:

- nelle Relazioni tecniche della "*Commissione per l'accertamento delle cause, la verifica delle motivazioni tecniche e la conseguente valutazione economica dei progetti e perizie di variante degli interventi di ripristini/riparazioni/miglioramenti eseguiti dal Consorzio Venezia Nuova*", di cui agli Allegati G, G1, G2 e della "*Commissione per la trattazione e valutazione delle riserve iscritte sugli atti contabili dal Consorzio Venezia Nuova relativamente alla realizzazione dell'intero sistema MOSE*" (Allegato H);

- nel parere, in linea tecnica, reso dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (Allegato M);
- nel Voto n. 97 del 29.11.2021 del Comitato Tecnico Amministrativo dal Provveditorato Interregionale per le OO.PP. del Triveneto (Allegato L);
- nel parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia del 27 gennaio 2022 che ha valutato la non sussistenza, in specie, di elementi ostativi giuridicamente rilevanti alla stipula dell'accordo transattivo.

L'Atto, quindi, è stato ammesso dalla Sezione al visto[36], e alla conseguente registrazione, nell'adunanza del 21 febbraio 2022[37].

6.2.4 Prime valutazioni

Come già osservato ed evidenziato nel corso della presente analisi, con il Settimo Atto Aggiuntivo è stato messo un primo punto fermo alla complessa situazione pregressa, oggetto di una miriade di Atti (Aggiuntivi, Attuativi e Aggiuntivi degli Attuativi), con ricostruzione/ricognizione, quantomeno per il Sistema Mo.S.E., sia delle risorse assegnate e contrattualizzate, che del quadro economico dettagliato dei singoli Atti Attuativi (Allegati C, C.1 e C.2).

Per la prima, volta partendo dal sesto Atto Aggiuntivo alla Convenzione Generale (c.d. "Atto di completamento" avente principalmente la finalità di garantire il completamento del Sistema Mo.S.E. entro una tempistica certa, l'ottimale esecuzione del lavori e con essa il risultato finale della piena funzionalità del Sistema nel suo complesso) - che, come noto, nell'accertare il valore del Sistema Mo.S.E. in 5.493,154 milioni di euro aveva effettuato il riesame sommario dei lavori e interventi compresi negli Atti attuativi in essere non ancora avviati, e di quelli ancora da finanziare, al fine di individuare le priorità tecniche e le necessità economiche per il completamento dell'opera -, sono stati elaborati prospetti riepilogativi, di pronta consultazione, espositivi non solo degli interventi ma anche delle macro-voci e delle differenza per esse tra la situazione riportata nell'Atto di completamento e quella risultante al 31.12.2021 (Allegati C.3 e C.4 al Settimo Atto). Inoltre, sono stati

[36] Sebbene approvativo di un Atto transattivo e ricognitivo, il Decreto n. 44 è stato sottoposto a controllo preventivo di legittimità in quanto ascrivibile alla fattispecie di cui all'art. 3, comma 1, lett. g) della legge n.20/94, in ragione della natura contrattuale delle pattuizioni ivi contenute da cui derivano obbligazioni tra le parti contraenti legate da un nesso di corrispettività. Le diverse fattispecie da qualificare come assoggettabili a controllo, infatti, vanno individuate avendo riguardo alla sostanza degli atti, indipendentemente dal *nomen juris* agli stessi attribuito.

[37] Il deferimento non contemplava l'intero atto ma solo l'ultimo capoverso del comma 3.3 dell'art. 3 e quindi la richiesta era di "visto parziale" in caso di non superamento del vizio contestato.

esplicitati per obiettivo tutti gli interventi contenuti negli Atti Attuativi perfezionati, con espressa indicazione del loro stato di attuazione (Allegato C.5 all'Atto) alla medesima data. **Il Settimo Atto Aggiuntivo, pertanto, costituisce un adeguato punto di partenza per il monitoraggio degli interventi a finire, che non sono più procrastinabili, e per il controllo sulla loro corretta esecuzione e copertura finanziaria nel rispetto dei vincoli di destinazione delle risorse**.

