

**GIORGIO BARBIERI** (Venezia, 1980), giornalista, scrive sui quotidiani veneti del gruppo L'Espresso. Nel 2009 ha scritto *Che notte a San Marco*.

**FRANCESCO GIAVAZZI** (Bergamo, 1949), economista, editorialista del "Corriere della Sera", insegna economica politica all'Università Bocconi di Milano ed è visiting professor al Massachusetts Institute of Technology. Ha insegnato a Cà Foscari dal 1977 al 1987. Ha pubblicato *Lobby d'Italia* (2005) e con Alberto Alesina, *Goodbye Europa* (2006), *Il liberismo è di sinistra* (2007) e *La crisi* (2008).

Art director: Francesca Leoneschi  
Graphic designer: Laura Dal Maso / theWorldofDOT

www.rizzoli.eu

**RCS**  
Libri  
ISBN 978-88-17-07570-1  
€ 15,00

**TANGENTI, MALAFFARE,  
LEGGI VIOLATE E CORROTTE.  
COSA INSEGNANO  
GLI SCANDALI  
DEL MOSE E DELL'EXPO.  
COSA POSSIAMO FARE  
PER REALIZZARE GRANDI  
OPERE SENZA CORROMPERE  
L'ITALIA.**

ISBN 978-88-17-07570-1  
  
9 788817 075701

**GIORGIO BARBIERI  
FRANCESCO GIAVAZZI  
CORRUZIONE A NORMA DI LEGGE**

R

**GIORGIO  
BARBIERI  
FRANCESCO  
GIAVAZZI**

**CORRUZIONE  
A NORMA DI LEGGE**

**LA LOBBY  
DELLE GRANDI  
OPERE  
CHE AFFONDA  
L'ITALIA**

Rizzoli

A Venezia, già nel XIV secolo, la figura dell'Avogador aveva una funzione precisa: controllare che non venissero effettuate ruberie ai danni del bene pubblico. Poteva svolgere questo ruolo solamente chi non avesse alcun conflitto di interesse con ciò che doveva controllare. Le vicende giudiziarie che hanno coinvolto il MoSE, la "grande opera" ideata per risolvere il problema dell'acqua alta a Venezia, dimostrano invece il fitto intreccio che legava controllori e controllati, con conseguenze nefaste per la città, la regione e il bene comune.

In questo libro Francesco Giavazzi e Giorgio Barbieri ricostruiscono la palude che per due decenni ha pervaso non solo il MoSE, ma anche l'Alta Velocità, l'Expo di Milano e altre grandi opere italiane. Dal libro emerge un sottile ma resistente filo rosso che collega la Tangentopoli degli anni Novanta al Sistema MoSE. Corruzione delle leggi prima ancora che violazione delle leggi. La vicenda del MoSE è l'emblema di un "un sistema che ha corrotto il Paese a tutti i livelli, durante la prima e la seconda Repubblica, e che ora mette con le spalle al muro la politica: spetta a lei trovare l'antidoto affinché casi del genere non si ripetano più".

Giorgio Barbieri  
Francesco Giavazzi

# Corruzione a norma di legge

La lobby delle grandi opere  
che affonda l'Italia

Rizzoli

*Proprietà letteraria riservata*  
© 2014 RCS Libri S.p.A., Milano

ISBN 978-88-17-07570-1

*Prima edizione: luglio 2014*

Realizzazione editoriale: studio pym / Milano

# Corruzione a norma di legge

## Premessa

In soli cinque anni, fra il 1995 e il 2000, danesi e svedesi hanno costruito il ponte di Öresund: 3 miliardi di dollari d'investimento per collegare Copenaghen a Malmö con un ponte di 16 chilometri, uno dei più lunghi al mondo, di cui 4 di tunnel sottomarino. Oltre a essere uno dei maggiori progetti infrastrutturali nella storia europea, misura quattro volte il ponte sullo Stretto di Messina, è un capolavoro di architettura e ingegneria, studiato e ammirato in tutto il mondo. Un'opera di cui tutti, in Svezia e in Danimarca, sono giustamente orgogliosi.

In Italia le cose vanno diversamente. Nel 1966 Venezia fu colpita da una delle più spaventose alluvioni degli ultimi secoli. Dieci anni dopo un gruppo di studiosi propose di proteggerla dalle acque alte eccezionali con un sistema di dighe mobili installate alle bocche di porto (il MoSE, Modulo Sperimentale Elettromeccanico). Nel 1986 il presidente del Consiglio Bettino Craxi da Palazzo Ducale annuncia senza esitazioni che i lavori per la salvaguardia della città sarebbero inderogabilmente terminati entro il 1995. In realtà passeranno altri quindici anni, persi in discussioni inconcludenti, prima che

partano i cantieri di un progetto avversato sin dall'inizio dagli ambientalisti. Ne trascorrono altri dieci – nel frattempo ne sono passati quasi cinquanta dall'alluvione del 1966 – e oggi la realizzazione dell'opera sembra essere arrivata in porto. Sembra perché per ora si continua a rimandare di anno in anno la sua entrata in funzione.

