

BIBLIOTECA ARAGNO



Nerio Nesi

L'ultimo Ministro
dei lavori pubblici
che disse:
*No al Ponte sullo Stretto
Sì al Mose di Venezia*

Nino Aragno Editore

© 2022 Nino Aragno Editore

sede

via Corte d'Appello, 14 - 10122 Torino

ufficio stampa

tel. 02.72094703 - 02.48561549

e-mail: info@ninoaragnoeditore.it
sito internet: www.ninoaragnoeditore.it

Indice

Premessa XI

PRIMA PARTE IL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI NEGLI ANNI 2000 E 2001

1. Le ragioni che determinarono
la scelta della mia persona 3
2. Le mie posizioni politiche 11
3. Le mie più importanti decisioni 15
4. Le modificazioni organizzative 27
5. L'elenco delle opere considerate strategiche
e di quelle di interesse nazionale 41
6. Il miglioramento delle opere già dedicate
alla storia e alla cultura del nostro Paese 45
7. Le iniziative straordinarie
di carattere continuativo 63
8. Le opere necessarie per il miglioramento
dei rapporti commerciali con la Francia
attraverso le Alpi 7\
9. La variante di valico sull'autostrada
Bologna-Firenze 81
10. Il collegamento tra la Calabria e la Sicilia:
il Ponte sullo Stretto di Messina 87
11. Il senso del dovere verso la regione
più povera d'Italia: la Calabria 97

- | | |
|---|-----|
| 12. I grandi problemi economici che riguardano
il Ministero dei Lavori Pubblici
e che sono tutt'ora non risolti | 111 |
| 13. Deliberazioni non riguardanti i lavori pubblici
alle quali ho partecipato in quanto membro
del Consiglio dei Ministri | 137 |
| 14. Cosa facemmo in quei quattordici mesi | 147 |

SECONDA PARTE

IL MOSE

- | | |
|--|-----|
| 1. Perché dissi sì al MOSE | 155 |
| 2. Alcuni precedenti storici | 165 |
| 3. Alcune esperienze di altri Paesi,
l'Olanda in particolare | 169 |
| 4. La disastrosa alluvione del 4 novembre 1966 | 173 |
| 5. I lavori per la creazione del MOSE
e per la sua collocazione alle Bocche di Porto
di Venezia | 177 |
| 6. Una decisione grave: le origini
e le conseguenze | 181 |
| 7. Gli organismi creati dallo Stato
per la difesa di Venezia | 183 |
| 8. La società per azioni creata da privati
per sostituire gli organismi pubblici:
il Consorzio Venezia Nuova | 191 |
| 9. L'Unione Europea mette in mora l'Italia
per incarichi – a trattativa privata –
al Consorzio Venezia Nuova | 197 |
| 10. Lo scontro sulla compatibilità ambientale
del Progetto MOSE | 199 |
| 11. La corruzione colpisce il MOSE | 203 |
| 12. Il mio durissimo scontro con il Presidente
del Magistrato alle Acque e il Presidente del
Consorzio Venezia Nuova (entrambi lobbysti) | 225 |

INDICE

VII

13. L'intervento della magistratura penale 231

14. Chiusura della seconda parte 235

APPENDICI 237



*Dedico questo libro alla memoria
dell'ingegnere Ivan Cicconi,
grande servitore dello Stato Italiano.*



Premessa

Questo libro era originariamente dedicato alle ragioni che mi convinsero della necessità di creare un sistema di dighe mobili per salvaguardare Venezia dagli immensi danni che derivavano alla città e al contesto lagunare dalla alte maree e, conseguentemente, a battermi per la realizzazione di quel sistema che veniva di anno in anno rinviata con varie motivazioni.

Via via che scrivevo, mi appariva chiaro che l'opinione pubblica non era e non è affatto informata, o lo è parzialmente, del fatto che il Ministero dei lavori pubblici non è soltanto la somma di strade ed autostrade. Ad esso fanno capo, infatti, una serie di altri compiti di pari importanza.

Mi è sembrato, quindi, opportuno dividere il libro in due parti: la prima contiene un elenco sintetico dei compiti del Ministero, e che io dovetti affrontare in un anno e due mesi; la seconda è dedicata esclusivamente alla salvaguardia di Venezia e a costituire le premesse necessarie alla creazione del MOSE.



PRIMA PARTE

IL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI
NEGLI ANNI 2000 E 2001



1. Le ragioni che determinarono la scelta della mia persona

Anno 2000. Carlo Azeglio Ciampi era Presidente della Repubblica da alcuni mesi, succedendo a Oscar Luigi Scalfaro e dopo essere stato Ministro del tesoro. Giuliano Amato assunse, per la seconda volta, la carica di Presidente del Consiglio, il 26 aprile di quell'anno, mentre era Ministro del tesoro, dopo che Carlo Azeglio Ciampi era stato eletto Presidente della Repubblica.

Carlo Azeglio Ciampi non era mai stato iscritto ad alcun Partito, mentre Giuliano Amato aveva una formazione socialista e aveva fatto parte del gruppo di intellettuali vicini a Antonio Giolitti.

Entrambi apparivano tendenzialmente favorevoli ad un governo di centrosinistra.

Fu in quel quadro e per la presenza di questi due uomini che io venni compreso, nell'aprile del 2000, nel gruppo dei possibili ministri del secondo Governo Amato.

Quando si cominciò a discutere della formazione del governo, il mio nome non destò alcuna reazione negativa, anche se ero stato segnalato dal Partito di Rifondazione Comunista, perché la mia storia professionale era nota al mondo politico: alla RAI avevo studiato la nuova Convenzione con lo Stato destinata ad affrontare

i problemi giuridico-istituzionali derivanti dalla nascita sul piano tecnico della televisione; ero stato direttore dei servizi finanziari della Olivetti; nel settore pubblico ero stato Vice Presidente della Cassa di Risparmio di Torino (la seconda in Italia) e infine – dopo altre esperienze bancarie – Presidente della più grande banca italiana: la Banca Nazionale del Lavoro.

Le preoccupazioni erano mie, perché, come mi diceva mio padre, “non dovevo fare brutta figura”.

Infine avevo alcuni punti di riferimento: l’esempio di mio padre, operaio specializzato, che aveva fatto – con mia madre – grandi sacrifici per farmi frequentare il ginnasio e il liceo classico, e quelli di alcuni familiari che avevano dato la vita per la loro e la mia Patria.

E così il 26 aprile dell’anno 2000 fui nominato Ministro dei Lavori Pubblici.

“Ministero molto difficile...” mi aveva detto il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, durante il giuramento al Quirinale, “e molto delicato” aveva aggiunto. “Per questo ho personalmente voluto Lei in quella posizione”. Avevo ascoltato quelle parole con un misto di orgoglio e di preoccupazione.

Poche ore più tardi ero a Roma, a Porta Pia, sede del Ministero.

La prima persona che incontrai, dopo l’ufficiale dei Carabinieri responsabile della mia sicurezza, fu il Capo (provvisorio) di Gabinetto Costanza Pera. Da lei ricevetti due fascicoli ‘riservati’ con un titolo chiaro “Problemi urgenti da sottoporre al Ministro Nesi”.

Il primo conteneva la riapertura del traforo del Monte Bianco; l’asse ferroviario Torino-Lione; il completamento dell’autostrada Bologna-Firenze; l’autostrada Salerno-Reggio Calabria; il Magistrato per il Po; il Ponte sullo Stretto di Messina; la situazione delle carceri; il MOSE a Venezia.

Il secondo conteneva elementi relativi all’organizza-

zione del Ministero; la nomina del Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici; la conferma dell'Amministratore delegato dell'ANAS o la sua sostituzione; la situazione del Presidente del Magistrato alle acque di Venezia.

* * *

Preso visione di questi elenchi, riflettei sull'ipotesi di rinunciare all'incarico che mi era stato affidato, e ciò, per un ragionamento realistico: la Legislatura sarebbe terminata nella prima metà del 2001. Avevo, quindi, circa un anno di tempo, il periodo normalmente necessario ad un Ministro per conoscere un organismo così grande e così complesso. Temevo o di non far nulla (ma, per me, era impossibile) o di fare troppo, commettendo facilmente errori. Ma un secondo, brevissimo, colloquio al Quirinale con il Presidente della Repubblica, alla presenza del Presidente del Consiglio, fu sufficiente a convincermi ad andare avanti. "Non parliamone neppure", rispose semplicemente Ciampi alla mia idea di non accettare l'incarico.

E cominciai a fare quello che avevo fatto in altre occasioni: studiare e ristudiare le 'carte', conoscere la organizzazione del Ministero e i suoi principali dirigenti e discutere con loro.

Decisi subito di portare al Ministero, dall'esterno, l'ingegnere Ivan Cicconi come capo della segreteria tecnica, e la dottoressa Giovanna Petrella come capo della segreteria particolare: quindi soltanto due persone. Avevo constatato, infatti, come spesso uomini politici, che assumono incarichi pubblici, affollino gli enti loro affidati con persone cosiddette 'di stretta fiducia' con il rischio di isolarsi dalla struttura direzionale interna.

Ma cos'era – nell'anno 2000 – il Ministero che mi era stato affidato?

Un ministero carico di storia, ma anche in corso di scioglimento.

Carico di storia certamente, perché la vita dell'Amministrazione dei lavori pubblici si lega, nell'esperienza italiana, a quella che fu l'evoluzione dello Stato liberale tra l'Ottocento e il Novecento, fino ai giorni nostri.

Si può far risalire, infatti, al regio Decreto del 23 marzo 1853, numero 1483, su iniziativa del Conte di Cavour, l'istituzione di una Amministrazione specificatamente destinata alle opere pubbliche, inizialmente indicate come 'ponti e strade' e 'opere idrauliche'. Essa ha costituito anche uno dei centri di studi e di esperienze che hanno creato, nel corso degli anni, gli strumenti giuridici per la disciplina dei rapporti tra lo Stato unitario e la nascente imprenditoria privata. Fu, infatti, creata dal Ministero la Commissione per lo studio del dissesto idrogeologico (1966), presieduta dal famoso professor Giulio De Marchi, accademico dei Lincei.

Questa fase di felice protagonismo si era via via attenuata negli ultimi anni sino a creare una tendenza che aveva messo in discussione scopi, competenze ed identità culturale della Amministrazione.

Ma anche un Ministero in corso di trasformazione, perché il decreto legislativo n. 300 del 1999, ne aveva sancita la soppressione e l'accorpamento con il Ministero dei trasporti, dando luogo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ne fu prova fra le altre un fatto che accadde nel febbraio 2001 (a tre mesi dalla fine della legislatura). L'architetto Costanza Pera, Direttore centrale del personale e Capo del Gabinetto, senza informarmi preventivamente, accettò la designazione ad una carica esterna da parte di un altro Ministro. Faticai a nascondere la mia indignazione, facendo in modo che questa idea balzana non avesse seguito. Peraltro, accettai le sue dimissioni da Capo di Gabinetto, nominando in sua vece il Direttore dell'Ufficio Legislativo, Giuseppe Fiengo.

Un metodo di lavoro

Fin dall'inizio, e per tutti i 14 mesi del mio incarico, mi imposi un modo di vita rigoroso: orari di tipo militare, poche strette di mano nelle decine di uffici, poche cerimonie, rari ritorni in famiglia.

Cominciai a incontrare, singolarmente, i più importanti dirigenti del Ministero, a tutti chiedendo un rapporto sintetico dei loro compiti e dei loro impegni. Ne ricavai impressioni diverse, che mi furono confermate (talvolta smentite) nei mesi che seguirono.

Mi colse talvolta il dubbio che alcuni di essi – tutti, professionalmente, preparati – interpretassero la mia nomina come un fatto occasionale, in attesa di un nuovo Governo e di un nuovo Ministro.

Ciò era dovuto anche al fatto, che la struttura direzionale del Ministero era stata colpita dalla già decisa fusione con il Ministero dei Trasporti e la conseguente amarezza di appartenere ad un organismo giunto alla fine della sua lunga storia e umiliato dal continuo cambiamento di ministri (cinque in pochi anni).

Io mi sforzai di modificare questo atteggiamento psicologico, consapevole delle difficoltà che avrei dovuto affrontare.

Da parte mia vi erano due preoccupazioni: la prima quella di essere stato designato nel Governo da un Partito piccolo, del quale tutti parlavano con rispetto, ma qualcuno con arroganza.

La seconda era la mia mancanza di conoscenza della contabilità dello Stato. E questa mancanza, lo riconoscevo, pesò molto nei miei rapporti con il Ministero del tesoro. Costatai, così, che tra i bilanci di una grande impresa, industriale o finanziaria, e il bilancio dello Stato esisteva una differenza profonda. Cercai di colmarla, ma non ebbi il tempo per farlo.

Ero anche preoccupato perché bisognava affrontare una opinione pubblica propensa alla diffidenza verso lo Stato e verso i suoi diretti rappresentanti. Colsi quindi la

occasione di un articolo del Corriere della Sera (18 giugno 2000) che recava questo titolo: "Il cantiere delle promesse". Scrissi al giornale una lettera, nella quale dicevo quello che pensavo di poter fare in quattordici mesi. Ed il Corriere pubblicò integralmente la mia lettera, con un titolo rispettoso: "Non è tutto fermo", che riporto di seguito:

"Caro direttore Guido Gentili sul Corriere della Sera di oggi, scrive un articolo interessante sulla situazione delle opere pubbliche in Italia.

Concordo in parte con quello che racconta, ma desidero fare alcune precisazioni.

Sono Ministro dei Lavori Pubblici dal 27 Aprile 2000 e quindi da circa un mese e mezzo. Ho passato buona parte di questo periodo a studiare, perché la mia lunga esperienza imprenditoriale nei settori industriale e bancario non era sufficiente per affrontare subito (e seriamente) temi e sistemi dei quali avevo conoscenza soltanto per i loro aspetti finanziari.

Al momento della nomina, il Presidente del Consiglio mi ha giustamente chiesto di fargli avere un quadro dei problemi di maggiore rilievo del mio dicastero

Il 19 maggio, nel corso di un Consiglio dei Ministri, ho consegnato al Presidente del Consiglio un fascicolo che si intitola 'Programma di lavoro maggio 2000-aprile 2001'

Si tratta di un lungo appunto su quelli che mi sono parsi, pur in un così breve periodo di tempo, i nostri più importanti impegni. L'opinione pubblica probabilmente non è sufficientemente informata del fatto che il Ministero non è soltanto la somma di strade ed autostrade; ad esso fanno capo, infatti, una serie di altri compiti di pari importanza.

Gliene indico alcuni, a titolo di esempio: la difesa del suolo (il che significa la responsabilità dell'equilibrio idrogeologico delle zone del Paese a rischio); la lotta contro l'abusivismo; l'edilizia della sicurezza (il che significa edifici ed impianti delle Forze dell'Ordine e della Protezione Civile e la edilizia penitenziari); gli indirizzi della edilizia popolare; la gestione delle opere idrauliche e dei grandi bacini fluviali; la riqualificazione urbana; le opere portuali.

Il Presidente del Consiglio mi ha chiesto, allora, di indicare quali sono le grandi infrastrutture viarie che costituiscono, per la loro importanza obiettiva e per le attese che generano, degli autentici 'simboli' della capacità dello Stato di far fronte ai bisogni reali delle popolazioni locali.

Dopo aver consultato i miei collaboratori, ho dato indicazioni di massima al Consiglio dei Ministri di venerdì 16 giugno e darò indicazioni più dettagliate nel prossimo Consiglio dei Ministri.

Non so se questo è un metodo giusto; so, però, per lunga esperienza, che chi ha il potere di farlo deve compiere delle scelte, sulle quali concentrare gli sforzi tecnici organizzativi e finanziari.

Mi rendo conto della poca fiducia con la quale la stampa segue l'andamento di queste procedure.

Ma non è esatto dire che sia tutto fermo: voglio ricordare, a questo proposito, che la settimana scorsa il Senato della Repubblica ha modificato (25 anni dopo) una legge del 1975, che impediva al Paese di costruire nuove autostrade; è vero che le nuove autostrade devono essere inserite nel Piano Generale dei Trasporti in corso di definizione, ma è altrettanto vero che un importante passo avanti è stato compiuto.

Grato della pubblicazione e con i migliori saluti.

Nerio Nesi

Proseguì quindi cercando di mantenere con la stampa un rapporto di rispetto reciproco.

* * *



2. La mia posizione politica

Non c'era alcuna ragione politica per la mia assunzione alla RAI.

I miei famigliari avevano idee politiche molto diverse fra di loro: mio padre era un operaio specializzato, esperto in macchine per l'industria del tabacco. Uomo d'ordine per tendenza, ammiratore di Giolitti, poco favorevole alla prima guerra mondiale, alla quale aveva partecipato per senso del dovere combattendo al fronte, ma senza alcuna simpatia verso il cosiddetto "fascio", al quale non si era mai iscritto.

Mia madre, commessa in un negozio, era di tendenze socialiste, soprattutto per solidarietà con i suoi due fratelli, che furono costretti a emigrare in Francia perché perseguitati per le loro idee.

Diversa era la posizione della seconda generazione: l'unico figlio del fratello di mio padre, giovane di straordinaria intelligenza, aveva coronato la sua passione per il mare divenendo ufficiale effettivo della Marina Militare, nella quale, dopo una prima esperienza a bordo dell'incrociatore Montecuccoli, era stato scelto a far parte della famosa 10° Flottiglia MAS.

Un figlio della sorella di mia madre, ufficiale di complemento, era caduto combattendo in Russia (sul Don), nel 6° reggimento di bersaglieri.

Un altro appartenente alla famiglia, di convinzioni repubblicane, era morto durante un incidente in alta montagna.

Io abitando a Corticella, il quartiere più rosso di Bologna, per quanto dichiaratamente cattolico, avevo subito l'influenza di una popolazione povera, in gran parte iscritta al partito comunista o al partito socialista.

La mia famiglia, quindi, era profondamente divisa sul piano politico, ma avevo alcune idee precise derivanti da fatti esemplari. Uno in particolare: durante il ginnasio al Liceo Classico Marco Minghetti di Bologna, il mio compagno di banco aveva smesso improvvisamente di frequentare le lezioni e alle domande che gli ponevamo, fuori dalla scuola, rispose piangendo "sono stato cacciato da scuola, perchè sono ebreo".

Nessuno di noi sapeva cosa volesse dire ebreo, ma intuivamo che si trattava di una discriminazione per ragioni che non comprendevamo e che provocò in me un sentimento naturale contro il fascismo, che governava l'Italia.

Ciò nonostante quando, nei primi giorni di gennaio 1943, il governo chiamò alle armi anche la mia classe, dovetti partire, perché mio padre, uomo d'ordine, mi impose di presentarmi: un "Nesi – egli dichiarò -non poteva essere un disertore".

E così cominció la mia vita militare, che ho già raccontato in un altro libro e non voglio, quindi, ripetermi.

* * *

Dopo altre traversie, nel 1950 arrivai a Torino.

Sulle prime impressioni di un bolognese che arriva a Torino, ha scritto pagine indimenticabili Giulio Bollati (*L'italiano*, Einaudi 1983).

Ebbe subito per noi non piemontesi due punti di riferimento: la FIAT e i grandi scrittori.

Ma il mio futuro aveva un altro nome: dall'amministrazione industriale alla finanza, e dalla finanza alla politica.

Chi volesse conoscere la mia vita potrà rifarsi alla lettura della mia autobiografia, *Al servizio del mio Paese*, pubblicata da Aragno nel 2015. Potrebbe scoprire anche le ragioni del mio legame con Venezia.



Le mie più importanti decisioni

Mi resi rapidamente conto della necessità di conoscere come era organizzato il mio Ministero. Non fu facile, perché sembrava quasi che la suddivisione dei compiti fosse materia riservata.

In sintesi era quella che segue

- *tre Sottosegretari*: con due di loro, gli onorevoli Salvatore Ladu e Antonio Mangiacavallo i rapporti furono sempre ottimi. Con il terzo i rapporti furono guastati dal fatto che egli pretendeva che gli affidassi, come se ne avesse il diritto, la delega per il sistema autostradale, che invece ritenni opportuno mantenere sotto la mia personale responsabilità.
- *sei Direttori generali* responsabili di singoli settori
- si aggiungevano *due Ispettorati*: uno per la circolazione e la sicurezza stradale; uno per i contratti
- *19 Provveditorati alle opere pubbliche* e alcuni *servizi tecnici*

Erano collegati al Ministero in modo diverso, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, l'ANAS (Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali) e due autorità esterne: il Magistrato per il Po e il Magistrato alle acque di Venezia.

Il Presidente del Consiglio fu molto chiaro: su en-

trambe queste “autorità”, le Regioni del Nord avevano già dichiarato che le volevano entrambe nella competenza regionale. Egli riteneva indifendibile l’appartenenza del Magistrato per il Po alle competenze dello Stato, difendibile, anzi già ottenuta, la competenza dello Stato sul Magistrato alle Acque di Venezia.

Non potevo, naturalmente, oppormi alla decisione del Presidente del Consiglio, ma gli feci notare l’assurdità di fare gestire il più importante fiume italiano da cinque o sei funzionari regionali che si alternavano, in questo difficile incarico, ogni sei mesi. Ma così, purtroppo, avvenne.

Del Magistrato alle acque parlerò dettagliatamente nella seconda parte del libro, dedicata al MOSE.

* * *

Avevo pochi mesi davanti a me per fare modifiche importanti, anche se alcune peraltro mi sembravano opportune. Decisi quindi di proporre al Presidente del Consiglio di mantenere pressoché intatta la organizzazione che avevo trovato, con tre sole eccezioni:

- A) consentirmi di considerare subito uno dei Direttori generali un “primus inter pares” in modo che tutti sapessero a chi fare riferimento costantemente ed espressi chiaramente che la persona in grado di farlo meglio era l’architetto Gaetano Fontana Direttore generale del coordinamento territoriale (Dicoter);
- B) ritenni necessario confermare amministratore dell’ANAS il dottor Giuseppe D’Angiolino, che aveva dato indiscutibili prove di capacità operativa. A questo proposito ho inserito nelle *Appendici* del libro copia della lettera che gli scrissi quando l’estrema destra, dopo la mia scadenza, lo obbligò a lasciare l’incarico.

Ero rimasto colpito dalla autorevolezza di entrambi e li invitai a collaborare strettamente con me per tut-

ta la durata della mia responsabilità ministeriale. Di loro mi aveva parlato, in termini molto positivi, un mio predecessore, Francesco Merloni, che incontrai ripetutamente, insieme a Romando Prodi, ricevendo consigli che mi furono molto utili.

C) ritenni, infine, urgente verificare se il Presidente del Magistrato alle acque di Venezia era all'altezza del suo compito.

Il presidente del Consiglio Giuliano Amato condivise tutte le mie proposte.

* * *

A due mesi circa dalla mia nomina a Ministro potei constatare un certo modo di essere dei dirigenti periferici. Ricordo il caso di uno di loro, che mi si rivelò quando iniziai le visite ministeriali in tutta Italia. Si trattava del dottor Alessandro D'Ambrosio, Provveditore delle opere pubbliche della Campania. Visitando i suoi uffici a Napoli, scoprii che manteneva all'interno del Provveditorato ottanta (dicasi 80) ingegneri a fronte di un organico di 40!

Rimasi sbalordito nel constatare come in un solo Provveditorato lavorasse un numero molto maggiore di ingegneri di quello di cui disponeva la stessa sede centrale del Ministero dei lavori pubblici.

* * *

In uno dei nostri incontri giornalieri, il Capo di Gabinetto mi informò che una legge del 1975 vietava al nostro Paese di creare nuove autostrade. Credevo scherzasse, tanto ridicola mi sembrava quella norma. Ma fui tranquillizzato: era in corso, in Parlamento, su questo tema una riforma radicale. E così avvenne, in modo ragionevole: la proposta di nuove autostrade sarebbe stata inserita nel Piano Generale dei Trasporti.

Ho citato questo episodio per ricordare che talvolta

i Parlamentari votano senza riflettere, prigionieri, come spesso sono, dei Partiti (e, purtroppo, anche delle correnti) ai quali hanno aderito.

Non pensai ovviamente, in quel momento, di voler assumere altri impegni. Ma sbagliavo: in seguito mi convinsi della necessità di istituire una Direzione generale con il compito di coordinare la lotta contro l'abusivismo edilizio (nel quale si era specializzata la malavita organizzata) in luogo di un ufficio dirigenziale di secondo livello che, fino ad allora, si era occupato della materia, e di organizzare le iniziative per il restauro delle opere d'arte italiane.

* * *

I quattordici mesi della mia responsabilità ministeriale (aprile 2000 -giugno 2001) furono densi di avvenimenti positivi e negativi per il sistema dei lavori pubblici italiani. Mi è sembrato giusto aggiungere ai ricordi di quegli eventi, che affrontai con successi e insuccessi, animato sempre da una grande passione, le persone che con me hanno condiviso quei momenti. E ciò per due ragioni:

- la prima perché quegli uomini e quelle donne, che furono protagonisti di quel periodo, siano ricordati con i loro nomi e cognomi, con i loro meriti e demeriti;
- la seconda ragione è che bisogna affrontare un'opinione pubblica propensa alla diffidenza verso ciò che lo Stato e i suoi rappresentanti fanno.

I lettori troveranno qui esposti i vari eventi dei 14 mesi, in un ordine più logico che temporale.

Inizierò dalle *nomine*, argomento delicato, sul quale l'attenzione dei Deputati e dei Senatori è sempre stata acuta.

Le più importanti sono state:

- il Direttore generale, architetto Gaetano Fontana,

- l'Amministratore delegato dell'ANAS, Giuseppe D'Angiolino,
- il Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Giuseppe Campos Venuti,
- il Direttore dell'Ufficio legislativo, avvocato Giuseppe Fiengo,
- il Direttore della Segreteria Tecnica, ingegnere Ivan Cicconi.

Un'altra nomina che avrei voluto ma che non mi fu possibile fare, era quella dell'architetto Gaetano Fontana a capo dipartimento, riconoscendo così formalmente quella funzione di coordinamento e di indirizzo che lo stesso già svolgeva di fatto. L'organizzazione del Ministero, infatti, non prevedeva posizioni superiori a quella di direttore generale, qualifica già posseduta dall'architetto Fontana. Tuttavia, il ruolo che di fatto svolse durante il mio mandato fu l'anticamera della futura nomina, successivamente conseguita, a capo del primo dipartimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (l'organizzazione del Ministero per dipartimenti, quali centri di coordinamento di più direzioni generali, approvata dal "Governo Amato", entrò in vigore nella legislatura successiva e quindi dopo la fine del mio mandato).

Passerò, quindi, ad esporre il miglioramento di quelle opere già dedicate alla storia e alla cultura del nostro Paese. Esse furono:

- l'Altare della Patria,
- la Torre di Pisa,
- l'isola di Torcello,
- i 'Sassi' di Matera,
- i busti di alcuni grandi urbanisti,
- l'operazione 'Restauro Italia'.

Il terzo gruppo, che tratterò, riguarda *una serie di grandi opere*. E precisamente:

- il traforo del Monte Bianco,

- l'asse ferroviario Torino-Lione,
- la variante del valico Bologna-Firenze,
- il Ponte sullo Stretto,
- l'autostrada Salerno-Reggio Calabria,
- la situazione idrica nazionale,
- la lotta contro l'abusivismo edilizio,
- il MOSE. Ma su questo drammatico problema ho dedicato, considerando la sua straordinarietà, l'intera seconda parte del libro.

Vi furono poi alcune decisioni che io presi personalmente, nel corso delle sedute del Consiglio dei Ministri, e per le quali si votò. E furono:

1. l'identificazione ufficiale dell'Arma dei Carabinieri nei confronti delle altre forze armate dello Stato;
2. l'inserimento del Corpo Forestale nell'Arma dei Carabinieri;
3. il tentativo di mantenere il Magistrato per il Po nell'ambito dello Stato. Una delle tante sciocchezze dell'estremismo regionalistico!
4. i rapporti con la Radio vaticana;
5. lo scioglimento del Fronte nazionale.

* * *

Con il Presidente del Consiglio cercai di dare al mio lavoro alcune priorità, basate sull'urgenza e sull'importanza delle decisioni da prendere.

Ogni giorno emergevano urgenze improvvisate. Tra le quali non posso non citare la modificazione del tessuto urbano di una parte di Roma, in occasione del grande Giubileo della Chiesa Cattolica.

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici è incardinato presso il Ministero dei lavori pubblici, con piena au-

tonomia funzionale, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 2006, n. 204.

Esso è diretto da un Presidente nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, e svolge i seguenti compiti, nell'ambito dei poteri attribuiti allo Stato:

- a) di carattere obbligatorio, su progetti definitivi, ovvero, nei casi previsti da leggi, su progetti preliminari di competenza statale;
- b) di carattere facoltativo su richiesta delle amministrazioni competenti, sulle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, sulle linee generali della programmazione delle grandi reti di interesse nazionale, sui programmi dei lavori pubblici, sui progetti delle opere pubbliche o di interesse pubblico;
- c) attraverso il Servizio tecnico centrale, cura la predisposizione delle norme tecniche fondamentali sulla sicurezza minima delle costruzioni. Su richiesta del Ministro dei lavori pubblici (oggi delle Infrastrutture e dei trasporti), il Consiglio superiore altresì può svolgere specifiche missioni tecniche in merito a problematiche di particolare complessità. Svolge attività di consulenza per l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, per questioni di ordine tecnico.

Il 7 agosto del 2000, nominai quattordici esperti del Consiglio superiore dei lavori pubblici, scegliendoli tra professori universitari. Ecco il relativo comunicato stampa.



Ministero dei Lavori Pubblici
Ufficio Stampa

COMUNICATO STAMPA

IL MINISTRO ON. NERIO NESI NOMINA GLI ESPERTI DEL CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI

Il Ministro dei Lavori pubblici, On. Nerio Nesi, ha nominato quattordici esperti che entreranno a far parte del Consiglio Superiore dei Lavori pubblici.

Si tratta di docenti delle Università di Ancona, Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Genova, Milano, Napoli, Padova, Roma, Torino e Venezia.

Questi i nomi: Prof. Alberto Burghignoli, Professore Ordinario di Meccanica delle Terre alla Università di Roma La Sapienza, Prof. Giovanni Campo, Professore Ordinario di Pianificazione Territoriale alla Università di Catania, Prof. Paride G. Caputi, Professore Ordinario di Urbanistica e Pianificazione Urbanistica Comunale alla Università di Napoli, Prof. Claudio Ceccoli, Professore Ordinario di Tecnica delle Costruzioni alla Università di Bologna, Prof. Nicola Costantino, Professore Docente di Economia e Organizzazione Aziendale alla Università di Bari, Prof. Ing. Luigi Da Deppo, Professore Ordinario di Costruzioni Idrauliche alla Università di Padova, Prof. Mario De Grassi, Professore Ordinario di Organizzazione del Cantiere alla Università di Ancona, Prof. Marino Folin, Rettore Istituto Universitario di Architettura di Venezia, Prof. Bruno Gabrielli, Professore Ordinario di Urbanistica alla Università di Genova, Prof. Agostino Magnaghi, Professore Ordinario di Progettazione Architettonica al Politecnico di Torino, Prof. Pasquale Mistretta, Professore Ordinario di Urbanistica alla Università di Cagliari, Prof. Mario Polelli, Professore Ordinario di Estimo ed Economia dell'Ambiente alla Università di Milano, Prof. Nicola Sinopoli, Professore Ordinario di Tecnologia dell'Architettura alla Università di Venezia, Prof. Sandro Stura, Professore Ordinario di Costruzioni Marittime alla Università di Genova.

Come è noto, alcune settimane fa, il Consiglio dei Ministri aveva nominato il Presidente del Consiglio Superiore nella persona del Professor Giuseppe Campos Venuti.

Roma, 7 agosto 2000

Il 13 novembre del 2000 il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, venne al Ministero per la sessione di apertura del nuovo Consiglio Superiore e per l'insediamento del suo nuovo Presidente, il professore Giuseppe Campos Venuti, che era il degno continuatore di quella grande scuola della urbanistica italiana che ha annoverato – tra gli altri – Marcello Piacentini, Luigi Piccinato, Ludovico Quaroni, Giuseppe Samonà, Giovanni Astengo.

Colsì l'occasione di quella visita, che non aveva precedenti e che non ebbe seguiti, per ringraziare Carlo Azeglio Ciampi dell'apprezzamento che aveva chiaramente dimostrato per quanto il Ministero aveva fatto per favorire il ritorno alla normalità delle popolazioni colpite dalle recenti alluvioni.

Queste le parole esatte che Gli rivolsi:

“La Sua visita è particolarmente gradita perché il Ministero vive un momento delicato della sua lunga storia, nel quale, alla sua organizzazione periferica, si prospetta un futuro incerto. Incerta è infatti la destinazione di alcuni degli organismi periferici che lo compongono: i provveditorati alle opere pubbliche, i Magistrati alle acque, le Autorità di Bacino. Incerta è quindi la possibilità di assolvere ad uno dei suoi doveri fondamentali: quello dell'organizzazione e della salvaguardia del territorio. È per assolvere a questi doveri che le nostre strutture periferiche stanno svolgendo, nei giorni difficili che alcune regioni stanno attraversando, un lavoro duro e pericoloso.

E proprio oggi, qui, in questa solenne occasione, il nostro pensiero va alla memoria dei tre dipendenti dell'Ente Nazionale per le Strade, morti in questi giorni a Potenza, mentre si recavano al lavoro, e del giovanissimo geometra che, sempre in questi giorni, ha perduto la vita, mentre cercava di verificare – al di là dei suoi specifici doveri – le conseguenze del maltempo su un ponte dell'autostrada Torino-Savona.

Signor Presidente, la Sua visita avviene in un momento nel quale si manifesta compiutamente il bisogno che ha il Paese, di infrastrutture nel sistema dei trasporti, che lo pongano al livello degli altri Paesi europei.

Il piano generale dei trasporti, che insieme agli altri Ministri competenti, ho firmato nel luglio scorso, destina circa 200mila miliardi di lire, nell'arco dei prossimi dieci anni, per ferrovie, strade, porti, aeroporti, traffico locale e sicurezza, correggendo gradualmente la strategia che si era delineata alla fine del secondo conflitto mondiale.

Il Piano stesso privilegia, infatti, il trasporto su ferrovia rispetto a quello su gomma e delinea un nuovo sistema di comunicazione, del quale Lei ci ha spesso suggerito l'attuazione: quello delle autostrade del mare, per utilizzare – in modo più economico e meno inquinante – quelle due grandi vie che sono l'Adriatico e il Tirreno.

Ci accingiamo con convinzione a questo compito pur nella consapevolezza che è tale l'aumento della mobilità nel Paese, che non verrà meno il bisogno di infrastrutture stradali.

Signor Presidente, in queste settimane, tutto il Paese si interroga sulle ragioni delle gravi alluvioni che dal Nord al Sud con sempre maggiore frequenza colpiscono il territorio nazionale.

È convinzione di questo Ministero che una lettura appropriata delle emergenze del territorio debba partire dalla constatazione che il degrado attuale è la risultante di prolungate e diffuse trasformazioni artificiali, che non hanno tenuto nel dovuto conto i processi naturali, ai quali il territorio non può sottrarsi.

L'analisi storica delle alluvioni più significative, dal 1801 ad oggi, mostra come, nelle medesime sezioni del nostro maggiore fiume, il Po, i livelli di ciascuna piena, a parità di eventi atmosferici, siano più elevati di quelli della piena precedente. Ciò si spiega con la non adeguata contenimento delle pressanti esigenze del vivere civile e dello sviluppo, con quelle, talora persino distruttive, degli elementi naturali.

La ricerca di efficaci linee di equilibrio tra l'organizzazione sul territorio della nostra ricchezza agricola, industriale e sociale e gli imperativi dei processi naturali, costituisce la sfida, forse la più appassionante, del lavoro futuro del Ministero”.

Terminai il mio intervento ricordando la necessità di far coincidere, nel comune superiore interesse, le due grandi culture che erano largamente presenti in Europa: quella dello sviluppo e quella dell'ambiente, consapevoli

come eravamo che né l'una né l'altra potevano prevalere, ma dovevano trovare il giusto equilibrio in tutte le nostre iniziative.

Quel giorno, consegnai al Presidente della Repubblica, gli atti della Commissione per lo studio del dissesto idrogeologico presieduta dal professor Giulio De Marchi, che trent'anni prima, per iniziativa del Parlamento, si era a lungo riunita nella stessa sala per approntare le proposte indispensabili per la difesa del territorio italiano. Essi costituiscono tuttora il caposaldo di quanto, con molto ritardo, si era finalmente cominciato a fare e gli dissi: "Assumiamo l'impegno a continuare in un lavoro non effimero per la organizzazione del territorio italiano".

* * *

Il Magistrato per il Po

Fino alla riforma decisa nel 2000, il Po e i suoi affluenti erano soggetti all'autorità del Magistrato per il Po, un organo del Ministero dei lavori pubblici, istituito nel 1955, per coordinare e, dal 1962, per unificare i diritti e i doveri dei vari organi competenti. Ma già nel 1806 Eugenio di Beauharnais, Viceré d'Italia, aveva istituito un Magistrato civile per lavori generali che riguardavano il grande sistema del Po.

A seguito del decentramento di funzioni dallo Stato alle Regioni, l'intero Bacino del Po è stato affidato ad un'agenzia interregionale, di incerta natura giuridica, alla quale sono state trasferite le competenze del vecchio Magistrato.

"Ma come è possibile – chiesi al Presidente del Consiglio – che ad uno dei tecnici di alto livello succedano degli Assessori regionali che si alternano ogni sei mesi e che del Po non sanno pressoché nulla?"

In realtà avvenne così: in nome di un estremismo regionalistico al quale si era ingenuamente affidata la politica italiana in quegli anni.

È doveroso, peraltro, riconoscere che neanche il vecchio Magistrato statale aveva dimostrato la capacità di concepire una politica nazionale del Po, cioè la utilizzazione di uno strumento lungo 652 chilometri, che, attraversando tutta l'Italia Settentrionale, dalle montagne piemontesi all'acqua dell'Adriatico, poteva costituire una via di comunicazione utilissima, così come sono state l'autostrada del Sole o la "Salerno – Reggio Calabria" o come avrebbero dovuto essere la "Palermo – Messina" o la "Cagliari – Sassari".

In realtà gli interventi hanno riguardato soprattutto la creazione di aree naturali protette (ad esempio alcune riserve naturali e parchi) mentre le grandi città hanno provveduto a cercare di salvaguardarsi dalle esondazioni.

Per il disegno strategico al quale ho accennato, una soluzione di natura locale è assolutamente inconcepibile: occorre un piano nazionale, come ha fatto recentemente la Francia.

* * *

Post scriptum

Ad oggi, siamo nel 2021, questa decisione non è ancora stata realizzata.

Il Magistrato alle acque di Venezia

Su questo importante organismo, come già accennato, scriverò ampiamente nella seconda parte del libro.

4. Le modificazioni organizzative

Costanza Pera

Arrivato al Ministero nominai l'architetto Costanza Pera, Capo di Gabinetto, così motivando la mia decisione:

“L'architetto Pera si è laureata in architettura all'Università di Roma 'La Sapienza' ed ha svolto la libera professione fino al 1996, quando è entrata nella Amministrazione dello Stato.

Nel mio Ministero è stata Direttore Generale degli affari generali e del personale con incarico di promuovere l'innovazione negli uffici ministeriali.

Ha fondato nel 1988 e presieduto per otto anni la Commissione nazionale per le valutazioni di impatto ambientale, promuovendo la diffusione dell'attenzione all'ambiente fin dalle prime fasi di progettazione delle opere pubbliche.

Ha successivamente coordinato la predisposizione del Primo piano nazionale per lo sviluppo sostenibile, approvato dal CIPE nel 1994. In qualità di rappresentante italiano ha partecipato alle fasi fondative della Agenzia Europea dell'Ambiente, di Copenaghen.

Ha negoziato con le regioni Puglia e Basilicata l'accordo per la ripartizione e la gestione delle acque comuni alle due regioni.

È stata di recente eletta nel Consiglio Direttivo della Fondazione Caetani, che cura la tutela dello storico giardino di Ninfa

e del castello di Sermoneta, e fa parte del Comitato Scientifico dell'Istituto per l'ambiente."

Gaetano Fontana

Gaetano Fontana non ebbe durante il periodo della mia responsabilità ministeriale alcuna promozione: aveva, quando arrivai al ministero, il titolo di Direttore generale e Direttore generale era quando io me ne andai. Nel fare cenno, qualche volta, a questa sua personale posizione, compresi dalle sue risposte che quel titolo non rivestiva per lui alcuna importanza. Era considerato in tutto il palazzo di Porta Pia, a Roma, un 'capo' oltre che un uomo colto e uno dei più profondi conoscitori del sistema dei lavori Pubblici in Italia e in Europa.

Nel corso dei nostri difficili rapporti con il Ministero dei Lavori Pubblici della Francia per il traforo del monte Bianco, per l'asse ferroviario Torino-Lione, e per tanti altri problemi, mi accorsi che tale era considerato anche dai colleghi francesi.

Questa generale stima, che lo circondava, si basava su constatazioni pressoché quotidiane. Non vi fu, infatti, nei quattordici mesi del mio incarico al Ministero alcun problema per il quale non sentissi l'utilità di averlo al mio fianco: per ascoltare il suo parere, per valutarne le soluzioni, per confrontarmi con lui, anche su posizioni diverse dalle mie.

Essenziale fu a questo proposito, per fare un esempio, il suo accordo con il delegato del Ministero dell'economia, Fabrizio Barca, con il quale venne affrontato il delicato problema del Ponte sullo Stretto. E quello altrettanto importante dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

* * *

Quando io lasciai, al termine della legislatura, il Ministero, Fontana rimase al proprio posto, ma nel 2008 lasciò la Pubblica Amministrazione, per assumere l'in-

carico di Direttore generale dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), dove rimase due anni.

Nel 2010 fu incaricato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri di assumere l'incarico di coordinatore della Struttura Tecnica di Missione per la ricostruzione della città dell'Aquila dopo il terremoto. Al termine del suddetto incarico divenne consulente dell'allora Ministro per la Coesione Territoriale del Governo Monti, Fabrizio Barca.

Giuseppe Fiengo

Nel maggio del 2000 l'avvocato generale dello Stato, Plinio Sacchetto, mi presentò quello che egli definì il suo migliore collaboratore, Giuseppe Fiengo. Intuii subito la sua straordinaria intelligenza.

Lo convinsi, quindi, ad assumere l'incarico di Capo dell'ufficio studi e legislazione. E cominciò così la nostra collaborazione.

Da quel momento Giuseppe Fiengo svolse una serie di attività, in piena sintonia con me, dalle quali emersero la sua profonda dirittura morale e la sua profonda conoscenza del diritto: sono queste le doti che hanno consentito che il nostro rapporto diventasse di giorno in giorno più stretto.

Ricordo in particolare una serie di problemi ai quali egli diede soluzioni importanti: i difficili rapporti con il Ministero dell'Ambiente; la proposta di legge "Restauro Italia"; il disegno di legge per ridurre il disagio abitativo; il disegno di legge sugli interventi per i giochi olimpici a Torino; la proposta di legge recante le norme per il governo del territorio; il disegno di legge riguardante la disciplina della valutazione dell'impatto ambientale; il disegno di legge recante le disposizioni sull'abusivismo edilizio e altri.

Una prova della sua dirittura morale la diede quando – indagato per una questione di scarsissimo rilievo

e difeso dall'Avvocatura dello Stato – egli decise di presentare le sue dimissioni dall'incarico: dovetti insistere molto perché egli rimanesse al suo posto.

* * *

Dopo la fine della mia responsabilità ministeriale, Giuseppe Fiengo continuò la sua attività presso l'Avvocatura generale dello Stato dove si è occupato prevalentemente della trattazione di cause presso le giurisdizioni superiori (appalti, concessioni autostradali, opere strategiche) e presso la Corte costituzionale (rapporti Stato/Regioni, questioni di costituzionalità in materia di ambiente, beni culturali, urbanistica, e varie). In Corte di giustizia dell'Unione europea ha difeso lo Stato italiano nelle procedure giudiziarie relative all'ambiente, agli appalti, alle concessioni e alla concorrenza ed è stato incaricato di missioni presso l'Unione europea per le trattative preliminari in materia di importazioni parallele, acquisto di elicotteri e sul trattamento/discriminazione in Italia dei cittadini rumeni dopo il loro ingresso nell'U.E. Dal giugno 2010 al dicembre 2012 è stato Avvocato distrettuale dello Stato a Napoli e poi, tornato a Roma, nella qualità di Vice avvocato generale ha retto l'istituto fino al marzo 2015. Il 28 aprile 2015 il prefetto di Roma Gabrielli e Raffaele Cantone lo proposero al ministro Del Rio come terzo commissario "anticorruzione" (art.32 del DL n. 90/2014) sulla concessione di lavori pubblici del Consorzio Venezia Nuova e sulla realizzazione del MOSE.

Proprio su questi temi, ricordo in particolare le sue acutissime osservazioni riguardanti la mia battaglia legale di quindici anni prima nei confronti del Consorzio Venezia Nuova, a proposito della spettanza allo Stato dei ribassi d'asta realizzati con le gare pubbliche.

Giuseppe D'Angiolino

Il dottor Giuseppe D'Angiolino fu chiamato da Francesco Merloni e da Romano Prodi a guidare l'A.N.A.S. in un momento molto difficile, e cioè quando l'Ente aveva perduto ogni credibilità per la disastrosa gestione di cui era stato vittima.

Quando assunsi l'incarico di Ministro dei lavori pubblici e feci la sua conoscenza, potei constatare di persona l'enorme lavoro che aveva svolto per ridare a questo importante Ente di Stato un'organizzazione seria e metodi di gestione trasparenti.

Tra le tante prove del suo operato, mi piace citarne una tra le più significative: i lavori assegnati dall'A.N.A.S. mediante trattativa privata, che avevano superato i 3 mila 700 miliardi di lire prima del suo arrivo, erano stati del tutto azzerati negli anni 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

Furono queste le ragioni per le quali, al momento della sua scadenza, io mi battei per la riconferma che avvenne il 5 ottobre 2000. Ritenevo che in una posizione così delicata occorresse la presenza di una persona di alto livello professionale e di sicura correttezza morale.

Ricordo bene l'opposizione dura che la Destra e l'estrema Destra condussero contro la mia decisione. E ricordo altrettanto bene gli insulti che ricevetti da esponenti fascisti quando andai a difendere la mia scelta dinanzi alla Commissione lavori pubblici della Camera dei Deputati.

Ma alla fine l'interesse dello Stato e le ragioni della buona amministrazione prevalsero e D'Angiolino fu riconfermato.

Non mi meraviglio che le forze politiche e gli interessi privati che allora si opponevano alla sua riconferma, giunti al potere, volessero la sua testa e che il Ministro delle Infrastrutture, venuto dopo di me, abbia immediatamente e festosamente condiviso la loro richiesta: persone "scomode" come D'Angiolino non dovevano occuparsi di problemi stradali e autostradali.

Nell'anno in cui abbiamo strettamente collaborato, non ho mai chiesto le sue opinioni politiche né mi sono mai occupato di informarmene. Mi bastava essere certo che la gestione del sistema stradale e la sorveglianza sul sistema autostradale fossero in buone mani.

Non furono questi gli obiettivi e i metodi della gestione dei Lavori Pubblici, succedutasi alla mia. Alla pubblica amministrazione e al Paese ne derivarono danni molto gravi.

Nel momento in cui il nuovo governo di Destra indusse D'Angiolino a lasciare l'amministrazione dell'A.N.A.S., io mi sentii in dovere di riconfermargli la mia stima, la mia fiducia e la mia amicizia personale.

Giuseppe Campos Venuti

È uno dei più grandi urbanisti italiani, continuatore del pensiero dei maestri che hanno fatto della scuola italiana, una delle più significative d'Europa.

Laureato in architettura a Roma, dove ha iniziato la carriera universitaria, nel 1968 è stato chiamato nella Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano, dove è ordinario di urbanistica.

È stato visiting professor presso la Università di California a Berkeley. Ha insegnato in corsi di specializzazione in Italia, Spagna e Francia.

Ha lavorato a lungo nell'Istituto di Urbanistica, fin dagli anni della presidenza di Adriano Olivetti, fino ad assumere successivamente la presidenza dell'Istituto e nel 1996 ha ricevuto la laurea honoris causa della Università di Valladolid in Spagna.

* * *

Ha lavorato per la Amministrazione Pubblica, collaborando per la parte urbanistica alla 'Nota Aggiuntiva', contribuendo alla formazione del primo progetto di riforma urbanistica della Camera dei Deputati; fondando,

per incarico del Ministero dei Lavori Pubblici, la Agenzia Internazionale Habitat dell'ONU e partecipando alla Consulta per la ricostruzione di Città del Messico dopo il terremoto.

Inoltre ha collaborato alla formazione del primo Piano Paesistico Regionale adottato in Italia.

* * *

Nel 1999 è stato insignito della medaglia d'oro del Presidente della Repubblica per la scienza e la cultura.

Ivan Cicconi

L'avevo conosciuto a Bologna, nel corso degli anni Novanta, partecipante al dibattito, anche molto aspro, tra le diverse 'anime' della sinistra emiliana e romagnola sui problemi urbanistici. Nel corso di quelle discussioni era emersa la sua vera 'anima' di 'ingegnere comunista', come amava definirsi. Nelle sue analisi c'era sempre la passione del militante a temperare la freddezza del tecnico, e di conseguenza l'analisi professionale si concludeva quasi sempre con un giudizio politico. E questo giudizio politico si fondava sempre, in modo stringente, su quello morale. E ciò perché anche nel modo di esprimersi riaffermava continuamente l'importanza e la dignità del punto di vista etico.

Per le sue complete conoscenze tecniche era considerato anche dai suoi avversari politici uno dei più profondi conoscitori del sistema dei lavori pubblici.

Laureato in ingegneria a Bologna, dove ha vissuto per oltre quarant'anni, assunse la figura di consulente e analista indipendente.

Le sue opere, che rispecchiano senza dubbi, i valori nei quali credeva, sono state:

- *La storia del futuro di Tangentopoli*, DEI, 1998
- *Le grandi opere del cavaliere*, Koinè, 2003

- *Il libro nero dell'Alta Velocità* (pubblicato a puntate su *Il fatto quotidiano*), 2011

Quando fui nominato Ministro dei lavori pubblici, non ebbi alcuna esitazione nel chiedergli di venire al Ministero, a Roma, con l'incarico, difficile, ma affascinante, di capo della Segreteria Tecnica. Nella capitale lo aspettava un lavoro molto difficile, anche perché Ivan si sentiva immerso in un mare di persone, che lo consideravano un avversario ideologico. A questo mondo non appartenevo neppure io, che gli volevo bene.

Quando lascio, insieme a me, il Ministero, diventò il punto di riferimento degli ambientalisti di tutta Italia, che lo invitavano in modo quasi continuativo ad essere presente alle loro riunioni

Si recava, quindi, spesso in Valle di Susa, e qualche volta passava da casa mia a Torino, pur sapendo che io ero favorevole (e lo sono ancora) alla linea Torino - Lione.

Sovente gli dicevo: "Ivan, ma sei sicuro di mettere il tuo autorevole nome al servizio di molta gente che forse non lo merita?" La sua risposta era sempre la stessa: "Forse hai ragione, ma mi hanno invitato e non potevo lasciar soli quei ragazzi".

Per questo la sua morte, avvenuta nel 2017, mi ha profondamente colpito. E ciò anche perché la sua scomparsa mi ha lasciato più solo.

Questo libro è dedicato a lui.

* * *

Luciano Gallino

Il 5 giugno 2000 nominai Luciano Gallino, Professore Ordinario di Sociologia nella Università di Torino, Consigliere Economico del Ministero, con la seguente motivazione:

"Il professore Gallino è uno dei più importanti sociologi italiani. È socio nazionale della Accademia delle

Scienze, membro della Accademia Europea e socio corrispondente della Accademia Nazionale dei Licei.

Ha presieduto il Centro dei Servizi Informatici e Telematici della Università di Torino, il Comitato Scientifico del Consorzio Regione – Università – Politecnico, il Comitato guida per il Sistema Informativo dell'Ateneo Torinese, il Consiglio italiano delle Scienze Sociali.

È autore di numerose opere di carattere scientifico.

Dirige, da oltre trenta anni, i “Quaderni di sociologia.

Fu chiamato a Ivrea dalla società Olivetti, a metà degli anni '50, tra il 1958 e il 1970 compì il proprio apprendistato sociologico sul campo fondando e dirigendo il centro di Ricerche sociologiche di quella società, il primo del suo genere in Italia.

Negli anni 1964-1965 fu *Fellow Research Scientist* presso il *Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences* di Stanford (California).

Dal 1965 al 1971 fu professore incaricato di Sociologia presso la Facoltà di Magistero e la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Torino. Vincitore di concorso per professore ordinario nel 1970, entrò in ruolo nello stesso Ateneo all'inizio del 1971.

In ambito universitario fondò e diresse, dal 1970 al 1980, uno dei primi Istituti di Sociologia italiani e dal 1987 al 1999 il centro dei Servizi Informatici e telematici per le Facoltà Umanistiche dell'Università di Torino. Quale rappresentante dell'università fu per un decennio (1980 – 1990) coordinatore del Comitato Scientifico del Consorzio Regione/Politecnico per il Sistema Informativo (CSI/Piemonte); dal 1990 al 1993 fu Presidente del Consorzio stesso. Tra il 1991 e il 1997 fu Presidente del nuovo corso di laurea in scienze dell'Educazione.

Dal 1997 fu Presidente del Comitato Guida per il Sistema Informativo dell'Ateneo torinese. Dal 1999 fu anche Direttore del Dipartimento di Scienze dell'Educazione e della Formazione.

In ambito extra universitario fondò nel 1970, con il

manager pubblico Alessandro Fantoli e con l'economista Paolo Leon, una società di ricerca e consulenza, l'Arpes. Per conto di questa ha diretto nel periodo 1970-1975, negli stabilimenti Italsider di Genova, Taranto e Dalmine, le prime ricerche dedicate agli effetti sull'organizzazione del lavoro e sui comportamenti delle persone dall'introduzione di grandi sistemi informativi centralizzati. Dal 1979 al 1988 fu Presidente del Consiglio Italiano delle Scienze Sociali, carica in cui succedette a Luigi Firpo.

Dal 1987 al 1992 rivestì la stessa carica nella Associazione Italiana di Sociologia.

Diresse sin dal 1968, dopo esserne stato dal 1961 redattore capo, i Quaderni di Sociologia, testata trasmessagli da Nicola Abbagnano che li aveva fondati nel 1951. Tra il 1970 e il 1975 scrisse sul *Giorno*, dal 1983 collaborò con *La Stampa*

Fu socio nazionale dell'Accademia delle Scienze di Torino, membro dell'Accademia Europea e socio corrispondente dell'Accademia Nazionale dei Lincei.

La organizzazione di tre conferenze nazionali

In questi quattordici mesi della mia responsabilità ministeriale, fui pervaso dall'ansia di dare al mio operato una base culturale: era un'ansia che mi derivava dall'esempio di un gruppo di uomini (tra i quali Riccardo Lombardi, Antonio Giolitti, Ezio Vanoni, Ugo La Malfa, Umberto Terracini e altri). Organizzai così tre conferenze nazionali, aperte a tutti coloro che fossero interessati, su tre temi:

- La prima conferenza, tenuta il 15 dicembre 2000, fu dedicata alle periferie urbane, che erano state il territorio in cui si era formata la mia generazione progressista.
- La seconda conferenza, tenuta il 26 gennaio 2001, fu dedicata agli strumenti giuridici e finanziari di cui

poteva disporre il Ministero, tra i quali la “finanza di progetto”: si trattava infatti di una opportunità che, indubbiamente, ha stimolato in modo significativo il mercato dei lavori pubblici e sollecitato gli operatori privati e pubblici, alla ricerca di forme innovative di realizzazione di opere e infrastrutture pubbliche.

- Ma quella che ebbe maggiore importanza, fu l’ultima conferenza, tenuta il 9 febbraio 2001, per i temi che trattò, per il numero dei partecipanti, per la presenza di autorevoli imprenditori e sindacalisti.

Eravamo a pochi mesi dalla fine della legislatura e quindi del governo in carica. Decisi quindi di aprire la Conferenza con parole che non lasciassero dubbi di alcun genere sulla mia posizione.

Eccole: “I compiti che lo Stato ha affidato al Ministero dei Lavori Pubblici fin dal decennio cavouriano sono molti ampi. Ma ancora più ampi sono quelli in particolare, riguardanti la gestione politica del territorio, perché condiziona la vita civile e democratica del Paese.

Non a caso, infatti, è stato sul territorio e sulla sua gestione che si è avuto in questi 50 anni di vita repubblicana lo scontro più duro.

Sulla concezione della terra, della sua proprietà, del suo utilizzo e della sua organizzazione si sono scontrati nel tempo interessi radicati e volontà di innovazione. Non a caso, nel nostro Paese, tutte le volte che si parla di riforma urbanistica nascono resistenze che, per la loro vastità e per la natura degli interessi che rappresentano, hanno un’origine precisa: la proprietà fondiaria.

Non a caso, un Governo forte per quello che era e per quello che rappresentava – il governo presieduto da Aldo Moro e che aveva come suo vicepresidente Pietro Nenni – dovette arrendersi di fronte alla impossibilità dichiarata di presentare in Parlamento un disegno di legge in materia urbanistica, preparato da un alto esponente del mondo cattolico, Fiorentino Sullo, al quale dedichiamo i nostri lavori odierni.

Un settore difficile quindi: per certi aspetti il più difficile. Proprio per questo abbiamo voluto affrontarlo, convinti come siamo che un Paese democratico non può non avere una legge urbanistica.” (L’ultima legge urbanistica è quella datata 17 agosto 1942, n. 1150, inspiegabilmente nel pieno della seconda guerra mondiale).

* * *

Per dare al lettore una conoscenza precisa dei temi che trattammo inserisco qui di seguito il testo del documento approvato dalla Conferenza.

- a) *La conferenza assume come prioritari e strategici, per lo sviluppo di una politica dei lavori pubblici, tre assi fondamentali di intervento:*
- *L’assetto idrogeologico del Paese, con interventi programmati e sistemici sui bacini, per garantire la sicurezza della popolazione e la tutela strategica del territorio;*
 - *La qualità urbana, con lo sviluppo di iniziative e risorse sia a sostegno dei progetti complessi di intervento sia verso la domanda sociale di abitazioni;*
 - *Il sistema delle infrastrutture per la mobilità, nel quadro di un sistema integrato intermodale*

Lo sviluppo degli investimenti in queste direzioni deve essere sostenuto da iniziative tese a stimolare e favorire:

- *Forme innovative di partenariato finanziario economico e societario pubblico-privato*
- *La qualificazione e lo sviluppo della committenza pubblica*
- *La qualificazione e lo sviluppo del sistema imprenditoriale*

La qualifica tecnica, sociale e ambientale delle opere, delle infrastrutture e dei progetti complessi per la difesa del territorio, la mobilità e la qualità urbana.

* * *

- b) *La Conferenza fa proprie, in questo senso, le mozioni discusse e definite dalle sessioni tematiche e sollecita in particolare l’impegno del governo a:*

- *Completare il quadro normativo definito con la legge quadro sui lavori pubblici, con l'emanazione dei decreti ancora mancanti.*
- *Definire e pubblicare quanto prima il testo unico dei Lavori Pubblici così come indicato dal comma 4 dell'art. 3 della legge quadro.*
- *Sviluppare un programma straordinario di formazione ed informazione rivolto alle nuove figure professionali definite dalle nuove norme con particolare riferimento al responsabile unico del procedimento, dando attivazione al protocollo presentato alla conferenza dal Ministero dei Lavori Pubblici.*
- *Sviluppare una idonea struttura statale di consulenza, per tutte le amministrazioni committenti di opere pubbliche, dando immediata attivazione al protocollo presentato in conferenza dallo stesso Ministero dei Lavori Pubblici e dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e Province autonome.*
- *Verificare e definire un quadro puntuale di aggiornamento della normativa, sulla base di quanto indicato nelle mozioni delle sessioni tematiche, contestualmente al recepimento della futura direttiva unificata sugli appalti della Unione Europea.*

* * *

- c) *La conferenza nel quadro degli orientamenti, delle esigenze e degli interventi richiamati, ritiene utile sottolineare l'importanza di qualificare gli strumenti e le strutture per sostenere ed orientare la qualità del lavoro pubblico. In particolare si sottolinea:*
- *L'urgenza della riforma del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con la definizione di un ruolo coerente sia con i processi di riforma istituzionali in atto sia con le esigenze richiamate nelle mozioni della conferenza*
 - *L'esigenza dell'integrazione dell'osservatorio nazionale dei Lavori Pubblici con il sistema di osservatori degli investimenti pubblici nazionali e regionali, garantendo la unicità e la semplicità della raccolta di informazioni negli Enti Locali*

altrimenti soffocati e impediti a garantire una corretta e tempestiva informazione

- d) *La conferenza ritiene necessario un impegno solenne contro la piaga del lavoro nero e degli infortuni sul lavoro e sollecita i Ministeri dei Lavori Pubblici, del Lavoro e dell'Industria a coordinare le azioni da sviluppare sulla base del documento presentato alla conferenza dalle organizzazioni sindacali.*

* * *

Ufficio di Piano

L'Ufficio di Piano venne istituito, su mia proposta, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2001.

Esso era concepito come organo tecnico collegiale di supporto al "Comitato" ex art. 4 della Legge Speciale n. 798 del 1984.

* * *

Terminata la legislatura e cambiati i Ministri competenti, la proposta della creazione dell'Ufficio di Piano fu ripresa e approvata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 febbraio 2004, allo scopo di garantire lo sviluppo sistematico delle attività per la salvaguardia di Venezia.

L'Ufficio di Piano era composto da tredici esperti, nazionali e internazionali, di riconosciuta esperienza.

La funzione di coordinamento doveva essere svolta dal Presidente del Magistrato alle Acque. Il Ministero dei Lavori Pubblici doveva essere rappresentato dal suo Direttore Generale, architetto Gaetano Fontana.

5. L'elenco delle opere considerate strategiche e di quelle di interesse nazionale

Dopo pochi mesi dall'inizio della mia responsabilità ministeriale, il Presidente del Consiglio cominciò a chiedermi insistentemente che lo mettessi in condizione di rispondere alle domande su quali erano le opere pubbliche che il Ministero riteneva di natura strategica o, comunque, di interesse nazionale.

Io, d'altronde, ero convinto che bisognasse dare un ordine alle infrastrutture necessarie, stabilire delle priorità, dire dei sì e dei no: in sostanza creare un vero e proprio programma.

* * *

Sul piano operativo furono unificate:

- le opere pubbliche di interesse strategico
- le opere pubbliche di interesse nazionale

* * *

La scelta delle opere richiese un lavoro lungo e difficile, perché i miei predecessori non mi avevano lasciato alcuna documentazione.

A questo lavoro collaboravano con me i Sottosegretari, il Direttore generale della Dicoter, il Presidente dell'ANAS. Consultammo tutte le regioni, alcune provin-

ce e alcuni comuni. Furono provvisoriamente definiti i costi e la loro copertura.

All'inizio di dicembre 2000 questo lavoro poteva considerarsi terminato: il Presidente del Consiglio ne aveva fissato la discussione nel Consiglio dei Ministri, previsto per l'inizio di gennaio 2001, quando accadde un episodio rimasto inspiegato.

Nella notte del 18 dicembre 2000, durante la trasmissione televisiva di RAI uno "Porta a Porta", diretta da Bruno Vespa, il mio programma fu dettagliatamente illustrato, non da me o da quei pochi dirigenti del Ministero che ne erano a conoscenza, ma dall'allora capo della opposizione, Silvio Berlusconi.

Corsero al Ministero su questo testo "intercettato" voci gravi, alle quali non volli dare alcun seguito. E forse sbagliai, perché su quanto era accaduto si potevano già percepire sintomi dei metodi di un futuro governo di Destra e di estrema Destra. Feci buon viso a cattivo gioco.

E così, il Consiglio dei Ministri, nella sua riunione del 9 gennaio 2001, approvò unanimemente la mia proposta.

Per evitare le proteste di tutti i Parlamentari fui costretto a suddividere le opere di interesse strategico secondo le rispettive regioni. Nacque così la seguente ripartizione:

- *per il Piemonte*: l'autostrada Asti-Cuneo;
- *per la Lombardia*: l'autostrada Milano-Brescia;
- *per il Veneto*: lo svincolo di Mestre e il MOSE a Venezia;
- *per la Liguria* un complesso di opere, non in dettaglio, perché la maggior parte di queste opere erano di natura ferroviaria e competevano, quindi, al Ministero dei trasporti;
- *per l'Emilia e la Toscana*: la variante di valico sull'autostrada Bologna-Firenze;
- *per la Campania, la Basilicata e la Calabria*: l'autostrada Salerno . Reggio Calabria;
- *per la Puglia e la Calabria*: la superstrada Ionica;

- *per la Sicilia*: l'autostrada Catania-Palermo;
- *per la Sardegna*: l'autostrada Cagliari-Sassari.

Ed inoltre la fragilità del territorio; la situazione idrica; l'edilizia carceraria; il collegamento tra il Continente e la Sicilia, i collegamenti alpini con la Francia.

Per quanto riguarda le opere di interesse nazionale, riuscii a mantenere alla competenza ministeriale:

l'Altare della Patria, il consolidamento della Torre di Pisa; il nuovo ospedale modello voluto dal Ministro della Sanità; la stele a Palermo, alla memoria dei Magistrati e degli appartenenti alle Forze Armate dello Stato, caduti nella lotta contro la Mafia (i lettori troveranno informazioni più dettagliate in appositi capitoli).

* * *

Il costo complessivo delle opere era all'incirca così ripartito: il 40 per cento per l'Italia Settentrionale e Centrale; il 60 per cento per l'Italia Meridionale e Insulare.



6. Il miglioramento delle opere già dedicate alla storia e alla cultura del nostro Paese

L'Altare della Patria

In uno degli incontri che ebbi con lui, nel corso della mia responsabilità ministeriale, il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi mi espresse il suo rammarico, nel vedere, passando a Roma da Piazza Venezia, l'Altare della Patria trascurato, quasi sempre deserto.

Gli dissi che concordavo con lui, perché avevo avuto la stessa impressione e, quasi senza accorgermene, gli chiesi: *“Cosa si può fare? Occorrerebbero molti lavori”*. Mi rispose *“Ne ho già parlato con il Presidente del Consiglio, Giuliano Amato, anche lui convinto di dovere fare qualcosa”*. *“Signor Presidente – osservai – il Ministero dei lavori pubblici ha istituzionalmente competenza su questa materia. Stiamo già provvedendo a rendere stabile la Torre di Pisa; perché non dovremmo farlo per l'Altare della Patria?”*.

Mi sorrisse e capii che non poteva dire altro.

Convocai i miei principali collaboratori e si decise insieme un contributo straordinario, per la realizzazione di alcuni lavori sull'altare della Patria. Era il mese di settembre dell'anno 2000.

* * *

Capii, alcuni anni dopo, l'intuizione di Carlo Azeglio Ciampi, quando vidi tutta la scalinata del Vittoriano co-

perta dai fiori di cittadini di Roma per onorare i soldati italiani caduti a Nassiria, in Iraq, il 12 novembre 2003.

Ma ricordai anche un evento di cui mi aveva parlato mio padre mentre andavamo, su una vecchia Fiat, a vedere i luoghi della Prima Guerra Mondiale, nei quali egli – cattolico e giolittiano – aveva combattuto gli austriaci. E su questo racconto ha recentemente scritto Aldo Cazzullo, parole indimenticabili:

“Cent’anni fa il milite ignoto viaggiava su un treno partito da Aquileia e diretto a Roma, tra due file di italiani inginocchiati. La salma era stata scelta da Maria Bergamas, la madre di Antonio, uno dei duemila giuliani, istriani, dalmati, trentini che erano sudditi austriaci ma avevano disertato per combattere contro gli austriaci, insieme agli altri italiani.

Maria fu portata nel Duomo di Aquileia, davanti a undici bare di soldati sconosciuti. Si tolse lo scialle nero e lo posò sulla seconda bara, la donna volle salutare anche gli altri caduti. Vedendola provata, gli addetti del cerimoniale le dissero: «Prego signora, può uscire». Ma lei insistette. Arrivata davanti all’ultima bara, svenne per l’emozione. Il treno con il feretro si fermò in 120 città e paesi, dove Sindaci e gente comune riempirono il convoglio con oltre 1.500 corone di fiori.

A Roma il treno arrivò il 2 novembre. Alla stazione Termini lo attendevano il re con la famiglia e i vessilli dei 335 reggimenti schierati nella Grande Guerra. La bara fu portata su un affusto di cannone nella basilica di Santa Maria degli Angeli e dei Martiri, dove vennero celebrate le esequie. Il 4 novembre 1921, terzo anniversario della vittoria, alle 10 e mezza del mattino, il soldato ignoto fu deposto in un loculo del Monumento. La nomenclatura politica e militare celebrava i Fanti che aveva mandato al massacro. Poi gli argani lasciarono cadere la lastra di marmo di quel monumento che da allora venne chiamato “Altare della Patria”.

Maria Bergamas visse ancora una vita lunga. Fece in

tempo a votare, il 2 giugno del 1946, quando le donne italiane finalmente videro riconosciuto il loro diritto di partecipare alla vita pubblica. Morì nel 1954, e riposa nel cimitero di guerra di Aquileia, accanto agli altri dieci militi ignoti.”

* * *

La Torre di Pisa

E certamente uno dei monumenti più famosi al mondo ed è anche una delle manifestazioni più significative della capacità italiana nel campo ingegneristico

È scritto nella storia della cultura europea che i lavori di costruzione iniziarono nel 1173 (insieme a quelli del Battistero) e le fondamenta vennero lasciate a riposare per un anno intero.

Sul progetto ci sono varie ipotesi: quella più attendibile è del Vasari che attribuisce la sua costruzione, con sette anelli, ad un cittadino pisano di nome Bonanno.