Anche l'Accordo Transattivo e Ricognitivo ha contribuito a definire il quadro della c.d. "ripartenza" attraverso la composizione delle situazioni dare/avere tra le parti del rapporto concessorio per le quali, nel corso dell'analisi esitata nel referto del 2000, erano emerse significative diversità di veduta tra le stesse, ed un continuo "rimbalzo" di responsabilità tra di esse che, come sottolineato nel richiamato referto, non giovava "*certamente né alla risoluzione degli aspetti critici della gestione né contribuisce al conseguimento dell'obiettivo di pubblica utilità di addivenire al completamento e piena funzionalità dell'opera in tempi celeri e senza ulteriori costi aggiuntivi*".

Tuttavia, **affinché il sistema appena definito possa concretamente dare i risultati attesi occorre che si continui nell'intrapreso percorso di trasparenza e intellegibilità degli Atti, attraverso l'attuazione effettiva (concreta) degli impegni pro-futuro assunti con l'Atto in esame in relazione, soprattutto, al costante aggiornamento dei quadri economici degli Atti ed all'evidenziazione dei collegamenti funzionali tra questi ultimi attraverso un coordinamento sistematico degli stessi**. Come già rappresentato nel Referto del 2000 (Par. 2.5.2), laddove si verifichino i presupposti per rimodulare i piani di intervento/finanziamenti, si impone la necessità di avere una visione complessiva degli interventi finanziati nei vari Atti, in modo da dare evidenza, nella ricostruzione degli stessi, dei correlati finanziamenti a copertura, onde scongiurare qualsiasi sovrapposizione o duplicazione degli interventi stessi. Quanto alla copertura finanziaria, è evidente che gli aggiornamenti effettuati nel tempo devono recepire tutte le intervenute variazioni e mettere a confronto gli importi originari con quelli sopravvenuti.

In relazione, poi, alle "partite" oggetto dell'Atto transattivo, che impattano, in particolare, su atti che vanno dal 2011 (37° Atto Attuativo, rep. n. 8492 del 30/03/2011 relativo al sesto stralcio Mo.S.E.) al 2017 (48° Atto Attuativo, rep. 8756 del 23/11/2017 relativo all'ultima contrattualizzazione delle risorse Mo.S.E.) **è quanto mai necessario che nel primo atto utile venga fatta la completa ricognizione dell'impatto che sui singoli quadri economici e degli interventi hanno avuto le poste transatte.**

Va, in proposito, rimarcato che restano impregiudicate tutte le altre poste creditorie/risarcitorie vantate dall'Amministrazione nei confronti del C.V.N. non espressamente contemplate nell'Accordo transattivo.

In ultimo, **sempre come monito pro-futuro, va raccomandato all'Amministrazione (Provveditorato) di rappresentate puntualmente negli atti successivamente sottoscritti tra le Parti quanto sottoposto al prescritto parere del C.T.A..**

Eccezione fatta per le modifiche apportate al fine di conformarsi alle richieste del già menzionato organo consultivo, infatti, vi deve essere una corrispondenza, anche sotto il profilo formale, tra gli schemi di atti sottoposti al parere e gli atti formalizzati[38].

[38] In relazione all'Atto transattivo e ricognitivo non si riscontra la dovuta coincidenza tra l'art. 3, comma 3, dello schema di atto trasfuso nel voto n. 97 del C.T.A. e lo stesso comma dell'art. 3 dell'Atto transattivo sottoscritto che, diversamente dal primo, reca un ultimo periodo in cui si stabilisce che *"resta salvo che la parte non ancora versata di cui al punto 3.1 lettera b) sarà corrisposta per la parte mancante nell'ambito dei SAL dei rispettivi interventi"*.

7 CONCLUSIONI

Il quadro delineato nelle pagine che precedono restituisce una situazione ancora in fieri, rimasta in posizione di stallo per un lungo lasso di tempo, e che neppure ad oggi può dirsi risolta.