Nel frattempo il MoSE ha inghiottito 6,2 miliardi di euro di denaro pubblico, un terzo dei 18,7 miliardi (tutte le cifre sono espresse in euro del 2014) spesi dallo Stato italiano per le opere di salvaguardia della laguna dal 1984, cui ne andranno aggiunti (secondo la stima dei costruttori) altri 1,5 miliardi di euro per la manutenzione nell'arco della vita presunta dell'opera: ne doveva costare meno di 2, esprimendo in euro del 2014 le previsioni di spesa del 1988, quando il prototipo fu provato e poi saliti a 2,7 nei successivi nove anni. (Questi numeri sono riassunti nella tabella alla fine del capitolo 7.)

Come è potuto accadere in un Paese i cui ingegneri e le cui imprese hanno realizzato alcune delle più straordinarie infrastrutture al mondo? Aldo Moro inaugurò l'Autostrada del Sole nell'ottobre del 1964. Per costruire 755 chilometri di un'autostrada a quattro corsie con viadotti e gallerie erano stati impiegati otto anni con un costo (in euro di oggi) di 3,8 miliardi, poco più della metà del MoSE. La Grand Ethiopian Renaissance Dam, la diga che l'impresa italiana Impregilo-Salini sta costruendo sul Nilo Azzurro, in Etiopia, ad alcuni chilometri dal confine con il Sudan, e che, una volta completata, sarà la più grande diga africana e l'ottavo impianto idroelettrico al mondo, si stima costerà 3,7 miliardi di

euro: 2,7 per le opere civili e 1 per gli impianti elettromeccanici: in tutto poco più della metà della «grande opera» veneziana. Il governo etiope, che ha finanziato la diga emettendo obbligazioni acquistate soprattutto da etiopi emigrati, ha annunciato l'opera nel marzo 2011. L'impianto genererà energia dal 2017.

Il MoSE è un esempio emblematico di quanto in Italia la realizzazione di un'opera pubblica, a partire dal progetto e dall'appalto, inneschi un meccanismo di corruzione, tempi infiniti, mancanza di controlli e costi che lievitano proporzionalmente al diffondersi della corruzione. La nostra stima è che i maggiori costi dovuti al «peccato originale» di aver affidato i lavori in monopolio ammontino a oltre 2 miliardi di euro (ai prezzi del 2014). Come è stato possibile?

Beniamino Andreata, un grande politico della Prima Repubblica, precedendo di un paio d'anni le inchieste di Antonio Di Pietro, il 5 agosto 1990 in un'intervista a «Repubblica» aveva detto con straordinaria lungimiranza: «I partiti o i politici che si stracciano le vesti e si scagliano contro questi tagli si preoccupano solo delle loro tangenti». Un'affermazione dal significato chiarissimo: i soldi pubblici servono soprattutto a finanziare la politica (e i funzionari pubblici che dovrebbero vigilare sull'uso del denaro dei cittadini). Dunque, maggiori sono i costi di un'opera, più lunghi i tempi di realizzazione, maggiore il guadagno per politica e funzionari corrotti. Non stupisce quindi che il MoSE sia un'opera voluta più dalle imprese cui è stato concesso di costruirla in condizioni di monopolio, e dai politici e funzionari pubblici che ne traggono

grande e illecito beneficio, che dai cittadini veneziani per la cui protezione essa è stata progettata e costruita. Per fare in modo che questo meccanismo regga sono state violate norme del codice penale (di questo si occupano i magistrati che stanno indagando su alcuni politici e sui principali manager responsabili dei lavori), ma soprattutto sono state corrotte le leggi, formalmente per accelerare la realizzazione delle opere, in realtà per arricchire imprese e politica. Decine di ricorsi, in Italia e in Europa, sono state tutte sempre respinte grazie a regole costruite ad arte da un sistema di potere trasversale.

Il MoSE è solo un esempio, e non l'unico: l'Alta Velocità e più recentemente Expo 2015 sono opere che ne condividono molte caratteristiche. Con la differenza, certamente nel caso dell'Expo, che i tempi non possono essere dilatati, pena l'inutilità dell'opera stessa. Anche in questi casi sono state corrotte le leggi, ma con più sofisticata abilità, così che tutto, o quasi, avviene rispettando le norme (seppure le indagini della magistratura su Expo 2015 abbiano coinvolto le medesime imprese messe sotto accusa per il MoSE).