La struttura del campanile incorpora due stanze: una alla base della torre, nota come sala del Pesce, per via di un bassorilievo raffigurante un pesce; tale sala non ha soffitto, essendo di fatto il cavo della torre. L'altra invece è la cella campanaria, al settimo anello. Delimitata dalle mura del camminamento superiore, è anch'essa a cielo aperto e al centro, tramite un'apertura, è possibile vedere il pian-terreno della torre. Sono inoltre presenti tre rampe di scale: una ininterrotta dalla base fino al sesto anello, dove si esce all'esterno; una, a chiocciola più piccola che porta dal sesto anello al settimo; infine una ancor più piccola, sempre a chiocciola, che porta dal settimo anello alla sommità.

Il campanile a tre piani è stato costruito in due fasi: la prima fase dei lavori fu interrotta a metà del terzo piano, a causa del cedimento del terreno, costituito da argilla molle, su cui sorge la base del campanile. La sua cedevo-

lezza è la causa della pendenza della torre e, sebbene in misura minore, di tutti gli edifici nella piazza.

I lavori ripresero nel 1275 sotto la guida di Giovanni di Simone e Giovanni Pisano, aggiungendo alla costruzione precedente altri tre piani. Nel tentativo di raddrizzare la torre, i tre piani aggiunti tendono a incurvarsi in senso opposto alla pendenza. Il campanile fu completato alla metà del secolo successivo, aggiungendo la cella campanaria, e nel frattempo si erano già verificati alcuni cedimenti dovuti in prevalenza al terreno incerto.

Non si hanno notizie precise dei 500 anni successivi finché nell'Ottocento furono affrontati importanti lavori di restauro.

Nel frattempo lo spostamento rispetto alla base era stato valutato in circa 4,50 metri, ovvero 4,5 gradi.

Iniziarono allora nel 1990 i lavori di consolidamento che terminarono nel 2001.

Il 16 gennaio del 2001 uscì il seguente comunicato stampa:

“Oggi, 16 gennaio 2001, sono stati rimossi gli ultimi contrappesi di piombo che bilanciavano l'inclinazione della Torre di Pisa. L'anticipo, rispetto ai tempi previsti, con il quale si è proceduto a tale rimozione è la conseguenza del successo che hanno avuto i lavori di sottoescavazione, anch'essi praticamente ultimati.

Può avere inizio pertanto la fase di rimessa in pristino del catino e dello spazio intorno alla Torre, per potere riconsegnare, alla città di Pisa, il monumento di interesse mondiale in condizioni di stabilità e di sicurezza il giorno 17 giugno 2001, come il Ministro dei Lavori Pubblici on.le Nerio Nesi, aveva promesso nella sua ultima visita.”

Mi piace ricordare che tali lavori furono diretti, tra gli altri, da due eminenti autorità in materia e precisamente dal polacco Michele Jamiolkowski, docente del Politecnico di Torino e presidente del Comitato internazionale per la Salvaguardia della Torre di Pisa dal 1990 al 2003 e dall'ingegnere ucraino John Boscawen Burland, professore del Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Imperial

College di Londra. Entrambi mi assicurarono che tali lavori sarebbero stati sufficienti per alcune centinaia di anni (ed infatti i successivi lavori, che terminarono nel 2011, non riguardano la stabilità della Torre, ma il restauro delle superfici lapidee, sia negli esterni che negli interni).

Tali lavori furono da me inaugurati il 16 giugno 2001, pochi giorni dopo aver lasciato il mio incarico al Ministero.

Il Presidente Carlo Azeglio Ciampi mi aveva mandato il seguente messaggio: [...] *Nel ringraziarLa per l'attenzione riservatami, formulo gli auspici di pieno successo della manifestazione ed il mio vivo compiacimento per la fruttuosa collaborazione fra le Amministrazioni pubbliche centrali e locali che ha reso possibile l'intervento su un bene di altissimo valore artistico.* [...].

* * *

La difesa dell'isola di Torcello

La difesa dell'isola di Torcello resterà uno dei momenti più belli della mia esperienza ministeriale. Conoscevo già Torcello e la sua storia, che risale ai primi secoli dell'Impero Romano, che prosegue nell'ottica della politica bizantina e che attraversa, con vicende positive e negative, tutti i secoli successivi fino ad arrivare alla dipendenza da Venezia.

Conoscevo anche la sua Basilica dell'XI secolo, la chiesa di Santa Fosca del XII secolo; il cosiddetto Trono di Attila, nello spazio prospiciente i due edifici sacri e la locanda dov'è inserito, all'ingresso, il ringraziamento dell'ancora giovane Regina d'Inghilterra, agli abitanti, per l'accoglienza ricevuta.

Gli abitanti in realtà non hanno mai superato il numero di cinquanta e sono adesso undici.

Consideravo quindi la difesa di Torcello un duplice dovere: quello di Ministro e quello di una persona cha

amava tutta la Laguna di Venezia e Torcello in particolare.

Quando dovetti affrontarla, la necessità della sua difesa mi fu subito illustrata da decine e decine di lettere di privati e di associazioni, che protestavano contro i lavori che erano già iniziati da parte del Consorzio Venezia Nuova, allora presieduto dal dottor Paolo Savona, lavori che tutti, senza distinzione, ritenevano dannosissimi al mantenimento della peculiarità dell'isola. Quello che mi colpì maggiorante fu un appello che mi rivolse Alvise Zorzi, nella sua qualità di presidente di tutte le associazioni, italiane e straniere, che operavano per la salvaguardia della Laguna. Conoscevo da anni Zorzi, che era considerato uno dei massimi studiosi della storia di Venezia e avevo una grande stima per lui.

Fu, quindi, anche il suo appello che mi convinse ad agire rapidamente.

All'inizio di luglio del 2000 ebbi un primo incontro con i presidenti delle organizzazioni che egli rappresentava e il 28 luglio emisi un decreto che istituiva una Commissione tecnico-scientifica *“al fine di acquisire una valutazione sulla qualità e l'efficacia degli interventi realizzati”* e per *“offrire un contributo particolarmente qualificato su nuove tecniche e metodologie da adottare per il prosieguo dei lavori stessi e per gli eventuali ulteriori interventi da eseguire per la salvaguardia dell'isola”*.

La commissione era composta dal professore Marino Folin, Rettore dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, in qualità di Presidente; dal professore Pierfrancesco Ghetti, Preside della Facoltà di Scienze dell'Università Ca' Foscari di Venezia e dal professore Paolo Morachiello, Ordinario di Storia dell'Architettura dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, entrambi in qualità di componenti. Gli uffici del Magistrato alle acque di Venezia dovevano assicurare alla Commissione *“ogni necessario supporto logistico e strumentale”*.

Informai di questa decisione il Magistrato alle acque e il 9 agosto riunì la Commissione e il Magistrato stesso

per un dettagliato esame dei lavori. Lo stesso giorno firmai una 'nota' ministeriale che stabiliva:

- che la commissione avrebbe dovuto concludere i lavori il 15 ottobre del 2000;
- che nel frattempo il Magistrato alle acque avrebbe dovuto disporre la sospensione di tutti i lavori in corso. Il che puntualmente avvenne.

Del mio decreto informai l'associazione Italia Nostra.

Durante i mesi di lavoro, la Commissione fece numerosi sopralluoghi a Torcello, anche in mia presenza, ed ebbi incontri con il Presidente del Magistrato alle acque e con il Direttore del Consorzio Venezia Nuova, incaricato dei lavori.

Il 24 ottobre 2000 la Commissione mi consegnò la relazione conclusiva, nella quale gli interventi venivano definiti *"alquanto sovradimensionati, categorici ed invasivi"*. Le proposte conclusive del documento esprimevano le linee guida per il proseguimento degli interventi.

Il lettore potrà esaminare in Appendice il testo completo di tale relazione.

Il fatto nuovo di quel periodo fu l'intervento della Magistratura Penale di Venezia: il giorno 27 giugno 2000 la Procura della Repubblica di Venezia aveva invitato l'ingegnere Patrizio Cuccioletta, Magistrato alle acque, a comparire il 31 luglio per essere interrogato in qualità di indagato per i fatti relativi ai lavori sull'isola.

Ma l'ingegnere Cuccioletta doveva rispondere alla Magistratura di suoi comportamenti ancora più gravi di quelli riguardanti l'isola di Torcello, come si vede chiaramente da una lettera ufficiale che gli scrissi il 21 luglio del 2000 e che, per la sua importanza, inserisco in questo capitolo.

* * *



Il Ministro dei Lavori Pubblici

Roma, 21 luglio 2000

PROT. N. 1054/SP/00

Egregio Ingegnere,

Faccio seguito al nostro colloquio telefonico di oggi, per invitarLa a rispondere alle seguenti mie domande:

- I) che valore giuridico Ella attribuisce allo schema di Convenzione che risulterebbe da Lei firmato in data imprecisata insieme al Direttore del Consorzio Venezia Nuova.
- II) Se e con quale atto dei Ministri che mi hanno preceduto, Ella è stato autorizzato a firmare lo schema di cui sopra.
- III) Per quali ragioni Ella non ha ritenuto necessario chiedere la mia autorizzazione, o comunque informarmi, prima della firma del suddetto schema, che prevede, tra l'altro, una ipotesi di prosecuzione della concessione al Consorzio Venezia Nuova per dodici anni.
- IV) Per quali ragioni Ella:
 - non ha ritenuto di informare il Comitato di cui all'articolo 4 della legge n. 798 del 1984, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, della suddetta ipotesi di proroga;
 - ha comunicato al Comitato medesimo che "i ribassi d'asta che dovessero residuare al termine dei lavori verranno impegnati dal Concessionario per l'esecuzione di ulteriori attività esecutive", mentre lo schema da Lei sottoscritto recita: "i ribassi d'asta resteranno nella disponibilità esclusiva del Concessionario".

La invito a darmi le informazioni di cui sopra entro una settimana dalla data di ricezione di questa lettera, che assume il carattere di formale richiesta di chiarimenti.

La invito anche ad astenersi, da questo momento, da qualsiasi atto riguardante i rapporti con il Consorzio Venezia Nuova.



Al Ministro dei Lavori Pubblici

La informo, infine, che ho incaricato il Consigliere Giuridico, dottor Pier Maria Piacentini – assistito dalla dottoressa Letizia Nisita e dall'ingegner Pietro Ciaravola – di riferirmi in ordine allo stato dei rapporti giuridico – amministrativi tra Concedente e Concessionario e di elaborare una proposta circa la disciplina delle attività affidate al Consorzio Venezia Nuova.

Distinti saluti.