Le numerose criticità riscontrate nel controllo-Referto del 2020 non possono dirsi superate, sebbene debba darsi conto di due aspetti che lasciano ben sperare per il futuro.

Da un lato, va rilevato il nuovo clima, di collaborazione, instauratosi tra le parti interessate alla definizione delle opere a completamento del sistema Mo.S.E. e all'utilizzazione del sistema delle dighe mobili nelle more del completamento degli interventi mancanti (Provveditorato, Consorzio Venezia Nuova e Commissario Straordinario), dall'altro va positivamente accolta l'iniziativa dell'Amministrazione comunale di Venezia tesa a rendere stabile ed organica la collaborazione tra i vari organismi competenti per la rilevazione delle maree operanti sul territorio.

Tali iniziative, da inserirsi in un più ampio panorama di interventi, di varia natura, pur essendo indice di un rinnovato spirito di leale e proficua collaborazione istituzionale, non valgono a rendere esaustive le risposte fornite dai soggetti interessati alla Salvaguardia, né possono dirsi risolutive di una serie di problemi che affondano le loro radici in un sistema le cui manchevolezze e criticità sono state ben poste in evidenza da questa Sezione all'esito del referto licenziato nel 2020.

Lo stato, ancora ad oggi di incertezza, che contraddistingue le opere in esame, appare logica conseguenza di un'architettura contrattuale che non trova riscontro alcuno nel panorama dei lavori pubblici e che, seppur possa dirsi modellato sulla situazione, affatto peculiare, della città di Venezia e della sua laguna, nel corso degli anni ha subito una frammentazione ed una complessità tale da rendere estremamente difficoltosa, non solo per i soggetti esterni chiamati a rendere controlli e verifiche, ma per gli stessi soggetti operanti e parti del rapporto negoziale, una chiara e puntuale ricostruzione e individuazione dei lavori che via via si andavano realizzando.

Al riguardo, appare opportuno ricordare che il rapporto contrattuale intercorrente tra l'Amministrazione statale e il Consorzio Venezia Nuova, concessionario unico, trova la sua regolamentazione generale nell'atto rep. n. 7197 del 04/10/1991, ossia un atto adottato ormai più di trenta anni fa, che si è poi snodato attraverso n. 6 Atti Aggiuntivi (all'atto del

referto, ora diventati sette) e 48 Atti Attuativi, nonché attraverso plurimi Atti Aggiuntivi (complessivamente n.121 atti) collegati a ciascun Atto Attuativo.

Inoltre, al suo interno, per il Sistema Mo.S.E. il Piano di esecuzione degli interventi da realizzare risulta suddiviso in 61 lotti funzionali a corpo ("WBS" -*Work Breakdown Structures*-) ognuno dei quali viene suddiviso in elementi stralcio (cd. "WBE" - *Work Breakdown Elements*- che coincide con l'OP -Progetto Operativo) in relazione alle risorse via via disponibili.

Traspare con piena evidenza, da quanto sopra riportato, che gli atti convenzionali in siffatta maniera adottati, *pur essendo inscindibilmente collegati,* ma avendo *natura e funzione diversa,* hanno complicato *la comprensione del rapporto contrattuale,* impedendo una *visione unitaria e trasparente dello stesso, aggravata ulteriormente dalla circostanza che la stessa qualificazione degli Atti tra Aggiuntivi/ Attuativi della Convenzione generale, non sempre viene rispetta in quanto, a volte, lo stesso Atto reca contestualmente in sé, sommandole, le due tipologie (Aggiuntiva e Attuativa al tempo stesso) nonché dal riscontrato disordine nella cronologia e numerazione degli Atti stessi* (vedi relazione- referto par. 2.4.1).