«Con il nome di Venezia anche le idee più stupide hanno successo» disse all'inizio degli anni Ottanta Gianni De Michelis lanciando il progetto di un'Expo a Venezia. Fulminante. L'esigenza di proteggere una città unica al mondo è sempre stato il paravento dietro al quale si sono nascosti i fautori del MoSE, un progetto ideato negli anni Settanta, quando le conoscenze tecnologiche erano certamente inferiori a oggi. «Culturalmente e politicamente, non una sola idea di quegli anni – per fortuna – è soprav-

vissuta all'acqua alta della storia. Solo il MoSE, inossidabile come il monte Rushmore, ha resistito» scriveva nel 2004 il direttore della «Nuova di Venezia», Fabio Barbieri. Qui non si vuole discutere dell'adeguatezza di quest'opera. Non siamo in grado di giudicare. Ma la domanda che va posta è se una scelta tecnologica fatta quarant'anni fa sia tuttora idonea, soprattutto alla luce dell'analisi costi benefici illustrata nella tabella del capitolo 7. Si dirà che oggi è troppo tardi, ma è una domanda che, in quarant'anni, mai è stato consentito porre, sempre con la scusa che «ormai i lavori sono quasi finiti».

Questo libro documenta un sistema che ha reso possibile un enorme sperpero di denaro pubblico e suggerisce qualche modalità diversa affinché opere simili in futuro possano essere realizzate con procedure più simili alla Danimarca e alla Svezia che all'Italia di oggi.

*Mercoledì 4 giugno 2014 (dopo che avevamo completato la stesura di questo libro) i siti di informazione online di tutto il mondo aprono con la notizia di 35 arresti a Venezia. Le indagini dei magistrati veneziani ipotizzano quanto già in molti avevano capito: che i tentacoli del Consorzio Venezia Nuova potevano arrivare ovunque a Venezia, nella Regione Veneto e nei ministeri a Roma. Non per portare a termine l'opera nei tempi previsti, ma per garantire la sopravvivenza di se stesso. L'inchiesta, partita più di un anno fa con l'arresto di Piergiorgio Baita, amministratore delegato della società Mantovani, e successivamente del presidente del Consorzio Venezia Nuova, Giovanni Mazzacurati, si rivela un'onda di piena. Tra gli arrestati l'assessore regiona-*

*le ai Trasporti del Veneto, Renato Chisso, un ex generale della Guardia di Finanza, Emilio Spaziante, un magistrato della Corte dei Conti, Vittorio Giuseppone, e due ex presidenti del Magistrato alle Acque, Patrizio Cuccioletta e Maria Giovanna Piva. Per il senatore Giancarlo Galan, governatore del Veneto per quindici anni fino al 2010, i magistrati hanno inviato gli atti al Parlamento chiedendo che ne autorizzi l'arresto. Fra gli arrestati c'è anche il sindaco di Venezia, Giorgio Orsoni, accusato di finanziamenti illeciti per la campagna elettorale del 2010. Nel giro di dieci giorni il sindaco è uscito dall'indagine dopo aver chiarito ai magistrati la sua posizione e raggiunto un accordo per un patteggiamento di quattro mesi. Si è poi dimesso. Alla luce dell'esiguità dell'accordo accettato dai magistrati, la misura degli arresti domiciliari pare sproporzionata. Per tutti gli altri vige ovviamente la presunzione d'innocenza.*

*Una vicenda amara che racconta quanto il MoSE sia un sistema che ha corrotto il Paese a tutti i livelli, durante la Prima e la Seconda Repubblica, e che oggi mette con le spalle al muro la politica. Ora spetta a essa trovare l'antidoto affinché casi del genere non si ripetano più.*

#### *Nota degli autori*

*Alcuni temi di questo libro sono affrontati da uno degli autori (fg) sul «Corriere della Sera» fin dal 2006 con Non un soldo per questa Venezia e negli anni successivi anche sul «Corriere del Veneto», su «la Nuova di Venezia e Mestre» e sul sito [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).*

*Uno degli autori (fg) è stato membro, dal 2005 al 2012, del cda di Arsenale spa, società di proprietà del Demanio dello Stato e del Comune di Venezia. In questi anni la società ha restituito alla città le tesse di San Cristoforo, la Torre e la Tesa 105. Arsenale spa è stata sciolta nel 2013. (Come membro del cda fg percepiva un compenso lordo di 10.000 euro l'anno.)*

# Indice

Premessa	7
1. Il Magistrato alle Acque che nel Cinquecento salvò Venezia	13
2. Il tempo è denaro	31
3. Regole violate e regole corrotte	41
4. Come nasce un monopolio	57
5. Il MoSE nella Seconda Repubblica	81
6. La corruzione delle regole	99
7. Quanto costerà il MoSE?	131
8. La ragnatela del MoSE	145
9. Il malaffare: le regole violate	169
10. Grandi opere e corruzione del territorio	189
11. Appalti a prova di corruzione	207
Note	223