Nerio Nesi

~~~~~  
Ingegner Patrizio Cuccioletta  
Magistrato alle Acque di Venezia  
VENEZIA

(99)

Cosicché, il Presidente del Consiglio, nel marzo del 2001, firmò il provvedimento con il quale l'ingegnere Cuccioletta veniva trasferito dagli incarichi riguardanti Venezia ad incarichi riguardanti Reggio Calabria. Tale lettera, secondo le disposizioni dell'ordinamento, fu approvata alla unanimità dal Consiglio dei Ministri e controfirmata dal Presidente della Repubblica.

L'ingegnere Cuccioletta rispose con una lettera data 28 marzo 2001, che conteneva una serie di osservazioni tendenti ad attribuire ad altri le sue responsabilità. E mi chiedeva una nuova collocazione migliore di quella alla quale era stato destinato. Non accettai la richiesta ed egli lasciò l'incarico pubblico.

Da quel momento egli non poté più occuparsi dell'isola di Torcello, convinto com'ero e come sono oggi che, con quelle decisioni rigorose, io e i miei collaboratori avevano salvaguardato l'isola.

\* \* \*

### *I Sassi di Matera*

Nel luglio del 2000 il Comune di Matera chiese al Presidente del Consiglio dei Ministri di coinvolgere il Ministero dei lavori pubblici, nella sistemazione definitiva di un famoso rione di Matera chiamato "Rione dei Sassi". Conseguentemente il 28 agosto dello stesso anno, il Ministero dei lavori pubblici e il comune di Matera definirono, attraverso un protocollo d'intesa, un elenco di interventi.

Non nascondo che il nuovo compito del Ministero non destò in me un grande entusiasmo. Non ero uno studioso di storia dell'arte e tanto meno di storia paleolitica, nonostante fossi stato a suo tempo affascinato, nel liceo, dalle lezioni di Francesco Arcangeli, ma avevo poi seguito altre strade.

Ma, fin dal momento in cui, per la prima volta, dovetti andare a Matera, ne rimasi colpito.

I 'Sassi' sono un insediamento urbano derivante dal-

le varie forme di civilizzazione succedutesi nel tempo: da quelle preistoriche dei villaggi del periodo *neolitico*, all'habitat della civiltà rupestre; dalla *civitas* di matrice normanno-sveva (*XI-XIII secolo*), con le sue fortificazioni, alle successive espansioni rinascimentali (*XV-XVI secolo*) e sistemazioni urbane barocche (*XVII-XVIII secolo*); ed infine dal degrado igienico-sociale del *XIX* e della prima metà del *XX secolo* allo sfollamento disposto con legge nazionale negli *anni cinquanta*, fino all'attuale recupero iniziato a partire dalla legge del *1986*.

Per queste ragioni fu dichiarato, nel 1993, Patrimonio dell'UNESCO.

Nel 2019 la città di Matera è stata la capitale europea della cultura. Dopo Firenze nel 1986, Bologna, nel 2000 e Genova, nel 2004, Matera è stata la terza città italiana ad ospitare la manifestazione, per designazione di una giuria internazionale.

I Sassi ci danno ancora oggi una grande lezione ecologica ed antropologica, mostrandoci il rispetto dell'equilibrio urbano ed architettonico integrato in un sistema di relazioni umane ed economiche che potrà perpetuare l'antica destinazione d'uso, mantenendo questi luoghi abitati, produttivi e confortevoli.

Infine: gli abitanti dei "sassi" non erano persone tranquille, come le truppe tedesche forse credevano: Matera è stata la prima città del Sud Italia a insorgere in armi contro il *nazifascismo* ed è, per questo, che ha ricevuto nel 1966 la *medaglia d'argento al valore militare* e nel 2016 la medaglia d'oro al valore civile.

\* \* \*

In sintesi, affrontai il lavoro dei "Sassi" con qualche perplessità. Alla fine dei lavori, con un certo orgoglio.

*I busti di alcuni grandi urbanisti italiani*

Negli ultimi mesi del 2000, il Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, Giuseppe Campos Venuti, e il Direttore Generale, Gaetano Fontana, mi suggerirono di onorare la memoria di alcuni dei maggiori protagonisti dell'Urbanistica italiana del '900.

Accolsi con molto interesse la proposta e decidemmo insieme i nomi tenendo conto delle scuole, cui essi avevano dato vita. Erano, in ordine alfabetico: Giovanni Astengo, Edoardo Detti, Marcello Piacentini, Luigi Piccinato, Ludovico Quaroni, Giuseppe Samonà.

La realizzazione delle sculture in bronzo fu affidata al maestro Paolo Borghi, uno dei più noti e affermati scultori italiani, con specifica esperienza in questo genere di opere. Aveva realizzato, tra l'altro, i busti in marmo di Paolo Baffi, su committenza della Banca d'Italia, per la Biblioteca della Sede nazionale dell'Istituto di emissione, nonché il ritratto in bronzo di Papa Giovanni Paolo II, per le medaglie commemorative del Giubileo del 2000.

L'inaugurazione avvenne il 4 maggio 2001: in cima allo scalone d'onore del Ministero dei lavori pubblici furono scoperti i sei busti, alla presenza dei parenti delle personalità ricordate, nonché dei più alti dirigenti del Ministero stesso, di molti ingegneri ed architetti liberi professionisti, docenti universitari ed esponenti del mondo della cultura e dell'arte.

Fu anche realizzata una pubblicazione, in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Urbanistica, che conteneva un'essenziale bibliografia degli urbanisti, nonché la riproduzione delle opere dello scultore Borghi.

Avevo invitato il professore Otello Lottini (dell'Università di Roma Tre) alla presentazione dei Busti ed egli tenne una memorabile lezione che i lettori troveranno riprodotta, nelle sue parti più importanti, qui di seguito:

*“I busti in bronzo di sei tra i maggiori urbanisti italiani del Novecento, realizzati da Paolo Borghi, costituiscono uno stra-*

*ordinario documento artistico, per intensità psicologica e resa visiva. Pur all'interno della dimensione celebrativa e dell'impianto classico delle soluzioni adottate, data dalla committenza ufficiale, l'artista conserva inalterate le esigenze di rigore, nella loro sostenuta intensità espressiva, per cui i valori morali e intellettuali delle immagini scultoree si fondono, e sono come sublimati, da quelli estetici.*

*Nella rappresentazione delle sei personalità, infatti, lo scultore delinea le loro sembianze reali e le interpreta con chiarezza compositiva e nitore formale, filtrando, artisticamente, le esigenze di decoro visivo, imposte dalle connotazioni istituzionali.*

*Nel complesso, si tratta di veri e propri busti di carattere, da cui emergono valori di immediata sincerità, volti a rendere umanamente individualizzate le figure, con toni di misurata cordialità, con una attenzione peculiare alla resa del profilo fisico e psichico dei personaggi scolpiti.*

*Borghesi soddisfa pienamente i canoni imposti dalla occasione ufficiale e dalle convenzioni parentetiche, ma realizza straordinarie immagini, che possiamo considerare emblematiche della ricerca visiva contemporanea sulla figura dell'intellettuale, di cui perviene a una significativa sintesi rappresentativa e paradigmatica. Nelle sculture degli illustri personaggi, esprime l'elogio all'intelligenza critica del XX secolo, in una delle sue importanti manifestazioni italiane, quasi a esorcizzare le drammatiche vicende e le fratture, che lo hanno caratterizzato.*

*[...] Nell'idea di mettere assieme questi urbanisti vi è la convinzione e l'auspicio che il loro esempio di rigore intellettuale possa animare le giovani generazioni, contribuendo ad educare l'intelletto, a coltivare il sentimento del dovere ed a forgiare nuovi valori.*

*Naturalmente oggi dobbiamo riconquistare la loro eredità, per possederla realmente, come bisogna assimilare il loro spessore culturale, perché la ricchezza latente, che essi esprimono, acquisti vitalità attuale.*

*Il talento delle sei personalità è una condensazione lenta di valori tecnici, intellettuali e umani ed esprime una dimensione che trascende il passato per cui il loro insegnamento e le loro creazioni sono ancora matrici vive di cultura.*

*In questo senso, il progetto scultoreo, voluto dal Ministero dei Lavori Pubblici, ha una valenza pedagogica: essa è la migliore e più feconda dimensione di una iniziativa come questa, che va a ricollegarsi direttamente alla esigenze profonde del Paese. Queste opere sono come esercizi spirituali, che spingono più che condurre, l'osservatore a compiere un esame di coscienza nazionale, a mettere in contatto la cultura con se stessa e la sua migliore tradizione, fino a risvegliare la sensibilità e ad acuire l'attenzione verso la situazione attuale degli studi e, in special modo, degli studi urbanistici, così importanti e decisivi, per il governo del territorio e dell'habitat umano, all'inizio del nuovo secolo.*

*I busti, dunque, sono espressione del valore e delle qualità scientifiche, intese come modello e sono incitamento agli uomini di oggi e di domani a conservare, nella superiore realtà storica, il ricordo di queste figure della storia culturale e tecnica italiana del secolo appena trascorso.*

*Noi abbiamo questo dovere, perché siamo i più vicini eredi di queste personalità, che sono ancora riconducibili a quella vita media, tra storia e cronaca, che consiste nell'essere morti all'attualità e vivere nella oscillante memoria di chi li ha conosciuti. [...]"*

\* \* \*

Poco dopo lasciai il Ministero per la scadenza della legislatura. E arrivò il mio successore, tale Lunardi, che non perse l'occasione per dimostrare il suo livello culturale, spostando i busti in luogo del Ministero meno compromettente. E lì, credo che siano ancora.

\* \* \*

*Un nuovo modello di ospedale pensato da Umberto Veronesi,  
con la collaborazione di Renzo Piano*

Nel maggio del 2000, Umberto Veronesi fu chiamato a entrare nel nuovo Governo Amato e gli fu affidato il Ministero della Sanità.

Quel Governo, come è noto, rimase in carica fino

a metà del mese di giugno del 2001. In quel periodo egli istituì una Commissione – la cui direzione fu affidata a Renzo Piano – per la definizione di un progetto di struttura sanitaria che assunse il nome di “Ospedale Modello”.

La Commissione era così formata: Raffaella Bucci, Giuseppe Caggiano, Antonio Cicchetti, Vittorio De Martino, Paola Di Martino, Velia Gini, Claudio Giuricin, Maurizio Mauri, Marcello Mauro, Laura Pellegrini, Michele Pintus, Manlio Tesio, Alessandra Vittorini.

Elenco i principi guida, contenuti nella relazione finale della Commissione stessa:

- 1) *Umanizzazione*: il malato deve essere posto in un ambiente a misura d'uomo, sicuro e confortevole. Deve essere informato e guidato. Non deve vivere a stretto contatto con gli altri malati. Deve avere la possibilità di ricevere le visite di parenti e amici a qualsiasi ora.
- 2) *Urbanità*: l'ospedale non deve essere avulso dal centro cittadino, ma piuttosto diventare un prolungamento della città.
- 3) *Socialità*: all'interno dell'ospedale si riscoprono valori ormai considerati del passato, come solidarietà, senso di appartenenza e interdipendenza.
- 4) *Organizzazione*: elevata efficacia della diagnosi, della terapia e della riabilitazione, e un diffuso senso del benessere all'interno dell'ospedale.
- 5) *Interattività*: il percorso clinico-diagnostico inizia con la prima visita presso il medico di famiglia e continua lungo le diverse componenti del sistema sanitario, secondo una logica di continuum assistenziale, che può portare alla fine al ricovero in ospedale.
- 6) *Appropriatezza*: le cure devono rispondere alle reali esigenze del malato e il ricovero va riservato ai pazienti acuti e non autosufficienti. Per tutti gli altri si deve ricorrere al day hospital o all'ambulatorio.
- 7) *Affidabilità*: da questo principio, che contempla la capacità diagnostico terapeutica, la sicurezza ambienta-

- le, tecnico-costruttiva, impiantistica e igienica, dipendono la tranquillità e la fiducia verso l'ospedale.
- 8) *Innovazione*: l'ospedale deve essere flessibile, pronto a cambiare a seconda delle esigenze sotto tutti i punti di vista: terapeutico, tecnologico, organizzativo e formale.
  - 9) *Ricerca*: l'ospedale deve essere centro di ricerca clinico-scientifica che, favorendo il continuo aggiornamento e adeguamento alle ultime novità, moltiplica le capacità assistenziali.
  - 10) *Formazione*: l'ospedale deve essere un luogo di aggiornamento continuo, professionale e culturale, per medici interni ed esterni, infermieri, tecnici e periti chi si occupa della gestione.

\* \* \*

La commissione finì il suo compito approvando i principi guida.

A questi principi si sono – negli anni – ispirati molti ospedali di nuova costruzione in tutto il Paese.

Io – in qualità di Ministro dei lavori pubblici – appoggiai fin dall'inizio l'idea di Umberto Veronesi.

Nel 2001, alla fine del mandato di entrambi, egli venne nel mio Collegio, a Sarzana, per aiutarmi nella campagna elettorale, accolto da una folla come non si era mai vista.

\* \* \*

*A Palermo una stele ricorda i Magistrati e gli appartenenti alle Forze Armate dello Stato, caduti nella lotta contro la Mafia*

Il 23 maggio del 1992, sull'autostrada che dal centro di Palermo porta all'aeroporto, furono assassinati dalla "mafia" il giudice Giovanni Falcone, sua moglie Francesca Morvillo e gli uomini della scorta: Vito Schifani, Rocco Di Cillo, Antonio Montinara.

Il 19 luglio 1992, nell'attentato di Via d'Amelio a Pa-



lermo, furono assassinati dalla “mafia” il giudice Paolo Borsellino e i cinque agenti di scorta Agostino Catalano, Emanuela Loi, Vincenzo Li Muli, Walter Eddie Cosina e Claudio Traina.

Per ricordare e onorare il loro sacrificio, nacque la stele sull'autostrada Palermo-Trapani.

Essa nasce da un episodio: in uno dei miei viaggi in Sicilia, dissi al taxista che mi portava in città: “si fermi dove è stato assassinato Giovanni Falcone”. Quel giovanotto (non so se imbecille o mafioso) mi rispose che non lo sapeva e che non sapeva nemmeno chi fosse “questo Falcone”.

Rimasi talmente stupefatto da quella vergognosa risposta che non ebbi nemmeno la prontezza di dirgli quello che pensavo di lui, ma risposi semplicemente, “glielo spiegherò io chi era Giovanni Falcone”. Da quel momento pensai solo a che cosa fare.

Nacque così l'idea di un monumento, la Stele, che fu condivisa da una quantità infinita di associazioni siciliane e nazionali, e di autorità di varia natura.

Il motivo della sua costruzione – nella sua stilistica essenzialità – era trasmettere l'orrore per i crimini commessi dalla mafia, dalla 'ndrangheta, dalla sacra corona unita e dalla camorra contro uomini e contro donne, contro militari e contro civili.

Essa volle anche significare l'impegno solenne e generale che per queste bande di criminali non vi sarebbe stato nessun compromesso, ma soltanto una guerra giorno per giorno con tutti i mezzi.

Dico queste cose perché, durante un mio viaggio nel Sud mi sono sentito rispondere, piangendo, da una persona alla quale volevo testimoniare il cordoglio del Governo: “ma quale cordoglio? Lei non sa che un mese fa ho visto uno di questi assassini passeggiare per la mia città?”.

Come hanno fatto a tornare liberi? Non erano stati condannati al carcere a vita? E, quindi, come possono

vivere tranquillamente nei luoghi nei quali avevano rapinato e assassinato? Chi l'ha permesso?

## 7. Le iniziative straordinarie di carattere continuativo

### *Il Sistema PRUSST*

Il sistema PRUSST fu un'invenzione tecnico-politica dell'architetto Gaetano Fontana, Direttore Generale del Ministero dei lavori pubblici.

Tecnicamente il suo nome esatto è "Programmi di recupero urbano e sviluppo sostenibile del territorio".

L'idea generale che ne ispirò la realizzazione fu la necessità di collegare tra loro diversi punti focali di programmazione presenti in un medesimo ambito territoriale, i quali, seppure finalizzati a propri obiettivi, potessero concorrere allo sviluppo di uno stesso territorio

L'idea era nata l'anno precedente il mio arrivo al Ministero, ma io avevo intuito l'importanza della loro realizzazione e appoggiai subito l'iniziativa.

*Gli obiettivi dei Prusst furono:*

- la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuto riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico, e investendo sull'aumento del benessere della collettività;
- la realizzazione di un sistema integrato di attività fi-

nalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado.

\* \* \*

I programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio rappresentarono la nuova generazione di programmi complessi promossi dal Ministero dei lavori pubblici; si trattava, di piani-progetto promossi dagli enti locali, con la partecipazione di risorse pubbliche e private e procedure semplificate. Si puntava al potenziamento delle infrastrutture e a obiettivi di rilancio economico su territori circoscritti. Furono molti, ad esempio, i progetti che puntarono sul turismo, nel Mezzogiorno ma anche al Nord.

La partecipazione di comuni alla elaborazione dei Prusst fu massiccia e attiva. Una delle grandi novità dei Prusst fu infatti quella di costringere soggetti pubblici e locali a superare i campanilismi e lavorare insieme a un obiettivo unico su un territorio. Tutti gli investimenti privati furono documentati dai nomi degli investitori, ciascuno dei quali aveva dovuto versare una fideiussione pari almeno al 25% dell'investimento previsto.

Lo sforzo fatto dai Comuni per elaborare progetti (in tutto le proposte furono oltre 200) fu enorme, e rispondeva ad un altro obiettivo: creare un "parco progetti" con il quale presentarsi alla Commissione Europea per ottenere le risorse necessarie.

Se i Prusst realizzarono il miracolo della costruzione concordata di visioni di quadri di sviluppo territoriale, testimoniato dalla mobilitazione esponenziale di risorse finanziarie pubbliche e private, ciò è stato innanzitutto l'effetto di quella circolarità, condizione necessaria affinché si potesse produrre un clima di fiducia indispensabile per effettuare investimenti. E forse proprio in questa ultima considerazione consiste il più importante risulta-

to che i Prusst hanno prodotto: una nuova fiducia nelle istituzioni.

Per festeggiare il grande successo della iniziativa, il 24 ottobre del 2000 fu celebrata, nella sede del Ministero, la “Giornata del Prusst”, nel corso della quale il Presidente del Consiglio disse quella frase che fece il giro di tutto il Paese: *“fino a un certo tempo quando si sentiva la parola Proust si pensava alla Recherche; da qualche tempo si pensa al Ministero dei lavori pubblici”*.

I primi dieci progetti per le risorse richieste in miliardi di lire:

| Promotore               | Titolo del progetto                                | Totale risorse |
|-------------------------|----------------------------------------------------|----------------|
| Ascoli                  | Fascia costiera e valorizzazione dei parchi        | 5388,59        |
| Civitavecchia (Roma)    | Il territorio degli Etruschi                       | 7651,73        |
| Genova                  | Prusst dell'area centrale e delle vallate genovesi | 4280,22        |
| Martinafranca (Taranto) | Sud-est bavarese, Valle d'Itria e Terre Gravine    | 4067,55        |
| Randazzo (Catania)      | Prusst Valdemone                                   | 5121,43        |
| Benevento               | Programma Calidone                                 | 3620,32        |
| Provincia di Siracusa   | Le economie del turismo                            | 2697,47        |
| Catanzaro               | L'area metropolitana dei due mari                  | 6512,70        |
| Regione Abruzzo         | Città lineare della costa                          | 2034,56        |
| Provincia di Barletta   | Direttrice Ofantina                                | 1973,27        |

I finanziamenti del Ministero dei lavori pubblici furono pari a circa tre miliardi di lire per ciascun programma, per uno stanziamento totale di centoquaranta miliardi di lire.

\* \* \*

### *Il Sistema URBAN*

Mentre il sistema PRUSST fu un'invenzione tutta italiana, il sistema URBAN fu una iniziativa della Commis-

sione Europea, che il governo italiano, attraverso il Ministero dei lavori pubblici, fece subito propria.

Urban è stata una organizzazione di carattere finanziario creata – alla fine del Novecento – dalla Unione Europea con l'obiettivo di fungere da catalizzatore dello sviluppo locale mediante la realizzazione di progetti pilota intesi a migliorare in modo durevole le condizioni di vita degli abitanti dei quartieri più poveri e socialmente degradati di tutti i Paesi facenti parte dell'Unione.

Le aree prescelte furono quelle in cui si era registrata la sovrapposizione di diverse forme di disagio sociale tra loro strettamente interrelate: alti tassi di disoccupazione, degrado edilizio e ambientale, carenza di attrezzature e servizi pubblici, criminalità, disagio minorile, ecc.

In particolare l'impostazione del programma Urban fu di concentrare risorse su aree precisamente delimitate (un quartiere, un settore urbano), sostenendo progetti emersi in sede locale che affrontarono nella loro globalità le problematiche sociali, economiche ed ambientali dell'area prescelta associando le azioni relative al sostegno delle attività economiche locali, al miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente, alla formazione personalizzata alle azioni a favore delle fasce deboli.

Urban si proponeva di sostenere le piccole e medie imprese locali esistenti e l'incentivazione alla nascita di nuove imprese, perché la debolezza del tessuto economico locale era uno dei fattori critici alla base del disagio sociale di questi quartieri.

Le città italiane scelte dall'Unione Europea furono sedici, delle quali: undici dell'Italia Meridionale (Napoli, Salerno, Foggia, Lecce, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Siracusa, Cagliari); tre dell'Italia del Nord (Trieste, Genova e Venezia) oltre Roma.

È interessante notare che i contesti problematici in cui il programma veniva attuato avevano caratteristiche molto diverse. Dal punto di vista funzionale all'interno delle aree vi erano quartieri operai in zone di declino in-

dustriale (come a Genova e Venezia), insediamenti storici che avevano subito un rilevante declino di popolazione e di attività (come a Trieste, a Bari e a Siracusa), quartieri popolari di grandi dimensioni situati all'interno del centro storico (come a Napoli e Catania) o quartieri periferici (come a Reggio Calabria, a Foggia e a Roma).

Per l'Italia, l'Unione Europea scelse il Ministero dei lavori pubblici quale sede istituzionale del Programma Urban, e ciò per la nostra organizzazione e per la esperienza maturata nei rapporti con gli organismi locali, privati e pubblici.

E questo fu da me interpretato come un importante riconoscimento.

Purtroppo il Programma dell'Unione Europea terminò nel 2001, il che significò che Il Ministero ebbe pochissimo tempo per mettere in evidenza le proprie capacità.

Però il sistema Urban ci apparì subito come una iniziativa pionieristica e una occasione di apprendimento e di innovazione, anche per affermare che se è vero che nel contesto italiano la capacità di adottare un modello organizzativo nuovo era stata sempre piuttosto scarsa, quella del programma Urban appariva un'importante opportunità per mettere alla prova metodi di intervento e approcci innovativi e per contribuire a creare un terreno più favorevole dal punto di vista culturale, normativo e procedurale alle politiche di riqualificazione urbana integrata.

A ciò è dovuta la decisione del mio Ministero, presa il 24 novembre 2000, di proseguire con mezzi propri dello Stato italiano una attività di questo tipo, il che avvenne in modo organico con la Legge Finanziaria dell'anno 2000, fino alla utilizzazione di tutti i mezzi disponibili ( il programma assumerà il nome di "Urban Italia").

\* \* \*

*Il Sistema Restauro Italia*

Fu una colta e appassionata parlamentare della sinistra democristiana, Luisa De Biasio Calimani, a convincermi ad associarmi a Lei e ad alcuni suoi colleghi, per far approvare dalla Camera un disegno di legge dal titolo “Programmazione pluriennale degli interventi per la tutela e lo sviluppo di itinerari e aree di rilevanza storico-culturale e ambientale.

Tale disegno prevedeva interventi dedicati:

- *al restauro e al risanamento conservativo di immobili di interesse storico-artistico, ivi compresi quelli sottoposti alla tutela di cui al testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, approvato con decreto legislativo del 29 ottobre 1999, n.940;*
- *al ripristino e recupero di tratti originari di antichi tracciati;*
- *a programmare degli interventi finanziati necessari.*

Il disegno fu approvato dalla Camera dei Deputati il 19 ottobre 2000. Poi trasmesso in Senato.

In una mia lettera del dicembre 2000 al Presidente del Senato, Nicola Mancino, segnalai l'importanza di tale provvedimento “*al quale il Ministero dei lavori pubblici annette un grande rilievo, dal momento che, sulla scorta dell'esperienza del Giubileo 2000, avvia una inedita fase di collaborazione istituzionale tra le autorità preposte agli assetti del territorio e quella responsabile della tutela dei monumenti*”.

E inoltre che si trattava di “*una richiesta che si leva dalle realtà territoriali, dai comuni, dalle comunità montane e dalle parrocchie di avere al più presto a disposizione lo strumento legislativo, all'occorrenza anche nel testo approvato alla Camera dei Deputati. Il meglio é talvolta nemico del bene*”.

Convinsi il Presidente Mancino ad assegnarlo alla settima e alla tredicesima Commissioni Riunite, del Senato, che ne iniziarono la discussione, nella quale emersero – oltre a un giudizio in linea di massima positivo – anche alcune polemiche che ne impedirono la sua approvazione.



Finì così, negli Archivi del Senato, l'idea di una persona, Luisa De Biasio Calimani, forse un po' ingenua, ma certamente di alto livello tecnico e morale.

Come è sempre successo.



## 8. Le opere necessarie per il miglioramento dei rapporti commerciali con la Francia attraverso le Alpi

*L'accordo con la Francia per: Il Traforo autostradale  
del Monte Bianco; L'asse ferroviario Torino-Lione*

### *Premessa*

I lettori troveranno compresi in un unico capitolo, questi due problemi, perché essi fanno parte di una sola questione: i rapporti commerciali tra Italia e Francia attraverso le Alpi, che vissi in prima persona.

Siamo in un periodo collocabile tra gli ultimi mesi dell'anno 2000 e i primi dell'anno 2001, proprio mentre ricoprivo la carica di Ministro dei lavori pubblici. Ed è proprio in quel periodo che i rapporti dell'Italia con la Francia minacciavano di raffreddarsi per alcune questioni tra i due Paesi che riguardavano la autostrada sotto il monte Bianco e l'asse ferroviario Torino-Lione.

Alla fine, dopo alcuni scambi di idee, tutto si ricompose (almeno per il momento, perché i rapporti con la cosiddetta "sorella latina", sono sempre stati difficili).

Talvolta i toni furono poco diplomatici, come scrissi al Presidente del Consiglio dopo l'incontro con il Ministro francese Jean-Claude Gayssot: *"Torno ora da Parigi, la riunione è stata dura."*

Ma le ragioni di questa durezza erano serie e reali: le esamineremo nel corso di ciascuno dei due capitoli riguardanti il traforo stradale e l'asse ferroviario.

In ogni caso bisognava trattare. E lo facemmo.

Io mi accorsi, già dai primi incontri, che i francesi non avrebbero mai consentito alla riapertura del traforo sotto il Monte Bianco se noi non avessimo consentito alla creazione dell'asse ferroviario Torino-Lione.

Pensavo, durante queste trattative, quali strumenti tecnici e politici avesse utilizzato cento anni prima, il Conte di Cavour, per ottenere l'autorizzazione del Parlamento a investire una cifra enorme per attuare il suo disegno per il traforo del Frejus. In realtà, bastarono le appassionate parole che egli pronunciò alla Camera dei Deputati del Regno di Sardegna, il 27 giugno 1857.

*Eccole: "Signori, l'impresa che vi proponiamo, non vale il celarlo, è impresa gigantesca. La sua esecuzione dovrà però riuscire a gloria e vantaggio del Paese. Le grandi imprese non si compiono, le immense difficoltà non si vincono che ad una condizione, ed è che coloro cui è dato di condurre queste opere a buon fine, abbiano una fede viva, assoluta nella loro riuscita. Se questa fede non esiste, non bisogna accingersi a grandi cose né in politica, né in industria. Se fossimo uomini timidi, se ci lasciassimo impaurire dal pensiero delle responsabilità, potremmo adottare il sistema del deputato Moia. (che proponeva un compromesso).*

*Ma non avvezzi a queste mezze misure, non usi a propugnare una politica timida, vacillante e perplessa, Vi invitiamo a librare nelle Vostre bilance i due soli sistemi razionali: quello dell'esecuzione oppure il rinvio ad altri tempi di questo ardimentoso tentativo. Io mi lusingo, signori, che Voi dividerete questa nostra fiducia. Io spero che darete un voto deciso. Se condividerete la nostra credenza, votate risolutamente con noi. Se un dubbio Vi tormenta che nelle viscere della montagna che si vuole squarciare si nasconda ogni maniera di difficoltà, di ostacoli, di pericoli, rigettate la legge; ma non ci condannate ad adottare una via di mezzo, che sarebbe in questa contingenza, fatalissima.*

*Ho fiducia che Voi seguirete sempre una politica franca, risoluta. Se Voi ora adottaste la proposta Moia, inaugurereste assolutamente un altro sistema; ed io ne sarei dolentissimo, non solo perché andrebbe perduta questa stupenda opera, ma perché*

*un tal atto sarebbe un fatale augurio per il futuro sistema politico che sarà chiamato a seguire il Parlamento. Noi avevamo la scelta della via; abbiamo preferito quella della risoluzione e dell'arditezza; non possiamo rimanere a metà; è per noi una condizione vitale ineluttabile: progredire o perire. Io nutro ferma fiducia che Voi coronerete la Vostra opera colla più grande di tutte le imprese moderne, deliberando il perforamento del Moncenisio”.*

Alla fine della giornata parlamentare, la proposta di Cavour fu approvata con 98 voti favorevoli, 30 voti contrari.

\* \* \*

I lavori durarono 14 anni, lo scavo della galleria, lunga 12 chilometri fu completato il giorno di Natale del 1870.

Il traforo fu inaugurato il 17 settembre 1871.

\* \* \*

### *Il Traforo autostradale del Monte Bianco*

La Galleria del Monte Bianco nasce da un accordo tra l'Italia e la Francia del marzo del 1953 che è stato successivamente rinnovato, al fine di migliorarne la sicurezza.

È un tunnel autostradale – costituito da una galleria unica a doppio senso di circolazione – che collega Courmayeur, in Valle d'Aosta, a Chamonix, nel dipartimento francese dell'Alta Savoia, congiungendo la regione Alvernia-Rodano-Alpi alla Valle d'Aosta: queste due comunità hanno importanti legami socio-linguistici e il fatto di fondare il loro sviluppo economico soprattutto sul turismo.

I lavori di costruzione ebbero inizio nel 1957 e terminarono nel 1965.

La sua lunghezza è di 11,6 chilometri. La parte più

lunga si trova in territorio francese: 7,640 chilometri contro i 3,960 chilometri in territorio italiano.

La Galleria nel marzo del 1999 fu devastata da un grande incendio che causò la morte di trentanove persone. Dopo il drammatico avvenimento, restò chiusa per tre anni, e fu riaperta unicamente per le automobili nel marzo del 2000, dopo lunghi lavori di riparazione e ristrutturazione.

Per la parte italiana i lavori erano stati affidati ad una piccola impresa di Sondrio, la Cossi Costruzioni SpA, che lavorava sette giorni su sette con tre turni di operai. Dalla parte francese una grande impresa lavorava cinque giorni su sette con due turni di operai.

Questa era la situazione che trovai nel momento della assunzione dell'incarico ministeriale.

Dai primi contatti che ebbi con le autorità francesi, mi parve chiaro che molto minore, rispetto all'Italia, era l'interesse che i francesi ponevano alla realizzazione di questa opera; il che mi parve comprensibile, tenendo conto della diversa collocazione geografica dei due Paesi nei confronti del resto del Continente.

Peraltro, via via che approfondivo la conoscenza del problema cominciai ad apparirmi chiaro che – come già accennato – il governo francese intendeva condizionare la riapertura del traforo del Monte Bianco ad un impegno “scritto” dell'Italia, alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione.

A sua volta il governo italiano era convinto della necessità di collegare Torino con Lione attraverso lo strumento ferroviario: e ciò anche perché questa scelta corrispondeva alla nostra politica generale di diminuire la presenza del sistema stradale nel trasporto delle merci, ma non era insensibile alle forti pressioni della Valle di Susa, che non poteva accettare di essere considerata “un tubo”, percorso da strade, autostrade, ferrovie, cavi elettrici e telefonici, viadotti ed altro.

Dopo una serie di riunioni fra i miei collaboratori e i loro colleghi d'oltralpe, mi sembrò venuto il momento

di affrontare il problema con il mio naturale interlocutore, il Ministro dei trasporti francese Jean-Claude Gayssot, il che avvenne due volte: in entrambe la Francia si impegnò ad affrontare i lavori per il ripristino della viabilità nella galleria ed il governo italiano si impegnò a porre il collegamento ferroviario Torino-Lione, tra i suoi obiettivi strategici.

In quei mesi andai due volte sotto il tunnel del Monte Bianco, a visitare i cantieri per il ripristino e la messa in sicurezza. Mi resi conto che i lavori venivano realizzati con molto maggiore impegno da parte italiana che da parte francese. Fui, da un lato, soddisfatto per la dimostrazione di efficienza che stavamo dando, e, dall'altro, preoccupato perché immaginavo che la lentezza francese fosse dovuta non a ragioni tecniche, ma a ragioni di convenienza politica.

Poiché una serie di interventi dei miei collaboratori erano rimasti senza esito, il 12 maggio 2001 inviai a Gayssot una lettera, sempre amichevole, ma sempre più precisa, che ebbe un seguito positivo: i lavori da parte francese terminarono regolarmente.

Da parte italiana, io ribadii testualmente: *“il governo italiano è fermamente impegnato nel programma volto a potenziare il collegamento ferroviario tra i nostri due Paesi in modo da favorire lo sviluppo del trasporto di merci per ferrovia del trasporto”*.

Ciò significava *“faremo, insieme, la linea ferroviaria diretta Torino-Lione”*.

Questo fu l'impegno che il Ministero dei lavori pubblici prese d'accordo con il Presidente del Consiglio, mentre io ero Ministro.

E questo deve essere onorato.

\* \* \*

*L'asse ferroviario Torino Lione: perché Amato, Presidente del Consiglio dei Ministri, Bersani, Ministro dei trasporti ed io, Ministro dei lavori pubblici, firmammo quell'accordo.*

Nel periodo del mio incarico ministeriale le polemiche sul progetto del nuovo raccordo ferroviario Torino Lione crebbero in modo notevole. Ritenni necessario pertanto prendere una posizione ufficiale, anche se il problema non era di stretta competenza del mio Ministero. Lo feci perché ero convinto – e lo sono tuttora – che il nostro Paese – per la sua posizione in Europa – avesse – ed ha assoluto bisogno di aumentare considerevolmente i tragitti che portavano al Continente i nostri manufatti e le nostre merci.

Ne era convinto, fin dal 1857, Vittorio Emanuele II, che ordinò l'inizio dei lavori per quel traforo, che assunse lo storico nome del Fréjus. Ma l'ordine del Re non aveva avuto un seguito fino a quando il Conte di Cavour, all'inizio del suo "decennio", nominò Pietro Paleocapa Ministro dei Lavori Pubblici e accolse subito la sua proposta di dare attuazione all'idea sovrana, affidando allo stesso Paleocapa la progettazione del necessario traforo ferroviario.

*Nel 1871 nasce quindi, sotto le Alpi, una strada ferrata con due binari a doppio senso di marcia, con due limiti: la pendenza (oltre il 30%) e la tortuosità.*

Si rendeva perciò necessaria una nuova strada, che fosse un degno successore del Fréjus.

Sono sempre stato convinto che tutti i grandi Paesi europei, ma soprattutto l'Italia, per la sua struttura orografica, debbano destinare alle proprie infrastrutture grandi e continui investimenti.

In questo senso fu opportuna la risoluzione del Parlamento Europeo, approvata a Strasburgo il 16 aprile 1999.

Si arrivò, così, al 29 gennaio 2001: nel Salone degli Svizzeri del Palazzo Reale di Torino, si incontrarono una delegazione del governo francese formata dal Presiden-



te della Repubblica Chirac, dal Primo Ministro Jospin e dal Ministro delle infrastrutture Gayssot, e da una delegazione del governo italiano formata dal Presidente del Consiglio Amato, dal Ministro dei trasporti Bersani e dal sottoscritto, in qualità di Ministro dei lavori pubblici. Scopo dell'incontro era giungere ad un accordo per il riequilibrio dei trasporti attraverso le Alpi.

L'incontro, nel quale erano presenti il Direttore generale Gaetano Fontana e l'Amministratore delegato dell'ANAS Giuseppe D'Angiolino, si concluse con un comunicato congiunto che reca la firma "Gayssot-Bersani-Nesi".

\* \* \*

Bersani ed io – con l'autorizzazione di Amato – firmammo quel documento per una serie di ragioni che cercherò di illustrare sinteticamente:

1. Perché la strategia generale del governo, di cui facevamo parte, considerava strategiche tutte le iniziative infrastrutturali atte a migliorare le nostre comunicazioni con la Francia, secondo importatore europeo di prodotti italiani;
2. Perché la linea Torino-Lione faceva parte del 'Corridoio V', l'infrastruttura ferroviaria che (nella visione europea) costituisce la dorsale principale est-ovest dell'Europa Meridionale: da Lisbona a Trieste fino a Kiev, lambendo il Mediterraneo;
3. Perché il 'Corridoio V' avrebbe spostato verso sud il baricentro continentale che andava slittando verso est, dopo l'ingresso nella Comunità Europea di nuovi Paesi di quella zona. In questo modo l'Europa Mediterranea avrebbe bilanciato la forza centripeta dell'attuale baricentro europeo dal momento che il 'Corridoio V' avrebbe avuto un impatto positivo non solo nelle pianure densamente abitate, ma anche nelle zone alpine, per le attività residenziali e turistiche,

che sarebbero state incrementate dalle opere complementari previste.

*In sintesi:* i tre rappresentanti del governo italiano erano affascinati da una prospettiva strategica di lungo respiro, una prospettiva che appariva come il prosieguo di quella che aveva indotto il Conte di Cavour a realizzare la grande impresa sotto il colle del Frejus, che aveva dato all'Italia il tunnel più lungo dell'Europa di quel tempo, ma soprattutto un grande prestigio tecnico e politico.

Firmammo, infine, perché avevamo la certezza che, se non avessimo firmato quel documento, la Francia non avrebbe sbloccato il traforo del Monte Bianco.

Non sottovalutammo le difficoltà di vario ordine che avrebbero ostacolato, nella parte italiana della ferrovia, la realizzazione del disegno strategico. Forse non tenemmo nell'adeguato conto l'opposizione fortissima, di una parte piccola ma agguerrita della popolazione dell'Alta Valle, una opposizione influenzata e talora guidata da estremisti fanatici provenienti da diverse parti d'Europa.

Sapevamo che ogni grande opera trova obiettivamente degli oppositori, perché guarda a prospettive di molte decine di anni e non cura gli interessi immediati che va a colpire.

Seguiamo tali eventi.

Il 27 settembre 2017, a distanza di sedici anni dall'accordo del 2001, si tenne, a Lione, un altro vertice tra Italia e Francia, presenti il Presidente della Repubblica Francese Emmanuel Macron e il Primo Ministro italiano Paolo Gentiloni. Al termine dell'incontro, Macron dichiarò: *“Con il progetto della Torino-Lione, Italia e Francia vincono insieme. Siamo pienamente impegnati nella realizzazione della sezione transfrontaliera del tunnel di base, per il quale sono stati sottoscritti gli accordi, stanziati i finanziamenti dell'Unione Europea e previsti i tempi di realizzazione. I nostri due Paesi non possono che rimpiangere che altri abbiano realizzato prima di noi i trafori alpini. Quindi, nella strategia che*

*l'Italia e la Francia dovranno condurre, bisognerà sviluppare le opportunità economiche di questo asse”.*

Gentiloni dal canto suo dichiarò: *“L’infrastruttura ferroviaria della nuova linea Torino-Lione esce rafforzata da questo vertice. Alla grande infrastruttura continuiamo a credere come ad una delle infrastrutture decisive per la mobilità ferroviaria”.*

\* \* \*

*La Francia ha dimostrato la sua posizione. Ma anche l'Italia ha fatto la sua parte.*

Dopo una serie di provvedimenti di natura legislativa (legge 5 gennaio 2017, n. 1) e amministrativa, il 21 marzo 2018 il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) ha approvato il procedimento autorizzativo della variante di cantierizzazione della nuova linea, nel frattempo adottata.

Ma la protesta di una parte della popolazione della Val di Susa prosegue, assumendo talora aspetti di una vera e propria rivolta.

\* \* \*

Mentre scrivo, l'attuale Governo, presieduto da Mario Draghi, deve andare avanti, ma deve fare tutto quello che è possibile per tranquillizzare da un lato e ricompensare dall'altro gli abitanti della Valle di Susa e di altri territori che si sentono obiettivamente danneggiati dall'asse ferroviario Torino-Lione.



## 9. La variante di valico sull'autostrada Bologna-Firenze

### *Cos'è la Variante di Valico*

Per “variante di valico” s'intende il raddoppio del tratto appenninico dell'Al Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli, conosciuta come Autostrada del Sole. Il tracciato della Variante di Valico si sviluppa per un totale di circa 59 chilometri attraversando due regioni, l'Emilia Romagna e la Toscana, e otto comuni. Essa prevedeva 45 interventi: 23 viadotti e 22 gallerie. In dettaglio si tratta di 28,7 chilometri realizzati in galleria e 10,6 chilometri in viadotto, mentre i restanti 19,7 chilometri sono realizzati in sede naturale o trincea. La sezione stradale è composta da tre corsie per senso di marcia, con spartitraffico centrale.

Rispetto alla storica A1, l'A1 variata ha una quota più bassa di 226 metri e riduce i tempi di percorrenza di circa il 30 per cento.

\* \* \*

Questa è la sua storia.

*Nell'agosto del 1982* la legge numero 513 autorizzò il completamento e l'ammodernamento di itinerari di grande comunicazione, tra i quali l'autostrada del Sole.

*Nel giugno del 1988*, sei anni dopo, il Ministero dell'am-

biente espresse parere favorevole al progetto nel frattempo predisposto.

*Nel dicembre del 1990* venne firmata la convenzione base tra il Ministero dei lavori pubblici, il Ministero dell'ambiente, le regioni Toscana ed Emilia Romagna, le province ed i comuni interessati, l'ANAS e la Società Autostrade SPA. La convenzione stessa prevedeva la creazione di un osservatorio ambientale e socioeconomico destinato a vigilare sulle conseguenze ambientali dell'opera.

*Nel marzo del 1992*, dieci anni dopo, le regioni Toscana ed Emilia Romagna approvarono il progetto esecutivo.

*Nel maggio del 1996* il Consiglio superiore dei lavori pubblici espresse il suo parere positivo sul progetto con alcune osservazioni.

*Nel settembre del 1996* il Ministero dei lavori pubblici approvò in via definitiva il progetto di adeguamento autostradale.

Nel frattempo in alcuni ambienti pubblici si era iniziato ad esplorare la possibilità di una parziale revisione del tracciato. A tal fine furono predisposti dall'ANAS due progetti di fattibilità di ulteriori tracciati relativi a quel tratto di autostrada.

*Nel febbraio del 1999* il Consiglio superiore dei lavori pubblici riprese in esame l'insieme dei progetti, stabilendo, testualmente, che *“il progetto originario rimane la soluzione migliore”*.

*Nell'agosto del 2000* la Regione Emilia Romagna ed i comuni interessati costituirono un comitato di coordinamento per seguire in corso d'opera l'impatto dei cantieri sull'ambiente.

Si tratta quindi di una serie di atti legislativi, regolamentari ed amministrativi durati diciotto anni che consentirono di procedere nell'attuazione dell'opera secondo il progetto originario.

E ciò anche tenendo conto del fatto che una qualunque modificazione del tracciato avrebbe implicato ne-

cessariamente la ripetizione di un percorso procedurale lento e faticoso, con la perdita di alcuni anni.

Entrambe le regioni interessate, l'Emilia-Romagna e la Toscana, insistevano perché la soluzione del problema fosse annunciata immediatamente.

Il 27 settembre 2000 dichiarai alla Camera dei Deputati:

*“Ho assunto una posizione, dopo aver studiato a lungo, la questione della Variantina come è stata chiamata. Sono arrivato alla conclusione, che è anche quella del mio Ministero, che occorre ritornare alla variante vera e propria.*

*Questa mia posizione è stata condivisa dalle regioni Emilia-Romagna e Toscana e dai Comuni della zona.*

*Sulla mia posizione sono state espresse osservazioni critiche da un Ministro e da un partito della coalizione. La natura di queste critiche è nota: si teme che la Variante generale abbia un impatto ambientale troppo forte. Mi auguro di poter superare queste critiche utilizzando strumenti di garanzia ambientale e di monitoraggio economico, già previsti dalla convenzione originaria quella del 1994.*

*Ricordo che la prima legge che ha trattato della variante di valico è dell'agosto 1982: sono passati diciotto anni ed io credo che un Paese seriamente amministrato come l'Italia non possa ritardare una decisione di così straordinaria importanza.*

*Siamo tutti d'accordo che bisogna trasferire le merci utilizzando gradualmente le ferrovie più che le strade e il recente piano dei trasporti prevede investimenti in questo senso, ma siamo anche consapevoli che dal giorno in cui sono andato ad inaugurare il primo tratto, in quella zona sono passati 70.000 automezzi. È una situazione che è diventata intollerabile”.*

\* \* \*

L'ultimo tentativo che fecero gli oppositori della Variante fu denominato “Variantina”, una soluzione che era stata già bocciata dal Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Nel dicembre del 2000, la posizione del mio Ministero fu da me chiarita anche al Segretario generale del

Quirinale, che mi aveva chiesto notizie. Con una lettera del 14 dicembre del 2000, gli illustrai la storia della variante, una storia che durava da 18 anni e che bisognava assolutamente decidere. Gli spiegai anche che la cosiddetta "Variantina" era priva di tutte le autorizzazioni necessarie: in sintesi era tecnicamente irrealizzabile.

La mia lettera terminava così: *"Chiederò quindi al Presidente del Consiglio che il problema venga ufficialmente posto all'ordine del giorno di una seduta da tenere in ogni caso prima della fine del corrente anno, come ho già scritto il 6 dicembre 2000 al Presidente della Repubblica e in quella sede chiederò un voto definitivo che mi impegni a rispettare come spero faranno i miei oppositori."*

*Naturalmente bisogna dare tutte le garanzie che l'impatto sull'ambiente sia il minore possibile: proprio per questo bisogna attivare subito i due Osservatori Ambientali previsti dalla convenzione".*

\* \* \*

Dopo una decisione del Consiglio dei Ministri del 23 Febbraio 2001, inviai, come Ministro dei lavori pubblici, al Presidente del Consiglio una lunga relazione che conteneva la mia posizione precisa. E il Presidente del Consiglio la accolse, proponendola ad un successivo Consiglio dei Ministri, che l'approvò integralmente. La variante sarebbe stata quella prevista dal progetto del 1966.

\* \* \*

*Il 27 febbraio 2001, scrissi al Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi: "Signor Presidente, sono finalmente riuscito a far approvare nel Consiglio dei Ministri la definizione del tratto appenninico (la cosiddetta Variante di Valico) dell'autostrada Milano Napoli."*

*Desidero vivamente ringraziarla per l'appoggio costante che mi ha dato anche in questa occasione."*

Così finì (e bene) una storia durata diciotto anni. Si trattò di un'opera di ingegneria di alto livello, e lo confermo.



Rimane il rammarico dei diciotto anni. Fu una macchia incancellabile nella storia dell'urbanistica italiana.

\* \* \*

I lettori troveranno in appendice il testo integrale della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2001.



## 10. Il collegamento tra la Calabria e la Sicilia: il Ponte sullo Stretto di Messina

Quando affrontai il fascicolo riguardante il “Ponte”, mi resi conto di trovarmi di fronte a questioni sociali, tecniche e finanziarie di natura e portata eccezionali, con situazioni territoriali e ambientali assai diverse tra la Sicilia e la Calabria, nell’ambito della stessa Sicilia e della stessa Calabria, mentre interessi privati di varia e spesso oscura natura suscitavano e alimentavano movimenti di opinione di segno opposto.

Decisi quindi, d’accordo con il Presidente del Consiglio, di rendermi conto personalmente della situazione locale e andai ripetutamente nelle due regioni: due giorni in Calabria nel 2000 e quattro giorni nel 2001, due giorni in Sicilia nel 2000 e quattro giorni nel 2001. Ne ricavai l’impressione che la costruzione del ponte fosse di scarso interesse per gran parte dell’opinione pubblica calabrese; molto sentita solo da una parte della opinione pubblica siciliana.

C’era in alcuni ambienti l’autentico desiderio di dimostrare la capacità italiana di costruire una grande e difficile opera. Ma erano presenti in altri ambienti i dubbi, da un lato sui rischi di natura sismica sempre incombenti in quei territori e dall’altro lato, sul notevole onere per lo Stato.

\* \* \*

L'idea di collegare in modo stabile la Sicilia al continente ha origini antiche. Dopo vari tentativi, per la verità molto nebulosi, nei secoli precedenti, durante il Risorgimento gli studi sono stati vari, ma sempre senza arrivare ad alcuna conclusione: se ne occupò, tra gli altri, con maggiore precisione, Giuseppe Zanardelli, ma i suoi disegni furono interrotti dal catastrofico terremoto di Messina del 1908.

Infine intervenne lo Stato. È nel 1968, infatti, che la legge n. 384 del 28 marzo, conferisce al Ministero dei lavori pubblici, alle Ferrovie dello Stato e al Consiglio Nazionale delle Ricerche, l'incarico di giudicare la fattibilità reale dell'impresa. Tre anni dopo, la legge n. 1158 del 17 dicembre 1971, affidò l'incarico ad una società del gruppo IRI, successivamente trasformata nella società 'Stretto di Messina S.p.A.' per la 'realizzazione di un collegamento stabile, viario e ferroviario, tra la Sicilia e il Continente', dichiarandola opera di prevalente interesse nazionale.

\* \* \*

Passarono gli anni, cambiarono i governi, si modificarono gli studi e gli approfondimenti di vari enti, pubblici e privati, italiani e internazionali, si sommarono i vari piani. Nacquero varie ipotesi: ponte sospeso a campata unica o a tre campate o a quattro campate o a cinque campate.

L'ipotesi che suscitò il maggiore interesse fu quella di un ponte sospeso a campata unica, in acciaio, della lunghezza di circa 3.300 metri e di un'altezza di circa 400 metri sul livello del mare. Quando arrivai al Ministero era la posizione più accreditata.

\* \* \*

Nel febbraio del 1999, il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione economica) incaricò il Ministro dei lavori pubblici di indire, di intesa con il Mi-

nistro del tesoro, due tipi di consultazioni: la prima sulle problematiche territoriali, ambientali, sociali ed economiche; la seconda sulle problematiche tecniche.

Il 19 maggio del 2000, a seguito di una gara internazionale, il Ministero dei lavori pubblici incaricò, di concerto con il Ministero del tesoro, un gruppo di società esperte nel settore, di compiere una valutazione sugli aspetti tecnici delle problematiche territoriali, ambientali, sociali, economiche e finanziarie del progetto di massima del ponte e, con riguardo ai predetti aspetti, di altre possibili configurazioni delle comunicazioni tra la Sicilia ed il Continente, idonee a garantire il massimo sviluppo potenziale delle economie delle regioni interessate.

\* \* \*

Per chiarire meglio quali sono i principali sostenitori del Ponte è utile conoscere la biografia politica della signora Gelsomina Vono, che viene considerata uno dei promotori del Ponte.

Essa nasce politicamente nel movimento di Antonio di Pietro e nel 2018 passa al Movimento 5 Stelle. Nel settembre del 2019 passa al Partito Italia Viva di Matteo Renzi. Nel 2020 aderisce ad un gruppo promosso da Forza Italia e Lega. Nel gennaio 2021 entra in Forza Italia (gruppo Berlusconi).

\* \* \*

Quando diventai Ministro dei lavori pubblici ripresi la lettura dell'ormai corposo fascicolo che alcuni intitolavano "Il Ponte di carta" che passava da un governo all'altro da circa vent'anni.

Richiestomi dai giornali, mi ero sempre rifiutato di esprimere il mio punto di vista sull'idea del Ponte, se non dopo aver studiato e ristudiato le carte.

Debbo riconoscere che su questa mia posizione, fondata esclusivamente sui documenti, ebbi la soddisfazione di avere dalla mia parte i migliori giornali dell'Isola e del Continente.

Ero convinto infatti che su questo problema i governi, senza distinzione di parte, dovevano avere tutti gli elementi da portare in Parlamento, un Parlamento fortemente diviso per le ragioni più varie.

Inutile, o quasi, osservare che anche in questo caso il confronto con l'estero umilia il nostro Paese. Quattro anni bastarono, tra il 1933 e il 1937, per mettere in piedi il Golden Gate Bridge di San Francisco, quasi tre chilometri di ponte. Dieci anni di lavori dal 1988 al 1998 sono occorsi, in Giappone, per il ponte di Akashi Kaikyo, quattro chilometri di lunghezza di cui due nel tratto sospeso, piloni a trecento metri sul livello del mare.

Per non dire della meraviglia tra Copenhagen e Malo: sedici chilometri tra arcate sospese e tunnel, oltre un'isola artificiale che cambiano la geografia dell'Europa. Il ponte sullo stretto dell'Oresund fu realizzato in poco più di cinque anni, con un costo totale di settemila miliardi, circa la metà di quello che alla fine potrebbe costare oggi il nastro d'asfalto tra Scilla e Cariddi.

\* \* \*

Nel frattempo, per la crescente pressione di una parte dell'opinione pubblica, anche i fautori del Ponte si resero conto che la operazione aveva un forte impatto finanziario, e che non si poteva parlare di un ponte senza prevedere il costo delle opere necessarie.

Le osservazioni provenienti da entrambe le sponde – sulle coste calabresi e siciliane – mi indussero a proporre al Presidente del Consiglio le decisioni necessarie che egli accolse pienamente. Esse consistevano in:

1. Ogni decisione sul Ponte doveva essere preceduta dalla attuazione di un insieme di interventi infrastrutturali riguardanti le province di Messina e di Reggio Calabria. Tali interventi avrebbero dovuto essere realizzati in ogni caso, sia che si facesse, sia che non si facesse il Ponte. Il loro costo era preventivato in circa 5.000 miliardi di lire. L'onere sarebbe stato interamente sopportato dallo Stato.

2. Dopo aver assicurato alla Sicilia e alla Calabria questi interventi (in ogni caso, ripeto, necessari) il governo avrebbe dato il via ad una ipotesi di realizzazione del Ponte, basata sui seguenti presupposti:
  - Un costo globale di circa 11.000 miliardi di lire per il solo Ponte.
  - Un impegno dello Stato ad assumere l'onere della metà del costo stesso (circa 5.500 miliardi di lire come limite massimo).
  - L'intervento di imprenditori privati (industriali e finanziari) disposti a sostenere l'onere della seconda metà del costo medesimo (circa 5.500 miliardi di lire). Se fosse mancato l'intervento privato, sarebbe automaticamente cessato l'impegno dello Stato.

In estrema sintesi, questo significava che lo Stato era disposto ad assumersi, per l'intero 'Sistema ponte', un onere complessivo massimo di circa 10.500 miliardi di lire.

Vi furono vari tentativi, diretti o sottintesi, di rinviare *sine die* ogni decisione. Ciò avvenne da parte di organismi pubblici e privati con le più varie motivazioni. Ma questi tentativi furono stroncati dal presidente della Repubblica Ciampi, il quale, il 24 novembre 2000, in occasione di una sua visita a Messina, dichiarò:

*“Il Ponte sullo Stretto non può essere una favola senza fine: bisogna arrivare alle scelte. Bisogna vedere se il Ponte serve, e allora bisogna andare verso questa scelta. Oppure si dica con franchezza che l'opera non è realizzabile. Dopo tanti studi e valutazioni è il momento di arrivare ad una conclusione, ad una scelta definitiva”*.

Era la posizione che attendevo e lo espressi con chiarezza in un comunicato stampa perché coincideva esattamente con l'opinione che avevo espresso in più di una occasione.

\* \* \*

Del delicatissimo problema si occuparono l'architetto Gaetano Fontana, direttore generale del mio Ministero, e il dottor Fabrizio Barca, direttore generale del Ministero dell'economia, entrambe persone di riconosciuta capacità professionale e di sicuro senso dello Stato.

Il loro lavoro fu reso meno arduo dalla reciproca stima: in pochi mesi – il 15 gennaio 2001 – essi consegnarono ai due Ministri competenti, sulla base dei risultati delle due ricerche sopracitate, una relazione comune, ampia e dettagliata. ( Il lettore troverà il testo completo in Appendice). Seguirono una serie di incontri, anche con il Ministro dei trasporti e furono esaminate tutte le possibili alternative.

Il 23 gennaio del 2001, insieme al Ministro del tesoro Ignazio Visco illustrai alla stampa nazionale ed estera le conclusioni degli studi condotti dagli Advisor incaricati di valutare le problematiche territoriali, ambientali, sociali, economiche e finanziarie del progetto di massima relativo alla costruzione del Ponte anche con riguardo ad altre possibili configurazioni delle comunicazioni tra la Sicilia e il continente. Gli aspetti tecnici di tali conclusioni furono illustrati dal direttore generale del Ministero dei lavori pubblici Gaetano Fontana e dal direttore dell'economia Fabrizio Barca.

Le conclusioni furono contemporaneamente consegnate al Presidente del Consiglio, che le mise a disposizione di tutti i Ministri.

Finalmente – il 18 aprile del 2001 – il Consiglio dei Ministri, a seguito di una dettagliata relazione e una conseguente ampia discussione, deliberò unanimemente un "Atto di Indirizzo", la cui sintesi segue, mentre il testo completo è pubblicato in Appendice.

*"I Ministeri dei lavori pubblici, dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, individuano le iniziative necessarie od utili per assicurare la realizzazione di tutti gli interventi atti a garantire il livello delle comunicazioni tra Sicilia e continente,*



*coerenti con quanto previsto nel Piano Generale dei trasporti, anche relativamente alle infrastrutture portuali ed aeroportuali.*

*Le amministrazioni competenti procedono, al fine di cui al punto precedente, alla verifica della disponibilità del mercato a finanziare, realizzare e gestire – attraverso il ricorso a forme di partenariato pubblico/privato così come definite dalla legge 109 del 1994 e successive modificazioni ed integrazioni – il progetto “ponte sullo stretto di Messina”, i collegamenti e i raccordi stradali e ferroviari, nonché i servizi connessi’.*

Questo “atto di indirizzo” significava:

- che il governo intendeva adottare un Piano che comprendesse tutte le comunicazioni tra Sicilia e Continente;
- che, per quanto riguardava in particolare il “Ponte”, il governo riteneva che lo Stato non dovesse assumerne l’intero costo. E che pertanto la ipotesi di passare alla fase operativa era condizionata alla disponibilità del ‘mercato’ (cioè del capitale privato) a co-finanziare, a co-realizzare e a co-gestire l’intero complesso, e cioè il Ponte stesso, i collegamenti, i raccordi stradali e ferroviari, i servizi connessi.

\* \* \*

Il 23 maggio 2001 emisi un decreto che prevedeva la costituzione di un gruppo di lavoro che aveva il compito di procedere ad audizioni formali dei possibili soggetti finanziatori.

Tale gruppo di lavoro era coordinato dall’architetto Gaetano Fontana e formato dai membri del Consiglio superiore dei lavori pubblici, dal rappresentante del Ministero del tesoro Fabrizio Barca e da un rappresentante della Banca Europea degli Investimenti.

Sulla base dei risultati di tale gruppo di lavoro, il 30 maggio 2001 – insieme al Ministro del Tesoro e al Ministro dei Trasporti- firmai un Atto che imponeva la verifica della finanziabilità dell’opera e delle condizioni, nonché eventuali ulteriori indicazioni si ritenesse necessario prospettare; la pubblicazione di un bando di gara

europeo per l'affidamento del servizio di progettazione ad una società, o un raggruppamento, con un contratto di appalto; la costituzione di un gruppo di lavoro interministeriale di esperti per gestire le attività connesse.

*Il concessionario doveva essere disponibile a coprire al minimo il cinquanta per cento dei costi.*

\* \* \*

Furono auditi dodici soggetti del mondo finanziario e delle costruzioni.

\* \* \*

Il percorso delineato dal governo Amato presentava quindi differenze profonde di metodo e di sostanza, rispetto a quelli precedenti.

Dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 18 aprile e dopo l'Atto del 30 maggio 2001, qualche giornale scrisse, non so se ingenuamente: *"Il Ponte? I privati in fila per investire"* (Corriere della Sera, 8 giugno 2002). Ma si sbagliavano. Nessuno parve interessato perché tutti si erano resi conto che la mia proposta, approvata dal Consiglio dei Ministri, metteva come condizione "sine qua non" che l'investimento dei privati per la costruzione del Ponte fosse pari al cinquanta per cento del costo.

\* \* \*

Pochi giorni dopo, finì la legislatura, e, in conseguenza del successo della Destra, finì anche il mio incarico ministeriale.

\* \* \*

Mentre scrivevo questo libro, nel 2021, alcuni Ministri del Governo Draghi sembravano interessati a riprendere quel progetto, cui si è aggiunta un'alternativa, quella di una galleria sotterranea.

Ho ritenuto mio dovere ricordare all'attuale Presidente della Repubblica quale fu, a suo tempo, il costo complessivo previsto per quest'opera e come il Governo

di allora – del quale Egli stesso faceva parte – avesse ritenuto giusto ripartire la spesa tra Stato e privati. Ne ho ricevuto una cortesissima risposta, della quale Gli sono grato.

Riporto di seguito parte del testo della mia lettera:

*“Signor Presidente,*

*seguo con crescente preoccupazione la vicenda del “Ponte sullo Stretto” che, a quanto leggo, sarebbe di nuovo riemmersa, e, a quanto pare, sarebbe addirittura vicina ad una soluzione. La preoccupazione deriva dalla improvvisazione e dalla fretta. E questo mi riporta agli anni del governo Amato, del quale facevamo parte entrambi: Lei come Ministro della Difesa ed io come Ministro dei Lavori Pubblici. Il governo Amato ne discusse a lungo, assistito da due alti dirigenti dello Stato, Gaetano Fontana e Fabrizio Barca, uomini di straordinaria competenza professionale e di spiccato senso dello Stato. Partimmo dal costo dell’opera, che lunghe e documentate analisi avevano indicato dell’ordine di grandezza di circa diecimila miliardi di lire, compresi i collegamenti stradali e ferroviari, e i servizi connessi. Dopo una seria di dettagliate discussioni tra i Ministeri e gli enti pubblici interessati, il governo Amato ne trasse le necessarie conclusioni, che divennero ufficiali attraverso un “Atto di Indirizzo”, deliberato alla unanimità dal Consiglio dei Ministri del 18 aprile 2001.*

*Detto Atto prevedeva che: il Governo avrebbe adottato un Piano che avrebbe compreso tutte le comunicazioni tra Sicilia e Continente; la fase operativa del Piano stesso sarebbe iniziata quando il mercato (cioè il capitale privato) si dichiarasse disponibile a cofinanziare e a cogestire l’intera operazione.*

*Circa un mese dopo, finì la legislatura e finì anche il mio incarico ministeriale.*

*Mi chiedo se i ministri competenti dell’attuale Governo siano a conoscenza di questo importante precedente. [...]*

Nerio Nesi



## 11. Il senso del dovere verso la regione più povera d'Italia: la Calabria

### *Dati preliminari*

- a) La Calabria ha 1 milione 700 mila abitanti
- b) La Calabria è la regione italiana più povera: in Calabria esiste il più alto tasso di disoccupazione di tutto il Paese.
- c) Il problema più serio della Calabria è la disorganizzazione completa della sanità: gravano infatti sulla regione trecento milioni di euro l'anno di 'mobilità passiva': il che significa che migliaia di calabresi vanno a curarsi negli ospedali del centro-Nord, perché non hanno fiducia negli ospedali regionali.
- d) La Calabria è una regione ricca di acqua. Ma quasi il cinquanta per cento dell'acqua si perde nelle reti locali che non hanno mai fatto la manutenzione necessaria.
- e) Secondo l'agenzia Wikipedia, l'organizzazione criminale 'ndrangheta' controlla vaste parti del territorio calabrese e della sua economia, attraverso il traffico di droga, le estorsioni e l'usura.

Sempre secondo Wikipedia, l'ndrangheta ha un fatturato annuo globale di 60 miliardi di euro, che corrisponde al doppio del prodotto interno lordo dell'intera regione.

In Europa essa gestisce quasi in esclusiva il narcotraffico, grazie ai rapporti privilegiati con le mafie sudamericane, anche attraverso il porto di Gioia Tauro.

\* \* \*

*Ci sono varie e diverse Calabrie.*

Tra le regioni meridionali, la Calabria è quella che ho conosciuto meglio: sono stato infatti a *Cosenza*, per discutere con Giacomo Mancini e con i suoi intellettuali, a *Soverato*, dove mi sembrava impossibile che un fiumiciattolo sempre dormiente, avesse provocato la morte di tredici persone; nella *Locride* dove vidi, davanti all'ingresso di una piccola banca, un cartello con questa scritta: "I signori clienti, prima di entrare, sono pregati di depositare le armi nell'apposito contenitore" (testuale); a *Rende*, per visitare la università fondata da Beniamino Andreatta e da Paolo Sylos Labini; a *Gioia Tauro*, dove tenni una conferenza in un ambiente che mi intimoriva (il suo Consiglio Comunale era stato sciolto tre volte per 'condizionamento della criminalità organizzata'); a *Diamante*, un centro della costa tirrenica, dove il Sindaco fece suonare, dalla banda comunale, la canzone del Piave. 'Perché?' gli chiesi incuriosito. "Perché sul Piave sono morti più calabresi che piemontesi" fu la sua risposta.

\* \* \*

Certo la Calabria è fatta a macchie: tra Tropea e il Massiccio dell'Aspromonte c'è poco in comune, se non infrastrutture incompiute, industrie mai aperte, centri abitati non finiti, "con i ferri arrugginiti che puntano al cielo", ha scritto recentemente uno studioso del Sud.

\* \* \*

Ma la Sinistra è viva e nella Sinistra, ma non solo, ci sono molte donne. Tra queste voglio ricordare Amalia Bruni, scienziata che ha lavorato con Rita Levi Montalcini. È stata candidata alle elezioni regionali del 2021 per un gruppo di organizzazioni di centro sinistra, purtroppo

po senza riuscire a superare il candidato della Destra. Ma sono certo che oggi costituisce un esempio, e quindi uno dei riferimenti, per creare una alternativa reale alle forze che non vogliono cambiare la situazione attuale.

*Anche la Chiesa Cattolica ha preso una posizione dura e precisa.*

La Conferenza Episcopale regionale, in una recente riunione, ha proclamato “è necessario rompere qualsiasi collegamento con le forze diaboliche e malefiche della ‘ndrangheta, con altre ad esse colluse, mettendo fine, con il massimo rigore, al metodo del ‘voto di scambio’ come architrave del consenso” (Famiglia Cristiana n. 39 del 2021).

\* \* \*

Su alcuni episodi, che ho vissuto personalmente, vorrei parlare più dettagliatamente:

- la mia proposta di legge per rendere più difficile alla ‘ndrangheta utilizzare il sistema elettorale per i suoi affiliati;
- la sete della Calabria e la diga del Menta;
- l’autostrada Salerno – Reggio Calabria e la riunione con i Prefetti della regione.

*Il primo episodio riguarda una mia proposta di legge e il mio amico Agazio Loiero.*

All’inizio dell’anno 2005, mi trovavo in Calabria, per tenere una conferenza nel Centro Studi di una cittadina non lontano da Lamezia.

Al termine della conferenza, un gruppo di persone mi aveva chiesto se ero disposto a presentare alla Camera una proposta di legge (in quel momento ero alla Camera), che conteneva precise norme contro l’attività elettorale della ‘ndrangheta.

Era presente, alla conferenza, l’allora Presidente del Consiglio Regionale, Agazio Loiero (che era stato Ministro del mio stesso governo, guidato da Giuliano Amato), il quale mi disse che se avessi presentato alla Camera

quella proposta di legge, egli si impegnava a presentarla al Consiglio Regionale della Calabria e a sostenerla personalmente.

Tornato a Roma, presentai la proposta di legge, firmata solo da me, che, in sintesi, prescriveva che alle persone indiziate di favorire la criminalità organizzata fosse vietato di svolgere propaganda elettorale in favore di candidati o di simboli.

La copia fotografica della mia proposta è contenuta nella Appendice di questo libro.

Agazio Loiero mantenne lealmente la parola data: il Consiglio Regionale, nella seduta del 9 agosto 2005, approvò alla unanimità la mia proposta e la inviò al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica, con la deliberazione che segue:



*Consiglio Regionale della Calabria*ORDINE DEL GIORNO N. 5

## IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA

## PREMESSO

CHE è stata presentata nel Parlamento della Repubblica, in data 20.03.2003 con il n. 3812 dall'On. Nerio Nesi, deputato dei Comunisti Italiani, la proposta di legge "in materia di divieto di svolgere propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione", che ai sensi della normativa vigente, come è noto possono essere sottoposti alla misura della sorveglianza speciale di polizia coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultano:

- a) abitualmente dediti a traffici delittuosi;
- b) che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;
- c) dediti alla commissione di reati o mettono in pericolo l'integrità fisica e morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza e la tranquillità pubblica;
- d) indiziati ad appartenere ad associazioni di tipo mafioso o altre associazioni, comunque localmente denominate che perseguono finalità o che agiscono con metodi corrispondenti con quelli delle associazioni di tipo mafioso;

CHE la proposta è di estrema importanza per il vivere civile;

CHE la stessa *de quo* intende colpire la mafia per evitare che la stessa possa ingerirsi, attraverso la politica nelle istituzioni democratiche;

CHE con la proposta di legge si va a colpire il singolo candidato collegato alla mafia, senza necessariamente arrivare allo scioglimento di un consiglio comunale, ove, sicuramente, tutti non sono mafiosi, e quindi si garantisce ampia tutela a quella parte della collettività che è sana;

CHE comunque la stessa non va a colpire solo il sorvegliato speciale, ma anche il candidato che usufruisce della propaganda elettorale del sorvegliato;

CHE le amministrazioni devono essere ispirate da principi di legalità e che attraverso tale proposta di legge si da ancora una volta prova che questo consiglio regionale su tali argomenti non intende abbassare la guardia e anzi appare fortemente propositivo;

CHE sedici giudici di cassazione e dieci docenti universitari di diritto si sono schierati a sostegno del suddetto disegno di legge contro la mafia;

CHE hanno già deliberato il sostegno a tale proposta legislativa, promossa dal Centro Studi Lazzati di Lamezia Terme, fondato dal magistrato di Cassazione *Romano De Grazia*, i seguenti Comuni: Falerna, Pianopoli, Feroleto Antico, Martirano Lombardo, Motta Santa Lucia, Maida, Iacurso, Martirano Antico, Nocera Terinese, Platania e Tiriolo;

*Consiglio Regionale della Calabria*

CHE il neo sindaco di Lamezia Terme ha inserito nel suo programma di governo l'adozione di tale delibera

## CONDIVIDE

la proposta di legge n. 3812, avente per oggetto: "Modifiche alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e altre disposizioni in materia di divieto di svolgere propaganda elettorale dalle persone sottoposte a misure di prevenzione";

## IMPEGNA

il Presidente del Consiglio, On. Giuseppe Bova, e il Presidente della Giunta, On. Agazio Loiero, di trasmettere il presente atto ai Presidenti dei due rami del Parlamento, On. Casini e Sen. Pera, e all'On. Nerio Nesi, affinché sia concordata, in quest'ultima fase della legislatura nazionale, una corsia preferenziale, per l'approvazione di tale importante provvedimento legislativo.

F.to: Chiarella

Hanno votato a favore i gruppi: DS, MARGHERITA, POPOLARI UDEUR, SDI, RIFONDAZIONE COMUNISTA, MISTO, AN, FI, UDC, NUOVO PSI

E' conforme al testo approvato dal Consiglio regionale nella 8ª seduta del 4 agosto 2005.

Reggio Calabria, 9 agosto 2005

IL DIRIGENTE  
(G. Multari)

Sento il dovere che il libro parli di questo episodio, perché Agazio Loiero è un uomo che fece onore alla Calabria: ci volle infatti coraggio personale a prendere quella posizione pericolosa, come fu provato qualche mese dopo, quando l'automobile che mi aveva riportato all'aeroporto, dopo un'altra presentazione, fu misteriosamente bruciata.

\* \* \*

*Il secondo episodio* riguarda un dato di fatto: *la sete del Sud*. Mentre il Veneto, nel nord est dell'Italia, stava superando il terribile trauma per i suoi duemila morti della diga del Vajont, in Calabria, nell'estremo sud del Paese, si palesava in tutta la sua gravità, un altro disastro: la sete, che colpì, non solo, ma soprattutto, questa regione, e il territorio di Reggio in particolare, oltre la Sicilia e la Puglia.

Ricordo ancora la rabbia che cresceva dentro di me, quando andai a visitare le regioni del Sud e mi chiedevo, senza naturalmente parlarne, "ma perché non si ribellano?"

Ma una volta si ribellarono.

A Roma, si iniziò finalmente a comprendere, che bisognava agire e si decise una grande operazione di ingegneria idraulica sul fiume Menta.

Quando nel 2000 assunsi la responsabilità del Ministero dei lavori pubblici, (al quale competevano quelle che venivano chiamate le 'grandi dighe'), qualcosa era stato fatto: un progetto di diga per portare acqua a tutto il territorio di Reggio.

Si progettava da anni, ma a me parve che fosse necessario dare una rapida accelerazione a progetti e lavori.

Mi occupai subito di rafforzare i rapporti con gli Enti Nazionali che potevano avere un peso nella accelerazione dei lavori ed in particolare con l'ENEL.

Una diga è uno sbarramento artificiale permanente, fisso o mobile, atto a regolare il deflusso naturale di un

corso d'acqua, a creare un invaso, oppure a proteggere un tratto di costa o un porto.

In Italia, quando una diga produce un invaso superiore al milione di metri cubi o è alta più di 15 m, prende il nome di “grande diga” e il suo controllo spetta direttamente allo Stato. Quando supera i 10 m di altezza o i centomila metri cubi risulta essere sotto il controllo delle regioni. Per dimensioni inferiori, il suo controllo spetta al gestore che può essere anche privato.

La diga del Menta, situata nel Parco Nazionale dell'Aspromonte, si trova oltre 1400 metri sul livello del mare e ha un bacino di 14 chilometri.

È composta da un'opera di presa, da una galleria di derivazione, da una condotta forzata, da una centrale idroelettrica e da un impianto di potabilizzazione.

La storia della diga del Menta rimarrà fissata nella mia memoria, perché rappresenta – con i suoi progetti, fatti e rifatti, con il tempo infinito trascorso tra i progetti e la loro iniziale attuazione, con il numero di imprese private che si sono occupate dei progetti e della loro realizzazione, con i ritardi delle Autorità statali e regionali che avrebbero dovuto controllarne la gestione, con i suoi costi – uno dei più clamorosi esempi di come non debba essere gestita un'opera di assoluto interesse pubblico.

Valgono queste poche date.

La progettazione e il disegno generale vennero avviati nel 1968 e i lavori iniziarono in quegli anni. È stata inaugurata, una prima volta, nel 2018, dopo quarant'anni, ma la diga non era ancora completata.

\* \* \*

Visitai la diga, nel corso di un viaggio in Calabria. In quella occasione non potei naturalmente che affidarmi alle parole dei dirigenti della regione, che davano al Ministero, quasi ogni mese, assicurazioni del tipo “tutto procede regolarmente”, “tutto procede nel migliore dei modi” e così via. Ma aumentava la mia diffidenza. Ottenni dagli uffici competenti del Ministero stesso una

relazione scritta, datata e firmata. L'ho ritrovata tra le mie carte e la considero utilissima per chiarezza e documentazione. Porta la data dell'anno 2000.

\* \* \*

In effetti, i lavori negli anni seguenti vennero bloccati, per varie ragioni. Furono ripresi dopo cinque anni, nel 2015.

Bisognerà aspettare fino al 2016 per sentire le parole del sindaco Giuseppe Falcomatà, figlio di Italo Falcomatà: «Questa sarà l'ultima estate di crisi idrica patita dai reggini. La diga del Menta rappresenta per noi una priorità tra le incompiute, perché non possiamo permetterci di lasciarla in questo stato, a fronte del fabbisogno dei cittadini di Reggio e dintorni».

E concluderà, all'inaugurazione del 2018: «Finisce un incubo, inizia un sogno».

\* \* \*

Il terzo episodio riguarda l'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