Permane, dunque, del tutto inalterata, la necessità che gli atti convenzionali finora stipulati siano "riportati ad unità", unitamente agli interventi agli stessi collegati, in modo da *rendere agevolmente intellegibile e trasparente una visione complessiva* dell'articolato sistema contrattuale, vuoi per l'aspetto ricostruttivo della natura degli atti *(iniziali/modificativi/finali),* vuoi per una concreta e affidabile ricostruzione *dei correlati finanziamenti a copertura, onde scongiurare qualsiasi sovrapposizione o duplicazione degli interventi stessi. Quanto alla copertura finanziaria, è evidente che gli aggiornamenti effettuati nel tempo devono recepire tutte le intervenute variazioni e mettere a confronto gli importi originari con quelli sopravvenuti*" (si veda sempre il Referto 2020, par. II.3 delle "*Sintesi e conclusioni*"; par. 2.4.1 "*Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche: esito dell'attività istruttoria*" e paragrafi 2.5.1 "*Quadro contrattuale e finanziario dell'opera*", 2.5.1.1. "*Disciplina specifica*", 2.5.1.4 "*La pluralità delle fonti di finanziamento e le modalità procedurali di pagamento*" e le correlate conclusioni).

Sempre in linea generale, va osservato che, in risposta alla istruttoria da ultimo effettuata dalla Sezione, i soggetti interloquiti hanno affermato che la definitiva risoluzione delle problematiche della governance del "Sistema Venezia" (era stata difatti rilevata una frammentazione e un sovrapporsi di competenze nella gestione del complesso delle opere necessarie alla Salvaguardia) è stata risolta, dal Legislatore, con l'istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia - ente pubblico non economico di rilevanza nazionale dotato di

autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria, sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con la disposizione di cui all'art. 95 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 104.

È pur vero che la norma istitutiva attribuisce alla menzionata Autorità tutte le funzioni e competenze relative alla Salvaguardia della città di Venezia e della sua Laguna, ma il disegno legislativo è rimasto, a ormai quasi due anni dalla sua entrata in vigore, del tutto inattuato.

Nonostante, infatti, la novella legislativa contempli le tempistiche per l'emanazione delle misure propedeutiche all'adozione del decreto ministeriale che dovrebbe stabilire la data di piena operatività dell'Autorità, a tutt'oggi non risultano atti, nemmeno a livello iniziale, che abbiano provveduto in tal senso, di talché, per espresso disposto normativo (art. 95, comma 15, d.l. cit.) le funzioni e le competenze attribuite all'istituenda Autorità continuano ad essere svolte dalle amministrazioni e dagli enti pubblici competenti nei diversi settori interessati.

Non appare, pertanto, opportuno, attendere la concreta operatività dell'Autorità, per avere una visione coordinata e sinergica d'insieme, ma occorre, senza indugio alcuno, procedere al riordino e alla ricostruzione degli atti e degli interventi, così proseguendo l'intrapresa opera di leale e proficua collaborazione istituzionale, che questa Sezione valuta positivamente, e rafforzare le attività di vigilanza e di monitoraggio dei tempi di completamento delle opere del sistema Mo.S.E., enucleando gli ordini di priorità tra gli interventi ancora da eseguire e da ricondurre a previsioni progettuali fondate su una contabilità analitica dei lavori, gestita con criteri di intelligibilità e trasparenza, al fine di rendere palese la corrispondenza tra i lavori realizzati e le prestazioni remunerate.

Di tale imprescindibile attività pare, del resto, essersi accorto lo stesso Provveditore il quale, sebbene con ritardo, si è risolto a nominare una Commissione (Decreto del 16.11.2021) incaricata di valutare gli aspetti controversi inerenti ai lavori oggetto degli importi riconosciuti dal Provveditorato al Consorzio Venezia Nuova.

Del pari, sempre con riferimento al contesto generale, appare ineludibile procedere, nei tempi più celeri possibili, al collaudo e alla consegna delle opere all'Amministrazione, essendo ben noto che il procrastinare tale operazione può ingenerare la necessità di dover corrispondere ulteriori somme, collegabili alle spese generali cui l'appaltatore (nel caso il

CVN) è tenuto, quali le spese amministrative ancora attive, e gli oneri per la custodia delle opere.