Qualche mese dopo la mia nomina, ricevetti dal Presidente del Consiglio Giuliano Amato questo biglietto: «Caro Nerio, a che punto è la ristrutturazione della Salerno-Reggio Calabria? Si fa o non si fa? Giuliano».

Si trattava di circa 450 chilometri, quasi tutti in montagna: era ed è l'unico collegamento stradale di rango europeo delle regioni del Sud alla rete autostradale nazionale.

Il 24 giugno del 2000 partii dalla città di Salerno e mi diressi verso Reggio Calabria: volevo rendermi conto – direttamente – di quanto tempo impiegava un automobilista qualsiasi a percorrere quei 450 chilometri.

Viaggiavo infatti su un piccolo autobus con i miei collaboratori e con i giornalisti, e avevo pregato i Carabinieri della scorta non di farmi strada ma di seguirmi.

Fu un viaggio lungo, faticoso, pieno di interruzioni di varia natura, alcune spiegabili, altre no. Ma vicino a Co-

senza trovai ad aspettarmi Giacomo Mancini. L'abbraccio che ci scambiammo fu in ricordo delle battaglie che avevamo fatto a Torino e a Roma, qualche volta insieme, altre volte su posizioni diverse, sempre con una incrollabile amicizia.

\* \* \*

Il primo gennaio del 2001, tornai a Reggio Calabria, per fare il punto dei lavori. Gli impegni del Ministero mi avevano costretto a fissare una data insolita. Invitai a pranzo, nella Prefettura di Reggio, tutti i Prefetti della Calabria affinché mi dicessero chiaramente quali erano i maggiori ostacoli ad una accelerazione dei lavori, dei quali in tutta Italia si parlava, con insinuazioni talvolta offensive.

Si aprì una vivace discussione, nel corso della quale la parola 'ndrangheta' fu pronunciata molte volte. «*E per togliere di mezzo la 'ndrangheta dall'autostrada cosa fareste, se foste Ministri dei lavori pubblici?*» chiesi.

Ricordo la risposta di uno dei Prefetti: "*Signor Ministro, premesso che quello che sto per proporLe è per ora impossibile, farei quattro cose:*

1. *affiderei l'incarico di tutti i lavori solo a tre grandi imprese europee;*
2. *impedirei per legge che queste tre grandi imprese subappaltassero i lavori stessi;*
3. *porterei, nei principali nodi del tragitto dell'autostrada, i nostri reparti militari dislocati fuori dal Paese, nel periodo della loro permanenza in Patria;*
4. *designerei a comandare questi reparti un nuovo generale Dalla Chiesa, con i poteri che gli furono conferiti per battere le Brigate Rosse.*"

\* \* \*

Obiettai che nessuna di queste idee era, in quel momento, realizzabile ed egli mi disse: «*Lo so, ovviamente. Ma chi vive qui sa anche che la 'ndrangheta non teme neanche l'ergastolo, perché è sicura che tra qualche anno sarà abolito.*»

\* \* \*

Quel Prefetto aveva fatto proposte delle quali quasi tutte erano inattuabili, ma su molte aveva ragione. Purtroppo le autorità civili e militari dello Stato se ne accorsero con ritardo. Ne è prova quanto scrive il 18 aprile 2021 “Il Sole 24Ore”, il giornale della Confindustria: “Calabria: dall’ergastolo al 41bis: norme antimafia in bilico”. I lettori troveranno nell’Appendice un prospetto sulla situazione delle pene massime per i capi della criminalità organizzata.

\* \* \*

Ma quel viaggio e quell’incontro con i Prefetti della Calabria furono utili.

Tutte le volte che andavo in Calabria e in Sicilia ne riferivo dettagliatamente al Presidente del Consiglio. E qualcosa accadde.

La Magistratura penale si fece più audace. Cominciarono a comparire i “pentiti”. Gli arresti diventarono più numerosi. I Carabinieri crearono un reparto specializzato, i Cacciatori di Calabria. Si cominciò ad utilizzare l’Esercito.

\* \* \*

Fu utile tutto questo? Certamente sì, ma non è stato sufficiente: i giovani migliori vanno ancora nel Nord del Paese e, sempre più spesso, all’estero. I malati, che possono permetterselo, cercano sempre più spesso le cliniche pubbliche e private dell’Italia Settentrionale.

I miserabili fatti che sono emersi per la nomina del nuovo responsabile della Sanità, durante l’epidemia, dimostrano che poco è cambiato.

\* \* \*

Sono tornato altre volte in Calabria, come privato cittadino, perché nel frattempo per la vittoria della Destra, avevo lasciato l’incarico di Ministro.

Il mio successore Lunardi manifestò subito quali erano i suoi valori, con una dichiarazione sconvolgente:

“*Con la Mafia bisogna convivere*”. Ma questo signore ha dovuto rendere conto a qualcuno di questa ignobile dichiarazione? Lo spero, ma non ne sono certo.

\* \* \*

*In Calabria vincerà lo Stato o vincerà la 'ndrangheta?*

Se dovessimo ritenere esatto il titolo che uno dei maggiori quotidiani italiani, il 15 febbraio 2021, ha dedicato al problema Calabria, su tutta una pagina “*Calabria in mano alla massoneria ‘deviata’: la verità dei pentiti della ‘ndrangheta*”, non ci sarebbero molte speranze.

Se potessimo considerare unanime e definitivo il lavoro di tanti magistrati penali, tra i quali il giustamente famoso Nicola Gratteri, dovremmo per coerenza elogiare ogni giorno tutta la Magistratura (ma per ora non è possibile).

Ascoltiamo le parole dei Carabinieri: “*In Sicilia abbiamo avuto molti successi importanti: dei grandi capi della Mafia, alcuni sono morti in carcere, molti sono al ‘41/bis’. Ma in Calabria la situazione è diversa. Lì prospera la ‘ndrangheta, che è la più potente tra le mafie: perché è difficilmente identificabile; perché è mimetizzata nella zona grigia che coinvolge migliaia di famiglie, avvocati, commercianti, professionisti e uomini d’affari. Per combatterla sarà necessaria una lotta dura, di anni, non di mesi, anche per evitare che essa invada tutte le altre regioni italiane. Ma alla fine, la forza dello Stato prevarrà*”.

Affidiamoci a questa sicurezza.

L’Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza, i reparti speciali dell’Esercito, meritano tutto il nostro rispetto, il nostro appoggio concreto e il nostro affetto, come hanno detto tutti i Presidenti della Repubblica, ma non basteranno.

Occorrono più asili, scuole materne e scuole elementari, più istituti scolastici, medi e superiori, più parrocchie, più ospedali degni di questo nome, più abitazioni dignitose, più circoli culturali: occorre insomma un nuovo livello civile, laico e religioso. Occorre la sicurezza,



per tutti, di poter esprimere il proprio pensiero senza timore.

Ma occorre anche che venga ricostituita una rete – laica e religiosa – che diventi il substrato di ciascun cittadino.

Occorre che quando una processione religiosa si ferma per rendere omaggio alla terrazza di un malavitoso, non debba più essere il Vescovo a impedirlo ma tutta la cittadinanza e i suoi rappresentanti locali (Sindaci e Assessori).



## 12. I grandi problemi economici che riguardano il Ministero dei lavori pubblici e che sono tutt'ora non risolti

*La fragilità del territorio italiano. Il dissesto idrogeologico e le basi per combatterlo: la legge n. 183 del 18 maggio 1989  
La mia relazione al Consiglio dei Ministri del 22 settembre 2000*

All'inizio del mese di settembre del 2000, Giuliano Amato mi aveva invitato a illustrare all'intero Consiglio dei Ministri la situazione del territorio nazionale e quale sarebbe stata la base della attività del mio Ministero, su questo, purtroppo ancora, attualissimo problema.

Lo feci nella riunione del Consiglio dei Ministri del 22 settembre 2000, un Consiglio turbato per il tragico fatto di Soverato in Calabria.

Ecco una sintesi di quanto dissi in quel Consiglio:

*“Non è più proponibile una condotta del Governo che, ad ogni evento calamitoso, disponga l'adozione di provvedimenti legislativi di emergenza o finanziamenti 'a pioggia', non basati quindi sulla programmazione delle risorse disponibili.*

*A suo tempo, dopo i fatti di Sarno del 5 maggio 1998, l'amministrazione statale si è mossa all'interno di un difficile compromesso tra le ragioni dell'emergenza e la necessità di non alterare l'unica disciplina organica nel settore idrogeologico: la legge 183 del 18 maggio 1989.*

*Con sforzi intensi negli ultimi anni, quella legge era stata concretamente utilizzata.*

*Ma a quella legge, sono seguiti provvedimenti di carattere amministrativo – nazionale e regionale – che apparvero necessari per far fronte alle varie situazioni immediate di emergenza.*

*Il Ministero dei lavori pubblici aveva rilevato una manifesta disomogeneità tra i provvedimenti effettuati dalle regioni e dalle diverse autorità di bacino nazionali ed interregionali, disomogeneità tecnicamente documentata.*

*Sarebbe stato pertanto imprudente e politicamente sbagliato procedere a rifinanziare provvedimenti emergenziali destinati solo a far fronte alle situazioni locali più critiche e i cui effetti sul territorio nazionale non avrebbero garantito in alcun modo l'efficacia degli interventi stessi.*

*In altri termini, destinare risorse al finanziamento di interventi avulsi dal sistema di programmazione territoriale disegnato dalla legge 183 del 1989, poteva comportare l'artificioso perpetuarsi di emergenze locali.*

*Si sarebbe trattato, anche, di un rifinanziamento di interventi approntati del tutto frettolosamente, avulsi da una completa analisi di tutti i fattori di conoscenza necessari.*

\* \* \*

D'altra parte era evidente che l'opinione pubblica considerava necessaria una diversa organizzazione del territorio che, tra l'altro, prevedesse tutte le misure necessarie per evitare il ripetersi di eventi drammatici.

\* \* \*

*E quindi, il Ministero dei lavori pubblici, ritiene necessario ricondurre l'intero quadro degli interventi in questa materia all'interno del sistema organico delineato dalla legge 183 del 1989, che il Parlamento ha definito valido e razionale, tanto che ha consentito di conseguire risultati importanti e di acquisire un patrimonio di conoscenza che doveva essere potenziato.*

A tal fine, in quella occasione e nel pieno rispetto dei tempi istituzionali e delle opportunità politiche, dissi:

*“ il Ministero intende rafforzare le esigenze finanziarie già prospettate per la difesa del territorio. Tali esigenze sono state incrementate affinché il disegno di legge finanziaria in via di*

*predisposizione ad opera del Governo rechi un segnale politico non equivoco in ordine alla priorità della crescita degli investimenti strutturali da destinare alla realizzazione programmata e quindi non legata all'emergenza.*

*Il richiesto segnale politico può credibilmente essere tradotto in una previsione di spesa per la realizzazione dei programmi di intervento in questo settore.*

*Sembra utile rammentare come, all'inizio dell'attuale legislatura, i meccanismi di programmazione della citata legge 183 del 1989 apparissero, nella sostanza, quasi desueti di fronte ad ogni evento alluvionale. Era così sembrato naturale, negli anni precedenti, dirottare risorse dai fondi destinati ad alimentare la stessa legge 183 verso l'emergenza del momento.*

*Lo sforzo del Ministero è stato, ed è, rendere possibile, prima, ed effettiva, poi, una vera inversione di tendenza, dimostrando l'importanza di una ordinata programmazione degli interventi e della costanza dei relativi finanziamenti. Le risorse destinate a finanziare la legge 183 sono cresciute, pur rimanendo di gran lunga lontane dall'effettiva necessità.*

\* \* \*

L'abusivismo edilizio è uno dei più gravi reati che deturpano il territorio italiano. Ma è anche uno dei più vergognosi aspetti della immoralità propria di una parte dei cittadini italiani, senza distinzione di classi sociali.

Purtroppo, nonostante la dura battaglia che le autorità statali stanno combattendo, non si può dire che l'abusivismo edilizio sia scomparso.

Ad esso, quindi, ho dedicato un capitolo a parte.

\* \* \*

*Ho il dovere di rilevare che l'interesse concreto ad un'azione organica non sembra prevalere nel Governo.*

*Dico queste cose con profondo rammarico, innanzitutto per il rispetto che nutro per tutti i colleghi titolari dei Ministeri interessati a questa materia, ma anche per ricordare che la legge per la difesa del territorio è nata con vent'anni di ritardo, perché tanti anni sono durate le discussioni di alti dirigenti ministeriali,*

*consulenti e studiosi, fino a quando ci si rese finalmente conto che era necessaria una linea generale comune, che fornisse una base per una collaborazione reale. Questo risultato – per quanto parziale – fu opera del nostro infaticabile comune maestro Giulio De Marchi, al quale desidero rendere omaggio.*

*L'impegno del Ministero che ho l'onore di dirigere è ora di fare in modo che la legge sempre più fondamentale n. 183 del 1989, venga ulteriormente rafforzata.*

\* \* \*

*Cari colleghi, consentitemi di chiudere il mio intervento con una osservazione di carattere generale, affinché non rimanga, anche da questa riunione, l'impressione che tutti i problemi di fragilità del territorio riguardino solo l'Italia Meridionale.*

*In Europa, siamo il Paese più soggetto a frane, terremoti, alluvioni ed esondazioni. Ma siamo anche il Paese pronto – dopo il verificarsi di questi fenomeni – a dimenticarli.*

Traggo da un articolo, su “La Stampa”, di Salvatore Settis – uno dei più eminenti studiosi della realtà economica e morale del nostro Paese – alcune amare considerazioni, che condivido pienamente: “*Nell'intervallo tra un disastro e l'altro dimentichiamo la quotidiana devastazione delle coste, dei paesaggi, dell'ambiente; rimuoviamo dalla coscienza il crescente rischio idrogeologico diffuso per ogni dove, i torrenti prosciugati da grandi opere magari utili (non sempre) ma irrispettose dell'ambiente (quasi sempre); ci bendiamo gli occhi per non vedere le navi-grattacielo che appestano la Laguna di Venezia; per non accorgerci che centri preziosi attendono invano la ricostruzione anni e anni dopo il sisma; per non riflettere che la riduzione dei suoli agricoli ci fa dipendere da costose importazioni agroalimentari. Invano si ripete che la vera grande opera di cui il Paese ha bisogno è la sua messa in sicurezza*”.

\* \* \*

Durante la grande alluvione che colpì l'Italia del Nord Ovest, volli rendermi conto, dall'elicottero dei Vigili del Fuoco, in che condizioni era il percorso del Po e rimasi impressionato dal suo stato miserevole.

Ne parlai con uno dei massimi esperti Roberto Pasino, allora Segretario generale dell'Autorità di bacino del Po, ed egli mi disse testualmente: *“Devo dirle che il Po per larga parte non è più un fiume. Quando infatti un fiume non ha le fasce fluviali, quando gli si tolgono le anse, quando si modifica la sezione dell'alveo, quando si realizzano opere al suo interno, quando le città hanno uno sviluppo urbanistico che va verso il fiume (parlo di un arco di tempo di molti decenni, non di uno o due anni), quando l'agricoltura, sul modello della legge di bonifica e dello sviluppo agrario degli ultimi decenni, tende ad avvicinarsi al fiume, soffocandolo, quando le norme vigenti non sono rispettate, quando il sistema di controllo non controlla e non fa osservare le regole, quando il demanio fluviale viene gestito in modo totalmente divaricato rispetto alla gestione del fiume, quando si procede non solo a concessioni ma addirittura a sdemanializzazioni, quando non esiste più una cartografia demaniale che rappresenti la situazione reale del demanio, quando si verifica tutto questo, ci troviamo di fronte ad un insieme di situazioni che sinergicamente influiscono sulle conseguenze delle alluvioni.*

*L'errore, quindi, è di una impostazione generale: non si sono tratte le lezioni dovute da quel che è accaduto. E credo che al riguardo siano molto negativi due fattori: la faciloneria nel classificare gli eventi come eccezionali, laddove sarebbe molto più corretto riconoscere che l'Italia è fatta in un certo modo, che l'orografia del Paese è di un certo tipo, che il clima ha determinate caratteristiche e che quindi il territorio deve essere organizzato per convivere con una orografia di quel tipo ed una climatologia con quelle caratteristiche.*

*Quando poi evidenti reati sono perdonati a spese della collettività si crea chiaramente un incentivo a comportamenti che violano il territorio.”*

\* \* \*

Ma la stessa 'fragilità' riguardava le istituzioni. Voglio citare il caso tragico del ponte Morandi di Genova, sul quale si può solo sperare che gli evidenti reati penali commessi non solo dai dirigenti dell'impresa che l'aveva

costruito, ma anche dai proprietari della medesima, e infine dagli scandalosi controllori, vengano rigorosamente puniti dalla Magistratura. Ma la speculazione edilizia continua. Mi riferisco, in particolare, allo stato di gran parte delle strade delle città; al sistema ferroviario, che, al di là dell'alta velocità, presenta spesso treni obsoleti e binari unici; al sistema dei porti, che da anni è soggetto a discussioni e polemiche senza o con pochi risultati.

Enti statali e parastatali, e organismi regionali si palleggiano diritti di proprietà, gestioni, personale, tariffe.

Saremmo ricaduti nella stessa situazione se l'attuale Presidente del Consiglio Mario Draghi non avesse dato pieni poteri, per la distribuzione del vaccino contro l'epidemia, ad un bravissimo generale dell'Esercito Italiano, Francesco Paolo Figliuolo.

\* \* \*

### *Che fare?*

La fragilità del Paese non si cura in pochi mesi, ma si può cominciare.

Le leggi ci sono e occorre applicarle. Basterebbe basarsi su quella del 18 maggio 1989, n. 183, dedicata alle "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo". Questa legge si basa sui principi fondamentali della urbanistica classica: programmazione, pianificazione ed esecuzione degli interventi. Per la affermazione di questi principi Giovanni Astengo ha dato un contributo eccezionale di studi e di esperienze.

\* \* \*

Nella analisi di questo aspetto del nostro Paese mi è stato di notevole utilità un importante libro edito dalla Accademia Nazionale del Lincei dal titolo: "*Cosa non funziona nella difesa del rischio idro-geologico nel nostro Paese?*"

\* \* \*



## *La situazione idrica*

### *Premessa*

Durante il mio mandato ministeriale la situazione idrica italiana non era tra i compiti fondamentali del Ministero dei lavori pubblici, ma era divisa tra vari ministeri.

Ho ritenuto però di inserire nel mio libro questo argomento, perché dal Ministero dei lavori pubblici dipendevano materie che erano – e sono – importanti per affrontare la situazione idrica.

Ad esempio la costruzione delle dighe più grandi.

I lettori troveranno quindi, alcuni rapidi accenni alla situazione idrica nel mondo, in Europa e in Italia, e alcune considerazioni conseguenti.

### *La situazione delle acque dolci sul pianeta Terra*

Alcuni dati, tratti nel 2021 dalla Food and Agriculture Organization (Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura) e dalle pubblicazioni più accreditate, sono sufficienti per avere il quadro della situazione mondiale attuale:

- a. 2,3 miliardi di persone non hanno accesso ad un servizio igienico-sanitario di base
- b. 844 milioni di persone non hanno alcuna disponibilità di acqua potabile
- c. 700 bambini, sotto i cinque anni, muoiono ogni giorno di diarrea causata dall'acqua contaminata e da servizi igienici inadeguati.
- d. 2,1 miliardi di persone non possono pagare per accedere all'acqua, dato che vivono in estrema povertà
- e. si stima che nel 2050, circa il 60% della popolazione mondiale potrebbe vivere in condizioni di stress idrico, cioè riscontare problemi nell'approvvigionamen-

to oppure non avere acqua a sufficienza per soddisfare le proprie esigenze

Sono molteplici i fattori che contribuiscono a peggiorare la situazione mondiale: la debole applicazione del diritto internazionale per l'accesso all'acqua, l'impiego di accordi transfrontalieri per la gestione dei bacini, la crescente privatizzazione delle risorse.

*Secondo Andrea Zanini, geografo dell'Università di Bologna ed esperto di ecologia politica dell'acqua* "i processi di accaparramento idrico, da parte di soggetti istituzionali e attori multinazionali, sono aumentati negli ultimi vent'anni, nonostante l'esistenza di trattati internazionali.

Soprattutto a livello locale conflittualità, disegualianze e marginalizzazione del governo dell'acqua, rappresentano sempre più una sfida per i precari equilibri socio-ambientali in varie zone del pianeta.

Secondo Pedro Arrojo Agudo, il nuovo relatore speciale dell'ONU, occorrono investimenti pubblici perché le privatizzazioni e la mercificazione di permessi di prelievo e di uso, estremamente diffusa a livello mondiale, non aiutano al perseguimento del diritto umano all'acqua. Il futuro apre a nuove speculazioni che possono avere effetti incontrollabili. L'acqua deve essere un bene pubblico.

### *La situazione in Europa*

In Europa, nel corso degli ultimi cinquant'anni, si è potuto quasi raggiungere l'obiettivo dell'allacciamento di tutta la popolazione alla rete idrica. Ciò è avvenuto grazie all'intervento di capitali pubblici.

Il tentativo più serio e organico, in questa direzione, fu quello di quindici Paesi europei (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Inghilterra, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia) e di 12 paesi mediterranei.

Si trattò, quindi, di un complesso di ventisette Paesi che si riunirono a Barcellona il 27 e 28 novembre 1995, per creare il Partenariato Euro-Mediterraneo.

Fu una iniziativa preveggenete che resterà nella Storia quale primo tentativo di legami durevoli e solidali tra i Paesi rivieraschi del Mediterraneo.

All'acqua fu dedicato un capitolo specifico che ne indicò alcuni principii di gestione.

Nell'ambito di questa conferenza fu decisa la creazione del *Sistema Euro-Mediterraneo di informazione sulle conoscenze nel campo dell'Acqua*, che portò poi alla Dichiarazione di Marsiglia sulla Gestione Locale dell'Acqua, adottata dai Ministeri responsabili – per l'Italia Il Ministero dei lavori pubblici – dei 27 Paesi del Partenariato Euro-Mediterraneo.

Una successiva conferenza incaricò un gruppo di dieci Paesi di elaborare il progetto operativo, da sottoporre poi all'approvazione di tutti i 27 partecipanti.

L'Italia entrò in questo primo gruppo e promosse ed ottenne che nella Riunione Tecnica di Amman (capitale della Giordania) si concordasse la creazione di Punti Focali Nazionali nei Paesi partecipanti, con il compito di mobilitare e coordinare le attività nazionali.

*Il Sistema Euro* nacque ufficialmente con la Conferenza di Napoli del 1997 nella quale fu approvato il sistema che avrebbe consentito ai 27 Paesi partner di scambiarsi informazioni nel settore delle risorse idriche.

La struttura era costituita da 27 Punti Focali Nazionali, ciascuno sede fisica delle informazioni originarie, organizzate e raccolte nel proprio territorio e da un centro di coordinamento internazionale, tutti collegati in rete.

Si trattava di una iniziativa per la diffusione degli strumenti sulla gestione delle acque e delle attività congiunte, quali programmi di formazione, creazione di infrastrutture e miglioramento dei servizi idrici a ciclo integrato, allo scopo di assicurare la certezza della disponibilità di questa risorsa, essenziale per lo sviluppo:

- all'Italia fu assegnata, per i primi tre anni, la presidenza del Comitato Direttivo, composto da Algeria, Cipro, Francia, Giordania, Italia, Marocco, Spagna e Autorità Palestinese;
- la Francia divenne sede dell'Unità Tecnica costituita da un consorzio europeo promosso da Francia, Italia e Spagna;
- il sistema sarebbe stato cofinanziato dai tre paesi e dalla Commissione dell'Unione Europea;
- dopo un primo periodo di funzionamento, si sarebbe proceduto ad una valutazione dei progressi ottenuti in maniera da consentire l'identificazione delle azioni prioritarie future.

Con la creazione del Punto Focale Nazionale sarebbe stato possibile raccogliere e diffondere, su base di reciprocità con altri Paesi partecipanti, informazioni e dati sulla gestione delle risorse idriche, sulle conoscenze scientifiche, sulle tecnologie disponibili.

\* \* \*

La prima attuazione della normativa europea Sfdr permette un parziale bilancio sulla distribuzione dei fondi e mette in evidenza lo sforzo nello sviluppo di politiche di investimento più responsabili.

Le prescrizioni comunitarie stanno mettendo ordine in un mercato ancora opaco e non estraneo a fenomeni di comunicazione volutamente imprecisa.

Ma tutto questo è parzialmente smentito nelle pagine che un importante giornale dedica all'argomento: *'Nella mappa della sostenibilità brilla il settore risorse idriche'*.

Questo titolo entusiastico e la terminologia che usa lo stesso giornale: risorse idriche, azioni, obbligazioni, rendimento e non estrazione, disponibilità, distribuzione dimostrano purtroppo che – anche in Europa – l'acqua è entrata tra quei prodotti che vengono valutati non sul piano della economia reale, ma in quello della speculazione finanziaria.

Forse era inevitabile, ma non ci deve in alcun modo indurre a deflettere dalla nostra lotta: abbiamo con noi Papa Francesco.

\* \* \*

### *La situazione in Italia*

L'Italia non è avulsa dalla questione idrica. Non è un questione futura, ma un problema presente.

Negli ultimi venti anni la disponibilità idrica sta rapidamente mutando – in peggio – in molte regioni italiane. Il segnale più chiaro è la diminuzione della pioggia estiva che potrebbe ridursi del trenta per cento nei prossimi trent'anni (rispetto al periodo 1981-2010). Una situazione che però vede il Nord e il Centro-Sud interessati da fenomeni diversi.

Nel bacino del fiume Po sono i ghiacciai alpini a comportare la principale variazione idrica, fenomeno destinato ad accentuarsi nei prossimi anni. A Nord aumentano i fenomeni piovosi di grande intensità, che possono causare alluvioni e disastri e si riduce la disponibilità estiva. Al contrario al sud aumenta la durata del periodo siccitoso.

Cosa possiamo fare subito? Infrastrutture in grado di trattenere le cosiddette bombe d'acqua e possibilmente riutilizzarle, ma anche soluzioni urbanistiche dai tetti verdi sulle nuove costruzioni al verde urbano. Inoltre serve aumentare l'impiego dell'acqua depurata per l'agricoltura. Di 40 miliardi di metri cubi che vengono depurati solo il due per cento viene usato per irrigare i campi.

Al momento le risorse nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, per ammodernare le infrastrutture idriche, ci sono. Cerchiamo di non perdere una occasione unica di mettere in sicurezza la nostra infrastruttura idrica.

\* \* \*

Ma vediamo come si è evoluta nel nostro Paese la legislazione sull'acqua potabile.

In Italia, la prima legge che ha definito pubbliche le acque, disciplinandone l'uso secondo criteri di salvaguardia dell'interesse generale, fu il *regio decreto n. 2644 del 10 agosto 1884*, che individuava i criteri in base ai quali una risorsa dovesse essere considerata pubblica. Esso stabiliva, infatti, che: *«nessuno può derivare acque pubbliche, né stabilire su queste mulini ed altri opifici, se non abbia un titolo legittimo o non ne ottenga la concessione dal Governo»*.

La stessa legge specificò quale titolo 'legittimo' quel titolo dell'antico uso, cioè un uso continuativo e dimostrabile per almeno un trentennio precedente la data di pubblicazione della legge.

Un'altra legge importante per il settore idrico fu il R.D. del 27 luglio 1934, n. 1265 – cd. Testo unico sulle leggi sanitarie, che istituiva l'obbligo, a carico dei Comuni – isolatamente oppure organizzati in consorzi volontari – di essere forniti di acque pure. Con ciò di fatto la legge rendeva universale l'approvvigionamento idrico e il servizio idrico (a favore cioè di tutti i cittadini) un vero obbligo di legge, mentre prima infrastrutture idrauliche erano state realizzate soltanto nelle città più grandi e a seguito di occasioni particolari, come la realizzazione dell'acquedotto per Napoli (1881).

Per effetto del Testo Unico sulle leggi sanitarie, i Comuni avevano l'onere, qualora non disponessero di adeguate risorse idriche nel proprio territorio, di presentare allo Stato progetti per la realizzazione di infrastrutture per l'approvvigionamento idrico. Tali opere, a seguito di approvazione da parte del governo centrale, erano finanziate dalla Cassa depositi e prestiti o dalla Cassa del Mezzogiorno e realizzate a spese dello Stato, e restavano di proprietà statale.

L'assetto del governo delle risorse idriche così avviato era dunque bipolare: da una parte lo Stato si occupava degli investimenti e restava il proprietario dell'infrastruttura, dall'altra il Comune era il beneficiario-richiedente dell'opera e si occupava della sua gestione operativa.

L'assetto rimase invariato anche nel secondo dopoguerra, quando furono avviate molte infrastrutture, su disposizione della legge n. 129 del 1963, fu redatto il Piano regolatore generale degli acquedotti.

Fino al 1994, la legge generale di riferimento è stato il Regio Decreto 1775 del 1933 – Testo unico sulle acque pubbliche che riordinava le leggi emanate in materia a partire dal suddetto Regio Decreto 244 del 1884.

Il Testo unico sulle acque pubbliche stabiliva che: *“Sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquisito attitudine ad usi di pubblico generale interesse dei lavori pubblici, distintamente per Province.”*

A questo 'indirizzo' seguirono nel tempo altre disposizioni legislative su singole situazioni.

Ma la più importante delle disposizioni generali sulla materia è la Legge del 5 gennaio 1994, numero 36 dal titolo “Disposizioni in materia di risorse idriche”, nota agli studiosi come “Legge Galli”. Essa stabiliva, in modo che si potessero considerare definitive, le competenze dello Stato, la organizzazione del servizio idrico integrato, il rapporto del servizio idrico con gli enti locali e la tariffa del servizio idrico stesso.

\* \* \*

Nel 1995 fu creato anche un “Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche” costituito ai sensi della Legge “Galli” con il compito di vigilare sulle applicazioni della legge stessa.

Gli obiettivi strategici si possono così riassumere:

- applicare la legge e riorganizzare i servizi idrici su tutto il territorio nazionale;
- tutelare i consumatori;

- incentivare la formazione del mercato dell'industria dei servizi idrici per sviluppare la concorrenza;
- fornire gli strumenti per il controllo e la concorrenza mediante comparazione;
- controllare la tariffa ed il sistema di regolazione sottostante.

Ma le leggi che sono necessarie non bastano, se non c'è la volontà politica – singola o collettiva – di attuarle.

In quegli anni, in Sicilia, la volontà politica collettiva dominante era da tutt'altro occupata, ma rimase e si rafforzò quella singola.

E, a questo punto, debbo parlare di Danilo Dolci.

I ragazzi di oggi (ma non solo i ragazzi) sarebbero imbarazzati se qualcuno chiedesse loro chi era Danilo Dolci. Un sociologo? un poeta? un attivista della “non violenza”? un po' di tutto questo. Ma il racconto che segue, lo spiegherà meglio.

Siamo negli anni Sessanta, a Partinico in Sicilia, dove Dolci cercava di organizzare contadini e operai, persone cioè generalmente escluse da qualsiasi potere e da qualsiasi decisione.

Non si può parlare di acqua senza parlare di dighe e non si può parlare di dighe senza parlare di quella a Partinico, denominata del fiume “Jato”.

Andò così, a quanto ci racconta il suo più stretto collaboratore:

“Nelle riunioni animate da Dolci, ciascuno si interroga, impara a confrontarsi con gli altri, ad ascoltare e decidere. È proprio nel corso di riunioni con contadini e pescatori della Sicilia occidentale che prende corpo l'idea di costruire la diga sul fiume Jato. La successiva realizzazione di questo progetto costituirà un importante volano per lo sviluppo economico della zona e toglierà un'arma importante alla mafia, che faceva del controllo delle modeste risorse idriche disponibili uno strumento di dominio sui cittadini. L'irrigazione delle terre ha



consentito, in questa zona della Sicilia occidentale, la nascita e lo sviluppo di numerose aziende e cooperative, divenendo occasione di cambiamento economico, sociale, civile”.

Lo Jato aveva un invaso di 72 milioni di metri cubi di acqua. La costruzione di una diga avrebbe permesso l'inizio della irrigazione da parte dei circa novemila ettari irrigabili.

La diga era evidentemente un'opera essenziale e urgente. Ma la regione Sicilia tentennava. Il Ministero dei lavori pubblici doveva avere la Regione come corrispondente.

Dolci iniziò una campagna in tutta la Sicilia, che estese a tutta l'Italia.

La diga fu costruita.

\* \* \*

Ho inserito questo episodio nel libro perché esso serve a non dimenticare come può essere forte (e attuale) la volontà popolare quando è organizzata e rappresentata da persone credibili, appassionate e competenti, e non da irresponsabili populistici.

\* \* \*

### *La siccità al centro di guerre e migrazioni*

Romano Prodi ha scritto, sul *Messaggero* dell'8 agosto 2021, un articolo nel quale sottolinea quanto l'acqua sia un bene scarso e vitale nel mondo. “*La siccità è all'origine delle grandi migrazioni di popoli impoveriti dall'avanzare dei deserti ed è al centro di pericolose dispute territoriali, armi in pugno. Eppure in Italia è semplicemente buttata via. Come se non avesse alcun valore. C'è poi il colossale equivoco di considerarla, come bene comune irrinunciabile, disponibile gratuitamente. Sempre. Come se distribuirla e gestirla non comportasse alcun costo. E come se, essendo così abbondante in natura non avesse*

*bisogno di alcun investimento. Dal punto di vista dei consumi di acqua siamo i primi in Europa con una media di 120-150 metri cubi per una famiglia di due persone in un anno. Ogni italiano, in media, 200 litri al giorno. Quanti risparmi potremo fare con un po' più di buona volontà e senso civico?"*

*Miliardi di gocce disperse tolgono vite*

Si legge nel Piano nazionale di ripresa e resilienza che nella distribuzione dell'acqua per usi civili la dispersione è del 41 per cento, il 51 per cento al Sud. Il 35 per cento delle condutture ha un'età compresa tra i 31 e i 50 anni. Oggi 3,5 milioni – è scritto sempre nel Piano nazionale di ripresa e resilienza – di italiani vivono in zone non conformi dal punto di vista della rete fognaria e di depurazione, cioè sono fermi all'Ottocento. Perché questi dati non ci scandalizzano? Perché non promuovono un vasto movimento d'opinione per dare valore all'acqua? Ci sono miliardi di gocce disperse che non creano vita. E spesso la tolgono. Un peccato mortale del quale nessuno, o soltanto pochissimi, si vergognano. Un'onta per la nostra civiltà. Nell'articolo citato, Prodi proponeva la realizzazione di tanti invasi di contenimento per proteggere le comunità dalle alluvioni, assicurare l'acqua necessaria all'irrigazione dei campi flagellati dalla siccità e produrre energia idroelettrica pulita.

Insomma: il nostro Paese ha avuto spesso, nella sua storia più recente, una sensibilità maggiore di quella di molti altri Paesi del mondo.

\* \* \*

Anche in questo caso, nell'esame – pur sommario – della situazione idrica nel nostro Paese – mi sono state di notevole aiuto quelle pagine della Accademia Nazionale dei Licei, nelle quali si affronta scientificamente il problema, pagine che assumono la denominazione di “Gior-

nata Mondiale dell'Acqua" (22 marzo 2013, 21 marzo 2014, 20 marzo 2015).

### *L'edilizia penitenziaria*

*“Non fatemi vedere i vostri palazzi, ma le vostre carceri, poiché è da esse che si misura il grado di civiltà di una nazione”.*

Voltaire (1694-1778).

Non è mio compito né mia possibilità parlare della gestione delle carceri, che compete al Ministero della giustizia, mentre a quello dei lavori pubblici competono la loro costruzione e la loro manutenzione.

Nei 14 mesi del mio Ministero, visitai otto carceri e precisamente:

- San Vittore (Milano), l'8 maggio del 2000;
- Marassi (Genova), il 22 maggio del 2000;
- Savona, il 23 maggio del 2000;
- Bollate (Lombardia), il 10 luglio del 2000;
- Massa (Toscana), il 19 agosto del 2000;
- Massa Marittima (Toscana), il 19 agosto del 2000;
- Le Vallette (Torino), il 25 dicembre del 2000;
- Reggio Calabria, il 2 gennaio del 2001.

### *Visita al carcere di Torino*

Nel giorno di Natale dell'anno 2000 visitai il carcere di Torino. Trascrivo dal mio diario il resoconto di quella giornata.

*“Alle cinque del pomeriggio del Natale 2000, mentre su Torino nubi grigie e minacciose scaricano nevischio e pioggia, entro nel carcere delle Vallette. Fa freddo, la neve è ormai poltiglia, sta gelando e si scivola.*

*Cresce dentro di me la sensazione di andare, da spettatore occasionale, in un luogo di dolore, a turbare, con la mia presen-*

za natalizia, un mondo a parte, con le sue regole, difficilmente comprensibili a un estraneo.

*Le prime due persone che incontro, il Direttore e il Vicedirettore, sono giovani laureati, freschi di studi di criminologia, ma con alle spalle una dura esperienza di prima linea.*

*Su di loro grava la responsabilità di oltre mille detenuti e detenute, sorvegliati da oltre settecento guardie carcerarie.*

*Entriamo nei blocchi e andiamo subito a visitare i luoghi dove mi conducono i miei compiti, cioè dove sono necessari dei lavori di edilizia.*

*Passiamo davanti alle celle. Vedo nei volti le mille storie di ciascuno e le diverse reazioni di fronte ad un rappresentante dello Stato: indifferenza, diffidenza, ma anche, qualche volta, ricerca di un dialogo.*

*Sento la mia voce dire: «Buon Natale», e quasi mi vergogno: sembra una frase banale, di fronte a persone che non hanno tante speranze nella vita. Ma qualcuno risponde: «Buon Natale anche a lei».*

*Decido di vedere il reparto femminile, dove mi hanno detto che vivono tre bambini. Chiedo ad una donna di colore, che ne tiene uno in braccio: «Ha solo questo figlio?» «No, ne ho altri cinque». «E dove sono?» Non mi risponde, e il suo sguardo diventa ancora più cupo.*

*Ma le Vallette non sono soltanto questo. C'è un reparto chiamato "Comunità Arcobaleno", dove trovo, in una grande sala, oltre un centinaio di tossicodipendenti intenti a giocare a tombola: è una ricerca di normalità.*

*Tre ore dopo, mentre esco, chiedo alle mie guide: «Perché fate questo lavoro?». Le loro risposte mi convincono ancora di più di quello che penso da tempo: e cioè che c'è un'Italia che noi non conosciamo abbastanza, che fa, silenziosamente, ogni giorno, il suo dovere.*

*Nel momento di stringere loro la mano, chiedo: «E come vi ricompensa lo Stato per quello che fate? Quanto guadagnate al mese?».*

Non riporto, per pudore, le cifre che mi dissero.

\* \* \*

*Numero dei detenuti*

Le impressioni che trassi da quella visita furono quelle che vengono normalmente descritte dai giornali, e che sono state le ragioni degli interventi del Consiglio d'Europa e del Presidente della Repubblica.

Secondo i dati più recenti dei quali sono in possesso, la situazione delle carceri italiane sarebbe la seguente.

Il numero dei detenuti, a novembre del 2020, era di circa 54.000, dei quali, circa 17.000 stranieri; 2.200 donne; 1.000 iscritti ad una Università; 860 analfabeti; 1800 condannati all'ergastolo; un numero non precisato, soggetto alle norme dell'articolo 41/bis.

*Polizia Penitenziaria e volontari*

Non ci sono notizie precise sulla consistenza reale della Polizia Penitenziaria, che, secondo alcuni dati, è forte – a seconda delle fonti – tra circa 31.000 e circa 35.000 unità su un organico previsto di circa 37.000 operatori: quasi, quindi, di 1 agente ogni 2 detenuti (è da notare l'Inghilterra con 1 agente ogni 4 detenuti; la Norvegia con 1 agente ogni 1,2 detenuti).

\* \* \*

Debbo aggiungere che il numero delle persone che decidono di svolgere attività di volontariato in carcere, sono circa 16.000.

\* \* \*

*Dati riguardanti il Ministero dei lavori pubblici.**L'affollamento*

Per quanto riguarda i dati più rilevanti, che interessano più direttamente il Ministero dei lavori pubblici, essi erano, nel gennaio 2020, i seguenti: 120 detenuti per

ogni 100 posti, che si confrontano, sempre su 100 posti, in Francia con 116 detenuti; in Belgio con 117 detenuti, In Romania e Ungheria con 113 detenuti, in Grecia e Slovenia con 109 detenuti.

Secondo uno studio presentato dalla signora Milena Gabanelli, eccellente giornalista specializzata in questioni di natura sociale ed economica, il numero dei detenuti sarebbe 53.637, a fronte di 70.000 nell'anno 2010, una diminuzione quindi di quasi 17.000 persone.

Ma questo numero non è significativo, perché è complessivo globalmente di tutte le carceri italiane di qualsiasi competenza, mentre la differenza tra le varie carceri è notevolissima.

\* \* \*

### *Lo spazio*

Le Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione, nel febbraio del 2021, hanno ribadito quale deve essere lo spazio minimo disponibile per ciascun detenuto, affinché la pena non si trasformi in qualcosa di inumano e degradante: tre metri quadrati al netto dello spazio occupato da mobili e strutture tendenzialmente fisse, inclusi i letti a castello e gli arredi necessari allo svolgimento delle attività quotidiane di vita.

\* \* \*

### *Costo giornaliero dei detenuti*

È importante notare in Italia un costo giornaliero per detenuto di 131 euro, mentre la media europea è di circa 138 euro (il minimo è in Portogallo con circa 51 euro; il massimo in Norvegia con circa 318 euro).

\* \* \*

*Soluzioni possibili dell'affollamento*

Riferii, allora, in due riunioni del Consiglio dei Ministri le mie considerazioni, che confermo ora, molti anni dopo. La soluzione non è, ovviamente, abolire il carcere (ipotesi avanzata da un gruppo di parlamentari in vena di sciocchezze), ma renderlo umano: realizzare cioè istituti penitenziari dignitosi, nei quali il detenuto possa vivere la sua pena lavorando e studiando ed essendo curato, se si ammala, attraverso strutture sanitarie apposite.

Non parlai mai, nel Consiglio dei Ministri, di condoni o di indulti, perché non era mia competenza farlo, ma anche perché provavo una istintiva diffidenza verso il facile e (talvolta) falso buonismo.

\* \* \*

*Edilizia carceraria*

Nel 2001 partecipai a Venezia ad un convegno sull'edilizia carceraria patrocinato dal Comune. Tra i relatori erano presenti studiosi italiani, inglesi e spagnoli. In quella occasione, feci un breve accenno ad alcune soluzioni straniere. Ecco:

“[...] Negli Stati Uniti è concepibile, anzi è stata in alcuni Stati attuata, una privatizzazione dell'attività carceraria. In Europa fortunatamente no. Immagino, piuttosto, altre possibilità, tra le quali il *leasing* immobiliare. Ricordo che fui io a creare la prima società di *leasing* in Italia, quando facevo il banchiere; dalla quale poi derivò una società di leasing immobiliare dedicata al sistema pubblico. Questo può essere il sistema migliore ed è per questo che il Ministero dei lavori pubblici si avvale della collaborazione e della consulenza dell'Associazione delle imprese italiane di leasing. Un'altra proposta che mi sembra interessante ci viene dalla Germania, la possibilità cioè che si formino dei consorzi di imprenditori e di banche che si assumano l'onere della

costruzione di edifici penitenziari. In questo modo, lo Stato potrebbe utilizzare rapidamente questi edifici, e potrebbe altresì gravare il loro costo non in un solo bilancio, ma nei bilanci, ad esempio, di 10 o 20 anni. Debbo, peraltro, far presente che, nella mia concezione, deve essere sempre lo Stato a gestire l'attività penitenziaria, non i privati.”

\* \* \*

Mentre scrivo questo libro, emerge un dato positivo: nell'ambito del Recovery Fund europeo attribuito all'Italia nel 2020, è stato, se pur in modo generico, stabilito un fondo per le carceri.

Mi auguro che esso possa essere destinato anche all'edilizia carceraria.

\* \* \*

#### *La lotta contro l'abusivismo edilizio*

In Italia l'abusivismo edilizio ha assunto proporzioni di scarsissimo paragone con altri Paesi europei, giungendo ad assumere una rilevanza sociale ai limiti dell'ordinarietà. La stessa percezione di illegalità del fenomeno (dato anche il numero di nuclei familiari che ne sono coinvolti) è considerata talmente tenue che il reato commesso non comporta reazioni di riprovazione sociale.

Questo malcostume in Italia ha danneggiato e continua a danneggiare l'economia, il paesaggio e la cultura del rispetto delle regole.

Il fenomeno è parzialmente dovuto alla devastazione lasciata dalla seconda guerra mondiale, e dall'impoverimento del Paese, che ponevano la casa come la più grave urgenza, costringendo le classi più deboli a spostarsi, per trovarla, spesso senza poter contare su riferimenti abitativi di qualche stabilità.

In quel periodo, perciò, parallelamente al fenomeno dell'urbanizzazione, che convogliava masse operaie sulle



metropoli, le zone periferiche di queste ultime furono invase da numerosissime abitazioni provvisorie, destinate a rimanere tali e, spesso, a metà, come fu drammaticamente descritto in alcune opere cinematografiche del neorealismo.

In questa fase storica l'edificazione diretta (la cosiddetta "costruzione in economia") costituiva ancora una delle fonti primarie di parziale soddisfazione dell'esigenza abitativa, edifici in gran parte mai completati, per i ceti più poveri.

L'obiettivo era in genere poter disporre di un'abitazione fungibile, di un punto di appoggio, di uno strumento di parificazione o di elevazione sociale, a seconda degli ambiti di riferimento. Una volta raggiunto il tetto, che per la perpetuazione di antichi diritti dell'uso sanciva l'indistruttibilità del fabbricato anche da parte delle pubbliche amministrazioni, il più era fatto.

#### *Abusivismo e criminalità organizzata*

Qualche tempo fa, da più parti, ma segnatamente da parte delle associazioni ambientaliste, si segnalò una coincidenza fra i territori maggiormente abusati dall'edilizia e quelli in cui era più forte la presenza della criminalità organizzata. Si sostenne, in pratica, che laddove il potere di fatto delle organizzazioni malavitose era maggiormente acuto, si registrasse anche un'elevata incidenza del fenomeno dell'abusivismo.

Collusioni fra le mafie e il potere politico locale, legami omertosi e di favoreggiamento nella omissione dei previsti atti di controllo, infiltrazioni criminali nella catena economica legata al mattone (dalla fabbricazione e distribuzione dei materiali alla realizzazione esecutiva, spesso soggetta a condizionamenti illeciti), porterebbero non solo – secondo chi sostenne questa tesi – all'omesso controllo e alla omessa repressione degli illeciti, ma addirittura all'interesse perverso a che questi illeciti fossero realizzati, poiché l'incremento di

abusi cagionerebbe incremento di potere e di lucro da parte dei criminali. E' stato stimato che dopo la legge del 28 febbraio 1985, n. 74 (la quale, insieme a norme positive, conteneva anche inspiegabili condoni) siano state costruite in Italia circa 570.000 nuove abitazioni abusive.

### *Competenza a eseguire le demolizioni*

Sul fenomeno dell'illegalità edilizia in Italia pesò anche una particolare anomalia del sistema giuridico: il fatto, cioè, che per la applicazione di sentenze che decretassero la demolizione di edifici abusivi, o parti di essi, il procedimento esecutivo fosse affidato non alla Magistratura, ma fosse invece di competenza del Sindaco del Comune, spesso legato da rapporti di conoscenza con i destinatari dell'esecuzione. Questa anomalia giuridica produsse effetti nefasti sull'effettiva esecuzione delle sentenze e sull'effetto deterrente della sanzione giuridica. E' noto, infatti, che la demolizione di edificazioni abusive avvenisse soltanto per una trascurabile percentuale del totale di quelle disposte. In alcuni contesti locali si arrivò al paradosso che le poche gare di appalto bandite per demolizioni da eseguire andassero disertate quando gli immobili appartenevano a un privato: le aziende, infatti, non presentavano offerte per timore di ritorsioni.

\* \* \*

In una delle mie numerose visite in Sicilia, mi fu riferito un episodio dal Sindaco di un importante centro sul mare. In quella città, la mafia aveva "suggerito", (ad abitanti che erano notoriamente bisognosi di una casa) di costruire sulla spiaggia, il che avvenne.

\* \* \*

Pochi giorni prima avevo scritto al Ministro della funzione pubblica:

*“I fatti di Soverato hanno dimostrato nuovamente che gli enti locali non possono essere lasciati soli nel reprimere fenomeni cui sono legati interessi economici che sono loro troppo vicini.*

*L'idea è quella di una Direzione Generale che abbia funzione di sollecitazione, sostegno, agevolazione delle Amministrazioni che intendono far rispettare la disciplina urbanistica, che promuova comportamenti più rigorosi e che coordini, quando necessario, le iniziative da parte delle Amministrazioni dello Stato in materia.”*

\* \* \*

Ma dietro la prima linea di case sulla spiaggia vi erano le ville dei mafiosi. “Ma perché Lei ha autorizzato la costruzione di case sulla spiaggia?” avevo chiesto a quel Sindaco? La risposta era stata: “Caro Ministro, qui non siamo a Torino. Come fa un povero Sindaco, che dispone di neanche una decina di Vigili Urbani, a prendere una decisione così importante? occorre la forza dello Stato, se lo Stato vuole usarla”.

Aveva ragione e glielo dissi. Poi mi misi all'opera per dare allo Stato lo strumento amministrativo. Nacque così la “Direzione generale contro l'abusivismo edilizio”, che Giuliano Amato approvò subito e la affidò al Ministero dei lavori pubblici.

La Direzione generale fu formalmente creata dal Consiglio dei Ministri del 15 settembre 2000 e un decreto del Presidente della Repubblica, del 26 marzo 2001, periodo nel quale ero ancora Ministro competente, assegnò alla Direzione generale i relativi compiti.

Ma nacquero anche tutti i possibili intralci al suo perfezionamento, a ulteriore prova che il fenomeno dell'abusivismo non è solo presente nell'Italia Meridionale, è presente a livello nazionale.

Dopo varie vicende, fu nominato responsabile della stessa il dottor Vincenzo Cinelli, collaboratore dell'architetto Gaetano Fontana.

\* \* \*

L'affidamento di questo nuovo compito non è stata una mia vittoria personale (come è stata definita da molti). È stato un riconoscimento di alto valore alla capacità organizzativa dei miei collaboratori e al loro senso dello Stato.

### 13. Le deliberazioni non riguardanti i lavori pubblici alle quali ho partecipato in quanto membro del Consiglio dei Ministri

#### *Il Riordino dell'Arma dei Carabinieri*

L'Arma dei Carabinieri fu creata da Vittorio Emanuele I, Re di Sardegna, che, a metà del XIX secolo, emanò la legge del 13 luglio 1814, con la quale fu istituito il "Corpo dei Carabinieri Reali", come "Corpo primo fra gli altri nell'Armata" e confermato con la riforma post-unitaria, come prima Arma dell'Esercito.

Durante la mia permanenza nel governo del Paese, il Presidente del Consiglio, Giuliano Amato, ritenne opportuno portare all'esame del Consiglio stesso un problema di straordinaria importanza e di altrettanta delicatezza: il "Riordino dell'Arma dei Carabinieri" e ciò a norma dell'art. 1 della legge del 31 marzo del 2000, n. 78 (sempre io Ministro) che prevedeva un successivo decreto legislativo, che fu approvato nell'ottobre del 2000 in una seduta che fu caratterizzata da una generale considerazione dell'Arma e dei suoi compiti.

Fu una riunione lunga e animata che terminò con un voto unanime.

Trascrivo integralmente gli articoli 1, 2 e 3 delle nuove disposizioni generali riguardanti l'Arma.

#### *Capo I*

Disposizioni generali

Art. 1.

*Finalità del decreto*

1. Allo scopo di assicurare efficienza, economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse delle attività istituzionali dell'Arma dei carabinieri, in attuazione della delega prevista dall'articolo 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78, il presente decreto disciplina il riordino della struttura organizzativa e funzionale dell'Arma.

2. Il riordino di cui al comma 1, in conformità con i contenuti della legge 18 febbraio 1997, n. 25, è attuato attraverso:

- a) l'adeguamento dei compiti militari, con conseguente definizione delle modalità di partecipazione dei reparti dell'Arma all'assolvimento di tali compiti;
- b) la ridefinizione della struttura ordinativa, conferendo caratterizzazioni funzionali ai vari livelli gerarchici, che evitino duplicazioni di attività ed accrescano le capacità operative dell'organizzazione territoriale dell'Arma, con particolare riferimento alla stazione carabinieri;
- c) l'adeguamento dei livelli gerarchici alla rilevanza delle funzioni di comando ed alle connesse responsabilità dirigenziali, anche in ragione delle corrispondenti articolazioni della pubblica amministrazione;
- d) la riorganizzazione del sostegno tecnico, logistico ed amministrativo mediante l'attribuzione delle relative attività a poli funzionali interregionali a competenza per aree, con la conseguente riduzione degli oneri di gestione e il recupero di risorse in favore dell'attività operativa svolta dai minori livelli ordinativi;
- e) la soppressione e la riorganizzazione di reparti, enti o unità per razionalizzare la catena di comando e controllo.

**Art. 2.***Dipendenze*

1. L'Arma dei carabinieri ha collocazione autonoma nell'ambito del Ministero della difesa, con rango di Forza armata ed è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza,

con le speciali prerogative conferitele dalle norme in vigore.

2. L'Arma dei carabinieri dipende:

a) tramite il Comandante generale, dal Capo di stato maggiore della difesa per quanto attiene ai compiti militari;

b) funzionalmente dal Ministro dell'interno, per quanto attiene ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

3. Per gli aspetti tecnico-amministrativi, l'Arma dei carabinieri fa capo:

a) al Ministero della difesa per quanto concerne il personale, l'amministrazione e le attività logistiche;

b) al Ministero dell'interno per l'accasermamento ed il casermaggio connessi con l'assolvimento dei compiti indicati al comma 2 lettera b), nonché per l'utilizzazione delle risorse finanziarie finalizzate al potenziamento delle Forze di polizia.

4. I reparti dell'Arma costituiti nell'ambito di dicasteri, organi o Autorità nazionali per l'assolvimento di compiti specifici dipendono funzionalmente dai titolari dei dicasteri, organi e Autorità. I reparti e gli uffici dell'Arma costituiti nell'ambito interforze, dei Comandi e degli Organismi alleati in Italia ed all'estero, ovvero delle singole Forze Armate, dipendono, tramite i relativi Comandanti, rispettivamente dal Capo di stato maggiore della difesa e dai Capi di Stato Maggiore di Forza armata.

Art. 3.

#### *Compiti*

1. L'Arma dei carabinieri espleta i compiti previsti dal presente decreto, dal regio decreto 14 giugno 1934, n. 1169, e successive modificazioni, nonché da altre leggi e regolamenti vigenti.

2. L'Arma dei carabinieri esercita funzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica ai sensi della legislazione vigente.

3. L'Arma, quale struttura operativa nazionale di protezione civile, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225,

provvede prioritariamente ad assicurare la continuità del servizio d'istituto nelle aree colpite dalle pubbliche calamità. Concorre inoltre a prestare soccorso alle popolazioni interessate agli eventi calamitosi.

4. L'Arma svolge compiti di Polizia militare, ai sensi dell'articolo 6 del presente decreto e delle altre disposizioni vigenti in materia.

5. Alle attività di raccolta delle informazioni si applicano, in quanto compatibili, i principi della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

\* \* \*

Il 5 giugno 2000, in occasione della cerimonia per l'anniversario della fondazione dell'Arma dei Carabinieri, Il Ministro della difesa pro tempore, Sergio Mattarella, dichiarò: *“L'Arma dei Carabinieri ha di recente trovato nuova e più adeguata collocazione nel contesto operativo delle Forze Armate.*

*L'importante obiettivo del rango di Forza Armata è stato sancito dal Parlamento, in piena coerenza con la recente riforma dei vertici militari. Di questo accresciuto ruolo e responsabilità l'Arma è consapevole e vi corrisponderà, con rinnovato e coerente impegno, al servizio del Paese e delle sue Istituzioni democratiche.*

*In questi giorni si stanno mettendo a punto i decreti delegati per l'adeguamento dei compiti e per il riordino della struttura organizzativa dell'Arma, con l'obiettivo di incrementare la funzionalità dell'attività di comando e controllo recuperando, in tal modo, risorse ed efficienza”.*

\* \* \*

Ed in effetti, dalla legge delega del 31 marzo 2000 n.78 e dal decreto legislativo del 5 ottobre 2000, n. 297, all'Arma sono stati affidati compiti più ampi e più precisi: sul piano militare con la dipendenza diretta dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, superando così i limiti precedenti di essere considerata Corpo di Polizia militare; sul piano interno con la dipendenza funzionale dal



Ministro dell'interno, “*per quanto attiene ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*”.

### *Post Scriptum*

Scrivendo questo libro, il mio pensiero corre ad un episodio che ho vissuto assistendo ad una delle feste annuali dell'Arma, nella Caserma Cernaia di Torino. Quando sfilò la bandiera di guerra dell'Arma, mi accorsi che la persona che stava accanto a me, era visibilmente commossa. Era Sergio Marchionne, in quel momento uno degli uomini più importanti dell'industria automobilistica mondiale, figlio di un maresciallo dei Carabinieri abruzzese, emigrato in Canada dopo la pensione.

### *L'inserimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri*

Il Corpo Forestale dello Stato trae le sue origini dall'Amministrazione forestale per la custodia e la tutela dei boschi del Regno di Sardegna, istituita il 15 ottobre 1822.

Nel 1877, la legge numero 3917, stabilì importanti vincoli sul territorio e pose per la prima volta il problema di dare un migliore assetto al territorio per contrastare i fenomeni del dissesto idrogeologico. Con il regio decreto del 20 dicembre 1877, n. 4239, si stabilì il ruolo organico del personale dell'Amministrazione forestale dello Stato.

Il principale impulso alla difesa del patrimonio forestale italiano fu, però, dato con La legge del 2 giugno 1910, n.277, che istituì il “Corpo reale delle foreste”, nell'ambito del Ministero dell'agricoltura, ma con proprio organico.

Il progetto di riforma, curato dall'eminente statista Luigi Luzzatti (che negli anni precedenti aveva dato impulso anche alla nascita della scuola forestale di Vallom-

brosa) poneva come obiettivo principale l'allargamento del demanio forestale, basato su foreste sottratte ai tagli indiscriminati e alla distruzione.

Con lo scoppio del primo conflitto mondiale, le attività civili subirono un forte arresto e il personale forestale venne mobilitato nelle file del Regio Esercito. I forestali combatterono su tutti i fronti (alla fine della guerra si contarono 71 Caduti). Negli anni del conflitto, all'amministrazione forestale venne dato il compito di provvedere all'approvvigionamento del legname alle forze combattenti e del carbone per usi bellici e civili. Ciò comportò tagli molto significativi nelle foreste demaniali, che subirono un forte depauperamento per venire incontro alle richieste dello Stato Maggiore. Alla fine della guerra, l'Italia ottenne anche nuovi boschi nei territori annessi e il Corpo Reale delle foreste svolse un'importante opera di ricostituzione dei boschi danneggiati, in particolare nella zona dell'Altopiano di Asiago, teatro di scontri e distruzioni.

Nel secondo dopoguerra, con il decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804, il Corpo Forestale venne ricostituito con la denominazione di Corpo Forestale dello Stato; la norma in particolare precisava che: «Il personale del Corpo Forestale dello Stato era, a tutti gli effetti, personale civile dello Stato».

*Nel 2001, nella seduta del 24 gennaio, la Camera impegnò il Governo a "mantenere l'unitarietà del Corpo forestale dello Stato."*

Dopo l'indirizzo dato dal Parlamento si aprì tra gli organismi interessati una discussione sul futuro del Corpo, che, al di là di marginali differenze, puntava unitariamente:

- ad escludere i tentativi di alcune regioni e di alcuni ambienti più ostinatamente regionalistici, di suddividere il Corpo stesso fra le varie regioni del Paese;
- a riaffermare l'identità di un organismo esclusivamente a carattere nazionale;

- a individuare a quale Ministero assegnare il corpo stesso: lavori pubblici, difesa, ambiente;
- a valutare i metodi di parificazione dei gradi, nel caso fossero stati inseriti in altri organismi, in cui esistessero pari grado.

Ogni discussione si concluse quando un decreto legislativo, del 2016, stabilì che il Corpo fosse riorganizzato come “Comando per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare” all’interno dell’Arma dei Carabinieri. In seguito a questo decreto il Corpo fu sostituito da un organismo che comprendeva, e comprende, i “carabinieri forestali”.

Di recente, i resoconti relativi alla sua attività hanno dimostrato la sua importanza e hanno informato che ammontano a circa 7000 i carabinieri forestali, che hanno a disposizione sempre nuovi strumenti tecnici, terrestri e aerei.

\* \* \*

### *La modificazione degli impianti radiofonici del Vaticano a Roma*

Al termine di una lunga e faticosa riunione del Consiglio dei Ministri del maggio 2001, chiese la parola il Ministro dell’ambiente per informare il Consiglio stesso che stava accadendo un fatto che egli definiva ‘grave’: gli abitanti di un quartiere alla periferia della capitale elevavano rumorose proteste perché gli impianti Radio dell’emittente Vaticana provocavano dei fenomeni di elettrosmog.

Egli era già intervenuto nei confronti della Radio vaticana, ma senza successo ed aveva informato il Ministro della sanità Umberto Veronesi.

Chiedeva che il Consiglio dei Ministri prendesse una decisione definitiva: ad esempio che i Carabinieri provvedessero alla chiusura della emittente.

Umberto Veronesi mi scrisse un biglietto per chiedermi di parlare.

Non era mio compito, naturalmente, ma non potevo non fare un favore ad un vecchio amico, oltre che grande oncologo.

E così, lì per lì, descrissi quello che poteva avvenire: una compagnia di Carabinieri “con banda e bandiera” si sarebbe collocata davanti ad una delle porte dello Stato della Città del Vaticano e si sarebbe trovata di fronte una compagnia di “Svizzeri” con “banda e bandiera”.

A questo punto la banda dei Carabinieri avrebbe suonato l’Inno del Vaticano e la Banda degli Svizzeri “Fratelli d’Italia”.

Dopo di che, tutti a casa.

La mia naturalmente era una ipotesi scherzosa, fatta per alleggerire l’atmosfera. Ma in realtà, qualcosa bisognava fare perché gli abitanti del quartiere avevano qualche ragione.

Il risultato fu che il Consiglio riprese la discussione precedente, che terminò con la approvazione di un ordine del giorno, approvato all’unanimità, che diceva, se non ricordo male, che il Consiglio dei Ministri riteneva:

- che era giusto e necessario che l’emittente vaticana adeguasse gradualmente la sua strumentazione alla normativa italiana, pur nella consapevolezza che la nostra normativa è di gran lunga più rigida di quelle di tutti gli altri Paesi europei;
- che questo risultato doveva essere ottenuto proseguendo il negoziato già iniziato, un negoziato che doveva essere riservato e serio, fermo e amichevole;
- che le iniziative del Governo, in un contesto così delicato, dovevano essere espressione del convincimento collegiale del Consiglio dei Ministri;
- che era compito del Ministro della sanità, professore Umberto Veronesi, scienziato di fama mondiale, mantenere i successivi rapporti.

E l'accordo fu trovato.

\* \* \*

*Lo scioglimento del Fronte Nazionale, organizzazione di origine fascista che aveva fra i suoi scopi l'incitamento alle discriminazioni razziali*

Il 9 novembre 2000 il Ministro dell'Interno Vincenzo Bianco emanò il seguente decreto:

“Vista la sentenza della Corte suprema di cassazione, sezione I penale, emessa in data 7 maggio 1999, con la quale è stato accertato che il movimento politico “Fronte nazionale”, costituito il 12 gennaio 1991 da Franco Freda ed altri a Bondeno (Ferrara), con sede centrale a Milano, è “un’organizzazione avente tra i propri scopi l’incitamento alla discriminazione razziale”;

Visto l’art. 7, comma 3, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, concernente misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa;

Preso atto della conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella seduta del 27 ottobre 2000;

Decreta:

Il movimento politico “Fronte nazionale” costituito il 12 gennaio 1991 da Franco Freda ed altri a Bondeno (Ferrara), è sciolto.

I beni del movimento politico “Fronte nazionale” sono confiscati.

I prefetti della Repubblica sono incaricati della esecuzione del presente decreto, che ha effetto immediato.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.”

Successivamente approvato dal Consiglio dei Ministri, di cui facevo parte nella mia qualità di Ministro dei Lavori Pubblici.

\* \* \*

Quando le cose si fanno seriamente, si fanno nell'interesse generale del Paese!

### 13. Cosa facemmo in quei quattordici mesi

Lasciai il Ministero dopo quattordici mesi, martedì 12 giugno 2001, dando le consegne al nuovo Ministro Pietro Lunardi, rappresentante della Destra, che sarà soprattutto ricordato, innanzitutto per il conflitto di interessi che allegramente esibiva, poi per la sua incredibile dichiarazione sulla necessaria convivenza con la mafia ed infine per aver fatto togliere dallo scalone d'onore del Ministero i busti dei sei grandi urbanisti che avevo voluto fossero lì collocati, come omaggio a Maestri che hanno onorato l'Italia con il loro ingegno.

Qualche giorno prima avevo consegnato al Presidente del Consiglio una relazione, che elencava cosa avevo fatto nei quattordici mesi della mia responsabilità di Ministro dei lavori pubblici.

In quella relazione, oltre alle modificazioni della struttura del Ministero e oltre alle numerose opere architettoniche e urbanistiche, dettagliatamente indicate, sottolineai al Presidente del Consiglio la mia opera più importante: tentare di ridare al Ministero e ai suoi organi dirigenti una identità che rischiava di andare perduta, basandomi su un rapporto molto stretto tra centro e pe-

riferia, tra le autorità politiche (Ministro e Sottosegretari), i direttori generali e tutta la struttura. Da questa concezione nacquero le tre Conferenze Nazionali – rispettivamente dedicate alle periferie urbane, agli strumenti giuridici e finanziari di cui poteva disporre il Ministero, alla politica del territorio – i nuovi rapporti tra gli organismi statali e quelli locali, quali il rafforzamento di nuove forme di collaborazione attraverso i sistemi PRUSST e Urban.

Cercai in sintesi di ridare a tutti coloro che lavoravano, direttamente o indirettamente per il Ministero, la sicurezza di avere alle spalle un organismo forte, pieno di competenze specifiche, uniche nel panorama ministeriale.

\* \* \*

Sul piano generale posi a me stesso e ai miei più stretti collaboratori il problema dei rapporti con la amministrazione pubblica, una burocrazia spesso inefficiente, ma in ogni caso necessaria. Gli studi che avevo fatto su questo tema mi avevano indicato le caratteristiche negative della burocrazia: lentezza, assenza di motivazione, formalismo, culto dei precedenti, fuga dalle responsabilità, controlli talvolta inutili, squilibrata distribuzione del personale e delle risorse finanziarie. Ma anche indicato le caratteristiche positive, che si riassumono in una parola: grande competenza specifica nelle rispettive materie.

Avevo letto che per utilizzare al meglio gli alti gradi della burocrazia vi erano varie possibilità.

La prima possibilità, teorica e più radicale, consisteva nel modificare in profondità il rapporto fra lo Stato e la società, dando vita a uno Stato leggero, che si limitasse a regolare lo strettamente necessario, solo quanto non può essere lasciato alla competizione di mercato. Mancavano in Italia le condizioni perché questa soluzione venisse adottata e d'altronde io stesso allo "Stato leggero" non avevo mai creduto.



La seconda possibilità consisteva nell'incentivare una variante della istituzione francese: frequenti passaggi dei dirigenti dall'amministrazione pubblica alle aziende private, anche passaggi dal privato al pubblico. Era una soluzione difficile, ma non impossibile.

La terza possibilità era che si ritornasse ad una situazione paragonabile a quella di alcuni anni fa, quando la politica era più forte dell'amministrazione.

Scelsi una soluzione mista e ne sono parzialmente soddisfatto.

Sfortunatamente, allora, e anche ora, l'alta dirigenza non ha interesse a permettere un nuovo rafforzamento della politica, perché una politica debole crea una gestione che piace a quella parte della burocrazia che non si sente sicura. È per questo che quando compare all'orizzonte un qualche uomo politico che intenda restituire il primato alla politica, la burocrazia amministrativa si compatta e lo combatte, riuscendo a convincere una disinformata opinione pubblica che la difesa della onnipotente burocrazia coincide con la difesa della democrazia.

\* \* \*

*Il 12 giugno 2001 scrissi al Presidente della Repubblica la seguente lettera:*

*“Signor Presidente, nel momento di lasciare il Ministero dei Lavori Pubblici, sento il dovere di dar conto del mio operato nell'anno e due mesi nel quale esso è durato.*

*Desidero innanzitutto confermare che ho sempre seguito il principio che spetta allo Stato il governo dei fenomeni infrastrutturali e urbanistici. E ciò perché la dimensione fondamentale e la funzione unitaria dello Stato vanno sostenute dalla coscienza delle radici, delle risorse e degli obiettivi che consentono alla Nazione di affermare le proprie specifiche ragioni, nel contesto più ampio, imposto dalla globalizzazione.*

*Ma lo Stato si deve concentrare sui contenuti più rilevanti, perché la dispersione può far trascurare aspetti importanti del bene comune, anche se la responsabilità della tutela dell'interesse nazionale è necessariamente propria del potere centrale.*

*Il Paese non ha bisogno di enti regionali che cerchino di strappare al Parlamento e al Governo centrale quote di potere, né tanto meno di “governatori” che si avvalgano delle norme loro conferite dalla Costituzione per contrastare l’azione centrale.*

*Le Regioni alle quali aveva pensato la mia generazione ( ed io ho fatto parte del primo Consiglio Regionale eletto in Piemonte) erano organismi atti a rafforzare sia il potere centrale sia i diritti dei cittadini e delle loro libere associazioni locali, politiche e culturali.*

*L’Italia è impegnata nel processo di integrazione europea; ma l’integrazione Europea – un grande obiettivo al quale tendiamo con tutte le nostre forze – non deve significare l’annullamento della identità nazionale. Coloro che non colgono questa realtà giovano obiettivamente ad un’Europa dall’interesse non distribuito, ma concentrato nelle sue aree più forti.*

*L’esperienza al vertice del Ministero mi ha permesso di entrare in contatto con competenze tecniche, scientifiche e culturali di alto rango. Questa esperienza mi ha anche permesso di vedere da vicino i nostri limiti. La stessa figura professionale dei nostri quadri (ingegneri ed architetti) è in continuo mutamento e deve essere aggiornata.*

*Un ingegnere “colto” – quando dirige uffici della amministrazione pubblica – deve essere capace di coglierne tutti gli aspetti. E per farlo deve conoscere le discipline coerenti: la sociologia, la storia economica, il diritto amministrativo.*

*Purtroppo non è sempre così.*

\* \* \*

*È doveroso per me ringraziare gli ingegneri, i geometri, i tecnici, gli operai del Ministero, dell’Ente Nazionale Strade, dei Magistrati per il Po e delle Acque, del Servizio Dighe, dei Provveditorati, che, senza risparmio di energie, hanno dato prova di attaccamento al dovere.*

*E lo hanno fatto in un momento nel quale per molti di loro il futuro è incerto, per la incertezza della loro destinazione, in conseguenza di decisioni che non mi hanno riguardato.*

\* \* \*

*In questo momento il mio pensiero va alla memoria dei tre dipendenti dell'Ente Nazionale per le Strade, morti a Potenza, mentre si recavano al lavoro, e del giovanissimo geometra Oscar Rubba, che ha perduto la vita, mentre cercava di verificare – al di là dei suoi specifici doveri – le conseguenze del maltempo su un ponte dell'autostrada Torino – Savona.*

*Ma vada anche a tutti i nostri connazionali che sono morti per infortuni sul lavoro. Il loro numero, tra i più alti d'Europa, è una vergogna per il nostro Paese. Il nostro dovere è ricercarne le cause, eliminarle e punire rigorosamente i responsabili.*

\* \* \*

*Signor Presidente, la fiducia Sua e del Presidente del Consiglio mi ha onorato e mi onorerà sempre. Ho cercato di esserne degno. Nerio Nesi*

Carlo Azeglio Ciampi e Giuliano Amato mi risposero in un modo che ricorderò ai miei nipoti.



## SECONDA PARTE

### IL MOSE



## 1. Perché dissi sì al MOSE

### *Una lettera del Presidente del Consiglio*

*Caro Nerio, come Ti è noto, nella riunione del Consiglio dei Ministri del 15 marzo 2001, è stata definita la questione afferente agli ulteriori avanzamenti della progettazione delle opere di regolazione delle maree alle tre bocche di porto della laguna di Venezia deferita al Consiglio dal Comitato istituito ai sensi dell'articolo 4 della legge 29 novembre 1984, n. 798.*

*Ritenendo cosa a Te gradita, ti trasmetto copia dell'estratto verbale della citata riunione*

Giuliano Amato a Nerio Nesi

Con quel “ritenendo cosa a Te gradita” il Presidente del Consiglio esprimeva il riconoscimento del Governo per la battaglia che avevo condotto affinché si prendesse una decisione definitiva su un'opera colossale che riguardava il futuro di Venezia.

Il MOSE consiste in 4 barriere costituite da 78 paratoie mobili, tra loro indipendenti in grado di separare temporaneamente la laguna dal mare e di difendere Venezia sia dagli eventi di marea eccezionali e distruttivi, sia da quelli più frequenti. Le barriere sono collocate alle bocche di porto di Lido, di Malamocco e di Chioggia. Secondo i suoi costruttori il MOSE può proteggere Venezia e la laguna da maree alte fino a 3 metri e da un

innalzamento del livello del mare fino a 60 centimetri nei prossimi 100 anni.

Secondo le informazioni che mi sono state autorevolmente fornite, per l'intera operazione MOSE hanno lavorato, per alcuni anni, circa cinquemila persone.

Su questo problema Venezia era divisa. La sua classe politica, la sua borghesia, la sua classe operaia, la sua "intelligenza" dimostravano perplessità, dubbi, incertezze oltre le solite diatribe che facevano parte del suo modo di essere.

Io stesso ero oggetto da sollecitazioni di segno opposto.

Ne discussi, a lungo e ripetutamente, con i miei più autorevoli collaboratori, ma la formazione culturale e professionale di ciascuno rendeva difficile una posizione comune.

Ne parlai con il Presidente del Consiglio più volte.

Giunsi però ad una conclusione personale: non vi erano alternative reali. Bisognava andare avanti con le dighe mobili.

Furono tutti questi sentimenti e questi ragionamenti che mi diedero la forza di prendere con me stesso l'impegno che non avrei lasciato il Ministero, nella primavera dell'anno successivo, senza avere fatto il possibile, e l'impossibile, per salvare Venezia.

\* \* \*

Avevo la precisa sensazione che bisognava fare presto; eravamo nella seconda metà dell'anno 2000 e la legislatura terminava, presumibilmente, nella prima metà dell'anno 2001.

In quei pochi mesi la vita per me fu dura, anche perché la città era pervasa da quella "apatia" che spesso ha caratterizzato i momenti difficili della sua storia.

All'inizio del 2001 il Presidente del Consiglio mi informò che riteneva opportuno riunire il Consiglio dei Ministri entro il mese di marzo, perché, prolungando il



tempo di attesa, saremmo stati troppo vicini al termine della legislatura. Egli mi informò, quindi, che avrebbe convocato il Consiglio dei Ministri il 15 marzo 2001. E così fece.

In quella riunione lessi la mia Relazione sull'intera questione e la mia conseguente proposta, che così riassumo:

*“Per procedere ad una considerazione complessiva dei problemi e delle soluzioni approntate in campo, è bene ripercorrere le tappe più significative del lungo itinere finora percorso.*

*Il progetto di massima delle opere mobili è stato approvato dagli organi competenti (Comitato tecnico del Magistrato alle Acque di Venezia e Consiglio superiore dei lavori pubblici) nel 1992 e nel 1994. È stato ripetutamente sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale, denominata V.I.A.*

*Alla Commissione di VIA del Ministero dell'Ambiente, è stato affiancato un Collegio di Esperti internazionali. Da allora la procedura si è svolta così come era stata stabilita. Gli studi per la “VIA” sono stati completati e consegnati nel 1997, poi si sono succeduti tutti i pareri previsti dalla procedura e i successivi approfondimenti voluti dal Ministero dell'ambiente.*

*Nel luglio 1998 gli esperti internazionali hanno dichiarato che “il sistema delle opere mobili, integrato alle difese locali, per la sua flessibilità rispondeva adeguatamente ai problemi attuali”.*

*Nel dicembre 1998 il Ministero per i beni e le attività culturali ha affermato che le opere mobili rispondono ai criteri di reversibilità, non hanno impatti visivi e consentono di salvaguardare completamente l'instimabile complesso monumentale e artistico presente a Venezia e nell'arcipelago lagunare.*

*Il mio Ministero ha chiesto approfondimenti sulle previsioni scientifiche relative all'innalzamento del livello del mare e sugli effetti degli interventi di difesa locale dagli allagamenti, di modifica dei canali conducenti alle Bocche di porto e degli interventi diffusi in laguna per il riequilibrio ambientale.*

*Nel dicembre 1998 la Commissione di “VIA” del Ministero dell'ambiente ha emesso un parere che privilegia fortemente gli*

*interventi ambientali diffusi e considera comunque prioritari gli interventi morfologici di modifica dei canali delle bocche di porto con l'obiettivo di attenuare i livelli di alta marea in laguna.*

*Nel febbraio 1999 il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha considerato inscindibile l'attuazione di tutto il sistema integrato degli interventi di salvaguardia, ma imprescindibile il sistema delle paratie mobili alle bocche di porto.*

*L'8 marzo 1999 il Comitato ex articolo 4 della legge 798/84 ha preso visione dei diversi giudizi formulati e ha deliberato, prima di esprimersi sull'avvio della progettazione esecutiva delle opere mobili, una serie di attività di approfondimento tra loro interrelate, da eseguire da un gruppo di lavoro previsto dalla deliberazione stessa.*

*Tra l'aprile e il dicembre 1999, tale gruppo di lavoro, ha approfondito, in particolare, i temi delle nuove configurazioni alle Bocche, della quota delle difese locali e del conseguente ampliamento e adeguamento del Piano degli interventi morfologici diffusi in laguna, sentiti anche il Ministero dei trasporti e la Soprintendenza ai beni culturali e ambientali di Venezia. Ha inoltre verificato il perseguimento dell'adeguata affidabilità dei modelli di previsione di marea e il controllo degli scenari di previsione di innalzamento eustatico.*

\* \* \*

*In base alle procedure seguite, ai pareri emessi e a queste attività di approfondimento e ricerca, è oggi possibile fare un sostanziale passo in avanti rispetto all'iter decisionale, recependo i principali contributi emersi dagli Enti competenti. Prevedendo cioè, prima di passare alla progettazione esecutiva delle opere mobili, una fase di approfondimento progettuale che, tenuto conto delle previsioni sui mutamenti climatici, saldi, in un'unica proposta, le ipotesi di modifiche dei canali delle bocche di porto per la riduzione dei livelli di alta marea, con le opere per la difesa da tutte le acque alte con lo sviluppo del piano morfologico degli interventi diffusi, atti a contrastare il degrado dell'ecosistema lagunare. E ciò sulla base sia delle tendenze evolutive della laguna, sia della consapevolezza dell'interazione tra pro-*

*cessi naturali e attività antropiche in atto, sia degli interventi resi necessari dal nuovo assetto dei canali di bocca.*

*Il 12 marzo 1999 il Sindaco di Venezia, con un suo messaggio, sollecita una decisione che concretizzi un passo avanti sostanziale nella politica di salvaguardia di Venezia.*

*Dopo aver consultato tutte le forze politiche veneziane, egli propone:*

- 1. che si confermi il rispetto della procedura speciale prescritta dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 1997 e, conseguentemente, che si assuma il contributo di merito della Commissione di valutazione di impatto ambientale del 10 dicembre 1998 nonostante l'intervenuto annullamento da parte del Tar del Veneto del relativo decreto;*
- 2. che si proceda ad un ulteriore stadio di avanzamento progettuale di tutti gli interventi di difesa dalle acque alte (interventi diffusi in laguna a partire da quelli per aumentare la capacità dissipative dei canali portuali; interventi di difesa locale, quali gli interventi di rialzo dei suoli di parti della città, interventi alle bocche di porto, anche per adeguarli alle esigenze della navigazione secondo le indicazioni del Ministero dei trasporti e della Autorità Portuale). E ciò in una ottica di ribadita complementarità: principio consacrato dal Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo ex articolo 4 legge del 1984 n. 798.*

\* \* \*

*Il richiamo del Sindaco di Venezia corrisponde all'impegno che il Governo ha preso nel luglio del 2000, nel corso della riunione del "Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo" creato dalla legge del 1984 n. 798, di rimettere cioè al Consiglio dei Ministri la decisione rispetto all'avanzamento della progettazione delle opere mobili."*

Questa fu la mia Relazione e la mia conseguente proposta, che feci dopo avere a lungo studiato le carte e ripetutamente riletto le tesi degli scienziati interpellati, dopo aver consultato tutte le istituzioni di Venezia, dopo

avere sentito il parere dei principali dirigenti del Ministero, dopo avere esaminato gli studi, le sperimentazioni, i confronti tra ipotesi diverse, le verifiche, i ricorsi e le approvazioni istituzionali. Infine, dopo il giudizio di un Comitato Internazionale di esperti, scelti tra le più prestigiose Università straniere.

Ero consapevole delle mie responsabilità, anche tenendo conto delle obiezioni che sollevavano esponenti politici e culturali a me vicini. Ma ero convinto che – dopo anni e anni di incertezze che avevano arrecato gravi danni a questo patrimonio dell'umanità – era assolutamente necessario decidere, per tentare di evitare che questi danni diventassero irreparabili.

\* \* \*

*Ed ecco la decisione che prese alla unanimità il Consiglio dei Ministri del 15 marzo 2001:*

*Il Consiglio dei Ministri*

*visto il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 1997, in virtù del quale il Comitato di cui all'articolo 4 della legge n. 798/84 avrebbe dovuto esprimere il proprio parere non vincolante sulla compatibilità ambientale delle opere di regolazione delle maree alle tre bocche di porto della laguna di Venezia, sulla base della valutazione e delle conclusioni assunte dal Collegio internazionale di esperti e del provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986 n. 349;*

- visto il verbale del Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo ex art. 4 legge 798/84, in data 8 marzo 1999;*
- visti i pareri resi in materia dal Comitato Tecnico di Magistratura, in data 16 novembre 1992; dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, in data 18 ottobre 1994 e 26 febbraio 1999; dal Consiglio di Esperti internazionali nominato con DPCM 1 febbraio 1996, in data 8 luglio 1998; dalla Commissione di Valutazione di Impatto Ambientale, in data 10 dicembre 1998;*
- visto il verbale del Comitato di indirizzo coordinamento e controllo ex art. 4 legge 798/84, in data 12 luglio 2000;*

- *udita la relazione svolta in data odierna dal Ministro dei Lavori Pubblici sugli interventi nella laguna di Venezia;*

*considerato*

*che il predetto Comitato, preso atto delle diverse valutazioni espresse al riguardo dal Ministro dell'Ambiente e dal Ministro dei Lavori Pubblici, ha deliberato, nella seduta del 12 luglio 2000, di deferire al Consiglio dei Ministri la decisione afferente agli ulteriori avanzamenti della progettazione delle opere di regolazione delle maree alle tre bocche di porto della laguna di Venezia;*

*considerato*

*che la finalità da perseguire, in un quadro sistemico e unitario, è l'integrazione e la complementarità fra gli interventi di difesa dalle acque alte, gli interventi di attenuazione dei livelli di marea e gli interventi diffusi in laguna, e che, al fine di tale integrazione, debba anche essere definita la progettazione e accelerata la realizzazione degli interventi di cui alle lettere b), c), d), e), f), g), h) dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 139;*

*considerato*

*che si manifesta una sempre maggiore convergenza degli studi internazionali sulle previsioni relative ai mutamenti climatici, che comportano un aumento costante e graduale della frequenza e della intensità delle acque alte e un aumento delle tendenze alla compromissione dell'equilibrio lagunare, e che ciò richiede di procedere nella progettazione e pertanto di approntare fin d'ora progetti prontamente attuabili per interventi, in grado di difendere i centri abitati lagunari anche dalle maree eccezionali, ispirati al massimo grado di flessibilità, e di contrastare le tendenze alla erosione della laguna;*

*il Consiglio dei Ministri*

*esprime le valutazioni e individua le linee operative che seguono:*

- *che si debba procedere in modo contestuale, prima di passare alla definitiva progettazione esecutiva delle opere mobili alle*

*bocche di porto per la regolazione dei flussi di marea in laguna:*

*1. a un ulteriore stadio progettuale degli interventi necessari per aumentare le capacità dissipative dei canali alle bocche di porto, tendendo al ripristino delle condizioni esistenti prima della costruzione dei moli e dei grandi canali di navigazione, e al connesso adeguamento del progetto degli interventi che difendono con le opere mobili di regolazione delle maree alle bocche di porto i centri abitati anche dagli eventi eccezionali, tenendo conto delle previsioni sui mutamenti climatici e recependo le indicazioni del Ministero dei Trasporti e della Navigazione e dell'Autorità Portuale, nonché approfondendo gli effetti del funzionamento delle dighe mobili sulla morfodinamica dei fondali mediante la messa a punto di appropriati modelli previsionali;*

*2. all'aggiornamento del Piano degli interventi per il recupero morfologico della laguna al fine di conseguire i seguenti obiettivi prioritari:*

*2.1 individuazione e definizione degli interventi in laguna necessari per conseguire l'ottimizzazione del ricambio mare-laguna in relazione al nuovo assetto dei canali di bocca;*

*2.2 potenziamento degli interventi diretti alla riattivazione dei dinamismi naturali della laguna;*

*2.3 contrasto delle azioni attualmente riscontrate come direttamente distruttive dell'ambiente lagunare e del patrimonio storico, artistico e archeologico;*

*2.4 realizzazione delle opere necessarie al riequilibrio idrogeologico e morfologico della laguna e per la difesa locale del centro storico di Venezia e delle isole minori, in particolare mediante il rialzo delle pavimentazioni fino alle quote massime compatibili con il contesto storico, architettonico, monumentale e paesaggistico, comunque tendendo alla quota 120.*

*– che, esauriti gli approfondimenti progettuali di cui ai punti 1 e 2, il Comitato di indirizzo coordinamento e controllo ex art. 4 della legge n. 798/84 esprima, sulla base delle relative*

*risultanze, il parere previsto dall'art. 2, ultimo comma, del DPCM 27 settembre 1997.*

\* \* \*

Il Consiglio dei Ministri diede quindi il via alla fase progettuale volta a saldare, in un'unica proposta, le modifiche dei canali delle bocche di porto del Lido, di Malamocco e di Chioggia, per la riduzione dei livelli di alta marea, con le opere per la difesa da tutte le acque alte e lo sviluppo del piano morfologico degli interventi diffusi, atti a contrastare il degrado dell'ecosistema lagunare.

\* \* \*

#### *Post scriptum*

Ripensando ora a quei momenti difficili, rivendico serenamente la mia decisione e quanto proposi al Consiglio dei Ministri. Quando, alcuni mesi or sono, ho visitato i lavori, ho avuto la conferma che la mia posizione di molti anni fa era giusta. Ho visto nelle bocche di porto di Lido, Malamocco, e Chioggia il meglio della tecnologia italiana del settore rappresentata da operai specializzati, tecnici e ingegneri, oltre a gruppi di esperti olandesi, giapponesi, cinesi.

\* \* \*

Al termine della riunione del Consiglio dei Ministri, del 15 marzo 2001, il Presidente del Consiglio dichiarò testualmente: «Sarà il Consiglio dei Ministri che, rapidamente, si dovrà assumere le responsabilità della decisione, in quanto da questa storia si deve effettivamente uscire, poiché il rinviarla non esime dalle responsabilità, ma anzi ne fa assumere altre peggiori».

\* \* \*

Tuttavia, se al termine dei lavori, 78 paratie mobili difenderanno Venezia non potremo né dimenticare né perdonare i reati commessi nella costruzione del MOSE.

Gli autori di tali reati devono essere al più presto giudicati dalla Magistratura penale.



## 2. Alcuni precedenti storici

I Veneziani di alcuni secoli fa conoscevano il tremendo pericolo che poteva colpire la loro città e la loro vita? Era questa la domanda che mi posi quando affrontai il problema del MOSE.

La risposta è relativamente facile, perché è stata conservata una, se pur piccola, parte, della documentazione che riguardava quei tempi. La mia risposta è: sì, conoscevano quei pericoli e fecero molto per affrontarli.

Ecco alcuni esempi.

Il 16 febbraio del 1330 il Senato della Repubblica promulgò una legge per la conservazione della laguna. Nel 1336, sulla base di quella legge, iniziarono importanti interventi. In particolare venne scavato un canale per deviare le acque del Brenta dal corso originale, affinché sfociasse lontano da Venezia. Tre anni più tardi venne poi realizzata la prima grande opera: un lunghissimo argine che aveva il compito di sbarrare la foce del Brenta, dei suoi alvei e di altri corsi d'acqua, convogliare in un canale artificiale le acque e spostare in questo modo a ovest la nuova foce del fiume.

Nel 1642 venne costruito il grande "Argine de Intestadura", nelle vicinanze di Musile, con un canale che spostava la foce del Brenta ancora più a nord.

Senza questi interventi poderosi e assai invasivi, Vene-

zia sarebbe stata sepolta dai detriti naturali e oggi sarebbe una comunissima città di terra.

\* \* \*

In quegli anni il governo della Serenissima investì una cifra enorme (circa 800.000 ducati) nella tutela della laguna, cambiando il corso dei fiumi e costruendo canali. E grazie a queste opere, costosissime per l'epoca (anche per la loro manutenzione) che Venezia, come oggi la conosciamo, sopravvisse.

Indro Montanelli ha scritto: *“Quel miracolo fu dovuto in parti uguali all’abnegazione del popolo, alla sagacia dei governanti e alla coscienza di una burocrazia che per il proprio dovere sapeva rischiare non soltanto il posto ma anche la vita: i veneziani di allora avevano la forza facile.”*

\* \* \*

Da questi episodi della storia della città si trae un insegnamento: senza le grandi opere della Repubblica, Venezia, come la conosciamo, non esisterebbe.

E non basta evitare che la laguna diventi un deposito di detriti: occorre far sì che resti viva, e ciò è possibile se l'acqua affluisce e poi defluisce nel mare. E questo la Repubblica lo aveva capito molto bene, perché in questo stesso periodo, Venezia e la sua Laguna furono colpite da un evento di segno opposto ma altrettanto pericoloso: il basso livello delle acque marine provocò una siccità senza precedenti. Correva l'anno 1641.

Per combattere la siccità, venne chiamato a Venezia un importante matematico, Benedetto Castelli, che propose una soluzione simile al MOSE di oggi. Fu respinta dagli interessi convergenti di varie categorie di uomini d'affari e da sedicenti intellettuali. E non se ne fece nulla. E questo succede anche oggi.

Quattro anni prima, nel 1637, la città aveva inaugurato il primo teatro d'opera pubblico al mondo che divenne poi il teatro di Monteverdi e di Vivaldi. E questa è una

delle tante testimonianze delle contraddizioni, evidenti in questa città.

\* \* \*

All'inizio del sedicesimo secolo, circa nel 1530, la città creò una serie di organismi di natura giuridica mista pubblica-privata, che prese il nome di 'Magistrato alle acque'. Su questo istituto i lettori troveranno un'ampia documentazione nel capitolo ad esso dedicato.

\* \* \*

Ma altri eventi dimostrano che – in tutti i secoli della sua storia – a Venezia, forse in modo non organico, furono fatti investimenti mirati.

\* \* \*

Dalla fine del Settecento, gli investimenti assumono un taglio di natura mista pubblica – privata, anche se con interruzioni varie e, spesso, con coordinamento insufficiente.

All'inizio dell'Ottocento, si pone per Venezia il problema di adattare, anche in modo autoritario, la città e la laguna alle diverse fasi di industrializzazione e commercializzazione, che altre grandi città europee avevano già affrontato.

La natura della particolare resistenza di Venezia alla modernizzazione, prima a quella rinascimentale e poi, in misura maggiore, ai grandi tentativi di trasformazione ottocentesca, ci ha consegnato una città la cui ricchezza di racconto urbano è incomparabilmente più ampia di quella che rimane, in generale, nei centri urbani europei.

\* \* \*

Una analisi più dettagliata dei tempi storici della difesa di Venezia dalle acque è contenuta nello studio di quel periodo che fu eseguito da Nomisma, la società di studi sulla economia reale che avevo fondato – insieme

a Romano Prodi e Francesco Bignardi – nel marzo del 1981.

Questo studio fu affidato a Nomisma – su mio suggerimento – nel 1994.

\* \* \*

### 3. Alcune esperienze di altri Paesi, l'Olanda in particolare

Dal 2006 è stato avviato un confronto con altri Paesi coinvolti nella difesa costiera.

L'Italia con il progetto MOSE è stata inserita tra i paesi membri del network internazionale di gestori di barriere mobili: I-STORM 'International Network for Storm Surge Barrier Management'. L'I-STORM è un network a cui partecipano Inghilterra, Italia, Olanda, Russia, Germania e Stati Uniti d'America (Louisiana – New Orleans) e il cui obiettivo fondamentale è la condivisione delle informazioni, delle esperienze e delle buone pratiche (sia in fase di esercizio che di costruzione) tra i gestori delle varie barriere dei Paesi associati. Ogni anno è stato organizzato un incontro generale durante il quale i rappresentanti delle diverse barriere si incontrano per discutere questioni di reciproco interesse, in cui vengono acquisiti e scambiati dati e informazioni che diventano patrimonio comune e condiviso. Si tratta dunque di un esempio di dialogo tra Paesi diversi ma accomunati dal problema della difesa del territorio dalle acque, oltre che di un importante strumento di accrescimento di conoscenze e competenze.

Con i miei più stretti collaboratori studiammo cosa avevano fatto i principali Paesi europei e ci concentrammo su tre città: Rotterdam, Londra e San Pietroburgo.

Decidemmo quindi di restringere la nostra analisi all'Olanda, perché è sempre stato il Paese più costretto di tutti gli altri a difendersi dalle acque.

Ecco cosa approfondimmo.

L'Olanda è particolarmente esposta alle alluvioni, essendo il 60% circa del suolo nazionale sotto il livello del mare.

La decisione di edificare grandi difese per proteggere la zona intorno a Rotterdam fu determinata dalla disastrosa alluvione del 1853, dove persero la vita 1935 olandesi. Conseguenza del disastro fu il varo del "Piano Delta", destinato a rinforzare gli argini e chiudere con dighe molti degli estuari.

Ne furono lasciati aperti solo due: quello della Oosterschelde, che porta al porto di Anversa e il Nieuwe Waterweg che segna l'entrata del porto di Rotterdam.

Nel caso del Nieuwe Waterweg nel 1991 ebbe inizio il progetto e solo sei anni dopo venne portata a termine la barriera di Maeslant, grande quasi quanto la Torre Eiffel. L'opera consiste in enormi pannelli che ruotano su giunti fissati sui fondali dell'estuario, formando un muro impenetrabile a protezione di milioni di persone.

In fase di realizzazione il progetto dovette essere rivisto, poiché gli ingegneri si resero conto che le "sesse", lunghe onde caratterizzate da un ciclo di 15-90 minuti e da una ampiezza di oltre due metri, potevano creare un dislivello eccessivo sopra la barriera, che inizialmente non era stata progettata per resistere a questi effetti. Le sesse sono caratteristiche anche dell'Adriatico e le barriere mobili veneziane ne hanno certamente tenuto conto.

Il Piano Delta determinò notevoli cambiamenti nel sistema delle maree e negli ecosistemi dell'area.

In alcune zone si decise di modificare completamente l'ecosistema, che perse le caratteristiche degli ambienti desalinizzati acquisendo quelle delle zone salmastre.

Nell'area della Oosterschelde si registrarono violente

proteste che culminarono in una vera e propria battaglia navale che vedeva schierati ambientalisti e pescatori da una parte e politici dall'altra. Dagli accordi risultò un sistema molto più complesso che consisteva, tra l'altro, anche in una barriera mobile.

La barriera di Maeslant è in funzione da sette anni e non è mai stata chiusa per un episodio di marea eccezionale. Viene tuttavia testata ogni anno, poco prima dell'inizio della stagione piovosa, per verificarne il funzionamento. Gli esperti olandesi sottolineano l'importanza e insieme la difficoltà di mantenere costantemente operative squadre di specialisti attenti alle esigenze e alla delicatezza di un sistema tanto avanzato dal punto di vista tecnologico.





#### 4. La disastrosa alluvione del 4 novembre 1966

La reazione dello Stato si manifestò con due leggi 'speciali'.

##### *La prima Legge Speciale del 16 aprile 1973 n. 171*

Si trattava di un'assunzione solenne, da parte del legislatore italiano, dell'impegno di salvaguardare Venezia e la sua laguna, di tutelarne l'equilibrio idrogeologico, di preservarne l'ambiente dall'inquinamento atmosferico e delle acque, di assicurarne la vitalità socio-economica. Ma tutto questo impegno venne realizzato solo in piccola parte. Cercare di comprendere i motivi per i quali l'intervento di allora non fu risolutore dei problemi di Venezia, che anzi si acutizzarono e si aggrovigliarono, vuol dire anche valutare l'idoneità delle nuove misure che dieci anni dopo si dichiararono necessarie.

Sui problemi di natura tecnico-ingegneristica, infatti, si innestarono per Venezia altre difficoltà, attinenti la consistenza dei finanziamenti e la loro disponibilità, e il groviglio delle competenze.

In ordine al primo punto, va osservato che le lentezze e le incertezze dei finanziamenti dello Stato determinarono una sostanziale corrosione dei fondi previsti dalla

legge del 1973, n. 171, che furono rapidamente esauriti. Per quanto riguarda le competenze, mentre la legge del 1973 disponeva che Stato, Regione ed enti locali provvedessero al perseguimento della salvaguardia di Venezia, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, il mancato coordinamento ed i conflitti che ne nacquero, non solo ritardarono l'esecuzione di opere e progetti, ma si riversarono in maniera del tutto negativa su una situazione socio-economica già in gravi difficoltà, paralizzando e deprimendo ulteriormente il tessuto produttivo della città (con alti tassi di disoccupati e di cassintegrati). In un convegno, organizzato dalla Fondazione Cini, si ascoltarono, accanto ad analisi apocalittiche e disperate, anche parole stimolanti e positive. Non a caso, infatti, il titolo del convegno fu «Venezia, città dell'innovazione», e si tentò – in quella sede – di individuare, non senza ricchezza di argomentazioni, la fine di uno sviluppo per singoli fattori e per poli e l'avvio di una fase di crescita centrata soprattutto sull'integrazione territoriale.

Nel 1975 il governo bandì un concorso per la realizzazione delle difese di Venezia. Parteciparono alla gara sette imprese, ma non vi fu nessun vincitore.

Nel 1980 venne dato dal governo l'incarico ad un gruppo di esperti (Augusto Ghetti, Enrico Marchi, Pietro Matildi, Roberto Passino, Giannantonio Pezzoli, Jan F. Agera, Roberto Frassetto) di redigere il progetto di difesa delle bocche di porto. Questi esperti, facendo riferimento ai progetti presentati al concorso del 1975, completarono il cosiddetto "Progettone", approvato poi dal Ministero dei lavori pubblici nel 1982.

#### *La seconda Legge Speciale del 29 novembre 1984 n. 798*

Il disegno di legge destinato a divenire la nuova legge che assunse il titolo di Seconda Legge Speciale per Venezia, giunse in Senato, all'VIII Commissione in sede deliberante, il 14 novembre 1984.

Compito del Senato era di approvare o non approvare un testo già approvato dalla Camera dei Deputati.

Ma il compito della VIII Commissione apparve subito assai complicato, perché le divergenze riguardavano infatti una parte dell'articolo 3, che fu oggetto di dure polemiche.

Ecco l'articolo del disegno di legge quale fu sottoposto al Senato

- I. *“Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a procedere mediante ricorso ad una concessione da accordarsi in forma unitaria a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti, a società, imprese di costruzione, anche cooperative, o loro consorzi, ritenute idonee dal punto di vista imprenditoriale e tecnico scientifico, nell’attuazione degli interventi di cui alle precedenti lettere a), c), d) ed l), nonché a procedere mediante ricorso a concessione anche per gli altri interventi previsti dal presente articolo, sentito, in relazione alle connesse convenzioni, il Comitato di cui all’articolo 4. Con proprio decreto, il Ministro dei lavori pubblici, sulla base delle convenzioni, definisce le modalità e le forme di controllo sull’attuazione delle opere affidate in concessione”.*

Dopo discussioni che spesso non riguardavano soltanto questo problema, fu trovato un accordo tra le due maggioranze del PSI e della DC e la seduta iniziò e fu quasi rapidamente conclusa.

Ho avuto dalla Biblioteca del Senato, il resoconto stenografico di come si svolse quella seduta, che mi parve caratterizzata da un insieme di silenzi, reticenze, genericità, in una atmosfera sempre apparentemente pervasa dal timore di essere considerati non abbastanza amici dei presentatori del disegno di legge.

Ma veramente sorprendente fu l'intervento del Relatore, per il tono con il quale volle giudicare la prima legge speciale, quella del 16 aprile 1973, n. 171 legge che,

per dieci anni, fino a quel momento, aveva disciplinato le operazioni per Venezia, ed elogiare il nuovo disegno di legge.

Questo disegno di legge conteneva, all'art. 3 alcune direttive che cambiarono radicalmente e completamente la missione che era stata la base fondamentale della Legge del 16 aprile 1973, n. 171, nel senso che, mentre la suddetta Legge del 1973, n. 171 affidava al sistema pubblico gli studi e le opere per la salvaguardia di Venezia, il nuovo disegno di legge affidava i medesimi compiti ad una società privata.

\* \* \*

In ogni caso, i lavori per il MOSE da quella legge presero una strada diversa e, in alcuni casi, opposta a quella approvata undici anni prima.

\* \* \*

Rileggendo ora i documenti di quel periodo, ritengo necessarie due osservazioni:

- la applicazione della prima legge speciale – del 1973 – non fu certamente un successo, né tecnico, né politico;
- ma i cambiamenti radicali che avvennero nel 1984 non furono decisi per quella ragione, ma perché si volevano cambiare uomini e mezzi, togliendo al sistema pubblico ogni potere reale sui lavori per il MOSE, per stabilire definitivamente il nuovo potere su Venezia e la Laguna.

\* \* \*

Tutto ciò naturalmente non riguardava anche la corruzione, che da quel momento ebbe a Venezia una vita più facile.

\* \* \*

## 5. I lavori per la creazione del MOSE e per la sua collocazione alle Bocche di Porto di Venezia

In un ambiente pieno di furti e furberie, c'è un fatto che non si deve dimenticare: i lavori di meccanica e come vennero eseguiti.

Nel corso di questi lavori, non si è verificato alcun incidente mortale, ma neanche incidenti di minore gravità.

Scrivo la parte finale del mio libro, mentre mi giunge dalla mia città – per mezzo secolo capitale industriale del Paese – la tragica notizia della morte di tre operai per il guasto, nel centro cittadino, di una gru o per un errore nella sua collocazione.

Ho assistito a questa discussione: “noi torinesi dovremmo vergognarci tutti, ma qualcuno dovrà vergognarsi più degli altri”. “Vogliono arrivare all'errore umano”. Intendendo per errore umano non certamente quello del proprietario dell'impresa che aveva costruito la gru e neanche del direttore generale, ma quello di uno degli operai.

“La Stampa” riferisce, in un articolo del suo direttore, un dato agghiacciante: “In Italia, nel 2021, gli infortuni mortali sul lavoro eguaglieranno e probabilmente supereranno quelli del 2020. Allora le vittime erano state 1.280. Siamo a 3 morti al giorno, uno ogni 8 ore. Se con-

sideriamo anche gli infortuni non mortali, saliamo a 448 mila, uno ogni 50 secondi. Si concentrano soprattutto nel settore edile e nelle classi di età più elevate, tra i 55 e i 59 anni. Ma sono sempre più frequenti gli incidenti mortali degli ultrasessantenni: operai che hanno cominciato a lavorare giovanissimi, e spesso in nero e con carriere discontinue e dunque devono continuare a faticare per raggiungere l'anzianità contributiva che dà loro diritto a una pensione”.

\* \* \*

Ecco, in questi giorni, un'intervista dell'ex Procuratore della Repubblica di Torino Raffaele Guariniello, che ci dà un'informazione preziosa: *“Dal 2016 a oggi la Corte di Cassazione ventinove volte ha escluso responsabilità delle imprese. E, nell'ultimo decreto, la sanzione per chi viola le leggi antinfortunistiche è addirittura ridotta. Bisogna turare le falle aperte dal legislatore e dalla giurisprudenza. Le Asl fanno quello che possono, gli ispettorati del lavoro sono da rigenerare.*

*Voglio, infine, ricordare che esiste la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza: un ruolo fondamentale perché chiamato a esercitare funzioni di controllo dall'interno”.*

Ed è anche per questo che certi tipi di lavori, quelli che vengono definiti 'grandi opere', debbono essere affidati a imprese dotate di maestranze formate perfettamente e di mezzi finanziari tali da poter affrontare contemporaneamente incarichi diversi, senza il timore che finiscano le disponibilità.

\* \* \*

Tutto questo non riguardò il MOSE, perché i suoi lavori furono eseguiti con notevole competenza a tutti i livelli da tecnici, che lavoravano sopra e sotto le acque della laguna.

Questo vuol dire che il MOSE ebbe due distinti protagonisti: quelli che rubavano tranquillamente dai rispettivi uffici e quelli che costruivano in mezzo ad ostacoli di ogni sorta.

Bisogna aggiungere, peraltro, che la Serenissima Repubblica aveva creato per il salvataggio della laguna, una impresa – secondo Indro Montanelli – non inferiore per dimensioni e portata, allo scavo del Canale di Panama.

Nello stesso tempo i lavori per deviare il corso del Piave, che metteva a rischio Venezia, erano durati vent'anni, con uno sforzo economico enorme.

Tutto ciò perché la laguna è un ambiente naturale molto delicato.

\* \* \*

La sua delicatezza è rimasta ed è rimasta anche la professionalità delle maestranze – ingegneri, periti tecnici, geometri, operai specializzati e operai comuni – alle quali sento il dovere di rendere omaggio.

E questa lunghissima esperienza è stata un elemento importante della loro sicurezza.





## 6. Una decisione grave: le origini e le conseguenze

Il MOSE deve avere una manutenzione assai impegnativa anche sul piano economico, perché necessita di misure continuative e permanenti.

Questa necessità, peraltro ben conosciuta e comprensibile, fu peggiorata da una decisione, di cui non si conobbe mai da quale autorità adottata e per quali ragioni: che tutta la struttura meccanica del MOSE fosse collocata e rimanesse sott'acqua.

E ciò per difendere, si disse, il valore straordinario del paesaggio veneziano e lagunare. Le dighe, cioè, una volta realizzate dovevano scomparire.

Questo non avvenne in nessun altro dei Paesi europei, dove vennero utilizzati sistemi pressoché uguali a quelli italiani, ma completamente all'asciutto, con cerniere isolate perfettamente dagli agenti atmosferici, per la loro delicatezza.

Un esempio: le strutture di Rotterdam, quando non sono in esercizio, sono all'asciutto, ispezionabili e facilmente sottoponibili a manutenzione.

Chi volle quella decisione a Venezia? Gli ambientalisti – si è confermato a suo tempo – per non danneggiare il valore del paesaggio lagunare e veneziano.

Altri, maliziosamente ritengono che era una misura sostenuta dalle imprese consorziate per contrastare

l'obbligo di trasparenza della gestione del Consorzio Venezia Nuova. Nella sostanza furono, colpevolmente o meno, sottovalutate le conseguenze del fatto che l'opera giaceva e giace per la maggior parte del tempo sotto acqua marina e va incontro a biodeterioramento a causa di animali e piante che possono aderirvi.

I cassoni e le paratie funzionano sul fondo sabbioso del mare, con correnti marine che favoriscono l'ingresso di sabbia e di detriti nelle intercapedini e quindi i gruppi di aggancio-sgancio e le cerniere sono soggetti alla aggressione salina e alle incrostazioni di cozze.

\* \* \*

Che fare?

La nuova risposta è stata: 'una manutenzione continua'. E quanto costerà? Ufficialmente, dicono i tecnici, tra gli 80 e i 90 milioni di euro l'anno, se tutto va bene.

Perché "se tutto va bene?". Perché le paratie e le cerniere sott'acqua non restano pulite per molto tempo. Se per le paratie si rispetteranno, come si dovrebbe, le norme obbligatorie per gli scafi navali, sarà necessario smontarle e revisionarle circa ogni venti mesi. E i relativi costi supereranno i 150 milioni di euro all'anno.

Ed infine: uno studio del Consiglio Nazionale della Ricerca sulla subsidenza della Laguna di Venezia, ha certificato l'abbassamento della laguna nella zona delle tre bocche di Porto (sulle quali opera il MOSE) di 8 centimetri in due anni e mezzo. Se l'abbassamento continua c'è il rischio che si creino disallineamenti, dislivelli, avvallamenti sottomarini e che le paratie si blocchino.

Queste osservazioni sono il sunto di un colloquio con un alto dirigente del Consorzio, che mi ha pregato di non pubblicare il suo nome.

## 7. Gli organismi creati dallo Stato per la difesa di Venezia

### a) *Il Magistrato alle acque di Venezia*

#### Premessa

Sul Magistrato alle acque è stato scritto molto. Ma il libro più importante è questo: “*Magistrato alle acque. Lineamenti di storia del governo delle acque venete*” di Antonio Rusconi e Pasquale Ventrice (di cui i lettori troveranno copia fotografica della copertina in Appendice).

\* \* \*

Il Magistrato alle Acque di Venezia fu istituito nel sedicesimo (XVI) secolo e ha avuto una lunga e tormentosa storia.

Il prospetto che segue dà un’idea sintetica del suo lungo percorso, un tempo glorioso, ma successivamente, sempre più accidentato.

#### *Il Magistrato alle Acque*

|          |                                       |
|----------|---------------------------------------|
| nel 1500 | Nasce                                 |
| nel 1800 | Viene soppresso                       |
| nel 1907 | Viene ricostituito                    |
| nel 2014 | Viene soppresso                       |
| nel 2020 | Viene ricostituito                    |
| nel 2022 | Si fanno previsioni di nuove funzioni |

\* \* \*

*Nel corso degli ultimi cinquant'anni i Presidenti che si sono avvicendati sono stati:*

Marcello Giusti dal 2 febbraio 1973 al 14 luglio 1977;  
Domenico Cacopardo dal 1° gennaio 1978 al 24 gennaio 1979;  
Raffaele Ricciardi dal 25 gennaio 1979 al 26 luglio 1979;  
Marcello Giusti dal 27 luglio 1979 al 14 marzo 1982;  
Lamberto Sortino dal 15 marzo 1982 al 23 settembre 1985;  
Mario Toti dal 24 settembre 1985 al 14 ottobre 1988;  
Alessandro Sbavaglia dal 15 ottobre 1988 al 22 settembre 1990;  
Felice Setaro dal 24 settembre 1990 al 30 settembre 1999;  
Patrizio Cuccioletta dal 1° ottobre 1999 al 30 giugno 2001;  
Maria Giovanna Piva dal 1° luglio 2001 al 25 luglio 2001  
in qualità di facente funzione;  
Maria Giovanna Piva dal 26 luglio 2001 al 30 settembre 2008,  
Patrizio Cuccioletta dal 1° ottobre 2008 al 31 ottobre 2011;  
Ciriaco D'Alessio dal 1° novembre 2008 al 30 Aprile 2013.

Dal 2014 hanno svolto la funzione presidenziale i seguenti provveditori Interregionali per le Opere Pubbliche del Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia:

Roberto Daniele dal 2013 al 2016;  
Roberto Linetti dal 2016 al 2019;  
Cinzia Zincone dal 2019 al 2021;  
Fabio Riva dal 2021 pro tempore.

\* \* \*

Quando – nel 2000 – assunsi la responsabilità del Ministero dei lavori pubblici, il Magistrato alle acque era considerato una delle più importanti strutture esterne del mio Ministero.

Ad esso infatti erano stati via via affidati i seguenti compiti:

- A) provvedere al “buon governo delle acque pubbliche”. Detta originaria competenza era stata specificata con la legge n. 366 del 1963. In particolare la disposizione dell’art. 4 della suddetta legge attribuiva all’Amministrazione Statale “la sorveglianza sull’intera laguna e la disciplina di tutto quanto abbia attinenza con il mantenimento del regime lagunare”;
- B) organizzare la navigazione nella laguna di Venezia e realizzare le opere necessarie al mantenimento dei canali di navigazione, esclusi i canali marittimi;
- C) rilasciare la concessione per l’immissione di acque dolci in laguna;
- D) rilasciare nullaosta per la realizzazione, da parte di terzi, di opere che possano modificare in senso non sostanziale il perimetro della laguna;
- E) rilasciare concessione per lo scarico di acque industriali in laguna e nei canali di navigazione marittima;
- F) rilasciare autorizzazioni per l’esecuzione di opere, arginature, chiaviche fatte in fregio o all’interno del perimetro lagunare. In tale quadro regolamentare le derivazioni di acqua marittima;
- G) autorizzare il prelievo di sabbia, fango e altre materie dall’area lagunare;
- H) realizzare apposite sacche per il deposito di materiali di rifiuto;
- I) accertare e verificare la qualità delle acque affluenti in laguna;
- J) espletare compiti di polizia lagunare;  
La legislazione speciale per Venezia (in particolare

le leggi 171 del 1973 e 798 del 1984) aveva confermato i compiti del Magistrato.

\* \* \*

Nonostante le ripetute conferme dei suoi compiti, l'immagine del Magistrato, a partire dagli anni Sessanta, si era offuscata, in coincidenza con la grande concessione al Consorzio Venezia Nuova. La presenza dell'Istituto era passata in secondo piano: da organo tecnico di 'prima linea' era diventato organo burocratico. Ciò ovviamente era derivato anche dalla 'perdita', avvenuta nel 1989, del suo Ufficio Idrografico, passato ad altra Amministrazione.

L'ultimo atto di grande rilevanza, portato a termine direttamente dal Magistrato alle acque, era stata la formulazione della nuova conterminazione lagunare, cioè la definizione dei confini della laguna, così come stabiliti a suo tempo dalla Repubblica Serenissima. Tale definizione rappresentava infatti un punto di partenza, una base di riferimento, in quel difficile contesto.

\* \* \*

È difficile capire e quindi spiegare 'come e quando' questo ente pubblico fondamentale, che fin dai tempi della Repubblica Serenissima aveva avuto funzioni cruciali in materia di salvaguardia di Venezia e della sua laguna, sia stato letteralmente risucchiato dal vortice legato ai lavori del MOSE, che vide coinvolti tutti i suoi principali esponenti.

La sua conseguente debolezza permise al Governo di allora di sopprimerlo, con la giustificazione assurda della necessità di una gestione unitaria delle competenze ad esso affidate.

\* \* \*

Quando, nell'aprile del 2000 assunsi la responsabilità ministeriale, ero convinto che la persona divenuta due anni prima, Presidente del Magistrato fosse un funzio-

nario di prim'ordine, data la delicatezza dei compiti che avrebbe dovuto affrontare.

Ma la mia convinzione si dimostrò ben presto troppo fiduciosa: si trattava infatti di Patrizio Cuccioletta.

**b) *Il Comitato ex articolo 4 della legge del 29 novembre 1984, n. 798 (Comitatone)***

Nacque dalla seconda legge speciale per Venezia, la legge del 29 novembre 1984, n. 798, che, nel suo articolo 4, così testualmente recita:

- 1) “È istituito un Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna costituito dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro delle infrastrutture, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dell'università e della ricerca, dal Presidente della giunta regionale del Veneto, dal Sindaco della Città metropolitana di Venezia, ove diverso, dal Sindaco di Venezia (*dal Sindaco di Chioggia e dal Sindaco di Cavallino Treporti*) o loro delegati, nonché da due rappresentanti dei comuni di Codevigo, Campagna, Lupia, Mira, Quarto D'Altino, Iesolo e Musile di Piave, designati dai sindaci con voto limitato.
- 2) Segretario del Comitato è il Presidente dell'Autorità per la Laguna di Venezia, che assicura, altresì, la funzione di segreteria del Comitato stesso.
- 3) Al Comitato sono demandati l'indirizzo, il coordinamento e il controllo per l'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge. Esso approva il piano degli interventi nell'ambito della Laguna di Venezia e decide sulla ripartizione delle risorse stanziare per la loro attuazione.
- 4) Il Comitato trasmette al Parlamento, entro il 30 set-

tembre di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione degli interventi.

- 5) Il Comitato provvede all'approvazione di apposito regolamento, volto a disciplinare i propri aspetti organizzativi e nel quale siano altresì stabilite modalità e frequenza con le quali esso si riunisce, nonché le modalità di votazione dei suoi componenti.”

Da questa origine, il Comitato fu definito negli atti ufficiali “ex articolo 4 della legge del 29 novembre 1984, n. 798”.

L'ampliamento della parola Comitato è dovuto al continuo aumento dei suoi poteri e all'eccezionale numero dei suoi membri. Questo Comitato è tuttora vigente.

\* \* \*

Le origini del Comitato erano essenzialmente politico-amministrative (come dimostra la sua composizione) ma, via via, esso assunse un carattere più politico che amministrativo, come organo di coordinamento, dotato di una apposita struttura tecnica servente (il Magistrato alle acque). Il Comitato stesso, nella prima metà degli anni Novanta pervenne all'approvazione di un Piano generale, costituito, per la prima volta, da un insieme coordinato d'interventi multidirezionali.

Il Comitato in quegli anni si consolidò quale sede di decisioni politico-amministrative, di indirizzi di alto livello; mentre al Magistrato alle acque fu progressivamente attribuita la funzione tecnica servente di confronto di programmi e progetti delle diverse amministrazioni (statali e autonome) aventi comunque incidenza sull'assetto e sugli equilibri dell'area lagunare.

L'obiettivo era di rafforzare il Comitato per attribuirgli un ruolo interistituzionale, quale forma possibile di governo della laguna, tanto più che a livello regionale erano falliti tutti i tentativi di costituire giuridicamente un'area metropolitana.

A me – che osservavo con interesse la evoluzione dei



compiti del Comitato – apparve quasi naturale che la formula usata fosse quella normale di un gruppo privato, a carattere industriale o finanziario: assemblea dei soci, consiglio di amministrazione, comitato esecutivo.

Non ebbi, peraltro, mai la possibilità di comprendere fino in fondo quali erano – legalmente e operativamente – i poteri finali reali: quelli del Presidente del Comitato? quelli del Presidente del Magistrato alle acque? quelli del Presidente del Consorzio Venezia Nuova?

Ma cresceva la mia sensazione che si tentasse di considerare fuori dalla cosiddetta “catena di comando” il Presidente del Consiglio e il Ministro dei lavori pubblici (entrambi considerati “politici”).

Anche perché, ad un certo momento, saremmo entrambi scaduti, al contrario dei burocrati, che non scadevano mai.

\* \* \*

Lo stesso Feliciano Benvenuti, uno dei più illustri esponenti della cultura veneziana, pur registrando positivamente le novità istituzionali, aveva rilevato che esse erano contraddette da un duplice ordine di fattori:

- da un lato la riproposizione di un modello di pianificazione urbanistica totalizzante (il progetto del nuovo Piano regolatore di Venezia) che intendeva fotografare e disciplinare minutamente la città e che rischiava di pregiudicarne la vitalità;
- dall'altro l'incapacità dei pubblici poteri di adottare scelte coraggiose a fronte dei problemi più drammatici, come quelli delle acque alte che periodicamente sommergeranno la città stessa.

\* \* \*

Ecco la contraddizione in cui cadde quella parte di Venezia che non voleva confondersi con il falso dirigismo di una imprenditoria privata il cui solo obiettivo era il guadagno.

Essa sentiva il bisogno della esistenza di un interesse

collettivo pubblico. Ma negli esponenti di quell'interesse pubblico, essa non aveva più fiducia (il che non era accaduto né a Milano né a Torino).

Nacque così un ennesimo compromesso: il Comitato.

## 8. La società per azioni creata da privati per sostituire gli organismi pubblici: il Consorzio Venezia Nuova

### *Premessa*

La legge del 1984, n. 798, all'art. 3 aveva concesso al Ministero dei lavori pubblici l'autorizzazione a "*procedere, mediante ricorso ad una concessione da accordarsi in forma unitaria a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti, a società, imprese di costruzione e loro consorzi, ritenute idonee dal punto di vista imprenditoriale e tecnico-scientifico*".

Il Ministero dei lavori pubblici (prima del mio arrivo) interpretò la volontà del legislatore nel senso più ampio, concedendo a sua volta ad una impresa privata, il Consorzio Venezia Nuova, tutti i poteri per la salvaguardia di Venezia: gli studi, la progettazione e la esecuzione dei lavori.

Venne così creato, a Venezia, un monopolio privato, che durerà pressoché ininterrottamente, per molti anni.

Vinse la "politica del fare" proclamò Gianni De Michelis, mentre una ammissione amara si sentì, non solo a Venezia: "il Consorzio è più forte dello Stato".

\* \* \*

Il Consorzio fu costituito nel 1982 da quattro imprese italiane private: Italstrade, Condotte d'Acqua, Fincosit e Mazzi. Poco tempo dopo le società ottennero la concessione da parte del Magistrato alle acque. Successivamente nel Consorzio entrarono nuove imprese: Mantelli

Estero, Consorzio Costruttori Veneti, Consorzio Veneto Cooperativo, Consorzio Grandi Restauri Veneziani, Italmipresit, Girola e Lodigiani (poi riunitesi in Impregilo).

I suoi esponenti furono:

*Dal 1986 al 1995*

Presidente – Luigi Zanda ideatore del Consorzio e attivatore del Progetto MOSE, sulla base del “Progettone”

*Dal 1995 al 2000*

Presidente – Franco Carraro

*Dal 2000 al 2005*

Presidente – Paolo Savona

Direttore Generale – Giovanni Mazzacurati

*Dal 2005 al 2013*

Presidente – Giovanni Mazzacurati

Direttore Generale – Giovanni Mazzacurati

*Dal 2013 al 2014*

Presidente – Mauro Fabris

Direttore Generale – Hermes Redi

\* \* \*

Nel *settembre del 2000* avevo chiesto al Consigliere di Stato Pier Maria Piacentini, consulente personale del Ministro, una relazione sui rapporti tra il Ministero dei lavori pubblici e il Consorzio Venezia Nuova, che egli intitolò “Disciplina dei rapporti del Ministero dei lavori pubblici con il Consorzio Venezia Nuova”. I lettori la troveranno nelle Appendici di questo libro.

\* \* \*

Le altre attività del Consorzio, prima che iniziassero i lavori del MOSE nel 2000 sono stati sugli emarginamenti lagunari (irrobustimento del sistema delle difese del Lido e di Malamocco), la ricreazione di alcune barene, l’innalzamento di tutte le rive di Venezia fino alla quota di un metro e dieci centimetri.

### *Le convenzioni*

Il rapporto tra lo Stato e il Consorzio Venezia Nuova era regolato da convenzioni (contratti stipulati con l'Amministrazione concedente, che comprendevano tutti gli interventi da eseguire per l'attuazione della legge 798).

Come soggetto attuatore delle attività per la salvaguardia di Venezia e della laguna di competenza dello Stato, il Consorzio operava attraverso lo strumento delle convenzioni.

Gli stretti rapporti tra il Consorzio e il Magistrato alle acque durarono pressoché ininterrottamente dalla creazione del Consorzio alla sua fine.

Nel dicembre 1982 e, successivamente, nel febbraio 1984, il Consorzio aveva stipulato con il Magistrato due convenzioni per l'esecuzione di un primo nucleo di attività di studio, sperimentazione e modellistica inerente agli interventi per la realizzazione delle opere di salvaguardia della Laguna di competenza dello Stato. Ma la convenzione del 12 luglio 1985, n. 6479 è il primo degli atti che regoleranno i rapporti tra Consorzio e Magistrato alle acque.

Sulla coincidenza di alcune date, molti ricercatori si sono chiesti in forza di quali miracoli un'impresa creata nel 1982, al termine dello stesso anno (dicembre 1982) potesse ricevere dallo Stato, attraverso il Magistrato alle acque, un incarico non di secondaria importanza e di sicuri guadagni.

### *La convenzione generale 7191 del 1991*

Dopo anni di incertezze, di incarichi temporanei, di impegni verbali, si arrivò ad una vera e propria convenzione generale tra lo Stato, attraverso il Magistrato alle acque, e il Consorzio. Tale convenzione, che assunse il numero 7191, rappresentò un quadro di riferimento per la disciplina del rapporto tra Magistrato e Consorzio. In

quella convenzione venne anche definito un Piano Generale degli Interventi, articolato secondo linee d'azione distinte ma in reciproca relazione: difesa dalle acque alte e difesa ambientale.

Debbo riconoscere che rimasi impressionato, rileggendo quella convenzione generale, nel constatare che certi principi, in essa contenuti, erano coerenti con le mie idee, prima ancora che io potessi applicarli diventando Ministro.

Ma quella convenzione generale costituì anche un alibi prezioso per gli affari illeciti della lobby.

\* \* \*

Ma questo alibi non fu sufficiente a coprire tutti i reati commessi: *il Consorzio Venezia Nuova fu commissariato il 18 dicembre 2014 con provvedimento della Prefettura di Roma, ai sensi dell'art. 32, comma 1 del decreto legge 90 del 24 giugno 2014 e su suggerimento dell'Autorità Nazionale anticorruzione.*

Con la stessa procedura, vennero nominati tre amministratori straordinari: Giuseppe Fiengo, Luigi Magistro e Francesco Ossola.

Il loro mandato è terminato il 13 maggio 2017.

\* \* \*

Erano passati trentadue anni dalla creazione del Consorzio e un dubbio viene spontaneo. Ma perché fu creato? Le risposte sono varie, ma corrispondono ai vari giudizi su quel periodo:

- a) perché il Consorzio avrebbe dimostrato che una impresa privata poteva raggiungere dei risultati che l'autorità pubblica non avrebbe mai raggiunto, e ciò corrispondeva agli interessi delle aziende consorziate; perché c'era, in alcune delle loro esperienze, la presunzione di dimostrare che si poteva fare meglio a Venezia – anche nel campo delle attività illecite – che a Milano e a Torino.

- b) ma soprattutto perché i suoi fondatori (tutte imprese edili private) erano certi che con la collaborazione di burocrati e di politici corrotti, si potevano “fare molti soldi”.





## 9. L'Unione Europea mette in mora l'Italia per incarichi – a trattativa privata – al Consorzio Venezia Nuova

*La risposta del Governo Italiano  
La posizione assunta dal mio Ministero*

Verso la fine del 2000, una serie di indizi significativi mi convinsero che la Commissione dell'Unione Europea stava indagando sul MOSE: in particolare, a Bruxelles, ritenevano che un ente privato cercasse, in ogni modo, di ottenere una posizione privilegiata nell'affidamento dei lavori per la salvaguardia di Venezia. Ne informai subito il Presidente del Consiglio, che condivise la mia preoccupazione. Non vi erano, però, fatti concreti.

Invece, il 22 gennaio 2001, ci giunse la notizia ufficiale: “*La Commissione Europea avvia un procedimento di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana, ai sensi dell’arti. 226 del Trattato Europeo.*”

La infrazione fu subito chiara: per avere affidato vari lavori e relativi servizi riguardanti la salvaguardia di Venezia, ad una impresa privata, il Consorzio Venezia Nuova, a trattativa privata e, quindi, senza alcuna gara.

Il Governo Italiano mobilitò i suoi migliori esperti nella materia e il 21 febbraio 2001 rispose alla Commissione Europea, esponendo dettagliatamente le ragioni del suo operato.

Il 23 aprile 2001, scrissi al Presidente del Consiglio, manifestandogli le perplessità del mio Ministero e mie

personali. Nella lettera ricordavo, fra l'altro, che le leggi nazionali che regolavano la materia degli appalti non consentivano il mantenimento di una concessione esclusiva al Consorzio e che nel far fronte a questa situazione era stata emanata una direttiva che prevedeva che il 40% dei lavori fossero affidati dal Consorzio a terzi, con gare pubbliche.

Lasciai l'incarico ministeriale circa un mese dopo e la questione, per quanto mi riguardava, finiva lì.

Debbo peraltro ricordare che in una data imprecisata del 2009, la Direzione generale dell'ambiente della Commissione dell'Unione Europea decise, dopo pressioni del Governo italiano, di chiudere la procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.

\* \* \*

I lettori potranno trovare tra le Appendici di questo libro, un fascicolo contenente:

- la lettera della Commissione Europea del 22 gennaio 2001;
- la risposta del Governo Italiano del 21 febbraio 2001

## 10. Lo scontro sulla Compatibilità Ambientale del MOSE

- a) *Posizione dei Ministeri dell'ambiente e per i beni e le attività culturali*
- b) *Sentenza del T.A.R. del Veneto*
- c) *Decisione definitiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministero dei lavori pubblici*

All'inizio dell'anno 1999 si palesò chiaramente un aspro scontro tra alte autorità dello Stato: da un lato i Ministri dell'ambiente e per i beni e le attività culturali, dall'altro lato il Tribunale amministrativo del Veneto (TAR).

Lo scontro era basato sul fatto che i due Ministri, con decreto del 24 dicembre 1998, avevano espresso *giudizio negativo* sulla compatibilità ambientale del progetto di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto (Lido - Malamocco - Chioggia).

A tale giudizio si era opposto, con sentenza del 14 luglio 2000, n. 1350, il Tar del Veneto, con argomentazioni che l'avvocato generale dello Stato aveva definito "non certo trascurabili".

Ne era nata, negli ambienti interessati di Venezia, una lunga disputa sulla scelta che avrebbe dovuto fare il Consiglio dei Ministri: accogliere la sentenza del Tar o ricorrere in appello contro la medesima.

Anche il mio Ministero fu coinvolto nella alternativa

e ne nacque una approfondita discussione, al termine della quale io scrissi, il 2 ottobre 2000, al Presidente del Consiglio, una lettera ufficiale che così terminava:

*“Questo Ministero ritiene che la decisione dello stesso Tar non debba essere impugnata e che la materia debba essere affrontata nelle idonee sedi di coordinamento amministrativo e politico, anche eventualmente, con una formale deliberazione del Consiglio dei Ministri”*

\* \* \*

I lettori troveranno nelle Appendici di questo libro: la copia ufficiale del decreto interministeriale dei Ministeri dell'ambiente e per i beni e le attività culturali, che porta la data del 24 dicembre 1998, e la copia ufficiale della sentenza del Tar del Veneto del 22 giugno 2000 n. 1350 e depositata il 14 luglio 2000, oltre a una mia lettera, sullo stesso argomento, al Presidente del Consiglio del 16 novembre 2000.

\* \* \*

Fu la mia una decisione né facile, né indolore: *non facile* perché una lettura attenta dei documenti prodotti dai suddetti Ministeri e dal Tar non consentiva certezze assolute; *non indolore* perché essa provocò una spaccatura tra coloro che la consideravano di sinistra o di destra, aspettando da me il contrario di quello che decisi.

Ma fui spinto a quella decisione soprattutto dal dubbio che i sostenitori dei due Ministeri avessero l'intento di impedire con ogni mezzo l'avanzamento dei lavori per il MOSE, il che mi veniva confermato da sollecitazioni che mi provenivano dai dirigenti dei due Ministeri, in dissenso con i loro Ministri.

Anche il mondo culturale era diviso, ma la maggioranza era contraria al MOSE, e quindi contro il Tar.

In estrema sintesi scrissi quella lettera, dopo avere sentito il parere dei miei più stretti collaboratori, per due ragioni:

- *una tecnica*, perché le argomentazioni del Tar mi avevano convinto pienamente
- *una politica*, perché mi sembrava che, se avessimo presentato appello alla decisione del Tar, avremmo perduto molti mesi e, forse, molti anni nella esecuzione dei lavori per la costruzione del MOSE, che tutti i miei interlocutori dichiaravano assolutamente urgenti.



## 11. La corruzione colpisce il MOSE

### I. *Le Premesse*

Secondo due autorevoli studiosi, Giorgio Barbieri e Francesco Giavazzi esistono due tipi di corruzione:

- a) La corruzione contro le regole
- b) La corruzione delle regole stesse

#### a) *La corruzione contro le regole*

È la corruzione (per così dire) più semplice. In ogni attività, in particolare quella economica, vi sono delle regole da rispettare (Leggi, Decreti): chi, dolosamente, in qualsiasi modo, le viola, commette un reato, del quale si occupa la Magistratura penale.

Appartiene al primo caso quanto scoprì la Guardia di Finanza, verificando – per questioni fiscali – una delle aziende che faceva lavori per il MOSE: emissioni di fatture false, destinazione del ricavato ad alcuni conti in banche estere, dai quali venivano successivamente prelevati soldi per corrompere.

#### b) *La corruzione delle regole*

Il secondo tipo di corruzione è il più ambiguo. Nessuna legge viene violata: sono le leggi stesse a essere state corrotte, cioè scritte e approvate per il tornaconto di privati contro l'interesse dello Stato, o per il tornaconto di alcuni privati a svantaggio di altri privati.

Di fronte a questo tipo di corruzione la giustizia non possiede armi. Nel momento in cui la regola corrotta viene applicata, chi la applica non commette alcun reato; i reati semmai sono stati compiuti quando il Parlamento ha approvato quelle leggi, ma sono più difficili da dimostrare e da sanzionare.

Spesso, questo tipo di corruzione è giustificato dalla pressante necessità di accelerare la esecuzione di opere pubbliche, ritenute dalla opinione pubblica necessarie e urgenti. In questi casi una parte della stessa opinione pubblica viene indotta a giustificare i conseguenti comportamenti.

È quella parte dell'opinione pubblica che non si riconosce apertamente in alcuna organizzazione politica, ma che desidera che le cose vengano fatte bene e rapidamente, chiunque le faccia e con qualsiasi sistema lo faccia. (Ricordate la famosa giustificazione di quelli che approvavano il Fascismo perché i treni arrivavano in orario).

## II. *I fatti*

### *La corruzione a Venezia e nel MOSE*

*La città dei Veneti per volere della Divina Provvidenza è fondata sulle acque, circondata dalle acque e protetta dalle acque in luogo di mura: chiunque pertanto oserà arrecare nocimento in qualsiasi modo alle acque pubbliche sia condannato come nemico della Patria e sia punito non meno gravemente di colui che abbia violato le sante mura della Patria. Il diritto di questo Editto sia immutabile e perpetuo.*

Editto di Egnazio,  
seconda metà del XIV secolo

Fu Giorgio Ruffolo, uno dei miei amici più colti, a farmi conoscere l'Editto di Egnazio, "Mettilo in mostra



nel Tuo studio di Ministro, che lo vedano tutti” mi raccomandò.

Lo feci, e fu utile, ma solo parzialmente.

*Nel MOSE: le leggi speciali*

Il 4 novembre 1966 Venezia (come già ricordato) venne colpita dalla più grande alluvione della storia recente.

Lo Stato reagì a questo disastro con le due leggi speciali già citate: la prima Legge Speciale del 16 aprile 1973, n. 171, che attribuì a enti pubblici – Stato, regione Veneto, provincia di Venezia, comuni di Venezia e di Chioggia – il compito di ‘salvaguardare’ la città; e la seconda Legge Speciale del 29 novembre 1984, n. 798, che cambiò radicalmente linea politica: tutti gli enti pubblici vennero tolti di mezzo, per essere sostituiti da un solo ente privato, il Consorzio Venezia Nuova.

\* \* \*

Il disegno, relativo alla seconda Legge Speciale, passò, prima alla Camera e poi al Senato, tra molti dubbi e altrettante perplessità.

*Al riguardo vedasi quanto scritto al capitolo dedicato alle due leggi.*

\* \* \*

La approvazione della seconda Legge Speciale creò così un sistema che istituzionalizzava e legalizzava gli strumenti dell’attività illecita.

Lo stesso Gianni De Michelis, che fu il più deciso e autorevole fautore di questa legge, dovette ammettere, alcuni anni dopo, “*All’inizio degli anni Ottanta il concessionario unico si giustificava per la necessità di compiere una operazione rapida e in qualche modo coordinata. Evidentemente il fatto che ci fosse un Consorzio privato “dominus” di tutte le operazioni e dell’intera vicenda, ha creato una situazione in qualche maniera di cortocircuito*”.

\* \* \*

Emerse, dalle indagini della Magistratura, una società privata: il Consorzio Venezia Nuova, che generò poi un secondo Consorzio, destinato teoricamente al ‘disinquinamento’. Si progettaronò infine – sempre con un accordo tra la maggioranza del PSI e la maggioranza della DC- altri Consorzi per altre teoriche attività, tutte dirette dall’abilissimo Piergiorgio Baita.

Quando i due Consorzi litigarono, il governo italiano – bontà sua – destinò 4,5 milioni di euro per creare il loro coordinamento.

In questo quadro, alcuni esponenti politici ebbero una reazione di sdegno: ricordo le parole durissime di Beniamino Andreatta, “*I partiti o i politici che si stracciano le vesti e si scagliano contro questi tagli (alle risorse pubbliche dedicate alle infrastrutture) si preoccupano solo delle loro tangenti*”, di Riccardo Lombardi e di Enrico Berlinguer, che anche dai fatti di Venezia trasse ragioni per la sua famosa “questione morale”.

\* \* \*

*Sul Consorzio Venezia Nuova i lettori hanno già trovato una descrizione precisa nel capitolo ad esso dedicato.*

La Magistratura Veneziana, da questi molto autorevoli – anche se non numerosi – esempi, ebbe coraggio e nuova forza. Ne sono prova la guerra inflessibile che fece alle lobby e i cinquanta arresti che ne seguirono.

Ma questa è una guerra che non finì e, forse, non finirà mai.

a) *I principali responsabili della creazione della lobby veneta e delle sue attività illecite*

Piergiorgio Baita

Leggere “della vita e delle opere” del signor Piergiorgio Baita, esercente l’attività edile del Veneto, è interes-

sante: proprio per questo l'ho inserito tra i maggiori responsabili della tangentopoli veneziana.

Nelle biografie ufficiali egli è noto come Presidente o Amministratore Delegato dell'impresa Mantovani (che a sua volta ha patteggiato una pena pecuniaria di 118 mila euro e una confisca di ulteriori 109mila euro, mentre le altre consorziate complessivamente dovettero patteggiare per circa 400mila euro tra multe e confische). Ma la società Mantovani era qualcosa di più: era la più importante delle società private del settore, che rappresentava nelle trattative tra i soci della lobby.

Scrivono Giorgio Barbieri e Francesco Giavazzi, in un libro prezioso: *“Baita diventa, in quindici anni, uno dei manager più potenti, del mondo delle costruzioni e ciò per intelligenza, lungimiranza e rapporti politici. In pochi anni Baita e il suo socio Chiarotto mettono in piedi un impero economico che arriva a puntare ad un miliardo di euro di ricavi. Non solo: negli stessi anni, la sua azienda, acquista quote del Consorzio Venezia Nuova per divenirne il socio forte. Infine egli diventa un groviglio di incarichi, tutti legati ad appalti milionari, quasi tutti illegali, per la realizzazione di opere pubbliche; entra nel consiglio di amministrazione di dodici società nella provincia di Padova e di ventidue società nella provincia di Venezia”*.

Mentre pensavo a questi dati, mi riponevo il problema di fondo: chi dirigeva tutto questo complesso di operazioni? Chi decise la creazione del Consorzio Venezia Nuova, due anni prima che fosse promulgata, nel 1984, la legge che apriva le porte ai privati, e di darne la direzione a Giovanni Mazzacurati?

Sulla base di quali informazioni e di quali assicurazioni Baita creò quella società e invitò alcune imprese a investire somme ingenti, proprio mentre la legge ancora vigente consentiva solo a organismi pubblici di occuparsi della salvaguardia di Venezia?

Piergiorgio Baita mise a verbale, nel corso di un interrogatorio, questa dichiarazione: *“Io so che alla Corte dei Conti venivano erogate somme per ogni atto”*.

È questo forse il momento di maggiore potere della lobby, quando i suoi tentacoli si estesero fino alla Corte dei Conti.

Agli arresti, infatti, finì anche Vittorio Giuseppone, già Magistrato della Sezione di Controllo della Corte dei Conti di Venezia, poi trasferito alla Sezione Centrale di Controllo di Roma. I Magistrati di Venezia lo accusarono di avere ricevuto uno stipendio annuale dal Consorzio Venezia Nuova.

Nessuno però uscì dal pantano meglio di lui, trovando un accordo con la Procura di Venezia e patteggiando una pena di ventidue mesi, dopo solo quattro mesi effettivi di carcere.

Sembra incredibile, ma Baita, dopo aver spiegato ai magistrati il meccanismo delle gare d'appalto in Veneto, venne assolto nel 1995 "per non aver commesso il fatto". Pronto per iniziare la sua seconda vita professionale, sempre all'ombra del MOSE e dei soldi garantiti dalla Legge Speciale per Venezia del 1984.

Dopo avere letto tutto quello che è stato scritto su di lui, mi sono convinto che il vero stratega della tangentopoli veneziana sia stato Piergiorgio Baita.

\* \* \*

A corredo del suo ritratto, inserisco in questo libro, un fatto che rivela la singolarità del personaggio. Nel 2016 Piergiorgio Baita ha pubblicato, per Einaudi, un libro dal titolo 'Corruzione', nel quale scrive, tra l'altro: *"in Italia non c'è appalto senza tangente. La cronaca dice: siamo un Paese irrimediabilmente corrotto. Ma in che modo l'illecito entra ogni giorno nella nostra vita? E soprattutto come possiamo cambiare le cose? Per rispondere il punto di partenza è provare a studiare le dinamiche corruttive nelle grandi opere. Ne emerge un modello di conoscenza che può essere applicato in ogni settore, per scoprire come ormai la corruzione assai difficilmente passa dalla 'bustarella', lo scambio si consuma su altri tavoli: incarichi, consulenze, nomine"*.

\* \* \*

Patrizio Cuccioletta

Di fronte ad avventurieri di razza quali Baita e soci, Patrizio Cuccioletta appare come un personaggio minore del generone “romano”, con famiglia numerosa da mantenere e sistemare (un fratello e una figlia), una pensione (molto alta) da garantire, un appartamento di proprietà dello Stato sul Canal Grande da utilizzare nel corso delle faticose trasferte da Roma, le sue grandi cene con amici.

All'inizio del mese di maggio 2001, quando, dopo vari tentativi di incontrarlo, ero riuscito a conoscere il Presidente del Magistrato alle acque di Venezia, lo pregai di farmi avere un appunto sintetico sui suoi compiti e sulle sue realizzazioni, nel periodo di tempo nel quale occupava quella carica. Dopo circa un mese egli mi fece avere non un appunto sintetico, ma un libro vero e proprio di circa sessanta pagine.

Ebbi subito l'impressione negativa sul numero sproorzionato delle pagine, perché sapevo, per lunga esperienza, che il dilungarsi con varie e diverse divagazioni, era normalmente il metodo usato da chi non voleva impegnarsi in risposte precise.

L'autore di quel fascicolo era l'autorità più alta di Venezia (solo dopo il Doge) fin da quando, il 19 maggio 1505, fu creato quello che allora si chiamava Collegio alle Acque e quella carica era ricoperta da persona scelta dalla massima autorità di Venezia, il Consiglio dei Dieci.

Non è chiaro cosa avesse in comune Cuccioletta con figure di questo spessore, ma il mondo cambia rapidamente ed io pensai che la mia diffidenza nascesse dall'essere stato abituato nella Società Olivetti alla scelta di professionisti e di consulenti di alto rango culturale.

\* \* \*

Purtroppo la prova che diede l'ingegnere Cuccioletta nell'incarico successivo, quello di riordinare i canali

sull'isola di Torcello, confermò i dubbi che avevo inizialmente avuto su di lui.

\* \* \*

Cominciai a pensare in quel momento che sarebbe stato molto opportuno, non solo per i veneziani, ma per l'opinione pubblica italiana, creare un libro che raccontasse la lunga storia del Magistrato alle acque.

Ne parlai con il Rettore dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, il professore Marino Folin, e scegliemmo insieme le persone idonee a scrivere quel libro - già ricordato nella premessa al capitolo dedicato al Magistrato alle acque - che fu così affidato a Antonio Rusconi e Pasquale Ventrice e che, uscito nei mesi successivi, presentai io stesso.

\* \* \*

Ma di che cosa si occupò Cuccioletta, dal momento che del suo incarico ufficiale si occupavano i suoi controllori? Di altri incarichi naturalmente retribuiti, sempre rimanendo nel suo ufficio sul Canal Grande. Conosceva e incontrava, discuteva dell'appalto presso la Scuola dei Marescialli di Firenze, degli intrecci d'affari per il G8 alla Maddalena, del Salaria Sport Village di Roma, della vicenda Astaldi, una vicenda relativa a varie operazioni, sempre d'accordo con Angelo Balducci, ex numero due della Protezione Civile, anch'egli incriminato. Tutto questo mentre teoricamente lavorava per lo Stato.

Perché si rivolgevano a lui? Perché era un uomo delle istituzioni che con Venezia ha avuto sì un rapporto particolare, essendo stato Magistrato alle acque e Provveditore regionale delle opere pubbliche del Veneto dal 1999 al 2001 per poi tornarci il primo ottobre del 2008, ma che a Roma aveva conservato molti amici.

In un'occasione, qualcuno chiese a Cuccioletta se era disponibile a ricoprire l'incarico di rappresentante dell'amministrazione nella commissione per dirimere

bonariamente una questione delicata, Cuccioletta accettò con riserva: “Va bene ... basta che pagano...” precisò.

Ma si avvertiva, nelle intercettazioni dei Carabinieri, la sensazione che questa confusione volgesse al termine.

\* \* \*

Quando venne convocato dalla Procura della Repubblica parlò subito, di tutti e di tutto, ma soprattutto dei suoi rapporti con Mazzacurati.

*“Mazzacurati mi disse che mi avrebbe dato una somma di circa 200 mila euro all'anno (gli inquirenti gliene contestano 400.000) e che alla fine del mio mandato (di Patrizio Cuccioletta) mi avrebbe versato anche un riconoscimento finale ammonante ad alcuni milioni di euro”.*

*“Io imbarazzato accettai quanto mi fu promesso e sin da subito iniziai a ricevere un paio di consegne di denaro all'anno effettuate dai suoi più stretti collaboratori.”* Arrivò il giorno del collocamento a riposo di Cuccioletta e fu una scelta decisamente felice. *“Dopo il mio pensionamento”* confessò sempre lo stesso Cuccioletta *“ricevetti su un conto estero l'accreditamento di somme per quasi 500 mila euro. Rappresentava il riconoscimento finale promesso da Mazzacurati”* e *“Ammetto di aver ricevuto altri favori quali il pagamento di cene, di vacanze e di aver sollecitato a Mazzacurati incarichi a mio fratello Paolo e l'assunzione di mia figlia”.*

Cuccioletta, in cambio, non alzava mai un dito di fronte alle scelte del “Presidentissimo”, il quale aveva anche piazzato i suoi uomini negli uffici del Magistrato. *“Corrisponde al vero, all'interno lavoravano dipendenti del Consorzio Venezia Nuova”* confermò nuovamente Cuccioletta.

Si era creata così una situazione nella quale chi doveva controllare collaborava con chi doveva essere controllato.

E ancora: *“Ammetto che i collaudatori del MOSE erano stati quasi sempre scelti da Mazzacurati: in apparenza le nomine le facevo io ma su sua indicazione e pressione”.*

Patrizio Cuccioletta, presidente del Magistrato alle

acque di Venezia, con questa confessione tornò a casa e cercò un accordo con la giustizia.

Intanto il Presidente del Consiglio dei Ministri, l'intero Consiglio e il Presidente della Repubblica concordarono unanimemente sulla mia proposta: il che comportò che il signor Cuccioletta fosse trasferito da Venezia a Reggio Calabria.

\* \* \*

Le conseguenze penali furono di competenza della Magistratura Penale.

\* \* \*

Quando vent'anni dopo chiesi ad un attuale dirigente di cognome Cuccioletta se fossero per caso parenti del vecchio Cuccioletta, sentii rispondermi "Certamente. È il fratello di mio padre".

Giancarlo Galan

Il signor Giancarlo Galan – ex Presidente della Regione Veneto, ex Ministro delle Politiche Agricole, ex Ministro per i beni e le attività culturali – è, tra gli esponenti della tangentopoli veneziana, quello per il quale non nutro astio (che sarebbe impossibile anche perché non credo di averlo mai incontrato), ma semplicemente un totale disprezzo, perché egli faceva quello che faceva, mentre lo Stato gli attribuiva importanti cariche e anche perché non sono state mai chiare le ragioni per le quali la cricca del MOSE gli aveva concesso per alcuni anni, come gratifica, un milione di euro l'anno. Ma anche al di fuori del MOSE egli continuò i suoi traffici illeciti a conclusione di uno dei quali affermò testualmente: "mi sento appagato, la mia soddisfazione è indescrivibile, è di un livello sublime". Parole che danno l'idea di un esaltato o, comunque, di una persona 'non in grado di intendere e volere'.

\* \* \*



Ma tutti i nodi, prima o poi, vengono al pettine.

Il 4 giugno 2014 la Procura della Repubblica di Venezia chiese alla Camera dei Deputati la autorizzazione a procedere al suo arresto, per reati di corruzione, concussione e riciclaggio, per i quali aveva percepito una gratifica di un milione di euro l'anno, oltre a una serie di tangenti per operazioni commerciali nel sud-est asiatico.

Il 22 luglio 2014 la Camera dei Deputati accolse la richiesta e decise il suo arresto.

Nell'ottobre 2014 egli patteggiò la pena di due anni di carcere e restituì due milioni e mezzo di euro, a fronte di un maltolto calcolato di oltre quindici milioni di euro.

Il 27 aprile 2016 la Camera dei Deputati, con una decisione unica nella storia della Repubblica, dichiarò Gianfranco Galan decaduto da Deputato.

I parlamentari, al di là di ogni divisione di partito, dovevano avere ben chiaro chi fosse Galan: la sua decadenza fu votata da 338 parlamentari ed ebbe soltanto 40 contrari e 7 astenuti. Il che vuol dire che pressoché unanime era l'inevitabilità della sua cacciata dalla Camera.

Il 28 febbraio 2017, il signor Galan venne, inoltre, condannato in primo grado dalla Corte dei Conti ad un risarcimento per danni allo Stato pari a 5,8 milioni di euro, per le vicende legate al MOSE.

\* \* \*

Sarebbe il caso di dire 'giustizia è stata fatta', ma non è così, perché ancora oggi il signor Galan vive tranquillamente nella sua famosa villa sui colli veneti.

\* \* \*

Giovanni Mazzacurati

Quando arrivai al Ministero non lo conoscevo personalmente.

Avevo appreso però, leggendo la storia del Consorzio Venezia Nuova, che il verbale del primo Consiglio Direttivo della società indicava la presenza, tra gli altri, del "consigliere" ingegnere Giovanni Mazzacurati. Lo stesso

Consiglio Direttivo gli attribuiva “particolari poteri di firma e di rappresentanza”.

Tramite il Ministero avevo appreso che egli era laureato in ingegneria idraulica all’Università di Padova ed era divenuto prima dirigente e poi direttore generale del gruppo Furlanis, dal quale era passato al Consorzio. Molto legato alla Chiesa, era stato sempre protetto dal Patriarca di Venezia Angelo Scola (divenuto poi Cardinale di Milano) che lo aveva introdotto a Gianni Letta, braccio destro, allora e anche ora, di Silvio Berlusconi.

Quando arrivai al Ministero egli aveva già fatto, nel Consorzio, una carriera rapida, fino a giungerne alla direzione generale. Non ricordo particolari ragioni di scontri, se non un episodio, sgradevole, che, forse, avrebbe dovuto mettermi in guardia: nel febbraio del 2001 scoprii che egli, senza informarmi, attribuiva incarichi esterni, ovviamente retribuiti, a dirigenti del mio Ministero. Gli scrissi, al riguardo, un invito amichevole ma preciso, al quale egli non rispose. Ma episodi del genere non si ripeterono.

Il lettore troverà qui di seguito una copia del suddetto invito.



*Al Ministro dei Lavori Pubblici*

Roma 23 febbraio 2001

prot. 5359/01/s.p.

Caro Ingegnere,

ho notato che il Consorzio Venezia Nuova, attribuisce direttamente incarichi di collaudo a dirigenti del Ministero.

Mentre mi rallegro per la stima che il Consorzio stesso dimostra nei confronti dei miei collaboratori, non Le nascondo che la diretta attribuzione degli incarichi a taluni dei medesimi potrebbe creare incomprensioni che vorrei evitare.

Le sarei grato, quindi, se e quando il Consorzio ritenesse di attribuire altri incarichi a dirigenti del Ministero, Lei avesse la cortesia di informarmi preventivamente.

Sono certo che Lei comprende la ragione di questa lettera che ha e vuole avere un tono assolutamente amichevole.

La ringrazio fin da ora e la prego di gradire i più cordiali saluti.

*A gent. con l'invio  
L. Nesi*

*L. Nesi*  
(Nerio Nesi)