Per altro verso, per le opere e gli interventi finora realizzati, in assenza del collaudo, difetta l'accertamento della loro rispondenza ai contratti, ai progetti approvati, alle relative prescrizioni tecniche e, con queste, la verifica che i dati risultanti dalla contabilità e dai documenti giustificativi trovino rispondenza con le risultanze di fatto, non solo per quantità, ma anche per qualità dei materiali, dei componenti e delle provviste. In altre parole, difetta la loro reale e comprovata utilità per lo scopo, di pubblico interesse, per il quale sono state finanziate e dovevano essere realizzate.

In tale assetto, merita menzione anche un ulteriore aspetto ricollegato e/o ricollegabile alla mancata ultimazione delle opere e al loro definitivo collaudo.

Si è visto, all'esito del Referto, che non risultavano approvati sia il "piano di avviamento", *avente una funzione nevralgica nel consentire "a regime" la difesa della laguna per tutti gli eventi superiori a quota +110 cm rispetto a Punta della Salute,* sia il "piano delle manutenzioni", *necessario ed indefettibile per la programmazione e l'esecuzione degli interventi di prevenzione e di eliminazione degli stati di degrado e di usura delle componenti d'opera.*

La mancata approvazione degli atti indicati, ad oggi non definita, ha comportato che, in attesa dell'ultimazione dei lavori, si procedesse in regime "d'urgenza" al sollevamento delle paratoie, con compenso "a rimborso" dei costi sostenuti per siffatte operazioni, all'evidenza maggiori rispetto a quelli che sarebbero stati sostenuti in presenza di una pertinente e congrua programmazione vuoi delle necessità di sollevamento delle barriere, vuoi di una corretta manutenzione (cfr. quanto più sopra osservato sul "Regolamento rimborsi", mai pervenuto nelle forme di rito all'Ufficio di controllo).

Ciò premesso, in linea generale e venendo alle singole criticità emerse dal Referto licenziato nel 2020, le cui misure consequenziali costituiscono l'oggetto del presente follow up, va osservato, in sintesi, quanto segue.

In relazione all'assenza di un riparto di competenza tra i Soggetti interessati (criticità di cui punto 1 del precedente paragrafo 2.1), si valuta positivamente, come già evidenziato, la fattiva collaborazione che, seppure in ritardo, pare contraddistinguere all'attualità i rapporti tra le Parti interessate (Provveditorato, Consorzio Venezia Nuova e Commissario Straordinario), la cui assenza aveva, di fatto reso difficoltosa la convergenza delle iniziative di rispettiva competenza verso la soluzione delle questioni di rilevanza strategica per la

definizione delle opere a completamento del sistema Mo.S.E. e per l'efficiente ed economica utilizzazione del sistema delle dighe mobili nelle more del completamento degli interventi mancanti.

Sempre positivamente va valutata l'iniziativa dell'Amministrazione comunale di Venezia, di cui si è già detto, mirante a rendere stabile la collaborazione tra i vari organismi competenti per la rilevazione delle maree operanti sul territorio, con la configurazione di un unico sistema – Centro Maree del Comune e Sala operativa decisionale del C.V.N. – di previsione meteomarina che avrà il compito di formulare, in maniera tempestiva, la previsione del livello di marea per la laguna di Venezia (finalizzata alla movimentazione del Mo.S.E.).

Nell'auspicare che tutti i Soggetti interessati perseguano congiuntamente le finalità principalmente dettate a salvaguardia di Venezia, della Laguna e, indirettamente, dei cittadini, che ne sono gli utenti finali, va ribadito che deve valutarsi il complesso delle opere in una "visione d'insieme" (ordini di priorità tra gli interventi ancora da eseguire da ricondurre a previsioni progettuali fondate su una contabilità analitica dei lavori gestita con criteri di intelligibilità e trasparenza) senza dover attendere l'effettiva istituzione, finora rimasta sulla carta, dell'Autorità per la Laguna di Venezia.