~~~~~

Ingegnere Giovanni Mazzacurati
Direttore Generale
Consorzio Venezia Nuova
VENEZIA

D269

Ho un secondo ricordo di lui quando, qualche mese dopo, si aprì tra il mio Ministero e il Consorzio una dura competizione sulla attribuzione dei cosiddetti ribassi d'asta. Egli intervenne per cercare un compromesso: si veda, al riguardo, il capitolo dedicato a questo argomento.

In conclusione, non vi è dubbio che il Consorzio Venezia Nuova sia stato il suo regno assoluto: dal 1983 Direttore Generale; Presidente e Direttore Generale dal 2005 al 2013. Vale a dire per trent'anni consecutivi.

Ma chi era realmente Giovanni Mazzacurati?

È molto difficile descrivere senza pregiudizi, ma basandosi solo su documenti e fatti, il personaggio. Per come l'ho conosciuto, egli suscita in me pensieri e reazioni di segno opposto: un avventuriero? Certamente un corruttore di persone compiacenti. Debbo però testimoniare che io non ho mai ricevuto da lui né dai suoi collaboratori, offerte di instaurare rapporti di collaborazione.

Può darsi che qualcuno gli abbia ricordato le parole che mi disse il Presidente Ciampi: *“È un Ministero molto delicato: per questo abbiamo scelto lei”*.

È anche ipotizzabile che egli ritenesse di stare svolgendo una missione: salvare Venezia e che ritenesse giusto farlo utilizzando tutti i mezzi di cui poteva disporre: leciti ed illeciti.

È significativa a questo proposito, la risposta che diede ad una persona che gli aveva chiesto spiegazioni sui suoi metodi: ‘perché mi fa questa domanda? Non ricorda la possibilità della fine di Venezia?’

In realtà, purtroppo, egli pensava non solo a evitare la fine di Venezia, ma soprattutto ad evitare la propria fine, che avvenne nel mese di giugno del 2013, quando, presentate le sue dimissioni da Presidente del Consorzio, lasciò l'Italia per trasferirsi negli Stati Uniti d'America e ottenne dal Consorzio una liquidazione di 7 milioni di euro (circa 15 miliardi di lire).

* * *

Molti, a Venezia, suppongono che, se fosse stata chiesta, gli Stati Uniti non avrebbero concesso la estradizione, ma altri ritengono che tale estradizione il Governo italiano non l'avrebbe mai chiesta. Perché?

Morì in California il 24 settembre 2019.

b) *Le operazioni illecite più utilizzate dalla attività della lobby veneta: appalti e subappalti*

Via via che aumentava la mia conoscenza del complesso sistema burocratico del Ministero, cresceva quasi contemporaneamente il mio desiderio di capire il funzionamento del sistema degli appalti pubblici; ma cresceva anche una mia istintiva diffidenza verso il sistema stesso e, di riflesso, sul sistema dei subappalti, del quale avevo già sentito parlare, in termini spregiativi, per l'Italia Meridionale.

Cominciamo dall'appalto. Veniamo innanzitutto alla definizione ufficiale.

L'appalto è il contratto con cui una parte (appaltatore) assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, l'obbligazione di compiere in favore di un'altra (committente o appaltante) un'opera o un servizio.

In questi casi l'appaltatore, che solitamente è un imprenditore, è tenuto a organizzare i mezzi e a svolgere ogni attività necessaria alla realizzazione dell'opera dedotta in contratto, secondo le modalità pattuite e 'a regola d'arte'.

Un contratto di appalto può essere stipulato da un soggetto pubblico con un soggetto privato, o con un altro soggetto pubblico, in seguito ad una procedura di affidamento prevista dalla legge (gara ad evidenza pubblica, affidamento diretto, affidamento in-house) e in tal caso si parla di appalto pubblico, oppure può essere stipulato tra soggetti privati.

Le gare d'appalto italiane, pubbliche e private, sono sostanzialmente di due tipi: quelle assegnate tramite aste 'al prezzo più basso' e quelle assegnate tramite aste nelle quali viene scelta l'offerta economicamente più vantaggiosa. Negli anni della mia esperienza ministeriale la Amministrazione Pubblica aveva ampia discrezionalità nella scelta del genere di gara.

Normalmente le offerte vincenti erano selezionate tra quelle più economicamente vantaggiose. Era questa, teoricamente, la decisione più corretta, ma era anche quella più permeabile dalla corruzione.

Si aggiunse allora l'obbligo di sottoporre tutti i progetti ricevuti dalla Amministrazione ad una preselezione, attraverso la quale si escludevano le imprese che sembravano non garantire un lavoro soddisfacente.

La preselezione aveva due limiti: il primo che esigeva che l'Amministrazione disponesse di personale esperto su ogni aspetto tecnico e giuridico del problema; il secondo che questa procedura conteneva un forte rischio di corruzione, perché i funzionari addetti alla scelta potevano usare la preselezione per estromettere, a loro semplice giudizio, le imprese che non si erano rese disponibili ad accordi di qualsiasi genere.

In sostanza queste gare potevano diventare (e divennero in molti casi) una specie di lotteria dove il prezzo al quale l'appalto veniva assegnato era facilmente manipolabile.

* * *

Infine sorse il problema di come evitare l'assegnazione dell'appalto a imprese legate, direttamente o indirettamente, alla criminalità organizzata, che riusciva con i propri metodi a competere sul prezzo.

* * *

Veniamo ora al subappalto. La sua definizione ufficiale è la seguente.

Il subappalto è un contratto derivato dall'originario

contratto di appalto, con il quale l'appaltatore affida ad un terzo l'esecuzione dell'opera o del servizio, a lui direttamente ordinata dal committente.

Come contratto accessorio, dunque, il subappalto trae origine dal contratto principale e esiste validamente solo in presenza del consenso espresso dal committente alla delega.

La particolare fisionomia e tipologia dell'appalto richiede che alla base del rapporto principale vi sia la fiducia reciproca tra committente e appaltatore. Da una parte la decisione di affidare i lavori ad un determinato soggetto è certamente motivata dalla valutazione positiva delle sue capacità professionali e dell'organizzazione di cui può disporre. Allo stesso tempo, per accettare l'incarico, l'appaltatore avrà altrettanto positivamente valutato la solvibilità del committente.

Per il subappalto privato l'approvazione del committente è certamente discrezionale, ma finalizzata a conseguire il miglior risultato possibile, che spesso è maggiormente garantito da una gestione non accentrata dei lavori ma coordinata con collaborazioni specializzate per i diversi interventi; il potere del committente di accettare o meno la scelta del subappalto non è arbitrario, ma deve essere esercitato secondo buona fede contrattuale in considerazione dei lavori da eseguire, delle esigenze organizzative dell'appaltatore e dell'ideale realizzazione dell'opera o del servizio ordinati.

* * *

Il contratto per la realizzazione del MOSE prevedeva che il Consorzio potesse subappaltare lavori senza gare. In questo modo i lavori potevano essere distribuiti alle imprese che facevano parte del Consorzio a prezzi fuori mercato, aumentando in tal modo il guadagno illecito del Consorzio stesso.

* * *

I controlli. La Storia dell'ANAC

Dopo le mie perplessità riuscii a inserire nella legge “Merloni” un inizio di controllo sugli appalti.

Nacque così la Commissione italiana indipendente per la valutazione, la trasparenza, l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Questo nuovo ente ebbe una vita di alterni successi e altrettante sconfitte, prima di giungere al nome attuale ‘Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC’.

Ma anche l'ANAC non ebbe una strada facile perché i poteri di qualsiasi natura che, ostentando modernità, in realtà non volevano modificare nulla, bloccavano il suo percorso, ponendo sempre una serie di questioni apparentemente non politiche ma organizzative (numero personale, suo trattamento, sua sede, sua dipendenza). Mentre in Italia si discuteva, Germania, Francia, Regno Unito e Spagna perfezionavano i loro controlli.

Passarono gli anni.

Quando lasciai il Ministero la situazione dell'ANAC era ferma. Ma, come succede sempre in questi casi, basta un episodio perché si rimetta tutto in moto e ciò accadde nella primavera del 2021.

Ho conservato i giornali che ne parlarono: “La Repubblica” e “La Stampa” e i loro titoli furono un racconto politico. Il primo caso fu un'intervista del Segretario generale della CGIL Maurizio Landini, che criticava il Presidente del Consiglio perché secondo lui il Governo Draghi non dava le risposte richieste dal Sindacato.

Finalmente nel settembre del 2021 una notizia positiva: “Con la nuova Banca-dati Centrale l'ANAC vigila su tutti gli appalti”.

* * *

Il 31 maggio del 2001, pochi giorni prima di lasciare il Ministero, inviai al Presidente del Consiglio la proposta di un suo decreto destinato a dare un colpo definitivo alla attività della lobby, in questo settore.

In sostanza, la mia proposta aveva lo scopo di dare trasparenza ai bandi di gara per ogni appalto. Eccola:

IL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

VISTO il comma 1 dell'art.24 della legge 24 novembre 2000 n.340 per effetto del quale a decorrere dal 1 gennaio 2001 le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare i bandi e gli avvisi di gara su uno o più siti informatici individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che stabilisce le necessarie modalità applicative;

VISTO il comma 3 del citato art. 24 per effetto del quale, a decorrere dal 1 luglio 2001 la pubblicazione di cui al comma 1 dello stesso articolo, limitatamente ai bandi ed avvisi di gara di importo inferiore a quello di applicazione della disciplina comunitaria, sostituisce ogni altra forma di pubblicazione prevista da norma di legge o di regolamento, fatta salva la normativa di origine comunitaria e fatti salvi gli obblighi di pubblicazione sui giornali quotidiani o periodici previsti dalle leggi vigenti;

VISTO il Decreto ministeriale n. 20 del 6 aprile 2001 con il quale il Ministro dei Lavori Pubblici, nelle more della emanazione del decreto previsto dal comma 1 dell'art. 24 L.340/00, ai fini dell'adempimento degli oneri informativi posti a carico delle amministrazioni appaltanti, ha disposto che:

- le amministrazioni appaltanti di ambito statale e/o di interesse nazionale pubblicano i bandi e gli avvisi di gara di loro competenza sul sito internet www.llpp.it;
- le amministrazioni di cui al comma 2 dell'art.2 della legge 109/94 che realizzano opere di interesse regionale, realizzate sul territorio della Regione, con esclusione di quelle strumentali allo svolgimento dei compiti e delle funzioni mantenute allo Stato, ai sensi della legge 59/97, pubblicano i bandi e gli avvisi di gara di loro competenza su appositi siti internet predisposti ed attivati da ciascuna regione e dalle Province autonome;
- in caso di mancata attivazione da parte delle regioni dei suddetti siti le amministrazioni interessate trasmettono direttamente i bandi e gli avvisi di gara di loro competenza al Ministero dei Lavori Pubblici per la pubblicazione sul sito www.llpp.it;

CONSIDERATO che:

- nell'approssimarsi delle scadenze normative sopra specificate, è necessario armonizzare gli obblighi normativi recati dalle disposizioni sopraindicate;
- ai fini di interesse, siano, pertanto, individuabili i siti già operanti, indicati nel suddetto D.M. n.20 del 6.4.2001 per la pubblicazione dei bandi e degli avvisi di gara inerenti l'appalto di opere pubbliche e dei servizi relativi agli affidamenti di opere di ingegneria e di architettura;

DECRETA

Art.1

In attuazione delle disposizioni di cui al combinato disposto di cui ai commi 1-2-3 dell'art.24 della legge 24 novembre 2000 n.340, le amministrazioni appaltanti di ambito statale e/o di interesse nazionale pubblicano i bandi e gli avvisi di gara di loro competenza per l'appalto di opere pubbliche e per l'appalto dei servizi inerenti le opere di ingegneria e di architettura sul sito internet www.llpp.it.

Le amministrazioni di cui all'art.2, comma 2 della legge 109/94 che realizzano opere di interesse regionale, realizzate sul territorio della Regione, con esclusione di quelle strumentali allo svolgimento dei compiti e delle funzioni mantenute allo Stato, ai sensi della legge 59/97, pubblicano i bandi e gli avvisi di gara di loro competenza per l'appalto di opere pubbliche o per l'appalto dei servizi inerenti l'ingegneria e l'architettura su appositi siti internet predisposti ed attivati da ciascuna regione e dalle Province autonome;

Art.2

Fino alla attivazione dei siti internet predisposti da ciascuna Regione e dalle Province autonome, ai fini dell'assolvimento degli oneri informativi sopra specificati, le amministrazioni appaltanti trasmettono per via informatica direttamente al Ministero dei Lavori Pubblici i bandi e gli avvisi di gara di loro competenza per la pubblicazione sul sito internet www.llpp.it;

Art.3

Le modalità applicative di trasmissione e pubblicazione dei bandi e degli avvisi di gara sono specificate sul sito internet www.llpp.it e su ciascun sito predisposto ed attivato dalle Regioni e dalle Province autonome ai sensi dell'art.1.

Art.4

Le modalità di pubblicazione dei bandi e degli avvisi di gara relativi alle forniture e agli ulteriori servizi non ricompresi tra quelli indicati nell'art.1 del presente decreto saranno disciplinate con successivo provvedimento.

Lasciato il Ministero non ebbi più modo di controllare direttamente se e come stesse procedendo la mia proposta.

Rimase, peraltro, in me l'amarezza nel ripensare a quanti milioni di euro erano stati rubati allo Stato dalla lobby anche con questo sistema.

Ecco, secondo La Procura della Repubblica di Venezia, il meccanismo delle operazioni illecite della lobby dal 2008 al 2013 (dal "Corriere della Sera" del 12 giugno 2014).

I finanziamenti pubblici.

I fondi arrivavano al Consorzio Venezia Nuova per realizzare il MOSE



1. *Le commesse.*

Il Consorzio assegnava la commessa per la costruzione del MOSE a una delle aziende facenti parte del Consorzio Venezia Nuova.



2. *Il giro.*

L'azienda facente parte del Consorzio Venezia Nuova trasferiva la commessa per l'acquisto di forniture a una società fittizia con sede all'estero.



3. *La sovrapproduzione.*

La società fittizia eseguiva l'acquisto consegnando all'azienda facente parte del Consorzio Venezia Nuova una fattura gonfiata.



4. *Il fondo nero.*

Le cifre in eccesso nella fattura gonfiata venivano girate a un'altra società con sede all'estero.



5. *Il ritorno.*

Questa società estera avrebbe consegnato la somma del-

la fattura gonfiata all'azienda facente parte del Consorzio Venezia Nuova che a sua volta l'avrebbe ceduta al Consorzio Venezia Nuova



6. *Le commesse*

Il Consorzio assegnava la commessa per la costruzione del MOSE a una delle aziende facenti parte del Consorzio Venezia Nuova consorziata



7. *L'Utilizzo dei fondi*

Questo fondo nero sarebbe stato usato dal Consorzio attraverso

- Falsi contratti di consulenza
- partecipazioni agli utili delle società che eseguivano i lavori
- False fatturazioni
- Finanziamenti illeciti



Lo schema sopra indicato comprende meccanismi talvolta incerti e non sempre lineari. Ma, data l'autorevolezza della fonte, non ho ritenuto corretto modificarli.



12. Il mio durissimo scontro con il Presidente del Magistrato alle acque e il Presidente del Consorzio Venezia Nuova (entrambi lobbysti)

I mesi della mia responsabilità ministeriale furono molto difficili, anche sul piano amministrativo, perché dovetti affrontare contemporaneamente due problemi, che potevano assumere anche una rilevanza penale:

- a) la scadenza della Convenzione che regolava i rapporti tra lo Stato e il Consorzio Venezia Nuova e come regolare questa scadenza: o con una proroga semplice; o con un programma che comprendesse modificazioni; o senza alcuna proroga
- b) la attribuzione dei cosiddetti “Ribassi d’Asta”.

* * *

Avevo ripetutamente fatto sapere che di entrambi questi problemi volevo occuparmi personalmente. E ritenevo che bastasse questa mia dichiarazione per bloccare qualsiasi iniziativa della lobby. Ma sbagliavo.

Scoprii, infatti, che la proroga era stata decisa e, contemporaneamente firmata, dall’ingegnere Cuccioletta, senza alcuna mia autorizzazione. Immediatamente convocato, egli, con assoluta tranquillità mi rispose che non si trattava di un atto legale vero e proprio, ma semplicemente di uno “schema” (il che si rivelò, in poche ore, una menzogna).

Ero indignato e fu in quella occasione che feci una dichiarazione che, ripresa da un giornale, arrivò sui più importanti tavoli: “*quest'uomo non può stare al Ministero un giorno di più*”.

Infatti, il 21 luglio 2000, scrissi all'ingegnere Cuccioletta la lettera, già inserita nel capitolo dedicato al Magistrato alle acque, ma che riporto nuovamente per comodità del lettore:


Al Ministro dei Lavori Pubblici

Roma, 21 luglio 2000

PROT. N. 1054/SF/00

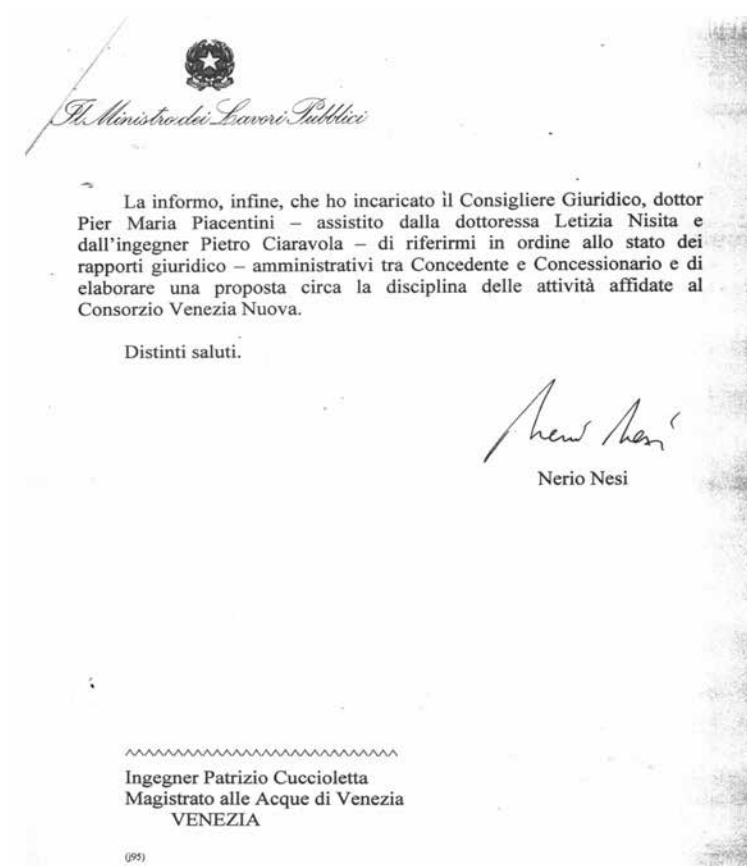
Egregio Ingegnere,

Faccio seguito al nostro colloquio telefonico di oggi, per invitarLa a rispondere alle seguenti mie domande:

- I) che valore giuridico Ella attribuisce allo schema di Convenzione che risulterebbe da Lei firmato in data imprecisata insieme al Direttore del Consorzio Venezia Nuova.
- II) Se e con quale atto dei Ministri che mi hanno preceduto, Ella è stato autorizzato a firmare lo schema di cui sopra.
- III) Per quali ragioni Ella non ha ritenuto necessario chiedere la mia autorizzazione, o comunque informarmi, prima della firma del suddetto schema, che prevede, tra l'altro, una ipotesi di prosecuzione della concessione al Consorzio Venezia Nuova per dodici anni.
- IV) Per quali ragioni Ella:
 - non ha ritenuto di informare il Comitato di cui all'articolo 4 della legge n. 798 del 1984, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, della suddetta ipotesi di proroga;
 - ha comunicato al Comitato medesimo che “i ribassi d'asta che dovessero residuare al termine dei lavori verranno impegnati dal Concessionario per l'esecuzione di ulteriori attività esecutive”, mentre lo schema da Lei sottoscritto recita: “i ribassi d'asta resteranno nella disponibilità esclusiva del Concessionario”.

La invito a darmi le informazioni di cui sopra entro una settimana dalla data di ricezione di questa lettera, che assume il carattere di formale richiesta di chiarimenti.

La invito anche ad astenersi, da questo momento, da qualsiasi atto riguardante i rapporti con il Consorzio Venezia Nuova.



In qualsiasi impresa, pubblica o privata, una lettera di questo genere significa l'inizio di una procedura di licenziamento. E così avvenne anche in questo caso, sotto forma di un trasferimento di Cuccioletta - disposto dalla presidenza del Consiglio dei Ministri - ad una commissione riguardante Reggio Calabria (che si riuniva peraltro non in Calabria, ma a Roma).

* * *

Ma vediamo quali erano i problemi reali che nascevano dalla proroga "tale quale" della suddetta Convenzione, abusivamente firmata dal suddetto Cuccioletta:

a) La prima conseguenza era la seguente: la nuova legge sui lavori pubblici, in adesione alla disciplina comunitaria in materia, imponeva che, negli appalti e nelle concessioni di lavori, affidati senza gara o nelle quali non fosse affidata a chi faceva i lavori anche la gestione con proprio rischio delle opere realizzate, una quota, pari al quaranta per cento dell'importo dei lavori stessi, fosse affidata ad imprese terze, individuate tramite gare pubbliche.

Era evidente che le aziende facenti parte del Consorzio Venezia Nuova non avevano alcun interesse a trovarsi di fronte a nuovi concorrenti, che complessivamente potevano contare sul 40 per cento delle nuove opere.

Bastò questo timore a schierare tutte le imprese facenti parte del Consorzio, sulla linea della difesa a oltranza che la proroga della Convenzione non toccasse i privilegi di cui godevano i consorziati. Era una posizione esattamente opposta a quella del Ministero.

Il costo intoccabile del Consorzio

Da sempre tutti i lavori affidati al Consorzio Venezia Nuova costavano il dodici per cento in più a causa degli oneri tecnici per il concessionario, che consentivano di mantenere la sua struttura organizzativa e comunicativa. Ciò significava una cifra sicura di circa 700-800 milioni di euro: "Tale percentuale – scrissero i giudici contabili – non comprende gli oneri di progettazione, direzione, assistenza, contabilizzazione, che ricevevano autonoma retribuzione".

Secondo i dirigenti del Consorzio, tali costi, così elevati, dovevano essere rapportati ai previsti benefici. Ma tali benefici potevano essere valutati solo dopo la conclusione dei lavori. Il che non è ancora avvenuto.

b) La seconda conseguenza della proroga "Tale quale", era quella, ancora più importante, dei cosiddetti 'Ribassi d'Asta'.

Vale la pena ricordare in che cosa consistevano i Ri-

bassi d'Asta: si trattava delle percentuali di sconto sui prezzi-base che le imprese, vincitrici di gara, offrivano sui lavori da svolgersi. Sotto questa terminologia tecnica si nascondevano somme ingentissime.

Nacque così una battaglia senza esclusione di colpi contro di me e il Ministero, a proposito della attribuzione dei citati "ribassi".

La tesi del Ministero ovviamente era che essi dovessero essere attribuiti allo Stato.

La tesi del Consorzio era che essi dovessero essere attribuiti alle imprese consorziate, nel Consorzio stesso.

Era evidente che non essendoci alcun rischio particolare nella gestione dell'opera, i ribassi d'asta dovessero appartenere alla Stazione appaltante e/o al Concedente. Si trattava di somme risparmiate sul costo totale dell'opera che dovevano rientrare nel bilancio dello Stato. Invece nell'atto di proroga, già firmato – a mia insaputa – dall'ingegnere Cuccioletta, un'esplicita formulazione contrattuale recitava l'esatto contrario: i ribassi d'asta restavano a vantaggio esclusivo del Consorzio Venezia Nuova. Si trattava di somme notevoli che le imprese consorziate incassavano, in aggiunta all'aggio della concessione.

Dopo un incontro con Giovanni Mazzacurati e il suo avvocato – presente l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo – il testo della proroga della convenzione generale con il Consorzio Venezia Nuova venne modificato, in modo da attenuare la perdita per lo Stato.

Anche in quella occasione mi fu preziosa la collaborazione dell'avvocato Giuseppe Fiengo.

Tuttavia quello che forse vale la pena raccontare è quello che avvenne del nuovo contratto di proroga, tecnicamente chiamato "*atto aggiuntivo alla convenzione generale*". Da quel momento in poi tale atto avrebbe dovuto regolare i rapporti tra il Ministero dei lavori pubblici e

il Consorzio in modo aderente alle regole nazionali e comunitarie.

Ma accadde un incredibile “giallo”, di cui racconta dettagliatamente lo stesso avvocato Fiengo, in una sua relazione: nell’elenco, pubblicato sul sito del Consorzio Venezia Nuova, del contratto voluto da me non c’era traccia. Il nuovo testo che modificava la convenzione generale, evidentemente non gradito alla lobby, era semplicemente scomparso. Alla fine si ritrovò: *c’era. Ma non si doveva vedere.*

La vicenda, del tutto non credibile, di un “*contratto pubblico che scomparè*” e del destino dei ribassi d’asta, che si ottennero con le gare imposte dalla Comunità Europea, era divenuta di dominio pubblico.

* * *

Nel 2008, con l’indecente ritorno di Cuccioletta alla guida del Magistrato alle acque, ad opera di un Ministro di estrema destra, era stata praticata alle opere in corso di realizzazione una “revisione prezzi” che aveva portato alle casse del Consorzio Venezia Nuova circa quattrocento milioni di euro.

In pratica le imprese consorziate ottennero di riprendere quello che avevano dovuto giustamente dare allo Stato: questa era, a quel tempo, la forza delittuosa della lobby.

13. L'intervento della Magistratura penale

I Magistrati di Venezia quando cominciarono ad occuparsi del MOSE, erano probabilmente convinti di dovere trattare un caso come tanti altri (l'inizio delle indagini avvenne, secondo alcuni studiosi, in conseguenza di un controllo fiscale ad una piccola azienda, secondo altri studiosi per un banale errore della figlia del proprietario di un'impresa locale).

La Procura della Repubblica di Venezia – ed in particolare il Sostituto Procuratore Felice Casson – cominciarono a intravedere in questi episodi ‘qualcosa di grosso’ e – nel corso delle indagini – si resero conto che si trattava di uno scandalo di proporzioni e di natura eccezionali. È a questo punto che il loro doveroso interesse si trasformò in passione civile, in una missione da compiere, contro un gruppo di persone che essi non esitarono – in alcuni atti – a definire ‘associazione per delinquere’, perché operavano al solo scopo di ottenere grandi guadagni illeciti continui e crescenti.

L'organo della Magistratura penale che iniziò a indagare sul Magistrato alle acque fu la Procura della Repubblica di Venezia e per essa i suoi rappresentanti più noti: Felice Casson, Paola Tonini, Stefano Ancilotto, Stefano Buccini.

Avevo già conosciuto Casson e lo avevo trovato persona molto preparata nel suo settore e di una onestà intellettuale cristallina.

Non posso dire con certezza quando partì la sua inchiesta. Ma ho rintracciato una lettera del 23 gennaio 1998, con la quale il Presidente del Magistrato informava il Ministro di una disposizione della Procura della Repubblica di Venezia di avere copia di tutte le carte tra il Magistrato alle acque e il Consorzio Venezia Nuova. È chiaro, quindi, che le indagini della stessa Procura erano iniziate prima di quella data, cioè intorno agli anni 1996-1997.

Il 24 luglio del 2000 fui convocato dalla Procura della Repubblica nella mia qualità di 'persona informata sui fatti' ed esposi compiutamente ciò che sapevo e la mia opinione al riguardo. Di questo incontro informai il Presidente del Consiglio.

Nel 2001 rimossi Cuccioletta dall'incarico di Presidente del Magistrato alle acque. La mia decisione non fu dovuta al fatto che il personaggio in questione fosse uno dei più importanti capi della lobby (fatto che in quel momento non conoscevo) ma ai risultati di una indagine molto dettagliata del Servizio Ispettorato Interno del Ministero, sul suo comportamento nel ruolo che rivestiva.

Dopo quel licenziamento (Cuccioletta dovette lasciare gli incarichi a Venezia) la lobby si manifestò con tutta la sua rabbia.

Si distinse negli attacchi alla mia persona soprattutto il Presidente della Regione Veneto, tale Giancarlo Galan, il quale, dopo avergli fatto tutti gli elogi possibili, precisò che egli considerava Cuccioletta una mia 'vittima innocente'. Rimasi colpito dalla sfacciataggine di Galan, che era già indagato, e in procinto di essere espulso dalla carica di Deputato per essere stato regolarmente stipendiato per anni da un privato per ragioni ignobili.

Decisi di reagire a tanta iattanza in modo clamoroso e lo feci non partecipando il 23 maggio 2001, all'inaugurazione ufficiale del teatro Malibran di Venezia e mo-

tivandone le ragioni al Presidente della Repubblica. In realtà non avrei sopportato di essere seduto a fianco di un personaggio che disistimavo totalmente.

Il 25 maggio 2001, la Procura della Repubblica di Venezia, con lettera apposita, chiese copia della Relazione dell'Ispettorato del Ministero.

Il 16 giugno 2001 Cuccioletta fu interrogato nella sede della Procura: ricordo il verbale di quell'interrogatorio, una parte del quale pubblicato sui giornali locali, dal quale emerse la sua confessione *“È vero: ho preso soldi da Giovanni Mazzacurati, circa un milione di euro. È vero che i collaudatori del MOSE erano quasi sempre scelti da lui, cosicché il Magistrato alle acque, che la legge prevedeva dovesse controllare il Consorzio Venezia Nuova, diventò un suo strumento. È vero che le nomine le facevo io, ma su sua indicazione”*.

* * *

La conclusione delle indagini e i conseguenti arresti avvennero in due fasi: la prima nell'anno 2013 e la seconda nell'anno 2014.

Le relative inchieste parlano di fondi neri milionari, creati truccando le gare e facendo lievitare i costi delle opere connesse alla salvaguardia di Venezia. Gli illeciti guadagni erano depositati su conti criptati affidati a istituti bancari con sede nei paradisi fiscali.

* * *

La Procura della Repubblica, in conclusione delle due fasi, aveva ordinato alla Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri e alla Polizia di Stato, di arrestare circa cinquanta persone, tra le quali: due ex presidenti del Magistrato alle acque, Patrizio Cuccioletta e Maria Giovanna Piva, l'amministratore delegato della società Mantovani Piergiorgio Baita, un assessore regionale del Veneto Renato Chisso, un ex generale della Guardia di Finanza, Emilio Spaziante, un magistrato della Corte dei Conti, Vittorio Giuseppone. Per Giancarlo Galan i magistrati

inviarono gli atti al Parlamento, chiedendo che ne autorizzasse l'arresto, che fu subito concesso.

* * *

Dal giugno del 2001 non ero più Ministro; dall'aprile del 2006 non ero più parlamentare.

Mentre io uscivo dall'attività politica, Felice Casson vi entrava, per rimanere per tre legislature, occupando incarichi di crescente importanza, sempre peraltro svolti senza nascondere i suoi ideali.

* * *

Vorrei ricordare e ringraziare tutti i magistrati penali che si occuparono del MOSE, oltre a quelli citati in questo capitolo. Ma non ho i documenti attestanti la loro opera benemerita. Spero di farlo in futuro.

14. Chiusura della seconda parte

È impossibile chiudere la parte dedicata al MOSE con le certezze che avevo quando dovetti dire un *Sì* o un *No*, alla sua realizzazione.

Dissi Sì, per una serie di ragioni che ho scritto in questo libro, la principale delle quali era che non esistevano proposte alternative al MOSE realizzabili: di questo ero e sono tuttora certissimo.

Via via che in parte osservavo di persona, in parte leggevo (dopo la mia uscita dal Ministero) quanto stava accadendo con crescente indignazione, queste certezze si affievolirono, senza peraltro mai scomparire neanche quando accaddero una serie di episodi di corruzione, di cui nel libro ho dettagliatamente riferito, in un apposito capitolo intitolato “La corruzione colpisce il MOSE”.

Ma è sempre rimasto in me il dovere di cercare la salvezza di Venezia.

Ora, vent’anni dopo quel *Sì*, leggendo dei nuovi problemi che assalgono il MOSE, tornano le incertezze.

Mi aiutarono a sopportarle due persone alle quali sono legato da un sentimento che ha superato la loro scomparsa, Indro Montanelli e Rossana Rossanda.

Di Indro Montanelli, che ha avuto per Venezia un grande amore, voglio ricordare un suo preciso giudizio, che è ovviamente discutibile, come gli dissi, tra molti dubbi, qualche tempo dopo: “*Venezia deve abbandonare le*

ambizioni del centro industriale e del grande porto. Deve accettare la sua vocazione di città morta, nel senso che alla parola danno questi imbecilli di modernisti, per i quali la vita consiste solo nelle ciminiere fumanti e nelle petroliere che solcano i canali. Venezia deve diventare il centro residenziale delle più raffinate élite internazionali, una capitale di alti studi e naturalmente la mecca di un grande turismo, quale già è. Ma non facciamoci troppe illusioni: i suoi piccoli uomini ricorrono a ogni sorta di espediente per impedire che questo progetto si realizzi e tutto finirà in un ennesimo pettegolezzo. Ma bisogna provarci.”

* * *

Rossana Rossanda, sfidando le ire dei suoi compagni del “Manifesto” e di quasi tutta la Sinistra ufficiale, sul Manifesto del 28 novembre 2006 e del 17 gennaio 2007 scrisse: “*da quando la città si è azzittita come soggetto dotato di un presente e di un futuro per sé, riducendosi a passaggio di folle effimere, e quattrini di incerta destinazione, le scelte di fondo sono mancate e le vicende naturali sono incerte e minacciose. Soltanto un’idea forte di sé, e proiettata nel futuro, potrebbe sottostare sul serio a interventi che senno restano dei frammenti di salvaguardia, ammesso che il termine sia ancora corretto. Ma questa idea forte dove sta? Non sono una competente, ma mi pare che se dopo l’inondazione del 1966 si dovevano affrontare interventi di ampio respiro, nessuno di questi progetti è stato realizzato: tutto è stato lasciato a una lenta deriva e la gente se ne è fluita via.*”

La qualità maggiore del MOSE mi sembra, paradossalmente, la precisione e il limite dei suoi intenti: proteggere Venezia dai più grandi afflussi delle maree, che il surriscaldamento del clima renderà più incumbenti; e, infine, l’essere un’opera di alta tecnologia, con una non enorme ma stabile e qualificata manodopera.

Sono convinta che Venezia affonderà piano piano e che il MOSE, almeno, rallenterà la sua fine”

* * *

Questa è ancora la mia speranza.

APPENDICI





Roma, 1° ottobre 2001

Caro Dottor D'Angiolino,

Nel momento in cui il governo della Destra e della estrema Destra La induce a lasciare la presidenza dell'Ente Nazionale Strade, sento il dovere di confermarLe la mia stima, la mia fiducia e la mia amicizia personale.

Lei fu chiamato da Francesco Merloni e da Romano Prodi a guidare l'A.N.A.S. in un momento difficilissimo: quando l'Ente aveva perduto ogni credibilità per la disastrosa gestione di cui era stato vittima.

Quando, nel maggio dello scorso anno 2000, io assunsi l'incarico di Ministro dei Lavori Pubblici, e La conobbi, potei constatare di persona l'enorme lavoro che Lei aveva svolto per ridare a questo importante Ente di Stato una organizzazione seria e metodi di gestione trasparenti.

Tra le tante prove del Suo operato, mi piace citarne una tra le più significative: i lavori assegnati dall'A.N.A.S. mediante trattativa privata, che avevano superato i 3 mila 700 miliardi di lire prima del Suo arrivo, sono stati completamente azzerati negli anni 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

[Handwritten signature]



Furono queste le ragioni per le quali, al momento della Sua scadenza, io mi battei per la Sua riconferma: perché ritenevo che in una posizione così delicata occorresse la presenza di una persona di alto livello professionale e di sicura correttezza morale.

Ricordo bene l'opposizione durissima che la Destra e la estrema Destra condussero contro la Sua riconferma. E ricordo altrettanto bene gli insulti che ricevetti da esponenti fascisti quando andai a difendere la mia decisione dinanzi alla Commissione Lavori Pubblici della Camera dei Deputati.

Ma alla fine l'interesse dello Stato e le ragioni della buona amministrazione prevalsero e Lei fu riconfermato.

Non mi meraviglio che le forze politiche e gli interessi privati che allora si opponevano alla Sua riconferma, giunti ora al potere, vogliano la Sua testa e che l'attuale Ministro delle Infrastrutture abbia immediatamente e festosamente condiviso la loro richiesta: persone "scomode" come Lei non debbono occuparsi di problemi stradali ed autostradali.

A handwritten mark or signature, possibly the initials "A.", written in dark ink.



Caro dottor D'Angiolino,

Nell'anno in cui abbiamo strettamente collaborato, non Le ho mai chiesto le Sue opinioni politiche né mi sono mai occupato di informarmene. Mi bastava essere certo che la gestione del sistema stradale e la sorveglianza sul sistema autostradale erano in buone mani.

Evidentemente, non sono questi gli obiettivi e i metodi della attuale gestione dei lavori pubblici. Alla pubblica amministrazione ed al Paese tutto ne deriveranno danni gravissimi.

Le stringo la mano e La saluto con viva cordialità.