In relazione all'eccessiva complessità della disciplina contrattuale intercorrente tra Provveditorato e il C.V.N. (punto 2 del precedente paragrafo 2.1), vanno richiamate le osservazioni di carattere generale più sopra svolte, non potendosi ritenere che la sottoscrizione del VII Atto Aggiuntivo (rep. n. 8851 del 1° settembre 2021, approvato con DP n. 840 del 17.11.2021, ossia quello cui i soggetti hanno fatto riferimento in sede di risposta al Follow up) alla Convenzione generale n. 7191/1991, a seguito della Delibera del CIPESS n. 39 del 9 giugno 2021, abbia consentito il superamento di tutte le criticità.

Difatti, come più sopra precisato, l'atto in questione, a seguito di rilievo formale dell'Ufficio del controllo di legittimità sugli atti della Sezione, che evidenziava ben dodici profili di illegittimità (tra i quali anche il rimando *per relationem* ad aspetti essenziali di un atto attuativo -il 50°-non ancora perfezionato e, quindi, giuridicamente inesistente), è stato ritirato dal Provveditorato in autotutela, di talché lo stesso, da ritenersi inesistente, non può essere qualificato come misura idonea a far venir meno le criticità evidenziate.

Se è pur vero che in data 24 gennaio 2022, le Parti del rapporto concessorio hanno sottoscritto il nuovo Settimo Atto Aggiuntivo alla menzionata Convenzione generale,

approvato con decreto n. 8 del 24 gennaio 2022, detto Atto, ancorché riformulato secondo le osservazioni dell'Ufficio di controllo della Sezione ed emendato da tutti i vizi di illegittimità contestati, presenta alcune peculiarità che riverberano i loro effetti nella fase esecutiva.

Difatti, la registrazione della Sezione è avvenuta nella formula "*con osservazioni*" riguardanti, in particolare, le pattuizioni di cui all'art. 9, punto 9.3, relative al criterio stabilito per l'anticipata contabilizzazione del compenso del 12% sui lavori spettante al Concessionario. L'Ufficio di Controllo di legittimità, nel registrare l'atto ha rimarcato come tale pattuizione sia giustificata solo ed esclusivamente dal rappresentato interesse pubblico ad assicurare la prosecuzione ed il completamento dei lavori in tempi rapidi, con applicazione della clausola *esclusivamente alla liquidazione ed al pagamento delle somme di spettanza del CVN a valere sulle risorse stanziate con la delibera CIPESS n. 39 del 2021,* e dietro previa *costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa in favore dell'Amministrazione concedente pari al 100% della somma da erogare in favore del Concessionario*".

Inoltre, lo stesso non può presentarsi come integralmente sostituivo della rappresentata necessità di ricondurre ad unità il rapporto convenzionale, sia da un punto di vista documentale che contabile, permanendo del tutto immutata l'esigenza di porre estrema cura nel rendere agevolmente intellegibile e trasparente la visione complessiva dei rapporti contrattuali sottostanti e collegati, nonché degli interventi finanziati nei vari Atti, in modo da dare evidenza alla ricostruzione degli stessi ai correlati finanziamenti a copertura, tutti aspetti, questi, che andranno attentamente valutati nell'attuazione del VII Atto, pena il difetto di motivazione, per diversi profili, delle discipline contrattuali a venire.

In ordine alla **evidenziata necessità e doverosità di avere un Programma puntuale e dettagliato di sviluppo della progettazione degli interventi**, nonché della realizzazione delle opere e delle prestazioni necessarie a completare il Sistema Mo.S.E. (punto 3 del precedente paragrafo 2.1), deve darsi atto che con il citato Settimo Atto Aggiuntivo, è stata effettuata una complessiva e analitica ricognizione delle risorse stanziate nel tempo, nonché ricostruito il quadro economico degli interventi e le voci di imputazione della spesa.