(Nerio Nesi)

~~~~~  
Dottor Giuseppe D'Angiolino  
ROMA

(188)



RELAZIONE CONCLUSIVA CONSEGNATA AL MAGISTRATO ALLE ACQUE DI VENEZIA IL 24 OTTOBRE 2000 DALLA COMMISSIONE TECNICO-SCIENTIFICA PER LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI DI DIFESA IN CORSO DI REALIZZAZIONE NELL'ISOLA DI TORCELLO, ISTITUITA CON DECRETO DEL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI N°6414/34/19 DEL 28 LUGLIO 2000.

### **1. Premessa**

I lavori di difesa spondale e dragaggio in corso di realizzazione nell'isola di Torcello, ad opera del Consorzio Venezia Nuova per conto del Magistrato alle Acque, sono stati oggetto, nel corso dei mesi di giugno e luglio c.a. di numerose proteste, formulate da privati e associazioni varie, seguite da interpellanze al Parlamento e al Consiglio regionale e da ordini del giorno del Consiglio comunale di Venezia e del Consiglio di quartiere di Burano. In conseguenza di ciò e in considerazione della eccezionalità del luogo il Ministro dei Lavori Pubblici ha nominato, con decreto 6414/34/19 del 28 luglio c.a., una Commissione tecnico-scientifica, con il compito di "acquisire una valutazione sulla qualità e l'efficacia degli interventi realizzati e ... di offrire un contributo ... su nuove tecniche e metodologie da adottare per il prosieguo degli stessi lavori e per gli eventuali ulteriori interventi da eseguire per la salvaguardia dell'isola". Con successiva nota il Ministro ha invitato il Magistrato alle Acque a sospendere i lavori in corso fino alla conclusione dei lavori della Commissione di cui sopra.

La commissione, costituita dai proff. Marino Folin, Pier Francesco Ghetti e Paolo Morachiello, ha compiuto numerosi sopralluoghi in loco, anche alla presenza del Ministro; ha avuto incontri con il Presidente del Magistrato alle Acque e con il Direttore del Consorzio Venezia Nuova, oltre che con i loro staff; ha infine preso visione di tutti i documenti che hanno accompagnato la vicenda. Con la presente relazione la commissione considera concluso il suo compito per quanto riguarda il primo dei due mandati ricevuti, riguardante il giudizio sulle opere finora effettuate e le proposte in merito alla continuazione dei lavori.

### **2. La storia del progetto**

Il progetto per gli "Interventi di difesa spondale, dragaggio e recupero morfologico dell'isola di Torcello" si inquadra nel complesso di opere previste dal "Piano generale degli interventi" allegato alla L. 139/92. Il progetto esecutivo generale e il progetto esecutivo 1° stralcio, redatti nella loro versione pre-

liminare e definitiva dal Magistrato alle Acque di Venezia e verificati nella loro traduzione esecutiva dal Consorzio Venezia Nuova, sono stati definitivamente approvati con decreto presidenziale dal Magistrato alle Acque in data 23 novembre 1998, dopo avere avuto le approvazioni del Comitato tecnico di magistratura (voto 126, 19 dicembre 1997), del Soprintendente per i Beni Ambientali e Architettonici di Venezia (prot. 01740, 28 maggio 1998) e della Commissione di salvaguardia (voto 150/34604, 23 giugno 1998).

Il progetto esecutivo 1° stralcio approvato prevede: la ricostruzione della riva prospiciente il canale Borgognoni; la ricostruzione delle rive e il dragaggio di tre canali interni, e precisamente il rio Maggiore (canale 1), il rio di S. Giovanni Evangelista (canale 2) e un canale situato a nord dell'isola (canale 3) avente origine dal canale Borgognoni; l'interramento di due canali, il rio Piccolo, che, passando accanto alla Cattedrale, collega il canale di Torcello con il canale 2 e la barena sud, e un ghebo che percorre longitudinalmente l'isola di S. Giovanni Evangelista; infine, opere di protezione barenicola e di vivificazione di bassifondali.

I lavori sono stati parzialmente consegnati, per le opere riguardanti le rive sul canale Borgognoni, in data 26 maggio 1999, per venire pochi giorni dopo sospesi temporaneamente per dar modo al Consiglio di quartiere di Burano di esprimersi nel merito del progetto.

A seguito di due successivi incontri tra il Magistrato alle Acque e il Consiglio di quartiere, incontri svoltisi nei giorni 17 e 22 giugno 1999, il Consiglio di quartiere ha chiesto, con ordine del giorno del 30 luglio 1999, alcune modifiche al progetto di 1° stralcio, modifiche che sono alla base di una variante al progetto esecutivo di primo stralcio, in corso di istruttoria.

Le modifiche contenute nella variante riguardano: una diversa soluzione data alla pavimentazione della fdm Borgognoni e alle sottofondazioni della riva prospiciente alla stessa; una diversa finitura delle opere di difesa spondale previste lungo il canale S. Giovanni Evangelista (in particolare, la sostituzione dei pannelli lignei di rivestimento delle palancole metalliche Larssen e del cordolo in c.a. sovrastante con un mascheramento antistante costituito da pali in legno infissi nel fondale) e l'eliminazione delle palancole nel tratto di sponda delimitato dalla barena; la revisione del tracciato e il restringimento della sezione di progetto del canale 3; il mantenimento e la parziale escavazione del rio Piccolo; una maggiore attenzione al tracciato dei canaletti e dei ghebi esistenti per quanto riguarda l'intervento previsto di vivificazione dei fondali.

Sulla base dell'intesa raggiunta con il Consiglio di quartiere i lavori sono stati ripresi immediatamente e una seconda consegna parziale ha avuto luogo il 15 settembre 1999, riguardante in particolare la strada interna provvisoria e i lavori di dragaggio e difesa spondale del canale 2.

Accogliendo l'invito del Ministro, di cui sopra, il Magistrato alle Acque ha disposto la sospensione totale dei lavori in data 10 agosto 2000.



Risultano fino ad oggi eseguiti i seguenti lavori:

- strada provvisoria, sostitutiva dell'attuale viabilità di accesso al complesso monumentale per la durata dei lavori di restauro della fdm Borgognoni lungo il Rio maggiore, completata;
- canale Borgognoni: consolidamento di tratti della riva prospiciente, parzialmente ultimato;
- canale 2: dragaggio ultimato; marginamento, come da progetto, dell'intera sponda destra con palancole metalliche e cordolo di testa in c.a., ultimato (quasi ultimato anche il rivestimento previsto con pali di rovere e sovrapposto argine in terra); marginamento con palancole metalliche di un breve tratto della sponda sinistra, in prossimità della confluenza nel canale 1.

### 3. Considerazioni generali

La laguna di Venezia è costituita da un mosaico di ambienti naturali, seminaturali e costruiti modellati nel tempo attraverso l'opera costante della natura e dell'uomo. Essa non potrebbe esistere nella sua forma e vita attuali se nei secoli non fossero stati realizzati interventi continui di difesa dall'impeto e dall'erosione delle burrasche e delle correnti marine, all'interno, e dall'apporto dei fiumi che vi avevano foce all'esterno e, per contro, non si fosse mantenuto costante il ricambio vivificante del mare assicurato dai cicli di marea.

Venezia, le isole minori, la laguna rappresentano una realtà territoriale unica e irripetibile creata da una cultura millenaria alla quale i principi, le regole, le procedure proprie delle scienze dell'urbanistica ed ambientali dovranno sempre rapportarsi.

A sua volta l'isola di Torcello, con la sua storia e la sua natura peculiari di insediamento abbandonato dopo un iniziale splendore, rappresenta un caso unico nel contesto antropico-naturale dell'ecosistema lagunare, connotato dall'assenza di nette separazioni e rigidi diaframmi tra la terra e le acque, l'alternarsi e il convivere intrecciati di orti, vigne, campi, prati, barene, canali, dall'emergere solitario degli edifici monumentali tra la vegetazione naturale e ruderale.

Per proteggere dall'usura degli agenti naturali e dalle profonde alterazioni prodotte dalla presenza dell'uomo (turismo incontrollato e conseguente moto ondoso in aumento) sarebbe necessario un coordinamento continuo degli enti e degli organi preposti alla salvaguardia, un piano generale che, individuato e stabilito l'ultimo fine, fissasse norme generali e vincoli inderogabili. Ancora in assenza, tuttavia, di un operante "piano urbanistico della laguna", il Magistrato alle Acque ha operato sostanzialmente da solo, in base alla propria cultura, esperienza e tradizione ed ha accettato forzatamente i dati del presente come immodificabile realtà.

E' stata così accettata la consistenza del flusso turistico e dei mezzi di spostamento (300.000-400.000 turisti all'anno, 1000 al giorno con sensibili oscillazioni nelle diverse stagioni e nella settimana), in assenza di una pianificazione da parte degli organi competenti che subordinasse l'uno e gli altri alla rigorosa salvaguardia richiesta dai particolari valori paesaggistici dei luoghi; si è così agito all'interno dell'obiettivo del massimo innalzamento delle rive (pari a +1,50m sull'odierno livello di m.m.) per la messa in sicurezza dagli allagamenti senza distinguere tra ambiente urbanizzato e ambiente rurale.

In linea generale, i dati e gli scenari vanno sicuramente ripensati, vanno soprattutto considerati interventi di controllo e di polizia preliminari e vanno preferiti interventi gradualmente che favoriscano l'attività continua di manutenzione adattabile alle varie circostanze piuttosto che un intervento drastico di maggiore durata.

#### **4. Gli intenti dichiarati e le caratteristiche del progetto**

La relazione di accompagnamento del progetto esecutivo, illustrando le ragioni degli interventi di difesa spondale e di recupero morfologico dell'isola di Torcello e motivando la scelta dei mezzi tecnici per attuarli, si presenta, sul piano del metodo, formalmente corretta.

I tecnici del Magistrato alle Acque individuano innanzitutto nel secolare abbandono e nella quasi totale assenza di vita economica e sociale radicate nell'isola la causa prima del suo degrado; collegano, per contro, alla consistenza dei flussi turistici giornalieri l'aumento del moto ondoso che, unito al dilavamento provocato dalle acque piovane non più contenuto da assidua e costante manutenzione smantella ed erode le rive tanto dei canali perimetrali maggiori quanto di quelli d'attraversamento minori ed interni.

Il Magistrato passa quindi in rassegna le soluzioni tecniche predisposte ed adottate per arrestare il degrado delle rive e degli edifici prospicienti, tratte da un repertorio in parte collaudato, dichiarando nel contempo di aver scelto la soluzione più adatta e confacente ad ogni specifica situazione fisica nell'intento di non alterare in nulla la natura complessiva del luogo.

Dapprima la ricognizione dello stato di fatto, in seguito il riconoscimento delle cause, l'enunciazione dello scopo, la selezione e la predisposizione dei mezzi tecnici per raggiungerlo, la valutazione delle circostanze particolari: il procedimento seguito è quello proprio dell'ingegnere civile, divenuto norma e prassi consuete almeno fin dagli inizi del XIX° secolo, fin dalle missioni sui territori dell'impero napoleonico compiute dal corpo dei Ponts et Chaussées.

Né, in precedenza, i "proti - ingegneri" al servizio dei Savi ed Esecutori e del Collegio alle Acque della Repubblica di Venezia, i tecnici e gli organi politici preposti alla salvaguardia della laguna, sembrano aver proceduto diversamente.

I periti e i membri eletti della magistratura veneziana, infatti, dopo aver verificato sui luoghi il danno o il degrado subiti dalla laguna, individuate le cause e ribadito energicamente lo scopo (la difesa ad oltranza dell'ecosistema lagunare non già come oggi avviene dall'abbandono e dall'erosione bensì dall'interramento e dall'indebita occupazione o dalla egoistica incuria dell'uomo), proponevano e deliberavano interventi e rimedi da attuarsi ed applicarsi a cura dello Stato e nei casi di riconosciuto diritto-dovere, da parte dei soggetti privati.

Interventi e rimedi, non solo collaudati dall'uso e dalla tradizione (le prime "terminazioni" in materia di salvaguardia risalgono al XIII° secolo) ma, in particolar modo, attuati e realizzati ricorrendo a manufatti ed a materiali che mantenessero definitivo e inalterato il confine raggiunto e stabilito tra luogo urbanizzato e laguna o, al contrario, in altre situazioni, che fossero suscettibili di decomporsi e disperdersi nel tempo tra le acque ed i fondali, prontamente ed instancabilmente sostituiti da identici od analoghi.

In una sua "parte" del 1531 il Collegio alle Acque, constatando che in molti luoghi della città e delle isole lagunari si trovavano ancora terreni privi di delimitazione ed esposti al dilavamento e alla erosione ad opera degli agenti meteorici e canali e paludi confinanti in evidente pericolo d'interrarsi ed innalzarsi, deliberavano che i proprietari, sotto pena di vendita forzata o di sequestro dei fitti, provvedessero al più presto ad erigere fondamenta di pietra o ad innalzare palificate, potendo noi dedurre, con l'aiuto di una supplica rivolta nel 1579 da un privato cittadino al Consiglio dei X, che le prime si addicessero ai luoghi edificati ed esposti ad un intenso flusso e riflusso di marea, mentre le seconde ai siti campestri o comunque al riparo da sollecitazioni dinamiche rilevanti.

Nell'equilibrio precario a fatica raggiunto tra la natura di per sé in divenire della laguna e l'insediamento antropico permanente, il sito o l'"insula" urbanizzati, il campo, l'orto, o la vigna isolani, la barena, la palude, la "velma", il canale tali erano e tali dovevano restare.

Ed è a tal punto che, non già per una nostalgia conservatrice ma, al contrario, per riflessione pacata e spontanea sul valore attuale avvertito nell'intimo senso di misura in rapporto alla singolarità dei luoghi e documentata in più di mezzo millennio di storia, alcuni interventi tecnici proposti ed iniziati oggi nell'isola di Torcello dall'Ufficio per la Salvaguardia di Venezia del Magistrato alle Acque paiono alquanto sovradimensionati, categorici ed invasivi.

Nell'espone ed illustrare le caratteristiche tecniche delle soluzioni studiate per l'instaurazione od il ripristino delle "condizioni ottimali di difesa spondale" e per il recupero morfologico dell'isola, il Magistrato riunisce tanto le opere di nuova costruzione quanto quelle di conservazione e/o di restauro in tre categorie, riferite rispettivamente alle aree esterne, interne e barenicole. La prima categoria (interventi di tipo 1A, 1B, 1C, 1E) comprende opere di fonda-

zioni metalliche spinte a notevole profondità, opere di sponda in calcestruzzo armato con paramenti o coronamenti di materiali litoidi artificiali e naturali, palancole metalliche di protezione di edifici o d'altre opere murarie esistenti, opere di formazione o rifacimento di scarpate a scogliera. Interventi tutti che, pur diversi nelle diverse situazioni, sarebbero giustificati dall'esposizione diretta all'intenso moto ondoso di canali frequentati e profondi ed agli effetti delle escursioni di marea.

La seconda (interventi di tipo 2A, 2B, 2C, 3A, 3B, 4A, 4B, 4C, 5A, 5B) include opere di creazione, rinforzo, protezione di fondazioni con ricorso alle palancole metalliche o ai pali trivellati a seconda della minore o maggiore "fragilità" dei contesti, opere di marginamento eseguite con palancole metalliche al piede e travi di testa in calcestruzzo armato con paramento di pali di legno infissi dinanzi, opere di marginamento o ripristino di arginatura con palificata al piede e pietrame a tergo.

La terza infine (interventi di tipo 6A, 6B, 7A, 7B) prevede opere in barena con marginamento di confine con barriera filtrante e scavo di canali.

Si tratta, complessivamente, di interventi di "repertorio" del Magistrato già sperimentati in altri siti lagunari e mirati a raggiungere la maggior resistenza richiesta da situazioni peculiari, ma che, riproposti a Torcello, si trovano solo in parte giustificati. Se, infatti, palancole, sponde cementizie, scogliere si possono in linea di massima accettare per le condizioni di sollecitazione e le necessità di resistenza riscontrabili e richieste ai margini estremi dell'isola, esse sollevano ed alimentano dubbi e perplessità se trapiantate sulle sponde dei canali interni. Peraltro le opere di marginamento previste per il canale 2, non risultano tra quelle contemplate dal PALAV.

Non è già per la ricerca in sé di manufatti più elaborati e resistenti e di nuovi materiali (senza sperimentazione e coraggio la Repubblica non avrebbe mai realizzato i "Murazzi"), ma è per l'eccesso di resistenza, di presenza, di rigidità ostentato in presenza di sollecitazioni dinamiche deboli o normali che le strutture proposte (ed in parte realizzate) risultano estranee ed ostili; esse dichiarano, del resto, nel loro brusco e meccanico trapianto, la carenza di uno studio meticoloso, di soluzioni eccezionali adatte all'eccezionalità del luogo (in aperta contraddizione con le premesse della relazione).

Le sponde o i tratti di sponda dei canali di attraversamento interno indicati nel progetto con i numeri 1 e 2 (la cui sistemazione ha suscitato le polemiche maggiori) presentano metro dopo metro realtà e situazioni antiche, recano le tracce del vissuto e del rapporto quotidiano con l'acqua, oppure si sviluppano al limitare dei campi con confini continuamente scomposti e ricomposti, erosi e rimodellati. In questi luoghi la palancole, la sponda cementizia, a causa delle loro intrinseche necessità nella messa in opera e modellazione (nonostante il "mascheramento" dei pali che già di per sé denuncia l'innaturalità dell'intrusione), rettificano, irrigidiscono e segmentano quel che l'incontro dell'acqua e della terra hanno dolcemente ondulato, minutamente frastagliato.

Il calcolo della migliore resistenza e della maggiore durata non è, forse, il giusto parametro per il modo di intervenire nel contesto lagunare: opponendosi all'incertezza e alla variabilità delle sue parti esso ne forza l'essenza, la storia, la realtà.

#### 5. Proposte conclusive

Premesso che la variante al progetto esecutivo 1° stralcio, in corso di approntamento da parte del Magistrato alle Acque, fa già proprie alcune delle obiezioni che sono state effettuate al progetto e che lo stesso, accogliendo la richiesta formulata dal Comune di Venezia, ha già provveduto a interdire il traffico lungo il canale S. Giovanni Evangelista, avanziamo, sulla base delle considerazioni fin qui svolte, i suggerimenti che seguono per quanto riguarda il prosieguo dei lavori:

1. Gli interventi esterni di tipo 1A, 1B, 1C, 1E possono essere accettati e proseguiti come da progetto in considerazione della particolare esposizione dei luoghi considerati alla dinamica del moto ondoso. Massima cura dovrà comunque essere posta nel disegno, nella scelta del materiale in cotto e nella posa in opera della pavimentazione lungo tutta la fdm Borgognoni.
2. Il moto ondoso nei canali interni 1 e 2 proponiamo venga ridotto drasticamente in via definitiva, con semplici provvedimenti di polizia: si consentirà il passaggio esclusivamente alle imbarcazioni a remi, ai mezzi d'emergenza e di pronto intervento, al carico e allo scarico delle merci.
3. Contemporaneamente il canale 1 proponiamo venga prosciugato tratto dopo tratto in modo da consentire lungo le sue sponde metro per metro un paziente lavoro di restauro in asciutto dell'intero edificato esistente, apportando i necessari rinforzi alle fondazioni e alle sponde della riva attualmente percorribile, restaurando e valorizzando i sedimi esistenti su quella opposta, con particolare cura rivolta alla vegetazione che accompagna, introduce ed inquadra gradualmente l'apparizione del complesso monumentale. Vanno accettati tutti i rinforzi previsti da realizzare con pali trivellati.
4. Il marginamento della sponda destra del canale 2 (risalendo dal raccordo con il canale 1 fino al canale dei Borgognoni), già realizzata con palancole in ferro al piede, trave di testa in cemento armato, protezione di pali di rovere ed argine in terra superiore, non potendosi operare come proposto al punto successivo per ragioni di economia, potrà essere ammessa e completata del rivestimento nei tratti ancora incompleti, rinviando ai primi segni di degrado il suo rifacimento con altri criteri.
5. Ma il marginamento della sponda destra, ove i lavori previsti hanno appena avuto inizio, considerando che nel frattempo è intervenuta una drastica

riduzione del traffico consentito e nella prospettiva che tale riduzione di traffico sia definitiva, proponiamo sia interessata da un intervento diverso, il più possibile contenuto, percepibile appena, consistente nel ripristino e nel restauro dell'argine terroso difeso da pietrame di piccola pezzatura trattenuto da sola palificata in legno sommersa, segnalata ad intervalli regolari dalle teste sporgenti dei pali. Mentre i resti di murature antiche e il tratto di riva esistenti nelle adiacenze ed in corrispondenza della casa gotica saranno restaurati con cura, proponiamo invece siano rimossi i brevi tratti di marginamento già effettuati con palancole metalliche.

6. Il canale 3 proponiamo sia scavato con mezzo meccanico di contenute dimensioni non oltre la profondità necessaria a consentire la vivificazione delle velme e della barena circostanti, ponendo cura alla conservazione e, ove necessario, al restauro degli argini erbosi. Va accettata l'ultima variante proposta dal Magistrato concernente lo sbocco del canale stesso nella laguna Nord.
7. Nella barena sud saranno scavati e vivificati con gli stessi accorgimenti suggeriti per il canale 3, il rio Piccolo e le sue ramificazioni, passanti dietro l'abside e la torre campanaria della cattedrale, come già indicato nell'ultima variante del Magistrato.
8. La strada provvisoria, sostitutiva dell'attuale viabilità di accesso al complesso monumentale, al termine dei lavori di restauro della fdm Borgognoni dovrà essere tassativamente rimossa, con ricostituzione puntuale dell'assetto del terreno e della vegetazione preesistenti.

Venezia 23 ottobre 2000

*Marino Folin*  
*Pier Francesco Gbetti*  
*Paolo Morachiello*



# Ministero dei Lavori Pubblici

## Relazione al Consiglio dei Ministri

### **Adeguamento dell'attraversamento appenninico dell'autostrada Al Bologna-Firenze da Sasso Marconi a Barberino di Mugello. Tratto da La Quercia a Barberino di Mugello - Variante di Valico**

La recente delibera del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio u.s., ha confermato la determinazione di realizzare l'intero potenziamento del tratto autostradale Firenze-Bologna (125 km), prevedendo l'adeguamento del tratto appenninico da Sasso Marconi a Barberino di Mugello secondo il progetto originale e richiedendo per il tratto La Quercia – Aglio ( Variante di Valico), di circa 32,5 km, una ulteriore valutazione di impatto ambientale da effettuarsi nel più breve tempo possibile, per consentire le decisioni del Governo entro il mese di aprile 2001.

A seguito del provvedimento esprime giudizio positivo con prescrizioni e raccomandazioni circa l'esito dell'“*ulteriore valutazione di impatto ambientale...da effettuarsi nel più breve tempo possibile*”, emesso dal Ministro dell'ambiente di

concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'art.6 della legge 349/86, si fa presente, preliminarmente, quanto segue.

Il Consiglio dei Ministri con la citata delibera del 23 febbraio 2001, non intendeva indicare una procedura "canonica" di valutazione di impatto ambientale. Lo stesso delineava una procedura finalizzata, da una parte, a raccogliere elementi di giudizio su quanto sopravvenuto rispetto al progetto della Variante di valico predisposto nel periodo 1988-1992, dall'altra, ad effettuare un riscontro sul recepimento delle *"osservazioni, prescrizioni e raccomandazioni di cui al parere finale della Commissione di esperti del 12.11.1986"*.

Tale attività avrebbe dovuto condurre ad una ulteriore successiva determinazione dello stesso Consiglio dei Ministri, al fine di assumere le decisioni definitive circa la realizzazione dell'opera in oggetto.

Se si fosse voluto seguire la normale procedura, non sarebbe stata prevista una ulteriore decisione del Consiglio dei Ministri.

A conferma di ciò, la Società Autostrade ha provveduto (con l'accordo dei Ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici) ad un deposito di atti e non ad un avviso al pubblico di avvio della procedura di V.I.A ex lege 349/86.

Su tale base, l'approfondimento dei problemi non avrebbe dovuto dar luogo ad un decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, avendo il Consiglio praticamente avocato a sé la decisione definitiva circa



la variante di valico, proprio per essere in grado di esprimere un giudizio definitivo, sulla base di valutazioni complessive.

La differenza tra *"ulteriore valutazione d'impatto ambientale"* (come deliberato dal Consiglio dei Ministri del 23 febbraio u.s.) e la procedura di valutazione di impatto ambientale ex lege 349/86, non è marginale: nel secondo caso è previsto obbligatoriamente la pubblicazione, da parte di Società Autostrade, del provvedimento, ivi compreso il complesso delle osservazioni al progetto, con il conseguente prevedibile contenzioso, anche per l'iniziale vizio procedurale (avviso di deposito degli atti e non avviso al pubblico di avvio di procedura), e presumibile ritardo dell'inizio dei lavori.

Ciò premesso, il provvedimento assunto – un formale decreto interministeriale di valutazione di impatto ambientale - fornisce delle prescrizioni e raccomandazioni articolate per:

- a) verifica circa la possibilità di declassificazione dell'autostrada esistente;
- b) prescrizioni di carattere generale;
- c) prescrizioni specifiche per le sub tratte.

Per un esame più approfondito delle suddette prescrizioni e raccomandazioni si rimanda alla nota dell'ANAS, allegata alla presente relazione.

O O O O

- a) verifica circa la possibilità di declassificazione dell'autostrada esistente

Per quanto riguarda la raccomandazione di verificare le possibilità di declassificazione dell'autostrada esistente, non può che confermarsi quanto deliberato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 23/2 u.s. , e cioè che *"nel corso della realizzazione dell'opera ...si dovrà verificare, d'intesa con le amministrazioni locali e con gli enti interessati e secondo una apposita valutazione degli oneri finanziari, la possibile declassificazione del vecchio percorso corrispondente al nuovo tratto"*.

Si prende atto della raccomandazione del Ministero dell'ambiente, rinviando alla fase di costruzione dell'opera la definizione puntuale delle modalità e dei criteri da utilizzare al fine di rispondere a quanto richiesto dal Consiglio dei Ministri.

O O O O

b) prescrizioni di carattere generale

Per quanto riguarda le prescrizioni di carattere generale, si ritiene possibile ottemperare alle stesse sulla base di quanto richiesto dal Ministero dell'ambiente. Pur non di meno, si segnala che alcune prescrizioni richiederanno approfondimenti di ordine progettuale e nuove approvazioni amministrative con conseguente prolungamento dei tempi di realizzazione dell'opera. In particolare, l'aver pregiudicato l'utilizzo di aree di discarica per complessivi 2,7 milioni di mc (pari a circa il 90% del materiale di scarto) porterà ad una inevitabile ripercussione, oltre che sulla cantierizzazione delle opere, anche sui tempi programmati, dovendo procedere alla individuazione di nuovi siti e all'acquisizione dei relativi pareri.

Per quanto riguarda la ridefinizione degli Osservatori, di cui al capoverso "Osservatori e verifica di ottemperanza", è evidente che il merito di tale problema non può che essere rinviato ad un momento successivo a quello odierno.

Comunque, è già possibile affermare che è intenzione del Ministero dei lavori pubblici proporre agli altri soggetti interessati alcune modifiche circa la composizione di tali organismi. Più precisamente, una maggiore presenza dei soggetti titolari dei poteri di tutela nonché il conferimento della presidenza al Ministero dei lavori pubblici al posto dell'ANAS.

O O O O

c) prescrizioni specifiche per le sub tratte.

Per quanto relativo alle prescrizioni specifiche per sub tratte, si fa presente quanto segue.

Per la sub tratta da La Quercia-Rioveggio al viadotto Lagaro, il provvedimento afferma di "ritenere necessario:

- valutare realisticamente la fattibilità di un'alternativa che sposti la tratta iniziale del tracciato della variante a monte di Rioveggio, prendendo le mosse da quella, già ritenuta fattibile dal proponente, denominata variante ridotta;
- tale soluzione, da realizzare con tipologia a due carreggiate a tre corsie per senso di marcia dovrebbe consentire; di allontanare il tracciato dal fondovalle Setta; di sostituire l'attuale attraversamento in viadotto a due corsie per senso di marcia con un unico nuovo attraversamento a tre corsie;

- di dismettere o declassare l'attuale tracciato autostradale a margine dell'abitato di Rioveggio, incluso il ponte sul torrente Sambro".

Tale prescrizione, qualora accettata, comporterebbe la rivisitazione dell'impostazione progettuale dell'intera opera, con un ritardo temporale valutabile in non meno di tre anni.

Verrebbero rimessi in discussione, oltre ai profili progettuali, anche le fasi di realizzazione e, conseguentemente, i contenuti economico - finanziari della convenzione tra ANAS e Società Autostrade:

- per quanto riguarda i profili di ordine progettuale, le modifiche al tracciato interessano una estensione di circa 7 km, su un totale di 32,5 km della Variante di valico.

Tale prescrizione è fondata sull'ipotesi di alternativa di itinerario localizzata sul versante opposto a quello interessato dall'attuale progetto;

- Per quanto riguarda le fasi di realizzazione dell'opera, il protrarsi dell'incertezza sul tracciato creerebbe criticità rilevanti al progetto di cantierizzazione, impostato in modo unitario per quanto concerne, ad esempio, l'utilizzazione multipla delle strade di cantiere, l'uso delle aree di cava e di discarica, ecc.. L'esecuzione del tratto La Quercia - Aglio presuppone la completa definizione progettuale dell'intera tratta prima di procedere all'esecuzione dell'opera.

Inoltre, va tenuto presente che la configurazione del sistema autostradale della Variante di valico non consente l'entrata in esercizio differita per tempi e lotti funzionali.

- Per quanto riguarda i contenuti economico - finanziari, la variante prescritta dal provvedimento, comportando la necessità di nuovi studi e maggiori costi di realizzazione, determinerebbe ulteriori oneri economici e finanziari, con il conseguente aggiornamento del piano finanziario.

O O O O

La prescrizione di *“valutare realisticamente la fattibilità di una alternativa”*, che preveda su un tracciato diverso la costruzione di una nuova sede autostradale a due carreggiate e a tre corsie per senso di marcia con la dismissione o declassificazione del tratto autostradale esistente, lascerebbe oggi una notevole indeterminazione nel progetto generale della Variante di valico. E questo, non solo per i costi, ma anche e soprattutto per le caratteristiche tecniche dell'opera della quale rimarrebbero imprecisati profili di fondamentale rilevanza stante l'incidenza del tratto oggetto di verifica di alternativa.

O O O O

Il progetto posto all'esame del Ministero dell'ambiente – così come allegato alla delibera del Consiglio dei Ministri del 23/2 u.s. – prevede la realizzazione su nuova sede autostradale di due carreggiate ciascuna con due corsie per senso di marcia (Variante di valico) intesa come raddoppio dell'autostrada esistente che resta in esercizio. Quello prescritto dal Ministero dell'ambiente, sia pure al solo fine di essere

valutato realisticamente, pone un tracciato diverso, per il quale va sviluppato un progetto con contenuti alternativi a quelli posti all'esame.

O O O O

Quanto prima detto in ordine alla indeterminatezza, può affermarsi anche per la sub tratta Aglio-Barberino, pur trattandosi di raccomandazioni relative all' "*opportunità di valutare una variante di tracciato*". Tale tratta, peraltro, si colloca al di fuori dei 32,5 km sottoposti all'ulteriore valutazione di impatto ambientale, prevista dal Consiglio dei Ministri.

O O O O

In conclusione, se venisse accolto il provvedimento emesso dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali relativamente alla prescrizione specifica riguardante la sub tratta da La Quercia-Rioveggio al viadotto Lagaro, sarebbe vanificata la decisione del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio u.s..

Le prescrizioni, in senso tecnico-giuridico, sono ammissibili se si riferiscono all'opera esaminata e non ad un'opera diversa interamente da studiare e progettare.

Qualora il Ministro dell'ambiente e quello per i beni e le attività culturali ritenessero tale alternativa progettuale effettivamente praticabile, dovrebbero, coerentemente, esprimere parere negativo sul progetto esaminato e non parere positivo con prescrizioni incongrue.

In definitiva, per quanto prima sostenuto, ritengo che la valutazione finale, circa le prescrizioni specifiche relative alla sub tratta da La Quercia-Rioveggio al viadotto Lagaro compreso, sia rimessa al Consiglio dei Ministri.

Si ritiene, invece, che possano essere accettate e formalizzate in sede di progettazione esecutiva le prescrizioni specifiche relative a:

- la sub tratta dalla galleria Val di Sambro al viadotto Sparvo;
- la sub tratta dalla galleria Sparvo al viadotto Molino di Setta 2;
- la galleria di base da Badia Nuova a Poggiolino;
- l'uscita della galleria di base allo svincolo di Poggiolino;
- la bretella di collegamento dell'autostrada A1 con Firenzuola;
- la sub tratta Poggiolino – Aglio.





17. APR. 2001 19:11

REGOLATO  
P. C. N. 100



PRESDENZA CONSIGLIO MINISTRI  
CENTRO MESSAGGI  
002370 17.001  
PARTENZA

400 21

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

UFFICIO DI SEGRETERIA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

TELESCRITTO URGENTISSIMO  
N. 6078/10.1

ROMA, 17 APR. 2001  
- A TUTTI I MINISTRI

Si comunica che l'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri del 18 aprile 2001 è così integrato:

- Relazione del Ministro Nesi sugli esiti degli studi riguardanti i collegamenti con la Sicilia (documentazione già trasmessa in data 22 gennaio 2001).

*B*

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
AMATO

*Imp. ce*

**BOZZA DI ESTRATTO VERBALE**  
**(riunione del C.d.M. del 18 aprile 2001)**

Vista la legge 17 dicembre 1971, n.1158, concernente la realizzazione di un collegamento stabile viario e ferroviario e di altri servizi pubblici fra la Sicilia e il continente;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 gennaio 1998 concernente l'adeguamento alla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici della concessione alla società Stretto di Messina spa;

Vista la legge 11 febbraio 1994, n.109, e successive modificazioni e integrazioni;

Vista il voto 10 ottobre 1997, n. 220, con il quale il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici si è espresso sul progetto di massima redatto dalla società Stretto di Messina spa;

Vista la delibera CIPE 19 febbraio 1999;

Visto il conseguente decreto del 5 agosto 1999 del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con il quale sono state indette due distinte procedure ad evidenza pubblica: la prima, per la definizione degli aspetti tecnici delle problematiche territoriali, ambientali, sociali, economiche e finanziarie del progetto di massima approvato e per la valutazione, con riguardo ai medesimi aspetti tecnici, di altre possibili configurazioni delle comunicazioni tra la Sicilia ed il continente idonee a garantire il massimo sviluppo potenziale delle economie delle regioni interessate; la seconda, per approfondimenti sugli aspetti tecnici di carattere specialistico, segnalati nel citato voto del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n.220 del 1997;

Visto il programma di Sviluppo del Mezzogiorno - Quadro Comunitario di Sostegno 2000 -2006;

Visto il Piano Generale dei trasporti e della logistica, al fine di favorire lo sviluppo del sistema produttivo siciliano dell'intero Mezzogiorno;

**Preso atto**

dei contenuti dei due studi consegnati all'esito delle suddette procedure ad evidenza pubblica;

**Esaminate**

le relazioni di accompagnamento a detti due studi redatte di concerto dai Ministeri dei lavori pubblici e del tesoro, bilancio e programmazione economica, rispettivamente nelle date del 15 e 19 gennaio 2001;

**Considerato**

che appaiono disponibili gli elementi istruttori e valutativi, per procedere ulteriormente nel perseguimento dell'obiettivo infrastrutturale fissato dalla citata legge n.1158 del 1971, avuto anche riguardo al contenuto dei predetti due studi e delle predette relazioni di accompagnamento;

Il Consiglio dei Ministri  
esprime le valutazioni che seguono:

1. I Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, individuano le iniziative necessarie od utili per assicurare la realizzazione di tutti gli interventi atti a garantire il livello delle comunicazioni tra Sicilia e continente, coerenti con quanto previsto nel Programma e nel Piano suddetti, anche relativamente alle infrastrutture portuali ed aeroportuali.
2. Le amministrazioni competenti procedono, al fine di cui punto 1, alla verifica della disponibilità del mercato a finanziare, realizzare e gestire, attraverso il ricorso a forme di partenariato pubblico - privato così come definite dalla legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni e integrazioni, il progetto ponte sullo stretto di Messina, i collegamenti e i raccordi stradali e ferroviari, nonché i servizi connessi.
3. I contenuti e le modalità di espletamento della procedura di verifica di cui al punto 2 sono fissati dalle amministrazioni precedenti entro sessanta giorni dalla data odierna.
4. All'esito positivo di tale verifica, verranno attivate le procedure previste dalla vigente normativa.





W02 54

# Ministero dei Lavori Pubblici

DIREZIONE GENERALE DEL COORDINAMENTO TERRITORIALE

## COLLEGAMENTO SICILIA-CONTINENTE

CONSEGNA DELL' EXECUTIVE SUMMARY  
predisposto dall' Advisor in versione provvisoria il 15 gennaio 2001

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO REDATTA DALL' AMMINISTRAZIONE

Ministero dei lavori pubblici  
Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica

Stampato in Italia

9

15.1.2001

MOO 1A



# Ministero dei Lavori Pubblici

DIREZIONE GENERALE DEL COORDINAMENTO TERRITORIALE

**SOMMARIO**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Premessa.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 3  |
| 1. Le infrastrutture attuali di trasporto diverranno insufficienti già nei prossimi anni a seguito di un forte incremento della domanda, specie per i collegamenti via aria e via mare; lo studio individua un elenco di interventi, programmati e aggiuntivi, da attuare già nel breve-medio termine.....                                            | 4  |
| 2. I due progetti di lungo termine - ponte e multimodale - sono entrambi in grado di soddisfare la domanda, hanno costi assai diversi e si differenziano solo per il modo di attraversamento dello Stretto; gli interventi portuali e aeroportuali non sono in concorrenza con il ponte.....                                                          | 7  |
| 3. Il progetto ponte: grado di utilizzo assai alto per le ferrovie, assai basso per la strada, onere pubblico necessario per rendere il progetto bancabile.....                                                                                                                                                                                       | 11 |
| 4. Il progetto multimodale: consente una progressione modulare degli interventi, un minore costo e una maggiore efficienza economica; sfavorisce la ferrovia e comporta tempi di attraversamento di maggiore durata.....                                                                                                                              | 16 |
| 5. Benefici economici generali, ambientali e sulla sicurezza: i vantaggi e gli svantaggi dei due progetti indicano gli interessi favoriti, suggeriscono le politiche di accompagnamento, ma non indicano una gerarchia di preferenza. Il progetto ponte è superiore a quello multimodale, sul piano della visibilità istituzionale e di immagine..... | 17 |
| 6. Conclusioni: la scelta.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 21 |
| Allegato 1 - La domanda di trasporto, elementi essenziali delle stime dell'advisor.....                                                                                                                                                                                                                                                               | 24 |
| Allegato 2 - Interventi programmati e aggiuntivi nel periodo 2000-2012.....                                                                                                                                                                                                                                                                           | 25 |
| Allegato 3 - Interventi funzionali al trasporto via mare sullo Stretto del Progetto multimodale.....                                                                                                                                                                                                                                                  | 26 |
| Allegato 4 - Interventi invariati.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 27 |
| Allegato 5 - Impatto sull'ambiente delle due soluzioni.....                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 28 |
| Mapa n. 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
| Mapa n. 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
| Mapa n. 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |

2



MCD 54

# Ministero dei Lavori Pubblici

DIREZIONE GENERALE DEL COORDINAMENTO TERRITORIALE

Ugato al prot. 13/sep. 2.

## Premessa

Lo studio, che la presente relazione accompagna, secondo quanto previsto dalla delibera CIPE 19 febbraio 1999 e dal decreto 5 agosto 1999 del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica si riferisce "alla definizione degli aspetti tecnici delle problematiche territoriali, ambientali, sociali, economiche e finanziarie del progetto di massima relativo al ponte sullo stretto di Messina e per la valutazione con riguardo a quegli aspetti, di altre possibili configurazioni delle comunicazioni tra la Sicilia e il Continente idonee a garantire il massimo sviluppo potenziale delle economie delle regioni interessate".

Lo studio, affidato all'Associazione temporanea di imprese costituita da PricewaterhouseCoopers Consulting, PricewaterhouseCoopers UK, Sintra srl, Net spa e Certet, ha esaminato i vantaggi e gli svantaggi della soluzione del "Ponte" sospeso a campata unica di 3.300 metri esaminato dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici nella seduta del 10 ottobre 1997, e di una soluzione "alternativa multimodale": soluzioni entrambe atte a conseguire l'obiettivo di collegare in modo adeguato Sicilia e Continente. Attraverso un'analisi innovativa delle tendenze della domanda di traffico in relazione agli scenari di crescita, sono state raccolte, elaborate e analizzate informazioni necessarie sia per decidere quale progetto adottare a lungo termine, sia per dare al problema del collegamento Sicilia-Continente soluzione immediata.

Con la suddetta delibera il CIPE incaricava, altresì, gli stessi Ministri di approfondire, con apposito studio, affidato a Steinman - Parson Transportation Group gli aspetti tecnici di carattere specialistico segnalati nel medesimo voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici. I risultati di quest'ultimo studio saranno presentati con una separata relazione.

LB

3

Ai fini della comparazione delle due alternative, lo studio di cui ci si occupa ha individuato due ambiti di analisi:

- (a) soddisfazione efficiente della domanda prospettica di traffico.
- (b) valutazione degli effetti economici generali (in ambito locale e allargato), di sostenibilità ambientale, di sostenibilità ai fini della sicurezza, di attuabilità istituzionale.

I risultati relativi al profilo di valutazione (a) consentono l'esame del grado di utilizzo, dei ricavi e della redditività della soluzione "Ponte". Per quanto riguarda gli altri profili di valutazione, vengono chiaramente identificati gli interessi beneficiati o colpiti nelle due soluzioni, la rilevanza dei primi e i rimedi da adottare per contrastare i secondi.

La complessità della questione proposta e delle variabili da prendere in esame per affrontarla hanno portato l'advisor a non riassumere in un singolo parametro il giudizio comparato sulla fattibilità economico-sociale-ambientale del ponte e della soluzione alternativa multimodale.

I risultati raggiunti offrono peraltro elementi adeguati per le decisioni.

A tale riguardo, lo studio ha verificato la necessità di attuare un insieme di interventi infrastrutturali invariati, già programmati, relativi a porti, aeroporti e relativi sistemi di accesso, necessari, comunque, per soddisfare le tendenze in atto della domanda di trasporto a media e lunga distanza in entrata e uscita dalla Sicilia. Secondo l'advisor, tali invariati, che vengono specificate in dettaglio nello studio, "sono di gran lunga più rilevanti, quanto a potenziale impatto economico, che non la specifica scelta ponte sì, ponte no" (E.S pag.106).

Lo stesso studio, inoltre, ha indicato che il sistema dei trasporti per l'attraversamento dello stretto di Messina risulterà non essere adeguato, per capacità e livello di servizio, nel breve periodo (prima del 2012) nonostante gli interventi già programmati e da attuare.

Per quanto riguarda il grado di attendibilità dei risultati, mentre l'attività propriamente riconducibile, per contenuti e metodologia, agli studi di fattibilità e, segnatamente - l'analisi prospettica dei flussi di traffico e di impatto economico e ambientale - non pone particolari problemi, l'analisi dei costi ed economico finanziaria è soggetta ad un maggior grado di approssimazione. Questo deriva, principalmente, dal fatto che le valutazioni connesse alle componenti di costo del manufatto ponte sono desunte dal progetto di massima i cui contenuti, rispetto ai livelli di progettazione definiti dalla normativa vigente (art.16 L.109/94), sono sostanzialmente equivalenti ad un progetto preliminare. Inoltre, a seguito di reiterate richieste di questa Amministrazione l'advisor si è impegnato ad affinare le stime di alcune importanti componenti di costo<sup>1</sup>. Tali circostanze spiegano perché i risultati raggiunti dallo studio, al 15 gennaio e qui presentati, non possano essere considerati ancora definitivi.

Tuttavia, sulla base dell'esame effettuato dal gruppo di monitoraggio - costituito da rappresentanti del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - l'ordine di grandezza delle variabili stimate, appare

<sup>1</sup> I chiarimenti e gli approfondimenti richiesti sono relativi, soprattutto, ai costi degli interventi, ai costi di manutenzione ed esercizio, alla disponibilità di cave e discariche necessarie per l'ingente movimento terra in fase di costruzione, agli scenari finanziari ipotizzati



caratterizzato, allo stadio di maturazione oggi raggiunto dallo studio, da sufficiente grado di attendibilità e consente di trarre le principali conclusioni richieste con sollecitudine dal decisore pubblico e riportate nella presente nota.

La nota, articolata in sei paragrafi, contiene nel paragrafo 6 (Conclusioni) un giudizio sintetico sulle azioni che si propone di adottare a seguito dei risultati dello studio. Nei paragrafi da 1 a 5 è contenuta una sintesi di tali risultati secondo il seguente ordine:

1. Inadeguatezza dell'offerta attuale di trasporti e interventi necessari nel breve-medio termine.
2. Descrizione e costo dei due scenari di lungo termine.
3. Finanziabilità privata del *progetto ponte* e relativo onere pubblico.
4. Fattibilità del progetto multimodale.
5. Confronto dei due progetti rispetto agli altri profili: economico generale, ambientale, della sicurezza e istituzionale.

SRB

**1. Le infrastrutture attuali di trasporto diverranno insufficienti già nei prossimi anni a seguito di un forte incremento della domanda, specie per i collegamenti via aria e via mare: lo studio individua un elenco di interventi, programmati e aggiuntivi, da attuare già nel breve-medio termine.**

*Il quadro informativo sulle tendenze dei trasporti sorregge molti dei risultati, rappresenta un notevole passo avanti rispetto alle previsioni contenute negli studi precedenti e consente di prendere decisioni di politica economica.*

Queste decisioni riguardano separatamente:

- *interventi di lungo termine*, che attraverso la realizzazione del ponte o di una soluzione multimodale soddisfino la domanda di trasporti a partire dal 2012, anno in cui il ponte, secondo l'advisor, potrà entrare in esercizio;
- *interventi di breve-medio termine*, che soddisfino la domanda di trasporto fino a quella data.

Consideriamo qui gli interventi di breve-medio termine, per passare nei punti successivi, alle soluzioni di lungo termine.

Per il breve-medio termine, il risultato dello studio è così riassumibile:

se l'economia del Mezzogiorno crescerà al 3,8% in media fino a fine decennio e al 2,8% da allora in avanti<sup>2</sup>, in assenza di interventi tempestivi l'offerta di trasporti diverrà un freno alla crescita

- dal 2003 per il trasporto marittimo sullo Stretto<sup>3</sup>
- dal 2004 nella viabilità di accesso ai porti
- dal 2004 e più pesantemente al termine del decennio per i collegamenti aerei e marittimi a media e lunga distanza
- dal 2006 per il trasporto ferroviario.

Con riguardo al periodo che va fino al 2012, consegue da questi risultati che gli interventi già programmati sono essenziali e che sono necessari anche interventi aggiuntivi, che assommano a circa 690 miliardi (Allegato 2).

Anche nel caso in cui l'economia crescesse meno dei valori sopra indicati e segnatamente, secondo le ipotesi fatte, a un tasso pari al 1,8% annuo nel primo decennio e all'1% dopo il 2012, gli interventi programmati si rivelerebbero comunque indispensabili, pur se in momenti di poco successivi a quelli sopra segnalati.

<sup>2</sup> Si tratta dei tassi di crescita previsti dal DPEF 2000-2005 e 2001-2004 e dal Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006 approvato dalla Commissione europea che costituisce la base del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS).

<sup>3</sup> Scrive l'advisor: "La qualità dei servizi di trasporto di attraversamento dello stretto di Messina è inadeguata ed è destinata a peggiorare nei prossimi anni a seguito dei prevedibili aumenti della domanda", ES, pag.2.

✗ RB

Le dinamiche di traffico che sorreggono questa conclusione fanno riferimento al seguente quadro odierno dei flussi (Allegato 1):

*Traffico attuale passeggeri* da e per la Sicilia. Esso è per circa il 30% locale (fra le sponde dello Stretto) e per il 70% nazionale: quello *locale* si avvale dei traghetti, ma solo il 25% usa autovetture e per il 75% è di puro traghettamento senza altri mezzi; quello *nazionale* invece utilizza prevalentemente l'aereo (quasi il 50%); il 35% utilizza l'autovettura e il 15% il treno.

*Traffico attuale merci* da e per la Sicilia. Se si escludono il cabotaggio e la navigazione internazionale, che da soli assorbono oltre il 70% degli interscambi, la restante quota si ripartisce per il 60% su strada, per il 20% su ferrovia e per il 20% con Ro/Ro (*Roll on Roll off*, ossia con imbarco di mezzi stradali pesanti su nave).

Le tendenze rispetto agli attuali flussi, qualunque sia la soluzione adottata, (ponte o multimodale), e a pari scenario di crescita, mostrano che il traffico aereo e quello Ro/Ro cresceranno a ritmi più sostenuti del traffico stradale:

| Traffico di media e lunga distanza, tendenze in ipotesi di crescita alta | 1999 | 2032 ponte | 2032 multimodale |
|--------------------------------------------------------------------------|------|------------|------------------|
| Domanda passeggeri (tasso di crescita)                                   |      | + 168%     | +163%            |
| <i>quota di mercato autovettura</i>                                      | 27%  | 24%        | 23%              |
| <i>quota di mercato aereo</i>                                            | 47%  | 56%        | 54%              |
| Domanda merci (tasso di crescita)                                        |      | +167%      | +152%            |
| <i>quota di mercato trasporto su strada</i>                              | 58%  | 52%        | 50%              |
| <i>quota di mercato Ro/Ro</i>                                            | 24%  | 32%        | 35%              |

In sostanza, la valutazione quantitativa effettuata dall'advisor mostra che le tendenze del traffico non verranno significativamente modificate dalla disponibilità del ponte come itinerario alternativo: è questa la principale ragione per cui l'utilizzo del ponte rimane modesto (cfr. paragrafo 3). Si tenga conto che la crescita del trasporto aereo potrebbe essere sottostimata, in ragione della tendenza alla compressione verso il basso delle tariffe conseguente la crescente concorrenza.

Sulla base dei trend richiamati, l'advisor evidenzia le parti del sistema dei trasporti che entreranno in crisi prima del 2012:

- *nell'area dello Stretto*, l'approdo ferroviario di Villa S. Giovanni; l'approdo traghetti di Reggio Calabria e la viabilità locale dei porti di Messina e Villa S. Giovanni;
- *per i collegamenti aerei e marittimi a media e lunga distanza*, l'offerta è già oggi inadeguata ma gli interventi programmati – pertanto essenziali – sugli aeroporti di Catania e Palermo e sui porti siciliani per i traffici Ro/Ro sono in grado di sostenere la domanda almeno fino al 2012. Saturazione si produrrà anche prima nella *viabilità di accesso ai porti*.

Sono dunque necessari interventi che amplino l'offerta già entro il 2012, sia per il traghettamento lungo lo Stretto, sia per i collegamenti a media e lunga distanza che vengono richiesti dal mercato (traffico aereo e traffico merci via mare con Ro/Ro). L'advisor ha individuato in modo puntuale tali interventi (Allegato 2). Si tratta di tre categorie di opere:

7  
PB

- a. *interventi già programmati nell'area dello Stretto, o a "scala locale" di tipo portuale, stradale, ferroviario e di controllo del traffico marittimo;*
- b. *interventi già programmati in altre aree della Sicilia e del Mezzogiorno di tipo portuale, aeroportuale, ferroviario, stradale e interportuale;*
- c. *interventi non ancora programmati - aggiuntivi - nell'area dello Stretto, di tipo portuale, stradale e ferroviario specificamente volti a risolvere le strozzature identificate.*

La realizzazione di tali interventi, riguardando infrastrutture che devono entrare in funzione prima del 2012, prescinde dalla scelta fra "Ponte" e "multimodale" che invece influenza la categoria degli interventi aggiuntivi.

L'ingresso in esercizio del ponte riduce, infatti, significativamente la domanda di attraversamento dello Stretto via mare a partire dal 2012 (del 65% per le autovetture: da 6.300 autovetture traghettate giornalmente nel 1999 si passerebbe a 2.100 o al massimo 2.600; dell'85% per i veicoli merci: da 3.300 autocarri al giorno si passerebbe a 500 o al massimo 600) e, pertanto, gli interventi aggiuntivi nell'area dello Stretto - che sono stimati in circa 690 miliardi - sono destinati a essere spiazzati dal ponte.

Per tale ragione l'advisor, ferma restando la necessità degli interventi già programmati, ha ritenuto di ipotizzare che nella soluzione ponte gli interventi "aggiuntivi" non vengano attuati, accettando perciò una fase di sofferenza dei servizi nel caso il traffico crescesse ai ritmi ipotizzati nello scenario alto.

*Consegue dall'insieme dei risultati riassunti che gli interventi programmati e aggiuntivi di breve-medio termine nel periodo 2001-2012 sono al tempo stesso:*

- a) *indispensabili, al fine di non bloccare e anzi di favorire la crescita del Mezzogiorno e in particolare della Sicilia,*
- b) *non privi di elementi di rischio (per la componente relativa ai trasporti a media e lunga distanza) qualora la crescita dovesse assumere ritmi più lenti.*

*La scelta suggerita dai risultati delle analisi appare evidente: coerentemente con la ripresa economica che il Mezzogiorno mostra da metà anni novanta (rafforzatasi dal 1997-98), e lo sforzo finanziario e di rinnovamento amministrativo in atto che mirano a portare al 4% quei tassi di crescita, è necessario realizzare gli interventi indicati per non ostacolare, anzi per favorire un processo di sviluppo che appare possibile. Peraltro, la natura modulare degli interventi, programmati e aggiuntivi, consente di graduare nel tempo la loro attuazione in base all'evolversi della crescita economica e del traffico. Ciò potrà avvenire con il supporto della metodologia di simulazione predisposta dall'advisor, estendendo la sua applicazione alle altre aree del Mezzogiorno e monitorando costantemente l'evolversi della domanda di trasporto.*

Al fine di assicurare risorse e unitarietà progettuale agli interventi da attuare nel periodo 2001-2012 nonché di monitorare l'evoluzione della domanda di trasporto, l'attuazione dei medesimi interventi potrebbe essere ricondotta a quella del Programma dei fondi strutturali 2000-2006 in un "Progetto di collegamento Sicilia-Continente" attraverso il ricorso agli strumenti della programmazione negoziata (intese istituzionali di programma, accordi di programma, etc.).

**2. I due progetti di lungo termine - ponte e multimodale - sono entrambi in grado di soddisfare la domanda, hanno costi assai diversi e si differenziano solo per il modo di attraversamento dello Stretto; gli interventi portuali e aeroportuali non sono in concorrenza con il ponte.**

Le due soluzioni esaminate, ponte e multimodale, sono state costruite in modo da soddisfare entrambe la domanda di trasporto successiva al 2012, anno di entrata in funzione del ponte. Esse sono articolate come segue:

*1) Soluzione ponte, che comprende:*

- a) il "Progetto ponte" ossia il manufatto e i relativi sistemi di raccordo diretto autostradale e ferroviario<sup>4</sup>(Mappa n.1); la realizzazione di tali sistemi di opere è strettamente connessa alla funzionalità del manufatto sia sotto il profilo oggettivo, in quanto non suscettibili di autonoma funzionalità ed uso, sia sotto quello soggettivo, in quanto la separazione delle due componenti potrebbe apparire artificiosa ai fini di una corretta applicazione della normativa regolante l'affidamento dei lavori pubblici;
- b) "interventi invariati", ossia presenti anche nella soluzione alternativa multimodale, che sono funzionali all'attraversamento con qualunque mezzo dello Stretto<sup>5</sup>, ovvero che soddisfano la crescente domanda di trasporto a media e lunga distanza, passeggeri e merci, con modalità aerea e via mare<sup>6</sup> (Mappa n. 2).

Per quanto riguarda gli interventi del *progetto ponte*, l'advisor mostra, in primo luogo, che il manufatto può entrare in esercizio solo nel 2012. Gli 11 anni che, nel presupposto di una sequenza ottimale dell'iter procedurale ed esecutivo, sono necessari da oggi alla realizzazione dell'opera, costituiscono la somma di due periodi:

- 4 anni iniziali necessari a tutte le attività propedeutiche all'avvio dei lavori (periodo 2001-2004), sostanzialmente dedicati al completamento della progettazione definitiva, alla VIA, alla procedura di approvazione di localizzazione dell'opera, alla predisposizione del progetto esecutivo, alla procedura di assegnazione lavori;
- 7 anni necessari per la realizzazione del manufatto e delle opere complementari.

Quanto al costo totale del *progetto ponte*, questo è pari al netto dell'IVA a circa 9.400 miliardi, contro i circa 7.150 miliardi stimati nel 1997.

Le nuove valutazioni fanno crescere notevolmente le stime: il costo del solo ponte, che era di 5.040 miliardi, è cresciuto del 30% circa, arrivando a 6.600 miliardi; il costo dei collegamenti stradali e ferroviari ammonta, complessivamente, a 2.770 miliardi, contro i

<sup>4</sup> Realizzazione di: a1) rampe di raccordo con la rete autostradale calabrese e siciliana, a2) rampe di raccordo con la rete ferroviaria calabrese e siciliana, a3) nuova stazione passante di Messina.

<sup>5</sup> b1) Raddoppio delle trame ferroviarie Patti-Cefalù e Giampilieri-Giarre; b2) realizzazione della terza corsia sull'autostrada A3 tra Villa San Giovanni e Reggio Calabria.

<sup>6</sup> b3) potenziamento del sistema portuale siciliano; b4) potenziamento del sistema aeroportuale siciliano.

AR

2.100 miliardi in precedenza stimati con un incremento, anche in questo caso, di circa il 30%.

L'insieme di questi valori segna il nuovo punto di riferimento nella eventuale gara di concessione di costruzione e gestione.

Per quanto riguarda gli *interventi invariati* (Allegato 4), essi sono indispensabili per sostenere entrambe le soluzioni. Particolarmente importanti per rispondere alle potenzialità di sviluppo del sistema produttivo siciliano sono gli interventi di potenziamento dei sistemi portuale e aeroportuale dell'isola. Il fatto che essi siano necessari anche nel *progetto ponte* è indice del fatto che questo, pur sostituendo in misura significativa il traffico marittimo sullo Stretto, non riduce *in modo rilevante* il traffico aereo e via mare a media e lunga distanza. Il costo degli interventi invariati è stato stimato dall'advisor in linea di massima in 4,650 miliardi di cui 2,850 funzionali all'attraversamento con qualunque mezzo dello Stretto (2,650 per il raddoppio della tratta ferroviaria Patti – Cefalù e Giampileri-Giarre). Tale importo, essendo comune alle due soluzioni, non è evidentemente rilevante ai fini della scelta fra l'una e l'altra soluzione.

Va infine osservato che l'accessibilità al ponte dei veicoli e dei mezzi ferroviari è garantita all'eliminazione delle strozzature implicite negli interventi programmati nel periodo 2001-2012 che includono fra gli altri:

- sul versante ferroviario, il completamento della galleria dei Peloritani e il raddoppio o l'adeguamento degli itinerari Salerno – Reggio Calabria – Messina – Palermo con le diramazioni programmate,
- sul versante della grande viabilità stradale, oltre al completamento dell'autostrada Salerno – Reggio Calabria, quello dell'autostrada Messina – Palermo, della SS 106 Jonica, della Catania – Siracusa e della Siracusa- Gela.

II) *Soluzione alternativa, o "Progetto multimodale"*, che comprende:

- a) *nuovi interventi per il trasporto via mare sullo Stretto (Mappa n.3),*
- b) *interventi invariati come al punto b) della soluzione ponte.*

I nuovi interventi atti a consentire un adeguato trasporto via mare sullo Stretto comprendono sia gli interventi aggiuntivi nell'area Stretto del periodo 2001-2012, già evidenziati (cfr. paragrafo 1, categoria c.), sia ulteriori interventi per attracchi ferroviari e per scivoli per navi da realizzare nel ventennio successivo (Allegato 3).

L'insieme degli interventi previsti nell'area dello Stretto comporta un costo stimato in circa 2,040 miliardi (netto IVA), aggiuntivo ai costi previsti nel periodo 2001-2012

<sup>7</sup> In realtà, l'entità lievemente inferiore del traffico aereo e via mare a media e lunga distanza nella soluzione ponte ( 7 per cento in meno di passeggeri aereo nel 2032 rispetto all'altra soluzione; 8 per cento in meno in termini di tonnellate RORO alla stessa data) suggerirebbe per la soluzione ponte un costo lievemente minore. Di tale effetto non è stato tenuto conto.

anche per la soluzione *ponte*. I.000 miliardi sono per il nuovo naviglio, circa 600 per nuovi approdi e 450 per i collegamenti infrastrutturali tra gli approdi e la viabilità esistente. In particolare, gli interventi modulari proposti implicano un intervento di spesa da programmare a livello locale per fasi:

- entro il 2012 per le infrastrutture di trasporto pari a circa 700 miliardi;
- entro il 2022 di un ulteriore intervento pari a circa 200 miliardi,
- entro il 2032 di ulteriori 140 miliardi.

Per quanto concerne gli *interventi invarianti*, cioè comuni alla soluzione ponte l'advisor stima, come si è visto, una spesa pari a 4,650 miliardi.

In base alla descrizione delle due soluzioni, appare evidente che esse si differenziano "solo" per il modo con cui risolvono l'attraversamento dello Stretto: *col progetto ponte*, l'una; con un forte ispessimento dei servizi marittimi e i relativi accordi, l'altra.

Viceversa, il potenziamento progressivo dei sistemi portuale e aeroportuale della Sicilia per il traffico merci e passeggeri, a media e lunga distanza via mare e via aria, è indispensabile, in qualunque soluzione. Tale potenziamento, non è affatto in concorrenza con il *progetto ponte*, come spesso ipotizzato, poiché anche in presenza di tale opera è simile e assai elevato – specie in uno scenario di crescita economica alta – l'incremento della domanda di traffico via mare e aria.

Poiché le due soluzioni sono entrambe costruite in modo tale da soddisfare la domanda, non è su questo piano che devono essere confrontate, bensì su due altri profili: a) aspetti finanziari (costi e ricavi), b) benefici in termini di effetti economici generali, ambientali, di sicurezza e istituzionali. Si tratta dei profili esaminati ai punti che seguono.

### 3. Il progetto ponte: grado di utilizzo assai alto per le ferrovie, assai basso per la strada, onere pubblico necessario per rendere il progetto bancabile.

Dato il costo totale stimato in 6.600 miliardi per il manufatto ponte e in 9.400 miliardi includendo i collegamenti, le condizioni di finanziamento del *progetto ponte* dipendono, in primo luogo, dal grado di utilizzo dell'opera e dai ricavi che ne conseguono.

A tale riguardo, la *sezione autostradale* prevista (6 corsie di marcia, 2 corsie di emergenza, 2 corsie di servizio) permette il transito di 100.000 veicoli al giorno. Viste le previsioni di traffico, che al 2032 stimano, nell'ipotesi di crescita alta, un transito di 18.500 veicoli al giorno (11.400 autovetture e 7.000 mezzi pesanti); il transito al 2032 scende a 10.500 veicoli al giorno nel caso di crescita bassa, l'advisor stima che il grado di utilizzo medio del ponte sul versante stradale sarà dunque estremamente limitato, anche dopo 20 anni di attività.

Questo è il risultato del fatto che, secondo l'advisor, il *progetto ponte* non altera significativamente con la sua esistenza il forte favore del mercato per i trasporti via mare e via aerea, né gode di un mercato locale sufficientemente ampio.



La *sezione ferroviaria* (2 binari, 2 corsie di servizio per mezzi gommati) permette il transito di 200 treni al giorno. Viste le previsioni di traffico, al 2032 la capacità verrà utilizzata, sempre in ipotesi di crescita alta, al 65% (ossia, rimosse le odierne strozzature della rete sul versante siciliano, transiteranno 134 treni al giorno, contro i 58 attuali). L'utilizzo scende a 78 treni al giorno nello scenario di crescita bassa.

Dal punto di vista della domanda di trasporto e quindi della sua capacità di ripagarsi per una parte cospicua con capitale privato, il progetto ponte presenta dunque i seguenti punti di forza e di debolezza.

*Punti di forza:*

- opportunità di utilizzare pienamente le potenzialità della ferrovia sulla linea a sud di Napoli e per i capoluoghi siciliani, sia per i passeggeri (treni indivisibili, quali gli Eurostar), sia per le merci, migliorando in misura notevole la qualità dei servizi ferroviari di attraversamento;
- accomodamento di aumenti della domanda di attraversamento imprevedibili e straordinari, a carattere sia strutturale (ossia con tassi di crescita tipici di aree caratterizzate, come la Sicilia, da una capacità potenziale inutilizzata assai elevata) sia congiunturale.

*Punti di debolezza:*

- sofferenza del sistema di attraversamento dello Stretto nella *seconda metà* del decennio e fino al 2012, stante l'ipotesi fatta dall'advisor che nella soluzione ponte non vengano realizzati quegli interventi di potenziamento dell'offerta per il traffico marittimo sullo Stretto (per circa 690 miliardi) che al 2012 sarebbero poi spiazzati dal ponte;
- forte sottoutilizzazione stradale del ponte a seguito del fatto che esso non attrae in misura significativa nuovo traffico a media e lunga distanza, né lo sottrae al mare e all'aereo – la cui forte crescita deve comunque essere soddisfatta con nuova offerta – e che una parte significativa del traffico locale continua a fare uso dei traghetti (in quanto per essa l'attraversamento avviene senza autovetture al seguito).

*In sintesi, il progetto ponte assicura un forte aumento della qualità del servizio ferroviario e quindi un grado di utilizzo elevato per questa modalità, mentre è destinato a restare fortemente sottoutilizzato dal traffico stradale e pospone al 2012 il miglioramento della qualità di attraversamento dello Stretto.*

Questi risultati, frutto dell'analisi dei flussi di trasporto effettuata dall'advisor con rilevamenti, metodi e modelli adeguati, consentono una valutazione dei profili finanziari.

*Analisi finanziaria*

Il tipo di analisi finanziaria presentata dallo studio può essere prospettato nel modo seguente.

Date le stime relative a:

- a) *costi di costruzione* stimati del manufatto ponte e, per talune ipotesi, delle opere complementari;
- b) *costi di manutenzione e gestione* legati alle attività caratteristiche;



c) *previsioni di domanda di trasporto*, ricavi caratteristici e costi di esercizio e di manutenzione;

e in base a previsioni ulteriori relative a:

- d) *ricavi collaterali e complementari* alla sola gestione dell'opera;  
 e) *rischi* (macroeconomici, tecnologici e di traffico);

si valuta una combinazione possibile dei seguenti due fattori:

- f) entità del *finanziamento pubblico totale*;  
 g) *ingegneria finanziaria* per il reperimento dei fondi privati (negoiazione, struttura contrattuale, ottimizzazione dell'allocazione dei rischi, strategie che ne derivano), che possa assicurare la bancabilità dell'intervento, ossia un suo rendimento appetibile per il mercato.

In linea di principio e per specifica previsione normativa, il soggetto privato è tenuto a raggiungere il proprio equilibrio economico – finanziario attraverso la gestione dell'opera realizzata, a prescindere dal contributo pubblico. In assenza di sufficienti ricavi, è evidentemente sempre possibile, innalzando il finanziamento pubblico, trovare un equilibrio tale da rendere il rendimento appetibile per il privato. Pertanto, risulta prioritaria una preliminare verifica dell'onere pubblico che l'operazione può comportare, seguita da una valutazione di convenienza da parte dell'investitore privato; risulta, invece, semplicistico affermare la realizzabilità di un'opera sulla base della mera presenza di offerte private.

D'altro canto, nell'ottica di ottimizzare il livello della partecipazione del soggetto pubblico, la bancabilità di un progetto è indissolubilmente legata agli strumenti finanziari utilizzati. In linea di massima, assunti i valori a), b) e c) provenienti dall'analisi, si valutano le componenti d) ed e) e si ricercano i più efficaci apparati g) e il valore ottimale del contributo pubblico totale f) che consentono la bancabilità del progetto.

I risultati presentati dall'advisor, per la complessità del progetto, per l'approssimazione delle stime di costo, per l'esistenza di fonti di ricavo collaterale e complementare non pienamente esplorate<sup>4</sup>, per l'esistenza di molteplici possibili apparati finanziari, devono essere considerati – anche una volta che lo studio sia stato reso definitivo con i chiarimenti richiesti – di tipo orientativo; volti cioè a valutare quale sia l'ordine di grandezza degli importi che possono essere raccolti sul mercato e quindi quelli che devono essere sostenuti dal settore pubblico.

I risultati dell'advisor riguardano diverse ipotesi finanziarie g) che sono state individuate con il fine di ridurre, da un lato, il contributo pubblico in capo al soggetto chiamato a costruire e gestire il ponte e di assicurare, dall'altro, "la fruizione economica del

<sup>4</sup> Sono stati considerati solo i ricavi netti connessi alle attività caratteristiche. Non sono state, invece, elaborate ipotesi di internalizzazione di altri benefici o rendite indotte dal progetto, nonché quelle legate al valore delle aree e dei servizi collaterali volti a sfruttare l'intervento.

3/11/22

ponte legata alla realizzazione ottimale, efficiente e nei tempi previsti di tutte le opere previste" (E.S., pag.64) nel *progetto ponte*.

I casi sono stati costruiti con il fine di minimizzare il contributo pubblico mantenendo gli indici rilevanti ai fini della bancabilità del progetto, nell'ambito di valori comunemente accettati dal mercato.

I primi tre casi ipotizzano che sia dato in concessione il manufatto ponte, mentre il quarto caso include nella concessione i collegamenti ferroviari e viari al manufatto ponte. Nei casi A e *Ponte e collegamenti*<sup>9</sup>, come definiti dall'*advisor* è previsto un emendamento alla *Merloniter* al fine di erogare il contributo pubblico in funzione dello stato di avanzamento dei lavori; nel caso B è previsto un ulteriore emendamento che permetterebbe di erogare parte del contributo pubblico come "tariffa ombra" durante l'esercizio.

I costi totali, ove si tenga conto degli interessi capitalizzati e di altri costi finanziari, e i valori di contributo pubblico totale costruiti con riguardo a uno scenario di crescita intermedia sono i seguenti (in miliardi di lire attualizzate al 2000):

|                                                | Caso a legislazione vigente | Caso A                     | Caso B                                       | Caso "Ponte e collegamenti" |
|------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------|
| Investimento totale                            | 8602                        | 7091                       | 8505                                         | 10828                       |
| Contributo pubblico totale                     | 4257                        | 3790                       | 3605                                         | 6561                        |
| Contributo pubblico in % del costo totale      | 49,3                        | 48,2                       | 42,5                                         | 60,8                        |
| Modalità di erogazione del contributo pubblico | A collaudo dell'opera       | A stato avanzamento lavori | A stato avanzamento lavori e tariffe "ombra" | A stato avanzamento lavori  |
| Totale spesa pubblica (inclusi collegamenti)   | 7027                        | 6559                       | 6374                                         | 6561                        |

Pur essendo in corso alcune verifiche richieste dall'Amministrazione circa l'entità dei risparmi realizzabili attraverso le suggerite modifiche alla *Merloniter*, i dati sopra riportati indicano che la sola differenza fra il caso A (indicato come preferibile dall'*advisor* da un punto di vista finanziario) e il caso *Ponte e collegamenti*, è relativa alla scelta di dare, o meno, in concessione l'intera opera, comprensiva dei sistemi di raccordo (identica a quella definita nella presente nota progetto ponte), poiché la spesa pubblica totale non differisce nei due casi.

Pertanto, dal punto di vista della struttura concessoria, le diverse ipotesi identificate dall'*advisor* possono essere, sostanzialmente ricondotte a due modelli di base:

<sup>9</sup> Caso a legislazione vigente: l'ipotesi Progetto Ponte, senza le opere complementari, in base alla quale il pagamento del contributo pubblico è ipotizzato a collaudo dell'opera; Caso A: il cui oggetto concessorio è identico all'ipotesi a legislazione vigente, in cui viene ipotizzata una modifica legislativa in base alla quale il contributo pubblico è versato a stato di avanzamento lavori; Caso B: il cui oggetto concessorio è identico all'ipotesi A ed in cui all'emendamento legislativo già previsto nell'ipotesi A viene anche contemplato il pagamento di tariffe ombra come contributo annuo d'esercizio; Caso Ponte e collegamenti: ipotesi costituita dal *progetto ponte*, in cui si ipotizza lo stesso regime di pagamenti del contributo pubblico del caso A, ma nell'oggetto della concessione vengono ricompresi anche i collegamenti ferroviari e viari.

- a) una concessione d'oggetto più limitato, coerente con quanto previsto dalla Legge 1158/71 e dallo studio elaborato dalla Società Stretto di Messina nel 1997;
- b) una concessione avente per oggetto l'intero progetto, cioè il ponte ed i collegamenti stradali e ferroviari (il *progetto ponte*).

Nell'ipotesi b) l'advisor mette in luce che "il profilo di rischio aumenterebbe a causa della complessità del processo di sviluppo, gestione e realizzazione della fase di cantiere dell'opera (ES,pag.58)". Tuttavia, lo stesso advisor, riferendosi all'ipotesi a), insiste circa la necessità di assicurare il coordinamento dei soggetti istituzionali implicati nello sviluppo dell'opera ed eventuale gestione per migliorare il profilo di rischio del progetto e l'eventuale rating di credito. L'advisor, infine, nel valutare la sostenibilità amministrativa delle diverse modalità di gestione del *progetto ponte* auspica un'opzione in cui siano conferite ad una stessa società "tutte le competenze e prerogative relative alla realizzazione dell'infrastruttura in questione" (E.S.,pag.101), dalla progettazione esecutiva alla gestione delle stesse, procedendo così "all'auspicata unificazione delle opere d'adduzione con il manufatto principale" (E.S.,pag.101).

Ciò che in prima istanza sembra spingere a privilegiare, da un punto di vista meramente finanziario, la soluzione a) è la complessità di gestione di più cantieri e il superamento del limite del contributo pubblico ammesso dalla Merloniter nella suddetta ipotesi b). Peraltro le stesse considerazioni svolte dall'advisor fanno ritenere che i suddetti profili siano propri del progetto in quanto tale e non costituiscano elemento di maggiore rischiosità del *progetto ponte*. La valutazione di maggiore rischiosità del caso *progetto ponte* sembra dunque venire meno per le seguenti considerazioni:

- i collegamenti autostradali e ferroviari e il manufatto ponte sono indissolubilmente legati sul piano funzionale perché necessari alla fruibilità dell'opera, visto che l'assenza dei primi renderebbe il secondo inutilizzabile; l'unitarietà progettuale e di sviluppo dell'opera sembrano al contrario ridurre il profilo di rischio del progetto riducendo i rischi di ritardo di completamento dei collegamenti (e quindi di mancati ricavi) e permettendo di rispettare in pieno "la necessità di legare le opere soggette a concessione con l'usufrutto, la responsabilità di costruzione e la manutenzione della stessa (ES,pag.58)" essendo i collegamenti parte integrante e non separabile dell'opera ponte;
- il coinvolgimento nella costruzione e gestione dei collegamenti di soggetti che non ricevono un usufrutto diretto dalla realizzazione del ponte - ma solo indiretto in termini di traffico aggiuntivo dovuto al migliore servizio<sup>18</sup> - può essere percepito dal mercato come elemento di rischio elevato.

La soluzione b) è dunque preferibile in base al seguente ordine di considerazioni:

1. da un punto di vista economico, funzionale e tecnologico il progetto ponte non può non essere considerato che come un'opera unitaria. Come tale la sua realizzazione

<sup>18</sup> Gli incrementi tariffari dovuti al ponte sono nella proposta totalmente trasferiti al concessionario del ponte.

deve essere perseguita attraverso quelle norme dell'ordinamento vigente che ne consentano la realizzazione, rispettandone la natura intrinsecamente unitaria;

- II. l'ipotesi a), se analizzata alla luce dei criteri sub I), appare come un'ingiustificabile presentazione del progetto che, in quanto privo di una sua parte essenziale – i collegamenti stradali e ferroviari – non solo non è in grado di adempiere la propria funzione economica, ma potrebbe, inoltre, essere considerata come un'interpretazione errata alla luce dei principi generali del diritto in materia di appalti pubblici, che prescrivono l'aggiudicazione del progetto nella sua unitarietà;
- III. da un punto di vista pratico, inoltre, occorre considerare che la realizzazione del progetto presenta, indubbiamente, difficoltà oggettive – come, ad esempio, la presenza di vari cantieri e la complessità di gestire un progetto di tale portata - identificate dall'advisor, ma che le stesse sarebbero solo amplificate dalla compartimentalizzazione delle varie opere costituenti il progetto. Inoltre, l'aver individuato parte delle possibili difficoltà cui il progetto potrebbe andar incontro, già in questa fase del processo decisionale finalizzato all'aggiudicazione del contratto di concessione di costruzione e gestione del progetto, consente di articolare, in fase realizzativa, adeguate misure mitigatrici, tanto a livello istituzionale, che contrattuale.

**4. Il progetto multimodale: consente una progressione modulare degli interventi, un minore costo e una maggiore efficienza economica; sfavorisce la ferrovia e comporta tempi di attraversamento di maggiore durata.**

Il progetto rappresenta, sia per l'ulteriore rafforzamento del collegamento marittimo sullo Stretto, sia per i porti e gli aeroporti destinati ai collegamenti a lunga distanza, una prosecuzione modulare delle azioni prospettate per il periodo 2001-2012.

Dal punto di vista dell'efficienza nel rispondere alla domanda di trasporti, il *progetto multimodale* presenta i seguenti punti di forza e debolezza:

*Punto di forza:*

- risposta alle esigenze di collegamento da e per la Sicilia (garanzia di traffico) in modo modulare, adottando nel tempo le opzioni di intervento più opportune secondo le indicazioni che vengono dalla domanda e in una scala adeguata che consente alta efficienza economica.

*Punti di debolezza:*

- persistenza (pur con una sensibile riduzione rispetto a oggi) di più lunghi tempi di attraversamento dello Stretto (circa 30 minuti in meno per i veicoli su gomma, 60 per i treni passeggeri, "alcune ore" per i treni merci). Tale aspetto incide sulle medie percorrenze stradali e, soprattutto, incide notevolmente sul trasporto ferroviario, meno sugli utenti locali dei traghetti (attualmente il 75% degli utenti locali è senza auto al seguito) o sulle lunghe percorrenze su strada.
- freno posto allo sviluppo della rete ferroviaria della Sicilia, a causa del collo di bottiglia costituito dalla capacità massima di traghettamento – che può essere comunque portata

SA 73

dagli attuali 70 treni/giorno a 130 treni/giorno rispetto ai 200 treni/giorno possibili con il ponte - dei carri ferroviari e dai tempi di trasbordo.

*In sintesi, il progetto multimodale sfavorisce la ferrovia e pesa negativamente sulla qualità del trasporto stradale a media distanza, ma consente elevata efficienza economica per la modularità dell'intervento che evita eccessi di offerta e alza il grado di utilizzo.*

*L'impatto finanziario previsto del progetto multimodale - in aggiunta alla componente invariante, - è valutabile in 2040 miliardi. Non essendo possibile un'analisi della finanziabilità privata dei progetti che compongono il progetto multimodale, si deve adottare l'ipotesi che lo stesso sia interamente finanziato con risorse pubbliche.*

Il progetto multimodale, per assumere pienamente la natura di soluzione alternativa al ponte, deve essere considerato, secondo l'advisor, come un piano di intervento strategico unitario, articolato per fasi di interventi da programmare e attuare. La stesura del programma, l'attuazione, il suo monitoraggio, i correttivi, potrebbero essere impostati nell'ambito delle intese istituzionali di programma avvalendosi della struttura stabile prevista dal PGT per la sua attuazione, cui dovrebbe fare riferimento una specifica struttura di coordinamento di progetti complessi, qual è l'insieme di interventi che concorrono a definire il "Progetto collegamento multimodale Sicilia-Continente".

**5. Benefici economici generali, ambientali e sulla sicurezza: i vantaggi e gli svantaggi dei due progetti indicano gli interessi favoriti, suggeriscono le politiche di accompagnamento, ma non indicano una gerarchia di preferenza. Il progetto ponte è superiore a quello multimodale, sul piano della visibilità istituzionale e di immagine.**

*L'analisi condotta dall'advisor dei benefici economici generali, ambientali e sulla sicurezza (che si aggiungono alla soddisfazione della domanda di trasporto) fornisce informazioni necessarie per la comparazione e la realizzazione dell'uno o dell'altro progetto: (a) individua i soggetti economici e i territori che più beneficiano dell'una o dell'altra soluzione; (b) individua le tipologie o le specifiche situazioni che risentono più o meno negativamente dell'una e dell'altra soluzione; (c) individua le fattispecie di entrambe le soluzioni che si prestano a penetrazione criminale. Queste informazioni consentono di valutare, qualunque progetto venga attuato, le eventuali azioni compensative sul piano economico e soprattutto, nel caso dell'ambiente e della sicurezza, le azioni di contrasto da porre in essere.*

*L'assenza nell'analisi dell'advisor di una quantificazione monetaria dei costi e dei benefici che derivano da questi profili non consente, peraltro, di costruire per questa parte dell'analisi una gerarchia di preferenza fra le due soluzioni.*

*Dal punto di vista economico generale i due progetti, in aggiunta alla comune capacità di soddisfare la domanda di trasporto, seppure in forme diverse, presentano, rispettivamente, effetti positivi nell'area metropolitana Messina-Reggio Calabria, il ponte; effetti positivi sugli scambi a lunga distanza, il multimodale.*

9  
FB

Più in particolare:

- a) il *progetto ponte* ha impatti positivi nell'area metropolitana: per il più drastico alleggerimento del traffico di passaggio (specie a Messina) e la conseguente liberazione di aree urbane; per la ricaduta immobiliare e per quella turistica legata all'effetto monumento;
- b) il *progetto multimodale* ha impatti positivi sugli scambi a lunga distanza e risponde alle diverse esigenze di collegamento da e per la Sicilia, accompagnando la trasformazione del sistema dei trasporti della Sicilia in un sistema compiutamente intermodale.

Di entità limitata sono gli effetti occupazionali diretti:

- più elevati quelli del *progetto ponte* nella fase di cantiere, per l'entità della spesa attivata (14mila occupati l'anno per i sette anni di cantiere contro i circa 3mila dell'alternativa)<sup>11</sup>;
- più elevati quelli del multimodale a regime (oltre 1.000 occupati in più rispetto al ponte), per la natura a forte intensità di lavoro dei servizi che ne fanno parte, segnatamente quelli di traghettamento (valutabile in circa 300 addetti stabili in più rispetto alla situazione attuale).

*Per quanto riguarda l'impatto negativo dei due progetti sull'ambiente e sulla sicurezza, lo studio conferma che essi sono significativi, che, in entrambi i casi, sono necessarie azioni robuste e innovative di contrasto, ma che non è su questo terreno che può delinearsi la scelta.*

Quanto all'*ambiente*, gli impatti delle componenti non invarianti dei due progetti sono stati identificati integrando la documentazione di base presente negli studi ambientali prodotti dalla Società Stretto di Messina e utilizzando una lista di 31 indicatori e tecniche impiegate abitualmente dalla *Valutazione Ambientale Strategica* (VAS), pur non ritenendo di pervenire a una valutazione sintetica e comparabile. Sono state individuate misure di contrasto.

Lo studio conferma che per entrambi i progetti gli impatti ambientali e territoriali sono significativi anche se mitigabili. Essi sono più rilevanti nella fase di cantiere, nel caso del ponte; più diffusi ma persistenti nel lungo periodo, nel caso del progetto multimodale; più concentrati sull'ambiente terrestre e anche in aree a elevata valenza naturalistica, nel caso del ponte; più influenti sul fragile equilibrio dell'ecosistema marino anche a causa dell'uso di modalità di trasporto a scarsa efficienza energetica (sistemi a propulsione), nel caso del progetto multimodale (Allegato 5).

*Impatti e ricadute ambientali*

| Scenario ponte                                                                                                                                                              | scenario multimodale                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Trasformazioni nella lunga fase di cantiere, coinvolgimento di ambiti costieri e fiumare per attività estrattive e stoccaggio inerti, occupazione di suolo in aree tutelate | Crescita dell'inquinamento e della pressione sull'ambito urbano dovuta ai flussi di traffico.                                                                     |
| Variazioni irreversibili del paesaggio                                                                                                                                      | Degrado della morfologia costiera per la realizzazione di nuove infrastrutture portuali e peggioramento della qualità delle acque costiere e dell'ambiente marino |
| Riqualificazione delle aree urbane e riduzione del traffico marittimo, con effetti sulla qualità delle acque                                                                | Minore impatto delle fasi di cantiere, diluizione nel tempo e ridotte trasformazioni delle condizioni percettive e culturali                                      |

<sup>11</sup> Si tratta dell'occupazione legata all'impatto economico del cantiere, non dell'occupazione nel cantiere.

PR

Per quanto riguarda il *progetto ponte*, l'impatto maggiore avviene nella fase di costruzione sull'ambiente terrestre (idrico, geomorfologico, naturalistico) per via dell'entità delle aree di cantiere ed accessorie (cave, discariche), dell'entità delle aree di sostegno del ponte (aree di escavazione e gestione degli inerti); per le opere di fondazione della torre e del viadotto Pantano sul lato della Sicilia, che coinvolgono l'area dei laghi di Faro e Ganzirri, interessata da provvedimenti di tutela (Zona di Protezione Speciale) ed iniziative di recupero ambientali. Nella fase di esercizio, il manufatto ponte ha effetti negativi rispetto all'importanza ornitologica dello Stretto, in particolare per quanto riguarda il profilo delle correnti migratorie, e rispetto alle interferenze visive e di inquinamento acustico e atmosferico. Lo studio evidenzia anche gli impatti positivi del *progetto ponte* relativi, da un lato, alle opportunità che si aprono in termini di riqualificazione delle aree urbane dello Stretto e di riduzione della congestione da traffico; dall'altro, al miglioramento dell'ambiente marino e alla maggiore sostenibilità ambientale del trasporto ferroviario che dal *progetto ponte* viene incentivato.

A questo fa riscontro l'impatto comunque forte del *progetto multimodale* (specie con riferimento al più intenso sistema di attraversamento via traghetti) sui problemi ambientali delle aree urbane interessate dall'attraversamento da parte del traffico con origine e destinazione i porti; sulla qualità delle acque costiere e dell'ambiente marino (costiero, aperto e fondale) che secondo lo studio ha ancora un elevato livello di naturalità e presenta una forte fragilità; sulla morfologia costiera. Per contro, permettendo di modulare nel tempo gli interventi la soluzione alternativa consente un migliore adeguamento dell'offerta di trasporto alla domanda e quindi di ridurre la diffusione e l'entità degli interventi.

Una volta individuata la soluzione per l'attraversamento dello Stretto, l'aggiornamento delle conoscenze relative alle problematiche ambientali dei due scenari e l'individuazione di indicatori rilevanti ai fini della valutazione di impatto potranno costituire la base per un attento e continuo monitoraggio degli effetti ambientali e dell'efficacia delle misure di mitigazione e contrasto che saranno attuate. Il lavoro inoltre offre, nel caso del *progetto ponte*, utili indicazioni ai fini della predisposizione della valutazione di impatto ambientale.

Per quanto riguarda la *sicurezza*, il maggiore pericolo di infiltrazione criminale nel caso della realizzazione del ponte, non appare legato né alla natura dell'opera né alla sua unitarietà. Le componenti tecnologicamente più avanzate dell'intervento (costruzione e messa in opera della struttura del ponte) sono anzi ritenute dallo studio refrattarie a penetrazioni criminali. A rendere più rischiosa tale soluzione sembra solo essere la sua maggiore dimensione finanziaria rispetto alla multimodalità: le componenti dell'infrastruttura "a rischio" di penetrazione (scavo e movimento terra, noli e trasporti) sono valutate in circa 4.000 miliardi su 9.400, contro i circa 1.000 miliardi su 2.000 del *progetto multimodale*. Se le risorse pubbliche "liberate" dalla scelta dello scenario multimodale venissero impiegate per rendere tale stesso scenario più robusto, costruendo porti, aeroporti e strade - con le attività di scavo, movimentazione terra e produzione di calcestruzzi (attività ad alta penetrazione) che esse comportano - l'impatto sulla sicurezza dei due scenari diverrebbe simile.

150  
151

Peraltro, la concentrazione criminale nell'area dello Stretto e la fragilità della *par criminale* raggiunta sul versante calabrese fanno ritenere all'advisor che ogni azione infrastrutturale sia assai esposta a tentativi tanto di protezione-estorsione che di accaparramento nell'aggiudicazione degli appalti, *suggerendo quindi in entrambi gli scenari azioni di contrasto, e in particolare:*

- a) *una gestione manageriale forte senza il ricorso a forme straordinarie (quali procedure d'urgenza, corsie preferenziali o speciali);*
- b) *la costituzione di una task force di magistrati che compia indagini preventive sui soggetti economici coinvolti nelle opere.*

*Diverso è il risultato del confronto fra le due soluzioni in merito al profilo istituzionale e di immagine. In questo caso, lo studio conclude, sempre sul piano qualitativo, che grazie alla sua naturale unitarietà progettuale e all'effetto che essa stessa e la esistenza dell'opera hanno sull'immagine del Mezzogiorno e dell'Amministrazione pubblica, la soluzione del ponte è preferibile a quella multimodale.*

Più in dettaglio, l'advisor conclude che, dal punto di vista istituzionale, l'opzione ponte costituisce di per sé un progetto unitario che per sua natura si presta a una gestione manageriale, ad alta visibilità, esposta alla verifica, anche internazionale, e impostata in un'ottica di rigore e trasparenza: già a partire dalla predisposizione della gara di concessione e degli accordi con la Divisione infrastrutture delle FS; nella fase relativa alla valutazione di impatto ambientale; nel controllo di qualità del progetto esecutivo; nell'organizzazione e nella sicurezza dei cantieri; nell'attuazione del partenariato pubblico-privato.

Per tali ragioni, la corretta impostazione del progetto potrebbe avere, in caso di successo, un forte segnale circa la capacità del Paese di progettare e realizzare grandi progetti. Di converso, sarebbero evidentemente assai negativi gli effetti di un insuccesso.

In aggiunta a ciò si osserva che la stessa esistenza del ponte concorrerebbe a elevare l'immagine del Mezzogiorno, costituendo così una importante fonte di marketing territoriale. In termini economici ciò si manifesta in "rendite" del ponte solo in parte soggette a essere internalizzate (e che l'advisor ha solo in parte internalizzato nell'analisi finanziaria).

RS



## 6. Conclusioni: la scelta

L'analisi dell'advisor ha consentito di ottenere cinque risultati:

- a) Sono state individuate le infrastrutture di comunicazione, in parte già programmate, in parte aggiuntive, relative allo Stretto e al resto dell'area, da realizzare nei prossimi anni per soddisfare fra oggi e il 2012 – anno in cui il ponte può divenire attivo - una domanda di collegamento fra Sicilia e Continente che, nello scenario di alta crescita del Mezzogiorno, eccederà rapidamente l'offerta disponibile, e talora già l'eccede.
- b) Si è accertato che il potenziamento progressivo, prima e dopo il 2012, dei sistemi portuale e aeroportuale della Sicilia per il traffico merci e passeggeri a media e lunga distanza, via mare e aereo, è indispensabile per non bloccare e anzi per favorire lo sviluppo e le tendenze di mercato del sistema produttivo siciliano e dell'intera area meridionale. Tale potenziamento, a differenza di quanto spesso si ipotizza, non è in concorrenza con il ponte, poiché anche in presenza di tale opera l'incremento della domanda di traffico via mare e aria resta simile e assai elevato – specie in uno scenario di crescita economica alta.
- c) Si è così accertato che le due soluzioni si differenziano solo per il modo con cui risolvono l'attraversamento dello Stretto: con il sistema ponte e i relativi raccordi, l'una; con un forte ispessimento dei servizi marittimi e i relativi raccordi, l'altra. Tanto il *progetto ponte* quanto il *progetto multimodale* possono soddisfare la domanda di attraversamento dello Stretto a partire dal 2012. Benefici economici generali e costi in termini di ambiente e di sicurezza sono presenti in entrambi i casi e sono diversi; non è apparso possibile stabilire in base a questi profili una gerarchia di preferenza fra i due progetti; sono state identificate le azioni per contrastare i costi.
- d) Si è concluso che la soluzione del ponte è superiore a quella multimodale sul piano della visibilità istituzionale e dell'immagine del Paese e, in particolare, del Mezzogiorno.
- e) Si è stimato, infine, che il costo del *progetto ponte* eccede per quasi 7.000 miliardi quello del *progetto multimodale*, che l'opzione di collocare il *progetto ponte* presso privati è perseguibile, ma che, a seguito degli alti costi e del basso grado di utilizzo stradale prevedibile per il ponte, tale operazione dovrebbe avvenire, sulla base dei conti dell'advisor, con un onere pubblico totale attorno ai 6.500 miliardi ossia non meno di 4.000 miliardi in più del costo del *progetto multimodale*.

Da questi risultati emergono due chiare conclusioni: l'una relativa al sistema invariante portuale e aeroportuale; l'altra relativa al sistema di attraversamento dello Stretto.

Una *prima scelta* ha natura univoca. Se si vuole evitare di bloccare la crescita della Sicilia e si vuole anzi favorire lo sforzo di sviluppo in atto in tutto il Mezzogiorno al quale sono state di recente indirizzate cospicue risorse e un programma di innovazione istituzionale e amministrativa, è indispensabile attuare sia gli interventi già programmati di potenziamento dei porti e degli aeroporti, sia l'insieme degli interventi invariati individuato dallo studio. Quest'ultimo insieme comprende infrastrutture per 4650 miliardi di cui 2850 per interventi ferroviari e stradali funzionali all'attraversamento dello stretto con qualunque mezzo e 1800 miliardi per il potenziamento ulteriore del sistema portuale e

aeroportuale siciliano. Al fine di minimizzare il rischio di un eccesso di offerta nel caso di scenari di crescita inferiori a quello programmato (3,8% fino alla fine del decennio e 2,8% da allora), l'attuazione di tali interventi andrebbe graduata attraverso il monitoraggio unitario degli andamenti effettivi e prospettici del traffico, rendendo permanente un sistema di analisi del traffico come quello costruito con lo studio in oggetto.

La *seconda scelta* - se, mentre si realizzano questi interventi, si debba avviare il progetto del ponte, ovvero si debba avviare un progetto di interventi modulari sullo Stretto volto ad assicurare un efficiente attraversamento marittimo - viene invece a dipendere, in primo luogo, dal giudizio politico combinato sui risultati di cui ai punti d) ed e) precedenti. Si deve in altri termini valutare quale maggiore costo pubblico della soluzione ponte sia giustificato dai vantaggi propri di tale soluzione, vantaggi a cui nello studio non è stata data - anche per i rischi di arbitrarietà insiti nell'esercizio - quantificazione monetaria: la parte della migliore qualità del servizio stradale e ferroviario non internalizzata nei ricavi del ponte<sup>12</sup>; la maggiore efficacia istituzionale; l'effetto di immagine e i benefici connessi alla maggiore attrattività che ne deriva.

Tale valutazione deve peraltro tenere conto del fatto che, anche a prescindere dalla provvisorietà dei risultati presentati dall'advisor, la natura dell'esercizio e la potenziale molteplicità di soluzioni finanziarie dà, come si è più volte sottolineato, natura solo indicativa alla misura dell'onere pubblico della soluzione ponte. Il mercato, una volta che si decida di saggiarne la disponibilità a finanziare il progetto, potrebbe fornire soluzioni e valutazioni diverse: internalizzando alcuni dei benefici "esterni" o delle rendite connesse al ponte (attraverso interventi complementari); individuando altri strumenti finanziari.

Si propone allora, in primo luogo, di stabilire, sulla base delle valutazioni del presente studio, il valore dell'*onere pubblico massimo* che si è disposti a sostenere per attuare la soluzione ponte e ottenere così, oltre alla soddisfazione di lungo termine della domanda di trasporto, i vantaggi addizionali sopra indicati. Tale importo dovrà essere compreso fra una soglia minima di 2.000 miliardi, pari all'onere pubblico massimo della soluzione multimodale, e un tetto di 5.400 miliardi pari al 50% del costo totale dell'opera (valore che ricomprende gli oneri finanziari nelle stime dell'advisor). La distanza dalla soglia minima del valore prescelto come onere pubblico massimo rappresenta la valutazione attribuita ai vantaggi addizionali del ponte.

Su tale base, si propone, quindi, di *verificare la capacità del mercato* di offrire soluzioni finanziariamente adeguate alla realizzazione del *progetto ponte*. Secondo quanto in precedenza motivato dovrebbe essere "messa sul mercato" l'intera opera, comprensiva dei nuovi sistemi di raccordo autostradale e ferroviario, pari a circa 9.400 miliardi, così da assicurare unitarietà al progetto e dare certezza al mercato. Raccordi autostradali e ferroviari e manufatto ponte sono indissolubilmente legati sul piano funzionale, visto che l'assenza dei primi renderebbe il secondo inutilizzabile; alla luce dell'ordinamento vigente la separazione delle due componenti non è pertinente. La convenienza di esplicitare il contributo pubblico massimo sta nel fatto di comunicare al mercato l'impegno finanziario che lo Stato è disposto ad assumersi, evitando infruttuose negoziazioni con il settore privato.

<sup>12</sup> Si noti che una parte di tale migliore qualità del servizio è incorporata nell'analisi monetaria perché accresce i ricavi del concessionario del ponte (e dunque riduce l'onere pubblico).

L'avvio della fase di verifica del mercato – ferma restando la necessità dell'approvazione di una legge che stabilisca la realizzazione dell'opera e l'ammontare del contributo finanziario a carico dello Stato (art.4, lg 1158/71) – non può che avere inizio individuando prioritariamente l'amministrazione aggiudicatrice dei lavori. Questa deve essere un soggetto unitario in grado di svolgere una funzione di regia complessiva di rigenerazione dell'intero bacino territoriale. L'esercizio di tale funzione richiede alte competenze tecniche e organizzative e la capacità di interloquire con il mercato e di realizzare un partenariato istituzionale, sociale e tecnico nel territorio.

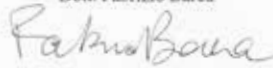
Tale soggetto potrebbe essere identificato in un'apposita società di diritto pubblico, nel cui contesto è possibile riconsiderare il ruolo della Società Stretto di Messina S.p.A., opportunamente rivisto alla luce del perseguimento degli obiettivi proposti, ovvero in un "ufficio di missione" allo scopo costituito.

Quanto alle modalità di affidamento, la verifica dell'interesse del mercato può essere perseguita con le modalità previste dall'art.19.comma 2, lett.b), ovvero dall'art. 37bis della legge 415/98.

Il Direttore Generale della Direzione  
Generale del Coordinamento Territoriale  
Arch. Gaetano Fontana



Il Dirigente Generale del  
Dipartimento delle Politiche di Coesione e sviluppo  
Dott. Fabrizio Barca



15 GEN. 2001





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 22-01-2001  
 SG(2001) D/ 285287  
 1998/2165

Signor Ministro,

La Commissione ha l'onore di richiamare l'attenzione del Suo governo sull'affidamento a trattativa privata, da parte del Magistrato alle Acque di Venezia, ufficio del Ministero dei lavori pubblici, di una serie di appalti di lavori e di servizi relativi al progetto di salvaguardia della laguna di Venezia, al Consorzio Venezia Nuova.

1. In seguito all'emanazione della prima legge speciale per Venezia, (legge n. 171 del 16 aprile 1973), il Ministero dei lavori pubblici bandiva, nel settembre 1975, un appalto concorso internazionale per la progettazione ed esecuzione degli interventi intesi alla conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna e all'abbattimento delle acque alte nei centri storici, in armonia con gli indirizzi fissati dal governo in una deliberazione del 27 marzo 1975.

Il bando, pur lasciando ampia libertà ai concorrenti quanto alla natura degli interventi da proporre, richiedeva che gli obiettivi fossero raggiunti, senza turbare la funzionalità del sistema portuale e le attività della popolazione, attraverso *"un sistema di opere di regolazione fisso delle bocche che possa essere successivamente integrato da parti manovrabili, qualora si renda necessario - in relazione ai livelli di marea - addirittura alla chiusura totale delle bocche medesime"*.

Tale appalto concorso, a causa della complessità tecnica delle soluzioni richieste, e della necessità di intraprendere ulteriori fasi di studio e di approfondimento, non aveva esito positivo e, il 31 marzo 1978, la commissione di aggiudicazione deliberava la non aggiudicazione della gara. Ciononostante, in considerazione dell'alto valore tecnico-scientifico degli elaborati proposti dai concorrenti, il Ministero dei lavori pubblici, a ciò abilitato con decreto legge n. 4 dell'11 gennaio 1980, acquistava i progetti dei cinque raggruppamenti di imprese risultati idonei.

S.E.  
 On. Lamberto DINI  
 Ministro degli Affari esteri  
 P.le Farnesina, 1

I-00194 ROMA

Rue de la Loi 200 - B-1049 Bruxelles/Wetstraat 200, B-1049 Brussel - Belgio  
 Telefon: centralino 32 (0) 2 296.11.11 - Telex COMEU B 21877. Indirizzo telegrafico: COMEUR Bruxelles

24/01 '01 1190449

NR. TX/RX 8623

NR. 667

P.4

P03

2. Ulteriori studi venivano quindi affidati ad una commissione di esperti indipendenti, la quale, sulla base degli elaborati progettuali acquisiti a seguito dell'appalto concorso, elaborava uno "Studio di fattibilità e progetto di massima", che veniva poi sottoposto al parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici. Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, in tale parere, espresso con voto n. 209 del 27 maggio 1982, raccomandava l'ulteriore approfondimento di alcuni aspetti del progetto di massima, l'avviamento di nuove fasi progettuali, nonché un piano di interventi che fossero gradualità, flessibili e reversibili.
3. Questa ulteriore fase progettuale veniva quindi affidata, con convenzione n. 6393 del 1984, ad un consorzio di imprese, il Consorzio Venezia Nuova, di cui facevano parte, tra le altre, imprese del gruppo FIAT, del gruppo IRI, Coveco, San Marco Costruttori Veneti, Tecnital, alcune delle quali avevano già partecipato all'appalto concorso del 1975.

Tale convenzione, stipulata tra il Consorzio Venezia Nuova ed il Magistrato alle Acque, riguardava la realizzazione della prima fase di studi teorici, di sperimentazioni e delle opere a carattere sperimentale, preliminari alla realizzazione degli interventi, nonché l'allestimento di un servizio per la raccolta e l'elaborazione dei dati, per un importo di circa 8,5 miliardi di ITL.

4. Con l'adozione della legge n. 798 del 29 novembre 1984, veniva autorizzata l'attuazione degli interventi, individuati in modo più specifico e suddivisi, secondo le competenze, principalmente tra Stato (Magistrato alle Acque), Regione Veneto, Comuni di Venezia e Chioggia.

Gli interventi di competenza statale venivano individuati dalla predetta legge in:

*Articolo 3, lett. a) studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e all'eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, alla difesa, con interventi localizzati, delle insule dei centri storici e a porre al riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle "acque alte" eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, nel rispetto delle caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità e gradualità contenute nel voto del Consiglio Superiore dei lavori pubblici n. 201 del 1982;*

*Articolo 3, lett. c) marginamenti lagunari;*

*Articolo 3, lett. d) opere portuali marittime in difesa del litorale;*

*Articolo 3, lett. D) studi e progettazioni relativi alle opere di competenza dello Stato per l'aggiornamento degli studi sulla laguna, con particolare riferimento ad uno studio di fattibilità delle opere necessarie ad evitare il trasporto nella laguna di petroli e derivati, a ripristinare i livelli di profondità dei canali di transito nei termini previsti dalla legge 16 aprile 1973, n. 171, e compatibili col traffico mercantile, nonché all'apertura delle valli da pesca.*

Ai sensi dell'articolo 3, comma 3 della medesima legge, "il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a procedere mediante ricorso ad una concessione da accordarsi in forma unitaria a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti, a società, imprese di costruzione, anche cooperative, e loro consorzi, ritenute idonee dal punto di vista imprenditoriale e tecnico scientifico, nell'attuazione degli interventi di cui alle precedenti lettere a), c), d) e l), nonché a procedere mediante ricorso a concessione anche per gli altri interventi previsti dal presente articolo, sentito, in relazione alle connesse convenzioni, il Comitato di cui all'articolo 4".

5. In applicazione della disposizione sopra riportata, la realizzazione di tutti i lavori e gli studi necessari alla riabilitazione ed alla salvaguardia del patrimonio architettonico, urbano, ambientale ed economico di Venezia e della sua laguna è stata affidata al Consorzio Venezia Nuova quale "concessionario unico", in ragione della sua esperienza, della specificità tecnica degli interventi e del loro carattere sperimentale.

In particolare, con la convenzione n. 6479 del 1985, l'oggetto dell'affidamento originario veniva ampliato fino a comprendere la realizzazione, sulla base di quegli studi e sperimentazioni preliminari che avevano costituito l'oggetto della prima convenzione del 1984, degli interventi previsti all'articolo 3 lettere a), c), e l) della legge n. 798/84.

La stessa convenzione prevedeva, al suo articolo 1, che "per il completamento degli interventi e la realizzazione degli ulteriori interventi che si renderanno necessari saranno stipulate, in funzione dei finanziamenti, apposite convenzioni". La convenzione conteneva, inoltre, il piano degli interventi, il limite dello stanziamento, il tipo di corrispettivo. Restava inteso, ed esplicitamente richiamato nella convenzione, che il materiale raccolto dal Servizio Informativo sarebbe rimasto di proprietà dell'amministrazione.

Per quanto riguarda, invece, gli interventi di cui alla lettera d) dell'articolo 3 (opere marittime a difesa dei litorali) della legge n. 798/84, essi venivano affidati successivamente al "concessionario unico" Consorzio Venezia Nuova mediante convenzioni n. 1568 del 1987 e n. 685 del 1989.

Gli affidamenti si sono poi susseguiti, con nuove convenzioni (nn. 6745 del 1987, 7025 del 1989, 7101 e 7121 del 1990, 7138 del 1991), sino alla conclusione della "convenzione quadro" n. 7191 del 1991, la quale, pur riprendendo sostanzialmente i contenuti della convenzione del 1985, in particolare per quanto concerne l'approccio unitario per gli interventi, ha riportato il nuovo piano generale degli interventi redatto dal Magistrato alle Acque e dal Consorzio Venezia Nuova sulla base dei risultati degli studi e delle sperimentazioni.