Inoltre, per la prima volta, viene individuato un Soggetto unico, esterno al rapporto concessorio, incaricato di sovrintendere, monitorare e vigilare sulla corretta esecuzione degli interventi a finire (l'atto, è stato sottoscritto, nella forma della "presa d'atto", anche dal Commissario Straordinario, soggetto incaricato di sovraintendere a tutte le fasi attuative contemplate nell'Atto Aggiuntivo "*segnalando al Provveditorato Interregionale e/o al CVN, oltre*

al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, eventuali ritardi o inadempienze al fine di garantire il regolare e tempestivo espletamento delle opere relative al Sistema Elettromeccanico MOSE").

Infine, oltre alla ricognizione delle risorse e degli interventi e l'aggiornamento del cronoprogramma, è prevista anche la regolamentazione generale delle attività di gestione e manutenzione provvisoria (fase di avviamento) che precederanno la consegna dell'opera all'Autorità per la Laguna di Venezia, o al diverso ente eventualmente designato.

Seppure l'atto in questione si collochi in una fase temporale successiva alla richiesta istruttoria e alle risposte fornite dai soggetti interessati, va rilevato come, finalmente, vi sia stata una ricostruzione, più volte sollecitata e richiesta dalla Sezione, degli aspetti vuoi convenzionali, vuoi contabili del Sistema Mo.S.E., il che lascia ben sperare che per il futuro siano rese ostensive, allorquando verranno adottati gli atti attuativi, la corretta imputazione della spesa e la puntuale valutazione dei compensi da attribuirsi al Concessionario.

Vi è però da segnalare che il cronoprogramma aggiornato degli interventi e delle opere riferibili al Mo.S.E. (art. 7 ed all. D all'Atto aggiuntivo) non contiene la individuazione del momento di decorrenza dei tempi e dei termini relativi a ciascuna categoria di interventi, rimandata all'adozione dell'Atto Attuativo e subordinata alla ripresa dei lavori (allo stato, come si è avuto modo di vedere, compromessi dalla particolare situazione finanziaria del CVN e condizionati dal buon esito degli accordi transattivi).

Si rende quindi necessaria ogni utile intrapresa per la piena funzionalità dell'opera, ormai in fase di ultimazione, dovendosi riconoscere che con il Settimo Atto Aggiuntivo è stato messo un primo punto fermo alla complessa situazione pregressa, oggetto di una miriade di Atti, attraverso la ricostruzione/ricognizione vuoi delle risorse assegnate e contrattualizzate, vuoi del quadro economico dettagliato dei singoli Atti Attuativi.

Il Settimo Atto Aggiuntivo costituisce, pertanto, un adeguato punto di partenza per il monitoraggio degli interventi a finire, che non sono più procrastinabili, e per il controllo sulla loro corretta esecuzione e copertura finanziaria nel rispetto dei vincoli di destinazione delle risorse.

Peraltro, va ricordato che non appaiono ancora risolti una serie di problemi da definire per la piena operatività del Sistema. Ci si riferisce, in particolare: a) al sistema di automazione delle barriere; b) al completamento degli impianti; c) all'operatività della Control room; d) all'allocazione della linea di manutenzione pesante; e) al completamento

degli inserimenti architettonici e paesaggistici; f) alla realizzazione del Piano Europa.

Del pari, va osservato che la fase di avviamento successiva al completamento delle opere alle bocche di porto, non è compresa nel valore del "Sistema Mo.S.E." e pertanto, deve essere autonomamente disciplinata e finanziata, con specifico atto contrattuale.

Difatti, una volta ultimati i lavori, il concessionario è tenuto a garantirne la gestione e la relativa manutenzione sulla base delle indicazioni del Piano di manutenzione dell'opera per il periodo necessario per mettere a punto il sistema, prima del suo trasferimento all'Autorità concedente che ne garantirà la gestione a regime.

Per dette attività il concedente è tenuto a procedere al rimborso dei soli costi analiticamente individuati nel Piano di Manutenzione (i contenuti della fase dell'Avviamento, sono stati individuati dall'Atto Attuativo rep. 8690/2015, che ha assorbito l'Atto rep. 8658/2014, in cui è stato stabilito che, ai fini del suo finanziamento, la fase di avviamento deve essere disciplinata da un apposito Piano Operativo recante l'individuazione analitica dei costi, ancora da finanziare e delle attività da svolgere, predisposto dal Concessionario d'intesa con il Provveditorato. Per la predisposizione di detto Piano era stata individuata la data del 30 aprile 2016) ma, ad oggi, non esiste un atto di regolamentazione di tale attività, né si conoscono i relativi costi. Per l'aspetto relativo al finanziamento, va osservato che l'unico dato certo è contenuto nella disciplina normativa recata dall'art. 95 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazione dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 che, dopo aver istituito l'Autorità per la Laguna di Venezia, autorizza la spesa di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2034 per le attività di gestione e di manutenzione ordinaria e straordinaria del Mo.S.E., da coprirsi tramite indebitamento (art. 95, comma 17).

Va ribadito, infine, che il complesso e dettagliato progetto di salvaguardia comprende un sistema integrato di opere che contempla tre contesti d'intervento rappresentati, rispettivamente, dalla difesa ambientale (messa in sicurezza di rive inquinate, miglioramento della qualità delle acque e dei sedimenti, protezione e ricostruzione di strutture e habitat delle zone umide), dalla difesa dalle mareggiate (ricostruzione di 45 km di litorali e di 11 km di moli foranei), e dalla difesa dalle acque alte (protezione degli abitati lagunari ed interventi sulle bocche di porto per la regolazione dei flussi di marea- sistema Mo.S.E.).

I tre ambiti di intervento, collegati strutturalmente tra di loro, richiedono una visione globale delle relazioni sistematiche, reciproche ed inscindibili, tra le attività di salvaguardia

della laguna ed il sistema del Mo.S.E. posto che l'attuazione di una linea di intervento in assenza delle altre renderebbe, inevitabilmente parziale, e poco efficace l'azione di Salvaguardia.

La situazione di emergenza creatasi nel novembre del 2019 ha evidenziato come una serie di interventi di difesa della Città dalle acque alte siano improrogabili e direttamente ricollegabili alla realizzazione del Sistema MO.S.E., ma queste non risultano ad oggi realizzate.

Trattasi, in particolare, di:

- una serie di interventi di rialzo delle rive, mediante muro di protezione, in particolare a Pellestrina lato Laguna, Sant'Erasmo, Burano, Murano e nel Centro Storico Venezia a Castello, Cannaregio e Giudecca. Per alcune zone, ad esempio Castello, va unita la realizzazione di sistemi per impedire la filtrazione dell'acqua dal sottosuolo e il rigurgito dai tombini;
- definitivo completamento della rete fognaria nelle isole di Pellestrina e Sant'Erasmo, con l'installazione di un sistema di pompe adeguato alle dimensioni delle isole stesse;
- completa attuazione del "*Piano Morfologico della Laguna*", che avrebbe dovuto disciplinare la ricalibratura dei canali lagunari, l'impiego dei sedimenti per la ricostruzione di velme e barene, la protezione delle barene in erosione, la rinaturalizzazione di aree lagunari bonificate, come nel caso delle casse di colmata, il sovralzo dei fondali per ridurre il moto ondoso e il loro consolidamento attraverso il trapianto di fanerogame. Il programma avrebbe dovuto occuparsi anche dei lavori per il ripristino delle sponde delle 12 isole minori, per arrestarne il processo di erosione e di degrado, soprattutto attraverso interventi di risanamento e stabilizzazione degli argini.

A fronte della complessità delle attività dirette alla Salvaguardia va rimarcata la sollecitazione, già più volte espressa e che si ricollega alla più volte richiamata visione di insieme, che vengano adottate le misure necessarie non solo al completamento e messa in esercizio del Mo.S.E., ma anche per l'attuazione di tutti gli interventi inclusi nelle attività di salvaguardia lagunare.