6. Successivamente, la legge n. 360 del 1991, oltre a confermare il carattere unitario della concessione, ampliava in parte l'oggetto degli interventi di ripristino dell'equilibrio idrogeologico aggiungendovi il controllo della proliferazione algale; mentre la legge n. 139 del 1992 oltre ad autorizzare tutti i soggetti interessati, quindi anche il Consorzio Venezia Nuova, ad accendere mutui con ammortamento fino a quindici anni con oneri di ammortamento per capitale ed interessi a carico dello Stato, accentuava il profilo della priorità degli interventi di risanamento su quelli di controllo delle maree, indicando anche la necessità di raccordo tra gli interventi statali e quelli di competenza regionale.
7. Nel frattempo, gli affidamenti si rinnovavano con le convenzioni nn. 7288, 7295 e 7322 del 1992 e 7395 del 1993.

Il 24 dicembre 1993 ed il 13 gennaio 1994 venivano adottati la legge n. 537 ed il decreto legislativo n. 62, che prevedevano la creazione di una società interamente pubblica (Agenzia per Venezia S.p.A.) alla quale si sarebbero dovute affidare tutte le attività di ricerca, programmazione, coordinamento amministrativo e tecnico e di sorveglianza necessariamente preliminari alla realizzazione delle opere.

Una serie di servizi e di lavori avrebbero dovuto fare oggetto di gare, bandite dalle amministrazioni competenti. In questo scenario, al Consorzio Venezia Nuova sarebbero rimasti affidati solo gli incarichi relativi alla redazione dei progetti esecutivi ed alla realizzazione delle opere di regolazione delle maree e connesso (progetto M.O.S.E.).

Tuttavia, la prevista costituzione dell'Agenzia per Venezia S.p.A. non è mai avvenuta, e i compiti di controllo sono rimasti concentrati nel Magistrato alle Acque, sotto la supervisione, per il coordinamento degli interventi, del Comitato previsto dall'articolo 4 della legge n. 798/84 ("Comitato"), in cui siedono tutte le autorità preposte agli interventi, ossia lo Stato, la regione Veneto, i comuni di Venezia e Chioggia nonché altri comuni limitrofi.

8. Infine, la legge 206 del 31 maggio 1995 interveniva abrogando le disposizioni dell'articolo 3, commi 3 e 4 della legge n. 798/84 che permettevano di ricorrere a "concessioni", assentite a trattativa privata, per gli interventi di salvaguardia nella laguna, facendo salvi, tuttavia, "gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni citate".

Tale disposizione è stata interpretata nel senso che essa non intacca per nulla l'affidamento originario, nonché tutti i successivi, in favore del Consorzio Venezia Nuova, compresi quelli intervenuti dopo l'entrata in vigore della legge n. 206/95.

Tanto è vero che, come risulta dalle informazioni in possesso della Commissione, gli affidamenti a favore del Consorzio Venezia Nuova hanno continuato a susseguirsi con le convenzioni nn. 7601, 7637 e 7649 del 1996, 7695 e 7725 del 1997 e 7760 del 1998.



Dalle informazioni in possesso della Commissione (aggiornate al luglio 1998), risulta che gli interventi affidati al Consorzio Venezia Nuova costituiscono il 40% circa del totale dei finanziamenti stanziati dalla legge speciale per Venezia, e risultano eseguiti solo in minima parte.

9. I servizi della Commissione hanno intrattenuto una copiosa corrispondenza con le autorità italiane, al fine di ottenere le informazioni più complete sul caso in esame.

Da ultimo, le autorità italiane hanno trasmesso tali informazioni, con nota del 27 luglio 1998, a seguito di una lettera di richiesta in tal senso da parte dei servizi della Commissione, datata 23 giugno 1998, ed ulteriormente con nota del 2 dicembre 1999, a seguito della lettera di richiesta di informazioni supplementari da parte dei servizi della Commissione, datata 24 settembre 1999.

Tali informazioni sono state poi discusse in occasione di diversi incontri, di cui l'ultimo tenutosi a Roma in data 18 settembre 2000.

10. Le autorità italiane sostengono, in primo luogo, che i compiti affidati al "concessionario unico" Consorzio Venezia Nuova avrebbero natura sperimentale, il che comporterebbe la giustificazione del ricorso alla trattativa privata sulla base dell'eccezione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c) della direttiva 71/305/CEE, vigente in materia di appalti di lavori all'epoca della convenzione "originaria" (n. 6479 del 1985).
11. In secondo luogo, e subordinatamente a tale prima affermazione, le autorità italiane ribadiscono il carattere unitario degli interventi previsti, che impedirebbe di affidarli a diversi concessionari, ed il loro contenuto altamente specialistico ed innovativo, che impedirebbe di affidarli a soggetti diversi dal Consorzio Venezia Nuova, il quale solo ha ormai sviluppato le capacità tecniche ed esperienze specifiche necessarie alla loro corretta esecuzione.
12. Da ultimo, le autorità italiane sottolineano che il Consorzio Venezia Nuova possiede diritti di privativa industriale su alcuni degli elementi tecnologici fondamentali delle paratoie mobili a scomparsa, soluzione tecnica ad oggi prescelta per il problema del controllo delle maree ed intervento cardine di tutto il progetto.
13. La Commissione rileva, in via preliminare che, malgrado la denominazione di "concessione" data dalle autorità italiane al rapporto giuridico intercorrente tra il Magistrato alle Acque e il Consorzio Venezia Nuova, ciascuna delle menzionate convenzioni configura un contratto di appalto di lavori e di servizi.

La direttiva 93/37/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori (in ciò riprendendo la definizione fornita dalle direttive 71/305/CEE e 89/440/CEE) definisce la concessione di lavori pubblici come un contratto che ha le stesse caratteristiche di un appalto di lavori pubblici, ad eccezione del fatto che la controprestazione del lavoro consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera oppure in questo diritto accompagnato da un prezzo.

In questa prospettiva, la Commissione rileva che, ai sensi dell'articolo 11 della convenzione n. 6479 del 1985, il Consorzio Venezia Nuova viene remunerato mediante la corresponsione di un corrispettivo (a misura, per le forniture ed opere; a forfait per gli studi e sperimentazioni, oltre a un compenso per le progettazioni di massima ed esecutive, la contabilizzazione e direzione dei lavori, nonché l'organizzazione e il funzionamento del Servizio Informativo) con la garanzia del rimborso di tutti gli oneri sostenuti (tra l'altro, la convenzione fa espresso riferimento al rispetto del Capitolato generale degli appalti predisposto dal Ministero dei lavori pubblici). Detto meccanismo di remunerazione rimane lo stesso per le convenzioni seguenti.

La Commissione ritiene, sulla base di tali elementi che è da escludersi la sussistenza, nel caso di specie, dell'elemento essenziale costituito da rischio di gestione in capo al concessionario che caratterizza il rapporto di tipo concessorio ai sensi del diritto comunitario (così come da ultimo esplicitato nella comunicazione della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, pubblicata nella GU C 121 del 29.4.2000).

Sulla base delle informazioni di cui la Commissione dispone a questo stadio, la medesima ritiene che ciascuna convenzione o atto di esecuzione deve essere considerato separatamente e che ciascuna di queste convenzioni o atti di esecuzione avrebbe dovuto costituire l'oggetto di una procedura che rispettasse il diritto applicabile, e, più in particolare, le direttive 71/305/CEE, 89/440/CEE e 93/37/CEE.

Infine, la Commissione considera, in mancanza di informazioni, che il diritto applicabile fosse quello in vigore al momento della sottoscrizione di tali convenzioni o atti di esecuzione.

La Commissione ritiene, pertanto, che le disposizioni della direttiva 71/305/CEE avrebbero dovuto trovare applicazione negli affidamenti di cui alle convenzioni n. 6479 del 1985, nn. 1568 e 6745 del 1987, nn. 1685 e 7025 del 1989; che le disposizioni della direttiva 89/440/CEE avrebbero dovuto trovare applicazione negli affidamenti di cui alle convenzioni nn. 7101 e 7121 del 1990, nn. 1791 e 7138 del 1991, nn. 7288, 7295 e 7322 del 1992; e, infine, che le disposizioni della direttiva 93/37/CEE avrebbero dovuto trovare applicazione negli affidamenti di cui alle convenzioni n. 7395 del 1993, nn. 7601, 7637 e 7649 del 1996, nn. 7695 e 7725 del 1997 e n. 7760 del 1998.

14. Per quanto riguarda gli appalti di lavori, la Commissione ritiene che l'argomento delle autorità italiane relativo al carattere sperimentale delle opere contemplate dalla legge, ed affidate al Consorzio Venezia Nuova, non possa essere condiviso.

Infatti, sebbene la direttiva 71/305/CEE, vigente al momento del primo affidamento, contemplasse un'eccezione per i "lavori da effettuarsi nell'ambito di ricerche, esperimenti, studi o messa a punto", tale eccezione avrebbe comunque potuto estendersi al massimo fino alla messa a punto di un modello (in questo caso il M.O.S.E.) a fini di sperimentazione, senza perciò arrivare a comprendere tutti gli altri interventi prettamente operativi affidati al Consorzio Venezia Nuova.

Inoltre, come è noto, tale eccezione non è più contemplata dalle direttive 89/440/CEE e 93/37/CEE.

15. Con riferimento alla necessità di un coordinamento e di una pianificazione unitaria degli interventi, sostenuta dalle autorità italiane, la Commissione rileva che l'affidamento ad un unico soggetto contraente, pur non essendo in sé oggetto di specifica censura, non appare tuttavia essere l'unica soluzione possibile.

Infatti, per espressa previsione legislativa, i compiti di sorveglianza e coordinamento sono svolti dal Magistrato alle Acque di Venezia e dal Comitato istituito dall'articolo 4 della legge n. 798/84, che pertanto dovrebbero essere in grado di assicurare la coerenza degli interventi, pur se questi fossero realizzati da diversi contraenti.

16. La Commissione ricorda, infine, che l'articolo 7, paragrafo 3, lettera b) della direttiva 93/37/CEE prevede la possibilità di ricorrere alla trattativa privata "per i lavori la cui esecuzione, per ragioni tecniche, artistiche o inerenti alla tutela dei diritti di esclusiva, può essere affidata unicamente ad un imprenditore determinato".

A questo proposito, la Commissione sottolinea che, anche ad ammettere che la presenza di diritti di privativa industriale in capo al Consorzio Venezia Nuova riguardo alle cerniere ed ai meccanismi tecnologicamente sofisticati delle paratoie mobili possa giustificare, ai sensi della disposizione citata, l'affidamento a tale soggetto della realizzazione della relativa componente delle opere mobili di sbarramento, per quanto riguarda il resto degli interventi, tutti i progetti e gli studi realizzati, così come le informazioni e le sperimentazioni avviate e portate a termine nell'ambito del Servizio Informativo, sono di proprietà dell'amministrazione (articolo 10 della convenzione n. 6479 del 1985), la quale potrebbe di conseguenza metterli a disposizione di altri soggetti eventuali aggiudicatari dei lavori.

La Commissione desidera inoltre osservare che la disposizione di cui trattasi, ed in particolare la capacità tecnica e l'esperienza specifica di un soggetto, non possono essere invocate per giustificare affidamenti diretti e ripetuti in suo favore, qualora esso stesse siano state acquisite proprio in virtù di precedenti illegittimi affidamenti.

17. Per quanto riguarda, invece, gli appalti di servizi affidati al Consorzio Venezia Nuova, la Commissione osserva che tali appalti, ancorché sottoposti ai principi generali e alle disposizioni del trattato, non erano inizialmente regolati nell'ambito della specifica disciplina comunitaria degli appalti.

Ciò non toglie che, per gli affidamenti successivi al 1° luglio 1993, data di entrata in vigore della direttiva 92/50/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, e cioè negli affidamenti di cui alle convenzioni n. 7395 del 1993, nn. 7601, 7637 e 7649 del 1996, nn. 7695 e 7725 del 1997 e n. 7760 del 1998, le disposizioni di tale direttiva avrebbero dovuto essere applicate.

Sulla base delle considerazioni che precedono e delle informazioni di cui dispone, la Commissione considera che la Repubblica italiana, avendo attribuito a trattativa privata non preceduta da pubblicazione di bandi di gara gli affidamenti di cui alle convenzioni n. 6479 del 1985, nn. 1568 e 6745 del 1987, nn. 1685 e 7025 del 1989, aventi ad oggetto i lavori ed i servizi previsti dalla legge n. 798/84 e successive integrazioni, al Consorzio Venezia Nuova, ha violato gli obblighi che Le incombono in virtù della direttiva 71/305/CEE; che avendo attribuito a trattativa privata non preceduta da pubblicazione di bandi di gara gli affidamenti di cui alle convenzioni nn. 7101 e 7121 del 1990, nn. 1791 e 7138 del 1991, nn. 7288, 7295 e 7322 del 1992, aventi ad oggetto i lavori ed i servizi previsti dalla legge n. 798/84 e successive integrazioni, al Consorzio Venezia Nuova, ha violato gli obblighi che Le incombono in virtù della direttiva 89/440/CEE; che avendo attribuito a trattativa privata non preceduta da pubblicazione di bandi di gara gli affidamenti di cui alle convenzioni n. 7395 del 1993, nn. 7601, 7637 e 7649 del 1996, nn. 7695 e 7725 del 1997 e n. 7760 del 1998, aventi ad oggetto i lavori ed i servizi previsti dalla legge n. 798/84 e successive integrazioni, al Consorzio Venezia Nuova, ha violato gli obblighi che Le incombono in virtù della direttiva 93/37/CEE e 92/50/CEE.

La Commissione invita, conformemente a quanto previsto all'articolo 226 del trattato che istituisce la Comunità europea, la Repubblica italiana a trasmetterle le Sue osservazioni al riguardo nei termini di due mesi dal ricevimento della presente.

La Commissione si riserva, dopo aver preso conoscenza delle osservazioni del governo italiano o, nel caso in cui le osservazioni del governo italiano non le fossero pervenute nel termine fissato, di emettere il parere motivato previsto dall'articolo 226 del trattato che istituisce la Comunità europea.

D'altra parte, la Commissione invita le autorità italiane a adottare le misure necessarie al fine di evitare che l'interesse comunitario sia posto in pericolo nell'attesa che la Commissione abbia valutato le loro osservazioni alla presente lettera.

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi della mia alta considerazione.

Per la Commissione

*Fritz Holkresten*  
FRITZ HOLKRESTEN

— Membro della Commissione

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

## *Relazione per l'On. Ministro*

**OGGETTO:** *Interventi per la salvaguardia di Venezia - Disciplina dei rapporti con il Consorzio Venezia Nuova - Atto aggiuntivo del 6 giugno 2000*

Il quesito che si pone, riguarda la validità dell'atto del 6 giugno 2000, aggiuntivo alla convenzione n. 7191, stipulata il 4 ottobre 1991 (all. 1), con il consorzio Venezia Nuova ed avente ad oggetto una modifica delle pattuizioni originarie e lo spostamento del termine finale (dal 31 dicembre 2000 al 31 dicembre 2012).

Va, in proposito, premesso che l'atto aggiuntivo (all. 2) di cui si discute ha la forma di una scrittura privata, non autenticata, intercorsa tra il Magistrato alle Acque e il Consorzio Venezia Nuova (in prosieguo, rispettivamente, indicati come "Magistrato" e Consorzio") della cui efficacia sotto il profilo amministrativo appare lecito dubitare.

Sotto l'aspetto più strettamente civilistico, non sembra invece potersi dubitare della validità dell'atto, atteso che il Magistrato ha la competenza a stipulare atti del genere e che il consenso delle parti appare correttamente manifestato.

Sul punto occorre aggiungere che, quand'anche l'atto di che trattasi dovesse essere considerato invalido in sede di controllo, esso potrebbe comunque costituire una fonte di responsabilità precontrattuale per l'amministrazione.

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

2

Fatta tale premessa (sulla quale si tornerà in sede di conclusioni), nel merito si deve osservare quanto segue:

- 1) La convenzione del 1991, cui l'atto aggiuntivo si riferisce (in seguito indicata come "Convenzione quadro" o, più semplicemente, "Convenzione"), trova la sua fonte nell'art. 3 della legge 29 novembre 1984, n. 798, il cui comma 1 prevede tutta una serie di interventi finalizzati alla salvaguardia di Venezia, prevedendo poi, in particolare, al comma 4, per gli interventi aventi ad oggetto:
- 1) studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e all'eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, alla difesa, con interventi localizzati, delle «insulae» dei centri storici e a porre al riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle «acque alte» eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, nel rispetto delle caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità e gradualità contenute nel voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 201 del 1982 (lett. a);
  - 2) per marginamenti lagunari (lett. c);
  - 3) per opere portuali marittime a difesa del litorale (lett. d);
  - 4) per studi e progettazioni relativi alle opere di competenza dello Stato per l'aggiornamento degli studi sulla laguna, con particolare riferimento ad uno studio di fattibilità delle opere necessarie ad evitare il trasporto nella laguna di petroli e derivati, a ripristinare i livelli di profondità dei canali di transito nei termini previsti dalla legge 16 aprile 1973, n. 171, e compatibili col traffico mercantile, nonché all'apertura delle valli da pesca (lett. f);

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

3

che "il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a procedere mediante ricorso ad una concessione da accordarsi in forma unitaria a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti, a società, imprese di costruzione, anche cooperative, e loro consorzi, ritenute idonee dal punto di vista imprenditoriale e tecnico-scientifico, ..... nonché a procedere mediante ricorso a concessione anche per gli altri interventi previsti dal presente articolo, sentito, in relazione alle connesse convenzioni, il Comitato di cui all'articolo 4 della legge n.798 del 1984".

La Convenzione del 1991 è stata preceduta da una serie di altre convenzioni: a parte la convenzione n. 6393 del 1984 (addirittura anteriore all'entrata in vigore della legge n. 798 del 1984), vanno ricordate le convenzioni n.6479 del 1985; n.1568 del 1987; n.6745; n.1685 del 1989; n.7025 del 1989; n.7101 del 1990 (che peraltro avevano ad oggetto solo le opere che in quel momento sembravano poter garantire, una volta ultimate, la salvaguardia di Venezia), ma solo con la Convenzione quadro del 1991, è stata data attuazione in modo definitivo all'art. 3 della legge 29 novembre 1984, n. 798.

In quel momento, infatti, risultava ormai, dopo una serie di specifici studi e puntuali sperimentazioni, definito il quadro degli interventi da realizzare per l'ultimazione del "Progetto Venezia" (*rectius*: per la realizzazione delle opere di competenza statale da eseguire in concessione) nonché i relativi costi e tempi di esecuzione presunti, e pertanto, con la Convenzione quadro, si confermava l'affidamento in concessione a favore del Consorzio Venezia Nuova degli interventi necessari per perseguire gli obiettivi fissati dalla legislazione speciale di Venezia (interventi puntualmente individuati in un Piano Generale), e veniva dettata la regolamentazione pattizia idonea a garantire la disciplina dell'intero rapporto concessorio.

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

4

Il ricorso alla trattativa privata per la scelta del concessionario era – come si è visto – giustificato (anzi, imposto) dalla espressa previsione contenuta nel comma 4, dell'art. 3 della legge n. 798 del 1984, norma che non solo non sembra abbia formato oggetto di rilievi da parte della Comunità, ma che, secondo l'Amministrazione, non contrastava nemmeno con le disposizioni della legge n. 584 del 1977 (legge, con la quale lo Stato Italiano aveva recepito nell'ordinamento nazionale la direttiva 71/305CEE) atteso che l'art. 5, lett. c), di tale legge, speculare all'art. 9, lett.e) della direttiva recepita, esentava le stazioni appaltanti dall'applicazione delle norme comunitarie nell'ipotesi di lavori da effettuarsi nell'ambito di ricerche, sperimenti e studi, e, nella specie era incontrovertibile che le opere oggetto della Convenzione dovessero essere realizzate nell'ambito di una serie di indagini conoscitive e sperimentali, i cui risultati avrebbero dovuto trovare applicazione nella fase progettuale ed esecutiva.

Va in proposito sottolineato che con la Convenzione quadro, che riproduce, nella sua struttura, la tipologia delle concessioni stipulate sotto il vigore della legge n.584 del 1977, l'Amministrazione affidava al Concessionario l'esecuzione di **tutti** gli interventi indicati nel "Piano Generale degli interventi" (allegato alla stessa convenzione, e valutato positivamente nella seduta del 19 giugno 1991 dal Comitato d'Indirizzo Coordinamento e Controllo, che ai sensi dell'art. 4 della legge n. 798 del 1984 presiede all'attuazione della legislazione speciale per Venezia).

L'art. 2 della Convenzione prevede, infatti, che la stessa  
*"... ha per oggetto la disciplina della concessione che il Ministero dei LL.PP. ha affidato al Consorzio Venezia Nuova per la realizzazione dell'insieme degli interventi indicati all'art 3 lett. a), c), d) ed 1) della L. 798/84...*



PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

5

*L'esecuzione delle attività di studio, progettazione, sperimentazione ed esecuzione delle opere di cui al comma precedente .... avrà luogo sulla base del Piano Generale degli Interventi, all. sub C1) alla presente Convenzione. Gli interventi saranno realizzati dal concessionario per lotti funzionali - eventualmente suddivisibili per stralci - in ragione dei finanziamenti che saranno via via disponibili.*

*Per il completamento e la realizzazione degli interventi compresi nel Piano Generale ed oggetto dei singoli lotti funzionali (ovvero stralci) ...., ovvero per l'esecuzione degli ulteriori interventi che dovessero rendersi necessari in ragioni di specifiche esigenze operative, saranno stipulati ... appositi atti aggiuntivi .... per l'attuazione di lotti funzionali di interventi ....*

*Le parti danno atto che le norme di cui alla presente convenzione costituiscono la puntuale disciplina dell'intero rapporto concessorio sino al completamento degli interventi salvo che intervengano legittime cause estintive del rapporto concessorio stesso".*

Va in proposito ricordato che il Piano generale, allegato alla convenzione, ha assunto una valenza normativa, atteso che la legge n. 139 del 1992, nel disporre ulteriori stanziamenti per Venezia e Chioggia, ha espressamente stabilito che parte significativa di tali risorse era destinata alla realizzazione delle prestazioni comprese nel Piano *de quo*, indicando le modalità attraverso le quali si sarebbe dovuto procedere nello sviluppo della realizzazione degli interventi definiti nel Piano stesso ed individuando, nell'ambito di tale quadro di riferimento, le priorità da tenere presenti nell'impegno degli stanziamenti che sarebbero stati via via disponibili.

- 2 Il primo problema che si pone in relazione a tale convenzione è quello degli effetti del sopraggiungere della nuova disciplina dettata dalla legge n. 109 del 1994,

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

6

sia sulla permanenza in vita della convenzione, sia – più in particolare – sulla applicabilità delle singole clausole che dovessero risultare difformi da quanto previsto dalla legge sopravvenuta.

- 2.1 La Convenzione del 1991 è da considerare una *concessione di sola costruzione*, ai sensi e per gli effetti della legge n. 1137 del 1929, il cui affidamento a trattativa privata, secondo l'Amministrazione, deve ritenersi legittimo in quanto, come si è appena fatto rilevare, rientrante nella previsione dell'art. 5, lett. c), della legge n. 584 del 1977. Sotto tale aspetto, può aggiungersi che in sede di registrazione la Corte dei conti non sollevò contestazioni su tale punto.

La figura concessoria utilizzata nel 1984, risulta, peraltro, ormai superata dalla vigente normativa, che prevede solo, per quanto riguarda l'istituto della concessione di lavori pubblici, la "*concessione di costruzione e gestione*" definita dagli artt. 19 e 2 della legge n. 109 del 1994, nel testo attualmente vigente.

Nonostante la identità del termine *concessione*, utilizzato in ambedue i casi, si tratta di due istituti tra loro differenti, non tanto per la natura contrattuale (che – nonostante ogni diversa opinione, doveva essere riconosciuto anche alla concessione di sola costruzione) quanto per il contenuto e le modalità di affidamento.

Per quanto concerne il contenuto, va ricordato che, ai sensi dell'art. 19 comma 2 della legge n. 109 del 1994 "*le concessioni di lavori pubblici sono contratti conclusi ... fra un imprenditore ed un'Amministrazione aggiudicatrice aventi ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori pubblici ... nonché la loro gestione funzionale ed economica*" con la conseguenza che "*la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati ...*"; con

PIER MARIA PLACENTINI

*Consigliere di Stato*

7

l'unica eccezione nel caso in cui per "la gestione siano previsti prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati", nel qual caso "il soggetto concedente assicura al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare, anche mediante un prezzo stabilito in sede di gara, che comunque non può superare il 50% dell'importo totale dei lavori".

Per quanto invece concerne le modalità di affidamento, la nuova concessione non può più essere affidata a trattativa privata.

Ma l'innovazione normativa non può comportare la caducazione di contratti stipulati sotto un diverso regime giuridico. In via generale, si deve ribadire che, in caso di *jus superveniens*, la disciplina di un contratto rimane, quella del momento in cui lo stesso è stato stipulato (*tempus regit actum*), per cui lo stesso deve trovare comunque esecuzione a meno che le norme sopravvenute non rivestano il carattere di norme imperative ed il contratto si ponga in contrasto con esse. È, infatti, di tutta evidenza che non potrebbe darsi applicazione ad una clausola contrattuale, sia pure legittima al tempo della sua stipulazione che, per effetto di una legge sopravvenuta, si ponga in contrasto con principi che quest'ultima consideri inderogabili.

Quando peraltro una simile evenienza non si verifici, l'esecuzione del contratto continua ad avvenire secondo la vecchia normativa; la validità del punto di vista appena espresso la si riscontra, ad esempio, nel fatto che pur essendo stato espunto dal nostro ordinamento l'istituto della revisione prezzi (che pure presentava caratteristiche peculiari, per quanto concerne il suo regime giuridico), per i contratti stipulati anteriormente alla sua abrogazione, l'istituto ha continuato a trovare applicazione.

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

8

Nella specie le modifiche apportate dalla legge n. 109 del 1994 all'istituto della concessione, anche e soprattutto per quanto riguarda le modalità di affidamento, non sono tali da poter determinare una nullità sopravvenuta della convenzione originaria.

- 2.2 Identico discorso deve farsi a proposito dei vari atti aggiuntivi che si sono succeduti nel tempo e, in particolare dell'atto aggiuntivo stipulato in data 6 giugno 2000, del quale si discute: non sembra, infatti, che, in relazione ai singoli punti sui quali si articola detto atto, possa configurarsi un contrasto con la normativa sopravvenuta:

- 2.2.1 Non si può, infatti, contestare la legittimità di una clausola che, adeguando il contenuto della originaria convenzione alle disposizioni della legge n. 109 del 1994, elimina la facoltà (peraltro legittimamente attribuita al momento della stipula della convenzione) del concessionario di eseguire in proprio, tutti gli interventi oggetto della convenzione, sostituendola con l'obbligo di affidarne a terzi di almeno il 40%.

Che, in proposito fosse necessario un atto negoziale, discende dal fatto che, trattandosi di concessione di sola costruzione stipulata ai sensi della legge n. 1137 del 1929, alla stessa non poteva considerarsi applicabile *ex se*, quanto previsto dall'art. 2, comma 4, della legge n. 109 del 1994 secondo cui i concessionari di lavori pubblici (cioè quelli affidatari di una concessione di costruzione e gestione prevista dall'art. 19 comma 2) "... sono obbligati ad appaltare a terzi ... i lavori pubblici non realizzati direttamente o tramite imprese controllate ...". Poiché peraltro il principio dell'art. 2, comma 4, appare un principio generale meritevole di essere comunque rispettato, l'unico modo di inserirlo nella disciplina dei rapporti derivanti dalla convenzione (in adesione, tra l'altro, alla determinazione assunta nell'adunanza dell'8

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

9

marzo 1999 dal Comitato d'Indirizzo Coordinamento e Controllo ex art. 4 L. n. 798 del 1984 - All. n. 3) era quello di ricorrere, con ha fatto l'Amministrazione, allo strumento contrattuale, modificando la originaria convenzione e ponendo così a carico del concessionario l'obbligo di affidare a terzi, una quota di attività pari al 40% di quelle ad esso affidate con la convenzione originaria.

Si deve comunque rilevare che in tal modo si viene a creare uno sfasamento tra i prezzi delle opere eseguite direttamente dal Consorzio (che sono netti) e quelli delle opere affidate ai terzi, nei limiti della percentuale loro riservata (che invece sono depurati dal ribasso d'asta che prateranno in sede di gara). Tale sfasamento rende necessario riformulare la clausola che riserva al Consorzio i ribassi d'asta e di cui si tratterà in appresso.

2.2.2 Anche per quanto concerne la disposizione che riserva al concessionario gli eventuali ribassi d'asta, che lo stesso dovesse ottenere in occasione dell'affidamento a terzi degli appalti rientranti nell'aliquota del 40%, la stessa non va letta nel senso che i ribassi stessi acquisterebbero immediata qualificazione di "utili d'impresa", rimanendo, perciò, nella titolarità del Consorzio, ma appare giustificata dalla necessità di tenere indenne il consorzio, nella sua *qualitas* di soggetto committente, da eventuali pretese che, al termine dei lavori, i singoli appaltatori dovessero avanzare.

La disposizione, infatti, va letta alla luce della natura giuridica del concessionario, del meccanismo di finanziamento degli interventi da eseguire e del conseguente sistema di pagamento.

Per quanto concerne la natura giuridica del concessionario, deve considerarsi che il "Consorzio Venezia Nuova" è un consorzio costituito ex art. 2612 cod.civ. con la conseguenza che esso non può, per espresso divieto normativo, produrre utili.

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

10

Per quanto riguarda il meccanismo di finanziamento, va ricordato la natura delle risorse finanziarie (reperite attraverso mutui di scopo stipulati dallo stesso Consorzio a ciò autorizzato *ex lege*) impone che esse siano direttamente ed esclusivamente destinate alla esecuzione dei lavori, mentre il sistema di pagamento, secondo il quale il Consorzio Venezia Nuova è legittimato ad incassare quanto di sua spettanza a fronte della contabilità attestante la esecuzione degli interventi per i quali è dovuto il relativo corrispettivo, esclude in radice la possibilità per il Concessionario d'incassare pagamenti diversi da quelli dovuti per lavori effettivamente eseguiti.

Ne esce così confermata che la disposizione contestata è rivolta a garantire che i residui, conseguenti agli sconti praticati dai terzi aggiudicatari, siano utilizzabili per soddisfare le eventuali doglianze dei terzi appaltatori ovvero per la attivazione di ulteriori interventi, venendosi così ad adeguare la convenzione anche a quanto previsto dal sopravvenuto nuovo Regolamento Generale (approvato con d.P.R. 554 del 1999) il cui art. 12, comma 3, prescrive che *"i ribassi d'asta e le economie comunque realizzate nella esecuzione del programma possono essere destinate... ad integrare il fondo ..."* da costituire per assicurare la definizione degli accordi bonari *ex art. 31 bis* della L. 109 del 1994.

Si deve comunque osservare che la disposizione, non appare formulata in maniera perspicua, ed andrebbe, pertanto, riformulata in maniera più chiara, in modo da mettere in evidenza quelle che sono le sue effettive finalità, ribadendo cioè che, una volta soddisfatte le riserve dei terzi appaltatori, i ribassi d'asta saranno impiegati nella realizzazione di ulteriori interventi ricompresi tra quelli assentiti al Concessionario.

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

11

2.2.3 Più complesso è il discorso concernente, invece, lo spostamento al 2012 del termine finale della convenzione.

Al riguardo va preliminarmente ricordato, che dal contesto dell'art. 2 della convenzione del 1991 (più sopra riportato) si evince che la stessa:

- a.- ha, per oggetto, "*la realizzazione dell'insieme degli interventi indicati all'art. 3 lett. a) - c) - d) - l) della legge 798/84.*";
- b.- contiene la "*... disciplina dell'intero rapporto concessorio sino al completamento degli interventi ...*"
- c.- prevede che la realizzazione dell'oggetto contrattuale avvenga – per ragioni di carattere economico finanziario – per *lotti funzionali*, eventualmente suddivisibili in *stralci*, per ognuno dei quali "*saranno stipulati appositi atti aggiuntivi ...*".

Tali pattuizioni consentono di affermare che, nell'intenzione dei contraenti, la realizzazione non comportava una pluralità di contratti, ma l'esecuzione, mediante contratti derivati (*rectius*, contratti attuativi) di un unico contratto (la convenzione), il cui termine di durata, *incertus quando*, era rappresentato dall'integrale realizzazione dell'originario oggetto.

La convenzione originaria si presenta, quindi, come una *convenzione quadro*, e cioè come un modulo contrattuale che consente di disciplinare gli aspetti generali di tutta una serie di futuri contratti che le parti hanno intenzione di stipulare nel futuro, senza essere costretti a ripetere ogni volta le singole clausole.

La *convenzione* o il *contratto quadro* presenta peraltro due possibili configurazioni: la prima si ha quando i futuri contratti hanno oggetti differenti (pur se appartenenti alla stessa *species*), la seconda, invece, la si riscontra nel caso di un oggetto particolarmente complesso, che per varie ragioni (in particolare, ragioni di ca-

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

12

ratte economico finanziario) non può essere realizzato *uno momento*, ma richiede una realizzazione per gradi.

La differenza tra le due possibili configurazioni è data soprattutto dal fatto che, mentre nella prima ipotesi la diversità dell'oggetto dei singoli contratti, fa sì che ogni contratto assume una sua propria individualità, nel secondo caso, il contratto successivo (che, per l'appunto, viene spesso denominato *atto aggiuntivo*), costituisce semplicemente una integrazione del rapporto originario (servendo a identificare e disciplinare solo le modalità concrete ed i termini di esecuzione e a fissare il prezzo delle prestazioni di volta in volta necessarie).

Nella specie, si è sicuramente in presenza di una *convenzione quadro* del secondo tipo, dato che – come si è messo in risalto – l'oggetto della convenzione sono gli *interventi* (nel loro complesso) indicati dal primo comma (e richiamati dal quarto comma) dell'art. 3, comma 4, della legge 29 novembre 1984, n. 798, che – per la loro natura, devono essere realizzati unitariamente, ma che per la loro complessità e per il tempo che avrebbe richiesto la loro realizzazione – non avrebbero potuto formare oggetto di valutazione né quantitativa, né qualitativa, né tantomeno, economica, al momento della stipulazione della convenzione.

Una simile configurazione del contratto, comporta, ovviamente, da una parte la necessità che la determinazione concreta dei singoli interventi, avvenga in corso di esecuzione, mediante strumenti bensì negoziali, ma non autonomi (i cd. *atti aggiuntivi*) e, dall'altra che la indicazione della data di completamento ogni singolo lotto (o stralcio) sia da considerare un termine intermedio di esecuzione, meramente indicativo e non ultimativo, nell'ambito del termine finale (completamento di tutti gli interventi).



PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

13

Da quanto sin qui detto, si può arrivare a concludere nel senso che, essendo stato fissato, come termine di validità della convenzione, non un termine fisso e predeterminato, bensì il *verificarsi di un fatto* e cioè l'avvenuta realizzazione di tutti gli interventi previsti dalla convenzione, quella che si è impropriamente qualificata *proroga*, non può essere considerata tale ma, piuttosto un adeguamento, sia pure negoziata del termine presuntivo di ultimazione degli interventi stessi.

Con il termine *proroga* si indica, infatti, l'atto unilaterale di volontà della stazione appaltante, con il quale l'amministrazione, in presenza di un ritardo nell'andamento dei lavori per ragioni che, pur non essendo tali da produrre l'esonero dell'appaltatore da responsabilità per il ritardo, assumano però un carattere di giustificabilità della situazione in cui egli è venuto a trovarsi, concede, in via equitativa un ulteriore periodo di tempo per portare a termine l'esecuzione dei lavori stessi.

- 2.3       Sembrebbe, quindi che non dovrebbero esservi dubbi sulla legittimità dell'atto aggiuntivo di cui si tratta. Se si accetta l'impostazione più sopra data in relazione alla unicità della convenzione, e la conseguenza che se ne è tratta e cioè che, in tali ipotesi, l'atto aggiuntivo non costituisce, come avviene nella maggior parte dei casi, un modo per aumentare o variare l'originario contratto (superando, in tal modo, il divieto di affidamento a trattativa privata), ma il modo per disciplinare in concreto, e con riferimento al momento di esecuzione, una parte dell'oggetto contrattuale, si deve anche concludere nel senso che la Convenzione del 1991 deve considerarsi ancora valida ed operante, e che l'atto del 6 giugno 2000 non costituisce un *nuovo* contratto (che dovrebbe considerarsi *contra legem*, in quanto in contrasto con la legge n. 109 del 1994) ma, più semplicemente, una nuova indicazione (pur sempre presuntiva e condizionata dal futuro andamento – tecnico ed economico – dei fatti) del possibile

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

14

termine di scadenza della convenzione originaria e l'adeguamento di una delle clausole alla nuova disciplina in materia.

- 3 Peraltro la disposizione di cui all'art. 3, comma 4 della legge 29 novembre 1984, n. 798 (in base al quale si era provveduto ad affidare, in deroga alle disposizioni della legge n. 584 del 1977, la concessione *de quo* a trattativa privata), è stata abrogata dall'art. 6 bis, comma 1 del D.L. 29 marzo 1995, n. 96, (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 31 maggio 1995, n. 206), e ciò pone un ulteriore problema: quello cioè dell'effetto che l'avvenuta abrogazione della disposizione che legittimava la convenzione, può aver prodotto sulle modalità di attuazione della stessa; in particolare il problema riguarda la possibilità di continuare a procedere alla attuazione della convenzione, mediante atti aggiuntivi così come previsto dall'art. 2, cpv. 3, della convenzione quadro.

Venuta meno la norma che aveva a suo tempo legittimato la stipula della convenzione ed i successivi atti aggiuntivi, c'è, infatti, da chiedersi, se la nuova situazione normativa venutasi a determinare non cristallizzi anche la convenzione, privandola della sua natura di *work in progress*, e bloccando quindi ogni possibilità di ulteriori interventi sulla stessa.

- 3.1 In proposito si osserva che il comma 2 dell'art. 6 bis, comma 1 del D.L. 29 marzo 1995, n. 96, in ogni caso, prevede che *"restano validi gli atti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni citate al comma 1"*. Si tratta di una frase in parte di stile (forse non c'era bisogno di prevedere che restano "validi gli atti adottati"), ma che in ogni caso richiede una interpretazione per quanto concerne l'espressione *"sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni"* abrogate.

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

15

L'espressa *salvezza dei rapporti giuridici sorti*, sancita dall'art. 6bis della legge n. 206 del 1995, sta a significare che, nelle intenzioni del legislatore, non veniva posta in dubbio la permanenza in vita e l'operatività della convenzione del 1991 e degli atti aggiuntivi successivi. L'uso della forma indeterminata (*rapporti giuridici sorti*) non può, infatti, significare altro se non che oltre ai rapporti che il concessionario, sulla base della convenzione ha posto in essere con i terzi, rimane salvo anche il rapporto base: quello cioè che, per effetto della concessione, si era venuto a determinare tra concedente e concessionario.

Ma, in ordine a tale punto, si potrebbe sostenere che, se è vero che il rapporto instaurato con la convenzione base (e attuato con i vari atti aggiuntivi che si sono succeduti nel tempo) è rimasto fermo, è altrettanto vero che l'abrogazione dell'art. 3 della legge n. 798 del 1984, eliminando la fonte normativa che lo sorreggeva, ha fatto venir meno ogni potere di incidere ulteriormente sul rapporto stesso.

Una simile conclusione comporterebbe peraltro che quello che era la fissazione di un termine indicativo (31 dicembre 2000), sarebbe diventato un termine ultimo, e che, quindi, la convenzione cesserebbe di produrre effetti a partire dal 1 gennaio 2001.

Le conseguenze di una impostazione del genere sarebbero quelle di dare origine ad un contenzioso di notevole entità e di esito incerto, ed il rinvio *sine die* di ogni intervento per la salvaguardia di Venezia.

- 3.2 In alternativa alla soluzione appena esposta, si può prospettare – riprendendo l'argomentazione più sopra formulata – una interpretazione diversa, considerando la *salvezza* del rapporto (di cui all'art. 6bis, comma 2 della legge n. 206 del 1995) come

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

16

possibilità per il rapporto stesso di continuare a produrre i suoi effetti fino alla sua scadenza naturale (avvenuto compimento di tutti gli interventi).

Come si è più volte ripetuto, la convenzione *de qua* costituisce una *convenzione quadro*, con oggetto unitario, attuabile mediante una serie di atti integrativi e con un termine finale certo ma indeterminato.

Se quindi questa convenzione rimane salva, deve ritenersi che la stessa sia in grado di spiegare tutti gli effetti che essa era in grado di produrre, ivi compresa la sua attuabilità, fino alla scadenza del termine pattuito (e cioè fino al compimento di tutti gli interventi previsti), mediante atti aggiuntivi.

A conferma di quanto sopra si è sostenuto, si può ricordare che, nel chiedersi quale sia la portata dell'art. 6 bis della legge n. 206 del 1995, non può prescindersi dalla considerazione che, circa un anno prima, era entrata in vigore la legge n. 109 del 1994, che aveva eliminato la possibilità di affidare, a trattativa privata le concessioni (ormai riportate alla loro naturale natura contrattuale, eliminandone quell'aspetto pubblicistico che dottrina e giurisprudenza avevano, non correttamente attribuito all'istituto).

Detta quindi l'art. 6 bis della legge n. 206 del 1995, il legislatore ha voluto dare una ulteriore dimostrazione della correttezza dell'Italia nell'uniformarsi alla disciplina comunitaria, eliminando l'ulteriore possibilità offerta dall'art. 3, comma 4 della legge n. 798 del 1984, ai sensi del quale, oltre alla concessione di cui ci si sta occupando (che ha ad oggetto gli interventi previsti dalle lett. a), c), d) ed l) del comma 1), l'Amministrazione avrebbe potuto "*procedere mediante ricorso a concessione anche per gli altri interventi previsti dal presente articolo ...*". Purtroppo, come spesso accade, il legislatore *plus dixit quam voluit*, e, andando al di là delle

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

17

proprie intenzioni, ha formulato la norma in maniera tale da dare l'impressione di voler incidere anche sulla convenzione già stipulata e in corso di attuazione.

Del resto che questa sia l'interpretazione corretta, (e cioè che quello che si voleva eliminare, per il futuro era questa la possibilità di affidare a trattativa privata gli altri interventi, diversi da quelli che avevano formato oggetto della convenzione n. 7191/91), è dimostrato dalla circostanza che il legislatore, a distanza di circa un anno, con la L. n. 539 del 1996, ha autorizzato il Consorzio Venezia Nuova, quale concessionario del Magistrato alle Acque di Venezia, a perfezionare appositi contratti di mutuo per la prosecuzione, in regime di concessione, dei programmi di cui alla L. n. 139 del 1992 (cioè gli interventi compresi nel Piano Generale), fornendo, sia pure in maniera implicita, una interpretazione della portata dell'art. 6 bis della legge n. della legge n. 206 del 1995, che non incideva sulla convenzione del 1991.

Detto in altre parole, con la richiamata L. n. 539 del 1996 (così come con le successive leggi n. 448 del 1998 e n. 488 del 1999, che hanno disposto ulteriori finanziamenti per la prosecuzione delle attività ricomprese nel Piano Generale di interventi) è stata confermata la permanenza in vita della Convenzione del 1991, ed il ruolo e la posizione del Consorzio Venezia Nuova, quale concessionario per la realizzazione degli interventi di cui al Piano Generale.

- 3.3 Una ulteriore conferma di quanto sostenuto in ordine agli effetti dell'art. 6 bis della L. n. 206 del 1995 e dalla legge 109 del 1994, sul rapporto tra convenzione generale rep. 7191/91 e lo *jus superveniens* rappresentato dalla menzionata norma, la si ricava dalle pronunce della Corte dei Conti - Sezione controllo Stato, la quale ha confermato il valore della riferita convenzione n. 7191/91, e conseguentemente ha con-

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

18

cluso che il concessionario ha diritto a realizzare gli interventi ad esso affidati sin dal 1991.

Ha, in particolare, affermato la Corte dei Conti (Sez. Contr. Stato, 8 agosto 1996 n. 120 – all. n. 4 e 5) che *“la nuova normativa generale in materia di lavori pubblici ... distingue nettamente la fase della progettazione da quella dell'esecuzione e quindi non consente più l'aggiudicazione di entrambe le attività ad un unico concessionario; tuttavia le predette norme vanno coordinate con la normativa precedente e con quella speciale, successiva o coeva, con la conseguenza che allorché sia stata stipulata una convenzione generale che prevedeva la figura di un concessionario unico, gli atti attuativi della predetta convenzione sono legittimi, ancorché conferiscano allo stesso concessionario la progettazione e l'esecuzione dell'opera, specialmente quando si tratti di un intervento eccezionale, destinato a protrarsi nel tempo e rifinanziato con una legge speciale (D.L. 3 giugno 1996 n. 311) successiva alla nuova disciplina delle opere pubbliche”,* osservando, inoltre, che non solo *“... il 2° comma dell'art. 6 bis fa espressamente rimanere salvi atti ed effetti prodottisi in virtù della L. 798/1984 ...; ma ... con l'art. 7 del D.L. 27 ottobre 1995 n. 444, convertito in L. 20 dicembre 1995 n. 539, e con il D.L. 3 giugno 1996 n. 311 ... viene ulteriormente finanziato, ai fini del suo completamento, il Piano degli Interventi riferiti alla L. 29 novembre 1984 n. 798 e alla L. 5 febbraio 1992 n. 139”.*

Sulla base di tali premesse la Corte ha concluso nel senso che *“non si può quindi disconoscere che detto piano sia ancora in fase di realizzazione e che, pertanto, il rapporto convenzionale pattuito con il concessionario unico ... non può essere influenzato dalla normativa sopravvenuta, che anzi espressamente lo fa salvo. Di conseguenza, il parametro di riferimento non può che essere la convenzione*

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

19

*7191/1991 (ovvero il Piano Generale degli Interventi), che contiene l'indicazione dello sviluppo programmatico e realizzativo del rapporto instaurato tra l'Amministrazione e il concessionario unico"*

- 3.4 Nello stesso senso, va ricordata l'interpretazione data dal Sottosegretario Mattioli, nella seduta del 11 luglio 1996 della Commissione Ambiente e Lavori Pubblici della Camera (all. n. 6).
- 4 Se, come prima conclusione, si può affermare che l'atto aggiuntivo del 6 giugno 2000, salvo quanto si è detto sulla necessità di riformularlo in maniera più adeguata e sulla opportunità di riprodurlo in forma pubblica amministrativa, onde sottoporlo anche alla registrazione della Corte dei conti, può considerarsi sostanzialmente legittimo, va rilevato che il complesso della disciplina contrattuale relativa gli interventi su Venezia presenti alcuni punti discutibili e, in particolare:

#### A.- PREZZI DEGLI INTERVENTI

Alla convenzione n.6479/1985, è allegato un elenco prezzi da applicare alle varie lavorazioni di progetto, elaborato, in linea di principio, con riferimento ai prezzi stabiliti in base alla convenzione n.6393 del 24 febbraio 1984, che dovranno essere aggiornati ed integrati, si precisa, alla data di presentazione di ogni programma e progetto esecutivo.

Con l'atto aggiuntivo n.7322 del 1992, si è poi concordato che, in occasione dell'istruttoria dei singoli progetti, sarebbero state compiute indagini e comparazioni al fine di determinare la piena corrispondenza tra i prezzi unitari e quelli correnti delle località dell'intervento. Ne consegue che, per ogni intervento, l'elenco prezzi sarà compilato sulla base di elementi non predefiniti, quali la comparazione con i prez-

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

20

zi del luogo, l'aggiornamento ed integrazione dei prezzi stessi rispetto a prezzari precedentemente approvati, il riferimento alla particolarità del lavoro, ecc.

Una simile disciplina introduce un elemento di incertezza e, infatti, attraverso una memoria difensiva del Presidente del Magistrato alle Acque in data 20 febbraio 1998 (all. n.7), si evince che, in proposito la Corte dei Conti ha sollevato dei rilievi, il cui esito non è – allo stato degli atti – conosciuto.

Del resto, come in precedenza si è fatto rilevare, il previsto affidamento a terzi della quota del 40%, comporta una divergenza tra i prezzi applicati dal Consorzio e quelli che saranno applicati dai terzi appaltatori.

Appare quindi opportuno riprendere in esame tale aspetto che – tra l'altro – costituisce un elemento fondamentale del rapporto.

#### B.- REVISIONE PREZZI

Nella convenzione-base, stipulata nel 1991, è previsto che i prezzi sono soggetti a revisione prezzi, calcolata secondo le modalità delle disposizioni di legge vigenti in materia di opere pubbliche di competenza dello Stato.

L'istituto revisionale è stato peraltro soppresso, il che pone il problema, attesa la particolare natura del termine finale della convenzione (che – come si è visto – va identificato nell'avvenuto completamento degli interventi), in ordine alla opportunità di rinegoziare una simile pattuizione.

È vero che per i contratti stipulati prima della soppressione dell'istituto revisionale, le relative clausole conservano la loro efficacia, ma è evidente l'illogicità di assoggettare ancora a revisione i prezzi di interventi effettuati a distanza di decenni dalla avvenuta abolizione dell'istituto, per di più in mancanza degli strumenti (rile-



PIER MARIA PIACENTINI  
*Consigliere di Stato*

21

vazioni da parte delle apposite commissioni) per accertare gli aumenti eventualmente intervenuti.

L'illogicità appare ancora più manifesta se si tiene conto che lo schema di atto aggiuntivo sottoscritto dalle parti nel giugno scorso, prevede che il 40% degli interventi sia affidato all'esterno, secondo la normativa della legge n. 109 del 1994, che prevede l'applicazione del "prezzo chiuso", venendo a creare una situazione in cui:

- il costo degli interventi eseguiti direttamente da parte del Consorzio o dalle imprese consorziate (60% degli interventi complessivi) sarà aggiornato mediante l'applicazione della revisione prezzi;
- il costo degli interventi da eseguire tramite imprese terze sarà aggiornato mediante l'applicazione del "prezzo chiuso"

C.- LIQUIDAZIONE DELLE SPESE E PAGAMENTO DEI CORRISPETTIVI

La Convenzione n.6393 del 1985 prevedeva che, agli effetti della liquidazione della spesa:

- a) per l'esecuzione degli studi, delle sperimentazioni e delle opere, l'importo da corrispondere sarebbe stato determinato sulla base dei prezzi unitari definiti secondo i criteri sopra descritti, a misura per le forniture e le opere, ed a forfait per studi e sperimentazioni, e sarebbero stati soggetti a revisione prezzi
- b) gli oneri sostenuti dal concessionario relativamente al pagamento di indennizzi, corrispettivi, contributi, diritti, imposte e tasse, sarebbero stati integralmente rimborsati su presentazione di documentazione giustificativa. In caso di ritardo, avrebbero dovuto essere corrisposti gli interessi legali.

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

22

- c) le progettazioni, contabilizzazione e direzione lavori, avrebbero dovuto essere compensati sulla base di preventivi predisposti dal Consorzio, avuto anche riguardo alle tariffe professionali, e tenuto conto della particolarità delle opere.
- d) per l'organizzazione e il funzionamento del Servizio Informativo, sarebbe stato riconosciuto un compenso, sulla base di preventivi predisposti dal Consorzio, da aggiornare annualmente.
- e) gli oneri per la funzione di concessionario, ivi incluse le spese generali, i collaudi e le spese legali, avrebbero dovuto essere compensati con una percentuale del 12%, da calcolarsi sui corrispettivi lordi relativi a studi, sperimentazione ed esecuzione delle opere (ivi compresi i compensi revisionali).

Sempre in base alla convenzione n. 6393 del 1985, il pagamento dei corrispettivi era disciplinato come segue:

- i corrispettivi di cui alla lettera a) sarebbero stati liquidati a titolo d'acconto sulla base di certificati emessi ogni quattro mesi
- gli importi di cui alla lettera b) avrebbero dovuto essere rimborsati entro 60 giorni
- gli importi relativi alla progettazione (lett. c), avrebbero dovuto essere corrisposti entro tre mesi dall'approvazione, mentre gli importi relativi a contabilizzazione e direzione lavori (lett.e), sarebbero stati versati con rate quadrimestrali
- il corrispettivo per il Servizio informativo, avrebbe dovuto essere corrisposto in rate quadrimestrali a partire dall'approvazione dei preventivi di spesa;
- la percentuale del 12% per oneri del concessionaria dovrebbe essere corrisposta contestualmente con tutti i pagamenti ai quali viene applicata.

Le disposizioni sopra riportate, sono state parzialmente modificate, una prima volta, in sede di stipulazione della convenzione quadro n.7191 del 1991 (in particola-

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

23

re, si stabilisce che le progettazioni saranno compensate applicando la Tariffa professionale per Ingegneri ed Architetti; che, per l'attività del Servizio informativo, l'importo sarà determinato analiticamente, a misura o a forfait, sulla base di progetti e perizie) e, successivamente, in sede di stipulazione dell'atto aggiuntivo n.7384 del 1993 (all. n. 8).

In tale ultimo atto si stabilisce, invero, che

- le progettazioni saranno compensate con riferimento alla Tariffa per ingegneri ed Architetti, applicata tenuto conto delle singole categorie delle opere progettate e del valore degli interventi da progettare, e con una maggiorazione del 60% per rimborso spese forfettario.
- le attività di direzione, assistenza e contabilità lavori, saranno compensate con i medesimi criteri applicati per le progettazioni, con una maggiorazione del 40% per rimborso spese forfettario.
- si stabilisce che la percentuale del 12% sul pagamento dei singoli corrispettivi fissata a rimborso degli oneri di concessione, sarà corrisposta:
  - quanto al 30% sull'importo complessivo presunto
  - quanto al 30% connesso all'importo di ogni singolo intervento
  - quanto al 40% contestualmente a tutti i pagamenti cui viene applicata.

Ora, che per lo svolgimento delle funzioni di coordinamento il concessionario abbia il diritto a percepire un compenso, sembra fuori discussione. Si deve peraltro far rilevare che l'importo del compenso non può prescindere dalla struttura del concessionario e dalle modalità del proprio agire. Non sembra pertanto del tutto accettabile un compenso del 12% (corrisposto, inoltre, con le modalità sopra descritte) per

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

24

un'attività che – almeno fino al momento della stipula dell'atto aggiuntivo del 6 giugno 2000 - costituiva, tutto sommato, *interna corporis* del Concessionario stesso.

- 5 Il problema della Convenzione e dei suoi atti aggiuntivi, va esaminato anche sotto il profilo dei rapporti con l'Unione Europea.

Con nota n. 003963 del 23 giugno 1998 (all. n.9), la Commissione Europea, sulla base di un'interpellanza, presentata da un parlamentare europeo, ed avente ad oggetto "una serie di convenzioni concluse nel biennio 1996-1997 dal Ministero dei Lavori Pubblici con il Consorzio Venezia Nuova per l'attuazione di interventi finalizzati alla salvaguardia di Venezia ed al suo recupero architettonico, urbanistico, ambientale ed economico", chiedeva di conoscere "il testo integrale delle convenzioni", sia quelle oggetto dell'interpellanza che quelle "precedenti e successive eventualmente concluse"

A tale richiesta veniva dato adempimento con relazione n. 1308 U.L. del 27 luglio 1998 (all. n. 10), debitamente trasmessa alla Commissione dal Rappresentante permanente italiano a Bruxelles.

Con nota n. 005501 del 24 settembre 1999 la Commissione, dopo aver ricordato anche la riunione svoltasi a Bruxelles il 22 luglio precedente, richiedeva:

- un quadro riassuntivo aggiornato dell'assetto generale, della ripartizione degli interventi e dello stato di attuazione del progetto;
- l'indicazione, per ogni intervento, con particolare riferimento a quelli non ancora attuati, dei motivi tecnici (specificità tecniche dell'intervento, esclusivo possesso del *know-how* necessario, ecc.) che ne impedirebbero l'affidamento ad un altro imprenditore ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera b) della direttiva 93/37/CEE;

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

25

- copia dei brevetti e diritti di proprietà industriale che, sempre ai sensi della predetta disposizione, implicherebbero la necessità dell'affidamento al Consorzio "Venezia Nuova".

Anche a tale richiesta veniva dato adempimento, come si ricava dalla nota n. 15907 del 2 dicembre 1999 del Rappresentante permanente italiano (all. n. 11).

Il 27 giugno 2000 si teneva, presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, una riunione con i rappresentanti della Commissione e, in relazione ai risultati della stessa la Direzione generale della difesa del suolo, con nota n. 7057 del 19 luglio 2000, trasmetteva la relazione n. 7512 inviata, in pari data al Dipartimento per le politiche comunitarie (All. n. 12).

In relazione a tale punto mancano informazioni più precise (nel corso del mese di settembre si è tenuta una ulteriore riunione tra rappresentanti italiani e rappresentanti della Commissione, conclusasi con un ulteriore aggiornamento, ma, nel corso della quale è stata registrata una posizione negativa dei rappresentanti comunitari) anche per la trattazione disgiunta della vertenza, in parte affidata alla Direzione generale della Difesa del suolo, in parte all'Ufficio studi e legislazione.

\* \* \*

Sulla base delle considerazioni più sopra esposte, si può pervenire alle seguenti conclusioni:

- A.- L'atto aggiuntivo del 6 giugno 2000, stipulato tra il Magistrato e il Consorzio può considerarsi legittimo, ma richiede alcuni aggiustamenti, in particolare, per quanto concerne la utilizzazione dei ribassi d'asta.

Ciò può avvenire sia - come sarebbe auspicabile - in sede di riproduzione dell'atto in forma pubblica amministrativa (considerando cioè l'atto attuale come

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

26

mero schema di contratto, sia pure già concordato tra le parti, come dimostrano le sigle apposte sui vari fogli che lo compongono), sia attraverso la stipula di un atto integrativo;

- B.-** Indipendentemente dalla stipula formale dell'atto aggiuntivo occorre comunque procedere ad una rivisitazione della intera Convenzione del 1991 ed una rinegoziazione dei punti della stessa che – come si è più sopra dimostrato – meritano di essere riveduti in quanto non più aderenti al mutato regime in materia di opere pubbliche.

Si potrebbe anche pensare alla stipula di una convenzione *ricognitiva*, che riproduca, in un unico testo, tutte le clausole oggi contenute negli atti aggiuntivi che si sono succeduti nel tempo.

A tal fine, sembra opportuna una indagine minuziosa e puntuale, su tutte le vicende concernenti il rapporto con il Consorzio, con particolare riferimento, agli interventi della Corte dei Conti che – da quanto si è potuto evincere dal carteggio esaminato, sono stati molto numerosi e fondati, in gran parte, su particolari concernenti la esecuzione concreta degli interventi. Si tratterebbe, ovviamente, di una indagine che, senza voler fare processi al passato, evidenzii i punti in cui l'Amministrazione si è dimostrata la parte più debole del rapporto, proprio a causa della struttura delle singole clausole della convenzione e degli atti aggiuntivi successivi.

Solo in tal modo, e tenendo presente che anche il rapporto tra la progettazione di massima e la progettazione esecutiva, si è andato evolvendo fino ad arrivare alla disciplina dettata dalla legge n. 109 del 1994 che ha una impostazione completamente diversa (che, seppure inapplicabile alla fattispecie, deve, in ogni caso, essere tenuta presente), si potrà ottenere un risultato soddisfacente; un risultato che cioè non

PIER MARIA PIACENTINI

*Consigliere di Stato*

26

veda – come spesso è successo in passato – l'Amministrazione soccombente di fronte alle esigenze del concessionario.

Si tratta ovviamente di una indagine, da affidare – data la sua peculiare natura – congiuntamente a funzionari amministrativi e tecnici, e che richiede un impegno, a tempo pieno, anche se temporaneo.

- C.- Prima di procedere ad una rinegoziazione della Convenzione, è peraltro pregiudiziale, definire, una volta per tutte, la questione comunitaria. Appare, infatti, inutile definire (*rectius*, ridefinire) un rapporto così complesso come quello che lega l'Amministrazione con il Consorzio, quando lo stesso può essere ancora contestato dalla Commissione Europea.

A tal fine appare opportuno che un gruppo, dopo aver approfondito, sin dall'inizio, tutte le vicende che hanno accompagnato la Convenzione, si rechi a Bruxelles, discuta a fondo con la Commissione, e riesca ad ottenere una presa di posizione ufficiale da parte di quest'ultima.

In ordine a tale punto si sottolinea la necessità che i soggetti che dovessero essere mandati a Bruxelles, siano particolarmente esperti oltre che preparati in diritto comunitario, atteso che non sempre la burocrazia comunitaria conosce bene il diritto italiano, e tende a considerare le proprie posizioni come del tutto insindacabili.

Roma, 16 ottobre 2000



Cons. Pier Maria Piacentini

VIA DELLA SFORZESCA, 1 - 00185 ROMA









**[DRAFT 21.2.2001]**

**Risposta alla lettera della Commissione europea del 22.1.2001**

Oggetto: Appalti di lavori e di servizi relativi al progetto di salvaguardia della laguna di Venezia - Lettera della Commissione del 22 gennaio 2001.

#### **Premessa**

1. La Commissione europea, con comunicazione del 22 gennaio u.s., ha inviato alle autorità italiane una lettera di messa in mora per l'affidamento a trattativa privata di appalti di lavori e di servizi che il Magistrato delle Acque di Venezia avrebbe effettuato al Consorzio Venezia Nuova (di seguito "CVN"), nell'ambito del progetto di salvaguardia della laguna di Venezia.

Prima di rispondere alle censure sollevate dalla Commissione con la ricordata lettera, si ritiene opportuno ripercorrere, sia pure in modo sintetico, l'intera procedura comunitaria che ha interessato i lavori e i servizi affidati dalle autorità italiane per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, anche per dare conto dell'ampia corrispondenza intercorsa tra autorità italiane e comunitarie e dei numerosi chiarimenti forniti negli ultimi

*Draft 21.2.2001*

sette anni.

## **I La procedura comunitaria**

### *(i) La prima fase della procedura*

2. Nel limitarsi ai momenti principali della corrispondenza intercorsa tra autorità italiane e Commissione europea, si possono ricordare i seguenti passaggi.

3. Il 15 luglio 1994 il Rappresentante Permanente per l'Italia presso le Comunità europee, Ambasciatore Enzo Perlot, trasmetteva al Commissario europeo Raniero Vanni d'Archirafi un'ampia nota sul progetto per la salvaguardia della laguna di Venezia avviato dalle Autorità italiane. Si trattava di una iniziativa che dava seguito a numerosi contatti ed incontri che già erano stati organizzati nel corso del 1993 e che avevano portato ad una missione dei competenti servizi comunitari sui luoghi interessati dagli interventi nel corso del mese di dicembre dello stesso anno.

Nella nota del 15 luglio 1994, al fine di meglio chiarire il contesto in cui si collocavano gli interventi nella laguna di Venezia, si ricostruivano le vicende che si erano succedute a seguito dell'alluvione del novembre 1966, quando emerse con drammatica evidenza l'estrema fragilità del sistema ambientale ed architettonico di Venezia e della sua laguna.

Si spiegava così che:

- il primo passo compiuto dallo Stato era stato quello di indire un appalto-concorso internazionale al fine di individuare la soluzione progettuale più idonea a far fronte al

*Draft 21.2.2001*

problema delle acque alte eccezionali che rischiavano di travolgere Venezia. Sebbene i progetti presentati fossero considerati meritevoli di attenzione, la gara non venne aggiudicata in quanto la particolare situazione del caso specifico richiedeva ulteriori approfondimenti ed analisi tecnico-scientifiche. I progetti, comunque, fornivano una serie di dati e di indicazioni importanti per l'analisi nel problema e lo Stato decise, quindi, di acquisirli.

- Nel 1982 era stato presentato al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici uno studio elaborato da una commissione di esperti indipendenti; detto studio seppur meritevole di considerazione, non venne ritenuto ancora adeguato per essere trasformato in puntuali interventi esecutivi.

- L'esigenza di un ulteriore approfondimento tecnico-scientifico determinò il Magistrato alle Acque di Venezia ad affidare, il 24 febbraio 1984 (Convenzione n. Rep. 6393), al Consorzio Venezia Nuova la realizzazione di una serie di studi specialistici e di sperimentazioni che avrebbero dovuto costituire la base delle future fasi progettuali. Questo Consorzio era ed è composto da imprese che avevano già maturato esperienze e dimostravano di essere dotate di specifiche capacità in merito alle problematiche lagunari. Alcune di esse avevano partecipato al menzionato appalto-concorso e, successivamente all'infruttuoso esito dello stesso, avevano, in via autonoma, continuato ad eseguire studi e sperimentazioni per individuare soluzioni originali ed efficaci per affrontare e risolvere il problema dell'acqua alta a Venezia.

4. Nella nota trasmessa al Commissario non si tralasciava di esaminare il quadro giuridico di riferimento, allora in vigore. Veniva infatti ricordato che la Direttiva 71/305 (recepita nell'ordinamento italiano con la legge 584/77) non indicava particolari procedure concorsuali per l'attribuzione *dei soli e specifici servizi*.

Si ricordava altresì che, successivamente al perfezionamento della Convenzione n.

Rep. 6393, era stata approvata dal Parlamento italiano la Legge speciale per Venezia (L. 29 novembre 1984 n. 798), in base alla quale il Magistrato delle Acque di Venezia aveva provveduto ad affidare al Consorzio Venezia Nuova una concessione unitaria per la realizzazione di *studi, sperimentazioni ed opere* finalizzate alla salvaguardia della laguna (Convenzione, n. rep. 6479 registrata nel novembre 1985).

La nota spiegava, inoltre, come l'affidamento di detti compiti al Consorzio Venezia Nuova era stato effettuato mediante il sistema della trattativa privata, secondo quanto disposto dall'art. 3 della legge 798/84, e nel rispetto delle norme vigenti in materia: ricorrevano di fatto le condizioni tecniche ed artistiche in virtù delle quali l'art. 5 lett. b) e c) della L. 584/77 (identico all'art. 9 lett. c) della direttiva comunitaria) consentiva la deroga alle ordinarie procedure concorsuali.

La nota ricordava, quindi, l'opportunità di prendere contatto con la Commissione per una complessiva verifica della coerenza degli interventi per la salvaguardia lagunare con l'ordinamento comunitario. Si ricordava, altresì, che fin dal 1992 le autorità che rappresentavano l'Italia presso le Comunità europee avevano, infatti, avviato un'attività di informazione completa, costante e spontanea degli organismi comunitari, al fine di fornire una rappresentazione esaustiva degli interventi per la salvaguardia di Venezia e di recepire eventuali indicazioni.

La nota dava, inoltre, conto dei progetti per la creazione di una società, "Agenzia per Venezia", che avrebbe dovuto avere come soci gli Enti pubblici istituzionalmente competenti all'esecuzione degli interventi di salvaguardia e come compiti, oltre al coordinamento e alla programmazione generale, la realizzazione di una serie di studi, sperimentazioni e progetti propedeutici alla fase costruttiva. Sarebbero restati affidati al Consorzio Venezia Nuova i compiti attinenti la redazione dei progetti esecutivi e la costruzione delle opere di regolazione delle maree e di quelle ad esse strettamente connesse.

La nota descriveva, inoltre, il tipo di intervento che si mirava a realizzare

5

concretamente, segnatamente le paratoie mobili alle tre bocche di porto lagunari, sottolineandone il carattere di assoluta sperimentaltà, in un contesto particolare come quello di Venezia.

5. Infine, con la nota in esame, venivano espresse alcune osservazioni di carattere giuridico al fine di esaminare se, alla luce delle modifiche legislative intervenute, e del carattere residuale delle competenze che sarebbero rimaste in capo al Consorzio Venezia Nuova, l'affidamento al Consorzio stesso degli interventi ancora da realizzare potesse creare dubbi di compatibilità con il vigente quadro giuridico comunitario.

Si sottolineava, in tal senso, che nel caso di specie l'unicità e l'originalità degli studi in possesso del Consorzio Venezia Nuova erano tali da comprovare la sussistenza di tutte quelle caratteristiche necessarie alla realizzazione delle opere che, ai sensi della Direttiva CEE 89/440 consentivano l'affidamento mediante *trattativa privata*.

La normativa comunitaria (art. 5, 2° comma Dir. 89/440, riproposto dall'art. 7, 2° comma, lett. b) Dir. 93/73) consente infatti l'affidamento mediante procedura negoziata senza pubblicazione del bando quando, per motivi artistici o tecnici o inerenti alla tutela di diritti di esclusiva (il Consorzio era ed è titolare di alcuni brevetti delle sperimentazioni svolte) i lavori possono essere svolti da un unico imprenditore determinato.

Nella sua lettera, infine, il Rappresentante Permanente italiano auspicava una sollecita presa di posizione da parte della Commissione e prospettava anche l'ipotesi di una visita sul luogo da parte dei funzionari comunitari, al fine di avere una conoscenza diretta tanto dei problemi quanto delle possibili soluzioni.

6. Il Commissario europeo rispondeva nel corso del 1994 all'Ambasciatore italiano comunicando l'impossibilità di formulare giudizi sulla compatibilità con il diritto

comunitario delle iniziative intraprese per la salvaguardia della laguna prima di una determinazione precisa della situazione, tanto sotto il profilo fattuale quanto sotto il profilo normativo.

Il Commissario europeo indicava, in tal senso, la necessità di esaminare lo statuto della società "Agenzia per Venezia", oltre all'adozione, da parte delle autorità competenti, di iniziative volte a ridefinire l'ambito dei lavori e dei servizi affidati in esclusiva al Consorzio Venezia Nuova.

Dando atto della meritevolezza dell'operazione, il Commissario europeo si impegnava ad avviare un'operazione di sensibilizzazione delle varie Direzioni Generali della Commissione che avrebbero potuto, a qualunque titolo, essere coinvolte nel progetto.

7. In data 5 settembre 1996, il nuovo Rappresentante Permanente dell'Italia presso l'Unione Europea, Ambasciatore Luigi Guidobono Cavalchini Garofali, scriveva al Commissario europeo Prof. Mario Monti, aggiornandolo sull'evoluzione della situazione.

Si segnalava, in particolare, che il Comitato di coordinamento, di indirizzo e di controllo - previsto dall'art. 4 della legge 798/1984 - aveva deciso di non costituire l'"Agenzia"; le funzioni di coordinamento e controllo erano infatti state affidate al Magistrato delle Acque, dotato della potestà autorizzativa sull'intera laguna di Venezia.

Il secondo elemento di novità che veniva segnalato era rappresentato, sul piano legislativo, dalla emanazione della legge 31 maggio 1995 n. 206, la quale escludeva la possibilità di accedere, mediante concessioni, alla esecuzione degli interventi previsti per la salvaguardia di Venezia, ad esclusione della concessione a suo tempo attribuita al Consorzio Venezia Nuova per studi, sperimentazioni, progettazioni ed esecuzione di opere specialistiche attinenti alla difesa dalle acque alte. Per tutti gli altri interventi, invece, la legge prevedeva l'individuazione dell'esecutore dei lavori in conformità con la legislazione



7

comunitaria vigente.

Alla luce di quanto segnalato, l'Ambasciatore italiano dichiarava di ritenere opportuno che gli Uffici della Commissione effettuassero una verifica sul posto.

Un anno più tardi, il 10 novembre 1997, il Rappresentante Permanente Aggiunto, Ministro Roberto Rossi, scriveva nuovamente al Commissario europeo Prof. Mario Monti chiedendo se, a seguito delle numerose iniziative a carattere informativo tenutesi, a vari livelli, nei mesi precedenti, la Commissione fosse infine in grado di esprimere una valutazione complessiva in merito alla questione degli interventi per la salvaguardia della laguna di Venezia.

A nessuna delle due ricordate comunicazioni la Commissione ha mai fornito una formale risposta.

8. Nel corso del 1998 veniva presentata un'interrogazione parlamentare da parte del deputato europeo On. Gianni Tamino (E-401/98), con cui si invitava la Commissione europea a fornire chiarimenti sulla compatibilità di talune convenzioni concluse nel biennio 1996-1997 dal Ministero dei Lavori Pubblici con il Consorzio Venezia Nuova, per l'attuazione degli interventi finalizzati alla salvaguardia di Venezia, con la sopravvenuta normativa, introdotta nell'ordinamento italiano con la menzionata legge 206/1995.

La Commissione rispondeva che avrebbe provveduto ad acquisire informazioni presso le Autorità italiane ma che, *"indipendentemente da queste informazioni ... l'aggiudicazione in capo al medesimo soggetto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori è un'ipotesi prevista dall'art. 1 della direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 15 giugno 1993"* (risposta del Commissario Prof. Mario Monti del 3 giugno 1998). E così, nonostante i ripetuti contatti in precedenza avuti su questo tema e la documentazione a più riprese trasmessa, a seguito di questa interpellanza, la Commissione scriveva al

Draft 21.2.2001

Rappresentante Permanente italiano, il 23 giugno 1998, chiedendogli di inviare il testo integrale delle convenzioni stipulate tra il Ministero e il Consorzio oltre ad ogni altra informazione ritenuta utile. E ciò sebbene quelle Convenzioni fossero già state trasmesse, in diverse occasioni, fin dal 1993.

9. Con lettera del 31 luglio 1998, la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea provvedeva ad inviare alla Commissione europea (DG XV) gli atti convenzionali richiesti ed una relazione del Ministero dei Lavori Pubblici datata 27 luglio 1998 a completamento, così si precisava, della documentazione già in possesso della Commissione.

La relazione del Ministero ripercorreva, così come già aveva fatto la nota inviata il 15 luglio 1994, la vicenda dell'indizione dell'appalto-concorso internazionale, a seguito del quale il progetto non fu aggiudicato, e la successiva concessione dei lavori al Consorzio Venezia Nuova, in forza della legge speciale su Venezia n. 798/84. Il Ministero precisava ulteriormente che l'infruttuoso esperimento della procedura concorsuale avrebbe comunque permesso il ricorso alla trattativa privata ai sensi dell'art. 5, lett. a) della L. 584/77. Tale norma consentiva, infatti, alle Stazioni Appaltanti di non applicare le disposizioni comunitarie *"quando nell'ambito delle procedure previste...non siano state presentate offerte o siano state fatte offerte non regolari o siano state presentate offerte inaccettabili"* come era avvenuto nel caso di specie.

La relazione spiegava, inoltre, che nel 1987 il Magistrato delle Acque di Venezia aveva definito un Piano Generale degli interventi che il Concessionario Consorzio Venezia Nuova avrebbe dovuto realizzare per garantire il buon esito dell'azione di salvaguardia. L'ultimazione delle attività era stato fissato nel 1997 ma l'inadeguato flusso di finanziamenti nel periodo 1985/1992 aveva, di fatto, reso impossibile il rispetto del termine.

La relazione spiegava, poi, che l'avanzamento delle attività e l'affinamento degli studi e delle progettazioni aveva portato ad un adeguamento del Piano Generale nel 1991, recepito nella L. 139/1992. In esso si prevedeva che le attività da realizzare in regime di concessione attraverso il Consorzio Venezia Nuova dovevano terminare nel 2000.

10. La relazione precisava, inoltre, che il Consorzio era competente a terminare solamente i lavori già indicati nel Piano Generale e che la mancanza di finanziamenti e le inevitabili problematiche di ordine tecnico-ingegneristico che dovevano essere superate non avevano permesso di portare a termine i lavori entro l'anno 2000.

A conferma di ciò, l'art. 6-bis della L. 206/95 abrogava l'art. 3 della L. 798/84, che aveva permesso l'affidamento dei lavori in deroga alla disciplina ordinaria, disponendo che sarebbero comunque rimasti "validi gli atti adottati" e facendo "salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni" abrogate. In tal modo, il legislatore intendeva, spiegava per l'appunto la relazione, evitare che il Consorzio potesse operare al di fuori dei limiti degli atti adottati e dei rapporti consolidati.

Se quindi, in astratto, particolari esigenze avessero reso necessario affidare al Consorzio Venezia Nuova altri interventi rispetto a quelli previsti, ed oggetto degli atti già adottati, l'Amministrazione non avrebbe potuto avvalersi della trattativa privata, alla luce delle direttive comunitarie e delle disposizioni normative della c.d. Legge Merloni (L. 109/94).

La relazione del Ministero si concludeva con l'affermazione che l'attività del Concessionario, oggettivamente limitata alle opere affidate sin dal 1985, era ed è temporalmente condizionata dalla capacità di finanziamento dello Stato e che, in caso di flussi regolari di finanziamento, i lavori avrebbero potuto essere ultimati entro 8 anni, salvo protrazioni dovute a cause diverse.

11. In data 24 settembre 1999, la Commissione chiedeva al Rappresentante Permanente italiano ulteriori elementi di informazione, ritenendoli necessari per completare l'esame del caso. In particolare, si richiedevano: un quadro riassuntivo aggiornato dell'assetto generale, della ripartizione degli interventi e dello stato di attuazione del progetto; l'indicazione, per ogni intervento, dei motivi tecnici tali da impedire l'affidamento ad altri imprenditori, con particolare riferimento agli interventi non ancora attuati; copia dei brevetti e diritti di proprietà industriale implicanti la necessità dell'affidamento dei lavori al Consorzio Venezia Nuova.

La documentazione richiesta veniva inviata dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea alla Commissione europea in data 2 dicembre 1999.

12. A seguito della "riunione pacchetto" tenutasi a Roma nel giugno del 2000, il successivo 19 luglio, il Ministero dei Lavori Pubblici, Direzione Generale della difesa del suolo, inviava alla Commissione europea una ulteriore dettagliata nota di approfondimento delle modalità con cui era stato svolto l'appalto concorso del 1975, illustrando le motivazioni che avevano condotto all'acquisto dei progetti presentati alla gara internazionale, nonostante nessuno di essi fosse stato ritenuto idoneo ai fini dell'aggiudicazione, nonché quelle che avevano portato all'affidamento di studi, indagini, sperimentazioni ed opere al CVN.

In questa lettera si ripercorrevano, ancora una volta, le tappe che avevano caratterizzato l'attività delle istituzioni italiane per la salvaguardia della laguna di Venezia dal fenomeno dell'acqua alta fino all'emanazione della L. 798/84.

Con particolare riferimento alla vicenda dell'appalto-concorso, la lettera spiegava che nella relazione del 31 marzo 1978 la Commissione competente deliberava la non aggiudicazione della gara in quanto riconosceva che nessuna delle soluzioni proposte dai

concorrenti, pur essendo di elevato contenuto conoscitivo e tecnico, soddisfaceva completamente le finalità del bando e, quindi, nessuno dei progetti appariva idoneo sotto tutti gli aspetti ai fini dell'appalto. Ciò in quanto, proseguiva la lettera, le soluzioni proposte non erano tali da risolvere tutte le problematiche rappresentate, anche se apportavano contributi di carattere specifico per la soluzione dei complessi problemi connessi con la protezione di Venezia e della sua laguna da utilizzare in un quadro progettuale globale. Per tali motivi la Commissione, nel ritenere necessario completare ed approfondire gli studi con una maggiore ampiezza, attraverso anche la più adatta sperimentazione, ne aveva auspicato l'acquisizione da parte della Amministrazione.

Ciò avveniva in forza del D.L. 11.1.1980 n. 4, convertito con legge 10.3.1980 n. 56. Lo stesso Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, chiamato ad esprimersi sullo schema di atto di acquisto dei progetti in questione, riteneva particolarmente importante poter disporre di una cospicua serie di dati tecnici e scientifici. L'Amministrazione avrebbe potuto così disporre, in termini brevissimi, di un ricco materiale tecnico-scientifico laddove, invece, sarebbero occorsi lunghi periodi di tempo per effettuare analoghe ricerche, indispensabili per la progettazione delle opere.

Lo stesso Decreto prevedeva, inoltre, la possibilità di conferire ad istituti universitari, ditte specializzate e privati, l'incarico di individuare una soluzione tecnica al problema della salvaguardia della laguna. In base a quanto previsto dalla ricordata normativa, un Collegio di esperti fu chiamato ad elaborare una proposta complessiva che tenesse conto degli approfondimenti e delle soluzioni proposte in sede di appalto-concorso. Lo studio di fattibilità redatto dal Collegio di esperti fu presentato al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che, nel maggio del 1982, con voto n. 209, pur pronunciandosi positivamente sull'elaborato proposto dagli esperti incaricati, concluse nel senso della necessità di ulteriori studi, anche di natura sperimentale, in ragione della particolarità dell'intervento che si trattava di realizzare.

In effetti, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici dopo aver approfondito

l'insieme delle questioni tecniche poste dall'intervento in esame espresse un puntuale, ampio e rigoroso giudizio tecnico sulle modalità di realizzazione degli interventi di tutela della laguna di Venezia. In particolare, il Consiglio sottolineò che l'insieme delle attività di studio, sperimentazione, progettazione ed esecuzione dovessero essere sviluppate in un quadro unitario, poiché non riteneva tecnicamente scindibili le diverse azioni che occorreva porre in essere per la salvaguardia della laguna.

Maturava conseguentemente, come riferito nella nota del Ministero in data 19 luglio 2000, la convinzione che la problematica veneziana poteva trovare soluzione solo ricorrendo ad un affidamento unitario a trattativa privata, che avrebbe consentito di individuare un esecutore fornito delle necessarie caratteristiche tecniche.

Vedeva così la luce l'art. 3 della L. 798/84, ritenuto peraltro compatibile con la normativa allora in vigore L. 584/77 (art. 5, lett. c) specularmente, come già detto, all'art. 9, lett. c) della Dir. 71/305), che esentava le stazioni appaltanti dall'applicazione delle norme comunitarie in caso di "lavori da effettuarsi nell'ambito di ricerche, esperimenti e studi".

La Direzione concludeva la sua nota affermando di ritenere che gli atti posti in essere nell'ambito della gestione delle iniziative per la salvaguardia della laguna di Venezia, oltre ad essere formalmente legittimati dalla normativa nazionale, si allineavano sostanzialmente anche alla normativa comunitaria vigente all'epoca.

(ii) La lettera del 22 gennaio 2001

13. E' nel delineato contesto che si colloca la lettera di messa in mora del 22 gennaio u.s., con la quale la Commissione europea sembra rimettere in discussione l'intero rapporto concessorio tra il Ministero dei Lavori pubblici e il CVN, e quindi l'intera impostazione scelta dalle autorità italiane per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna con la L. n. 798/84. In estrema sintesi, le censure della Commissione riguardano i seguenti aspetti:

- in via preliminare, la Commissione rileva che, malgrado la denominazione di *concessione*, i rapporti tra Magistrato delle Acque di Venezia e CVN configurerebbero dei *contratti di appalto* di lavori e servizi. E ciò in quanto la *nozione* di concessione rilevante per l'applicazione delle direttive comunitarie sugli appalti si caratterizzerebbe in virtù delle espresse disposizioni della Direttiva 93/37 (e prima della Direttiva 71/350) per la circostanza che "la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera oppure in questo diritto accompagnato da un prezzo". E ciò dal momento che – ad avviso della Commissione - il CVN verrebbe invece retribuito mediante corresponsione di un corrispettivo con la garanzia del rimborso di tutti gli oneri sostenuti non si potrebbe parlare nel caso di specie di concessione;

- la Commissione sostiene poi che - sulla base delle informazioni di cui dispone - ciascun rapporto convenzionale posto in essere nel contesto in esame tra Magistrato alle Acque di Venezia e CVN deve essere considerato separatamente. Il che avrebbe come conseguenza che ciascuna convenzione o atto di esecuzione avrebbe dovuto costituire l'oggetto di una autonoma procedura di affidamento sulla base della direttiva comunitaria di volta in volta applicabile;

- la Commissione contesta, altresì, la natura sperimentale che avrebbero avuto le opere affidate al CVN e, quindi, l'invocabilità delle ipotesi di trattativa privata previste dalla Direttiva 71/305, dal momento che quelle ipotesi avrebbero potuto trovare applicazione al massimo fino alla messa a punto di un modello di intervento (il M.O.S.E - Modello Sperimentale Elettromeccanico) a fini di sperimentazione, senza però arrivare a comprendere gli altri interventi operativi affidati al CVN;

- allo stesso modo, la Commissione sembra contestare che la necessità di coordinamento di pianificazione unitaria degli interventi - sostenuta dalle autorità italiane possa giustificare l'affidamento ad un unico soggetto. Essa sostiene che, seppur non censurabile in sé l'affidamento unitario, era comunque possibile una diversa soluzione, dal

momento che le esigenze di coordinamento e sorveglianza avrebbero potuto essere soddisfatte dal Magistrato alle Acque di Venezia e dal Comitato previsto dall'art. 4 della L. 798/84, il che avrebbe consentito anche la partecipazione di diversi contraenti;

- la Commissione contesta del pari l'invocabilità dell'art. 7, par. 3, lett. b, della Direttiva 71/305 e la possibilità di ricorrere alla trattativa privata per la presenza di diritti di privativa industriale a vantaggio del CVN, poiché la disponibilità di uno specifico know-how per le cerniere e per le paratie mobili non avrebbe potuto comunque giustificare ulteriori affidamenti diretti per ulteriori interventi;

- quanto, infine, agli appalti di servizi, la Commissione ritiene che gli affidamenti successivi al 1° luglio 1993, data di entrata in vigore della direttiva 92/50, avrebbero dovuto essere affidati sulla base di quest'ultima direttiva;

Sulla base delle considerazioni che precedono, la Commissione conclude ritenendo che le convenzioni concluse tra autorità italiane e CVN sono state poste in essere in violazione delle direttive comunitarie di volta in volta applicabili.

## **II Ricostruzione dei principali elementi di fatto**

14. Alla luce della lunga procedura comunitaria fin qui ricordata potrebbe apparire non necessario soffermarsi ad esaminare nuovamente il quadro fattuale e normativo che ha caratterizzato la realizzazione degli interventi di salvaguardia di Venezia. Tuttavia, la richiesta di chiarimenti ulteriori e le stesse affermazioni contenute nella lettera della Commissione del 22 gennaio u.s. inducono ad una diversa conclusione.

Anche a costo di dover, quindi, ripetere informazioni già comunicate ed esaminate si ricorderanno di seguito i principali elementi di fatto che hanno caratterizzato



l'affidamento e la realizzazione degli interventi *sub iudicio*.

15. Com'è noto, a seguito dell'alluvione del 1966, s'impose con assoluta urgenza la necessità di affrontare in modo organico e definitivo il problema della salvaguardia di Venezia e della sua laguna.

Lo Stato italiano decise, quindi, di avviare apposite iniziative per far fronte a tale esigenza. In questo ambito si inserisce la legge 16 aprile 1973, n. 171<sup>1</sup>, relativa per l'appunto ad "Interventi per la salvaguardia di Venezia", che nell'individuare le linee programmatiche sulla base delle quali dovevano essere realizzati gli interventi volti a garantire la salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico ed artistico della città di Venezia e della sua laguna, nonché a tutelarne l'equilibrio idraulico ed a preservarne l'ambiente dall'inquinamento atmosferico e dalle acque, ha altresì dichiarato che la salvaguardia di Venezia e della sua laguna è "problema di preminente interesse nazionale".

All'art. 2 della ricordata legge era previsto, in particolare, che il governo determinasse gli "indirizzi" per l'individuazione e l'impostazione generale delle misure di protezione e la valorizzazione dell'ambiente naturale e storico artistico di Venezia e di Chioggia, con particolare riguardo all'equilibrio idrogeologico ed all'unità fisica ed ecologica della laguna.

Con deliberazione del 27 marzo 1975 il Governo fissò i suddetti "indirizzi" e stabilì che, per la soluzione tecnica del problema della conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna e l'abbattimento delle acque alte nei centri storici, il Ministero dei Lavori Pubblici dovesse provvedere a bandire un appalto-concorso internazionale. Questo fu in effetti indetto, con D.M. dell'11 settembre 1975, e il relativo bando - in conformità con quanto prescritto dalla Direttiva 71/305 (v. *infra* par. 11) - venne pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 246 del 15 settembre 1975 e

<sup>1</sup> Legge n. 171 del 16 aprile 1973, in GU n. 117 dell'8 maggio 1973.

trasmesse all'Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità Europee.

Oggetto della gara era, in particolare, la progettazione e realizzazione del complessivo intervento di salvaguardia di Venezia e della sua laguna<sup>7</sup>.

Nei termini di gara furono presentati sei progetti-offerta. La Commissione esaminatrice dell'appalto-concorso ne ammise cinque alla fase di valutazione. Essa ritenne, tuttavia, a conclusione dei propri lavori, che nessuno dei progetti - singolarmente considerato - potesse essere dichiarato idoneo ai fini dell'appalto-concorso e deliberò pertanto la non aggiudicazione della gara.

<sup>7</sup> L'art. 2 del bando di gara dell'appalto-concorso prevedeva che: "La natura degli interventi è lasciata alla libera scelta dei contraenti purché siano osservati i termini precisati dagli indirizzi fissati il 27 marzo 1975 dal Governo per la formazione dei piani comprensoriali di Venezia e del suo entroterra, in attuazione dell'art. 2 della legge 16 aprile n. 171.

E cioè: la conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna e l'abbattimento delle acque alte nei centri storici entro limiti tali da non turbare la funzionalità del sistema portuale e lo svolgimento delle attività della popolazione, devono essere ottenute mediante un sistema di opere di regolazione fissa delle bocche che possa essere successivamente integrato da parti manovrabili qualora si renda necessario - in relazione ai livelli di marea - addiventare alla chiusura totale delle bocche medesima.

La soluzione tecnica del problema dovrà prevedere, in una prima fase, il restringimento fissa delle bocche da integrare eventualmente in una successiva fase, con l'impianto di dispositivi manovrabili.

L'appalto concorso deve fornire tutte le indicazioni relative:

-a) ai costi di impianto, di manutenzione e gestione;

-b) alla influenza che le opere avranno sulla navigazione e sulla funzionalità del porto;

-c) alle modificazioni dei gradi di inquinamento e del regime idraulico determinato dalle opere previste.

La proposta gradualità, oltre a conseguire una continua verifica di congruenza degli interventi con il regime idrodinamico della laguna, con quello ecologico e con le funzioni portuali, appare opportuna anche in rapporto alla possibile diversa evoluzione del fenomeno della subsidenza.

Nella definizione delle soluzioni tecniche va considerata l'influenza sul regime idrodinamico dell'apertura all'espansione delle maree delle valli da pesca, prevista dall'art. 3 della legge n. 171, con gli accorgimenti necessari per non interrompere gli allevamenti ittici e le altre componenti florofaunistiche dell'habitat naturale nonché l'apertura all'espansione delle maree delle aree già imbonite della cosiddetta "zona zona industriale" che non saranno destinate dal piano all'utilizzazione di cui al paragrafo 4 (attività industriali e portuali) degli indirizzi governativi.

I concorrenti dello studio del progetto potranno formulare varie ipotesi relativamente a parziali destinazioni delle aree della 3ª zona industriale per la libera espansione delle maree in dipendenza con le esigenze della soluzione progettata.

Ulteriori interventi possono essere previsti per l'accentuazione degli effetti riduttivi indotti dal restringimento fissa, quali:

- la riduzione delle resistenze alle maree della zona nord orientale della laguna;

- la riduzione a livello normale dei fondali, ora profondamente erosi dalle correnti nel canale S. Nicolò in corrispondenza del forte S. Andrea nonché allo sbocco in laguna dei porti-canali di Malanocco e Chioggia;

- l'aumento con opportuni accorgimenti delle dissipazioni di energia del flusso di marea lungo il percorso entro i porti-canali".

Successivamente, sulla base della legge n. 56 del 10 marzo 1980, il Ministero dei Lavori Pubblici, al fine di valorizzare i risultati progettuali contenuti nelle offerte presentate nell'ambito dell'appalto-concorso, acquistò i progetti e li mise a disposizione di un gruppo di esperti incaricato di redigere uno studio di fattibilità e progetto di massima riguardante la difesa della laguna di Venezia dalle acque alte. Lo studio venne successivamente approvato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con voto n. 209 del 27 maggio 1982, nel quale si evidenziò, tuttavia, la necessità di subordinare l'avvio della successiva fase progettuale ad una serie di ulteriori verifiche tecniche e scientifiche.

16. Proprio al fine di realizzare tali approfondimenti il Ministero dei Lavori pubblici, attraverso il Magistrato alle Acque di Venezia (organo decentrato del medesimo Ministero), stipulò il 24 febbraio 1984 una Convenzione (Conv. n. Rep. 6393, di seguito la "Convenzione del 1984") con un consorzio (il Consorzio Venezia Nuova) costituito da imprese che vantavano, tutte, una particolare esperienza nell'analisi e nel trattamento delle questioni scientifiche, progettuali e costruttive connesse alla specificità delle grandi opere idrauliche di difesa costiera e che, tra l'altro, avevano partecipato all'appalto-concorso<sup>3</sup>.

Con la Convenzione il Magistrato alle Acque di Venezia affidò in concessione al CVN - per un importo complessivo di circa 10 miliardi di lire - la realizzazione di una serie di studi, sperimentazioni ed altre attività di ricerche specialistiche concernenti lo sviluppo

<sup>3</sup> Si segnala che la Commissione europea ha avuto modo di affermare di recente che il "Consorzio Venezia Nuova si occupa del servizio di salvaguardia di Venezia e della laguna, ... e che questa società è stata espressamente costituita per la salvaguardia del patrimonio storico, artistico ed archeologico della città di Venezia: la sua finalità statutaria è la realizzazione, in regime di concessione, degli interventi promossi dallo Stato in questo settore" (cfr. Decisione del 25 novembre 1999, relativa alle misure di aiuto in favore delle imprese operanti nei territori di Venezia e Chioggia, in GUCE L 150, del 23 giugno 2000, cpv. 96). Sulla base delle riportate considerazioni, la Commissione ha potuto concludere che "gli aiuti concessi al Consorzio debbono essere considerati compatibili con il mercato comune in virtù della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato. Infatti, nel caso di specie, il ruolo istituzionale del Consorzio è la salvaguardia e la conservazione del patrimonio di Venezia e gli aiuti accordati sotto forma di servizi nella laguna hanno pertanto una finalità culturale" (cpv. 96 della decisione cit.).

futuro dell'intervento sulla laguna e la definizione di questioni tecnico-progettuali relative, da un lato, all'equilibrio idraulico e alla tutela dell'ecosistema lagunare, e, dall'altro, alla conservazione del relativo patrimonio ambientale. Si trattava, quindi, di una concessione di servizi avente ad oggetto studi ed opere di carattere sperimentale - quali la realizzazione di studi teorici, prove su modello, istituzione di un nucleo di un servizio informativo - in vista dell'esecuzione del complessivo intervento di salvaguardia del sistema lagunare.

17. Sempre nell'ambito dell'azione diretta ad affrontare il problema in esame, il 29 novembre 1984 fu emanata una legge speciale per Venezia, la legge n. 798<sup>4</sup>, che - nel proseguire l'azione intrapresa con la legge 171/1973 - mirava ad assicurare lo sviluppo di un piano organico degli interventi necessari alla salvaguardia del territorio lagunare che tenesse anche conto delle esperienze maturate nella realizzazione dei primi interventi posti in essere.

La legge 798/84 prevedeva, tra l'altro, un primo stanziamento di 600 miliardi di lire per l'attuazione degli interventi finalizzati alla salvaguardia di Venezia ed al suo recupero architettonico, urbanistico, ambientale ed economico. Tale stanziamento era quasi interamente ripartito fra interventi di competenza dello Stato, della Regione Veneto e dei Comuni di Venezia e Chioggia (art. 2).

Fra gli obiettivi perseguiti con la legge si ricordano, in particolare, il riequilibrio idrogeologico della laguna, l'attenuazione dei livelli delle maree, la difesa dei centri abitati e la difesa dalle acque alte eccezionali, con la realizzazione - prevista perciò già dalla legge in esame - anche di sbarramenti manovrabili alle bocche di porto per la regolazione degli stessi flussi di acqua (cfr. art. 3, lett. a) che, è opportuno ricordare, costituivano l'oggetto dell'appalto-concorso indetto nel 1976. Tutto ciò, avrebbe comportato una prospettiva di complessivo risanamento e tutela dell'ecosistema lagunare, in considerazione delle esigenze di controllo e di gestione delle tendenze evolutive della laguna.

<sup>4</sup> Legge n. 798 del 29 novembre 1984, in GU n. 332 del 3 dicembre 1984.

In particolare, all'art. 3, la legge individuava in modo puntuale gli interventi che le amministrazioni nazionale e locali rispettivamente competenti avrebbero dovuto realizzare<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Gli interventi - da attuare inizialmente nei limiti delle somme indicate nella legge, e poi a partire dal 1987 in base alle disponibilità volta a volta offerte dalle leggi finanziarie - ammontavano a:

a) lire 238 miliardi, di cui lire 86 miliardi nell'esercizio 1984, lire 63 miliardi nell'esercizio 1985 e lire 89 miliardi nell'esercizio 1986, per studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al risquilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e all'eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, con interventi localizzati, delle insalubri dei centri storici e a porre al riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle acque alte eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, nel rispetto delle caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità e gradualità contenute nel voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 201 del 1982;

b) lire 3 miliardi e 500 milioni, di cui lire 1 miliardo e 500 milioni nell'esercizio 1984, lire 1 miliardo nell'esercizio 1985 e lire 1 miliardo nell'esercizio 1986, per la ristrutturazione e l'acquisto di attrezzature occorrenti per il servizio di vigilanza ed antinquinamento di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 1973, n. 1186, nonché le spese relative al personale di cui all'articolo 7, valutate in lire 330 milioni in ciascun anno;

c) lire 20 miliardi, di cui lire 9 miliardi nell'esercizio 1984, lire 7 miliardi nell'esercizio 1985 e lire 4 miliardi nell'esercizio 1986, per marginamenti lagunari;

d) lire 7 miliardi e 500 milioni, di cui lire 2 miliardi e 500 milioni nell'esercizio 1984, lire 2 miliardi e 500 milioni nell'esercizio 1985 e lire 2 miliardi e 500 milioni nell'esercizio 1986, per opere portuali e marittime a difesa del litorale;

e) lire 20 miliardi, di cui lire 7 miliardi nell'esercizio 1984, lire 8 miliardi nell'esercizio 1985 e lire 5 miliardi nell'esercizio 1986, per il restauro di edifici demaniali e di quelli di carattere storico ed artistico destinato all'uso pubblico;

f) lire 16 miliardi e 500 milioni, di cui lire 6 miliardi nell'esercizio 1984, lire 8 miliardi e 500 milioni nell'esercizio 1985 e lire 2 miliardi nell'esercizio 1986, per il recupero del complesso edilizio dell'Arsenale;

g) lire 13 miliardi, di cui lire 5 miliardi nell'esercizio 1984, lire 4 miliardi nell'esercizio 1985 e lire 4 miliardi nell'esercizio 1986, per l'esecuzione di opere di consolidamento e di sistemazione dei ponti, canali e di fondamenta su canali;

h) lire 9 miliardi, di cui lire 3 miliardi nell'esercizio 1984, lire 3 miliardi nell'esercizio 1985 e lire 3 miliardi nell'esercizio 1986, per la sistemazione dei corsi d'acqua naturali e artificiali rilevanti ai fini della salvaguardia di Venezia e della sua laguna;

i) lire 2 miliardi, di cui lire 1 miliardo nell'esercizio 1984 e lire 1 miliardo nell'esercizio 1985, per il restauro e la conservazione del patrimonio artistico mobiliare pubblico;

l) lire 7 miliardi, di cui lire 3 miliardi nell'esercizio 1984, lire 2 miliardi nell'esercizio 1985, e lire 2 miliardi nell'esercizio ad uno 1986, per studi e progettazioni relativi alle opere di competenza dello Stato per l'aggiornamento dagli studi sulla laguna, con particolare riferimento ad uno studio di fattibilità delle opere necessarie ad evitare il trasporto nella laguna di petroli e derivati, a ripristinare i livelli di profondità dei canali di transito nei termini previsti dalla legge 16 aprile 1973, n. 173, e compatibili col traffico mercantile, nonché all'apertura delle valli da pesca;

m) lire 5 miliardi, di cui lire 2 miliardi nell'esercizio 1984, lire 1 miliardo nell'esercizio 1985 e lire 2 miliardi nell'esercizio 1986, per interventi di edilizia universitaria per l'Istituto universitario di architettura di Venezia

2. Gli interventi di cui al precedente comma sono esentati dalla disciplina prevista dagli articoli 6 e 12 della L. 16 aprile 1973, n. 171, nonché delle conseguenti disposizioni del D.P.R. 20 settembre 1973, n. 791.

3. Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a procedere mediante ricorso ad una concessione da

Al fine, poi, di garantire un'unitarietà di indirizzo, coordinamento e controllo degli interventi in parola fu prevista la costituzione di un Comitato misto, composto dai Ministri competenti e dalle autorità locali coinvolte (di seguito "Comitato ex art. 4 della L. 798")<sup>9</sup>.

La legge 798/84 prevedeva altresì, all'art. 21, un sistema automatico ma progressivo di "rifinanziamento" dell'intervento su Venezia, determinato dalle disponibilità volta per volta stanziata nelle leggi finanziarie. E ciò, sia per rendere sostenibile l'impegno di spesa - particolarmente ingente e non esattamente quantificabile fin dall'inizio - necessario per la realizzazione del complessivo intervento di salvaguardia, sia anche per tenere conto di quella gradualità, reversibilità e sperimentabilità dell'intervento che il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, nel ricordato voto 209 del 1982, aveva indicato come essenziali per un corretto sviluppo del programma di salvaguardia di Venezia e della sua laguna e delle opere che lo costituivano.

Per quanto qui interessa, si ricorda che l'art. 3, comma 3, della legge 798/84 prevedeva la possibilità di procedere - mediante ricorso alla trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti in materia di concorsi pubblici - all'affidamento di una

---

*accordarsi in forma unitaria a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti, a società, imprese di costruzione, anche cooperative, e loro consorzi, ritenute idonee dal punto di vista imprenditoriale e tecnico scientifico, nell'attuazione degli interventi di cui alle precedenti lettere a), c), d) ed l), nonché a procedere mediante ricorso a concessione anche per gli altri interventi previsti dal presente articolo, sentito in relazione alle connesse convenzioni il Comitato di cui all'articolo 4.*

*4. Con proprio decreto il Ministro dei lavori pubblici, sulla base delle convenzioni, definisce le modalità e le forme di controllo sull'attuazione delle opere affidate in concessione."*

\* L'art. 4, della L. 798/84, dispone in particolare che: "È istituito un Comitato costituito dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, dal Ministro dei lavori pubblici, che può essere delegato a presiederlo, dal Ministro per i beni culturali e ambientali, dal Ministro della marina mercantile, dal Ministro per l'ecologia, dal Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, dal Presidente della giunta regionale del Veneto, dai sindaci dei comuni di Venezia e Chioggia, o loro delegati; nonché dai due rappresentanti dei restanti comuni di cui all'articolo 2, ultimo comma, della legge 16 aprile 1975, n. 171, designati dai sindaci con voto limitato.

Segretario del Comitato è il Presidente del Magistrato alle acque, che assicura, altresì, con le strutture dipendenti, la funzione di segreteria del Comitato stesso.

Al Comitato è demandato l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo per l'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge. Esso esprime suggerimenti circa una eventuale diversa ripartizione dello stanziamento complessivo autorizzato in relazione a particolari esigenze connesse con l'attuazione dei

concessione unitaria per la realizzazione degli interventi di competenza dello Stato quali delineati dalla stessa disposizione<sup>7</sup> (e già oggetto dell'appalto-concorso del 1976).

18. Su questa base il Magistrato alle Acque di Venezia affidò al Consorzio Venezia Nuova, con la Convenzione del 12 luglio 1985 (Conv. n. Rep. 6479; di seguito la "Convenzione del 1985"), la concessione unitaria per l'intervento nella laguna di Venezia.

La nuova Convenzione per la difesa dalle acque alte ed il riequilibrio idromorfologico del bacino lagunare di Venezia venne stipulata fra il Magistrato alle Acque di Venezia e il CVN per la realizzazione dell'insieme degli interventi previsti dalla L. 798/84 (art. 3, primo comma lett. a), c), d) ed l)). In particolare, il concessionario si impegnavano a sottoporre all'approvazione del concedente, entro 120 giorni dalla data di registrazione da parte della Corte dei Conti del decreto con cui veniva approvata la Convenzione medesima, il cd. Programma Generale degli interventi (cfr. art. 3), con cui si provvedeva ad operare una prima individuazione di interventi attuabili sulla base dei limitati finanziamenti previsti dalla stessa legge. Il concessionario avrebbe provveduto alla redazione di tale documento sulla base delle prescrizioni contenute nel piano operativo elaborato dal Magistrato alle acque ed allegato (sub C) alla Convenzione e nel programma di massima predisposto dall'Amministrazione, anch'esso allegato (sub E), nonché in forza delle prescrizioni di cui all'art. 2 della medesima Convenzione.

L'insieme degli interventi prescritti dalla L. 798/84 (art. 3, primo comma lett. a),

*singoli programmi di intervento.*

*Il Comitato trasmette al Parlamento, alla data di presentazione del disegno di legge relativo alle disposizioni per la formazione del bilancio annuale dello Stato, una relazione sullo stato di attuazione degli interventi<sup>7</sup>.*

<sup>7</sup> L'art. 3, comma 3, della L. 798/84, dispone infatti che: "Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a procedere mediante ricorso ad una concessione da accordarsi in forma unitaria, a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti, a società, imprese di costruzione, anche cooperative, e loro consorzi, ritenute idonee dal punto di vista territoriale e tecnico-scientifico, nell'attuazione degli interventi di cui alle precedenti lettere a), c), d) ed l), nonché a procedere mediante ricorso a concessione anche per gli altri interventi previsti dal presente articolo, sentito, in relazione alle connesse convenzioni, il Comitato di cui

c), d) ed l)) sarebbe stato ulteriormente puntualizzato - per tener conto, sia dell'esperienza via via acquisita, sia del progressivo approfondimento tecnico-scientifico effettuato - fino al settembre 1991, anno in cui venne adottato il Piano Generale degli Interventi attualmente in essere. Tale Piano - espressamente recepito e confermato dall'articolo 3 della L. 139/92 - definisce il perimetro sostanziale del rapporto concessorio degli interventi riconducibili all'oggetto della concessione in quanto necessari per la realizzazione degli obiettivi previsti nella L. 798/84.

19. Ciò detto, va precisato in via preliminare che la concessione fu affidata al CVN in considerazione del fatto che la ricordata gara bandita con l'appalto-concorso in relazione al medesimo oggetto non era stata aggiudicata, nonché in ragione della specifica esperienza tecnico-scientifica di cui alcune Imprese erano in possesso per aver partecipato all'appalto-concorso del 1976 e per aver proseguito autonomamente l'approfondimento delle tematiche sottese all'eliminazione delle acque alte dal centro abitato di Venezia e che a sua volta il Consorzio aveva acquisito, con l'esecuzione della Convenzione del 1984, e per il fatto che si trattava di realizzare interventi complementari ed integrativi di quelli già posti in essere nella fase di studio e sperimentazione avviata proprio con la Convenzione del 1984.

Più in particolare, l'oggetto della Convenzione del 1985 - sostanzialmente analogo a quello del già ricordato appalto-concorso del 1975 - consisteva nella realizzazione degli interventi relativi a *"studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e all'eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, alla difesa, con interventi localizzati, delle "insulae" dei centri storici ed a porre a riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle acque alte eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, nel rispetto delle caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità e gradualità contenute nel voto del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n. 209 del 1982,*

---

*all'art. 4"*



*così come espressamente indicate dall'art. 3 lett. a) della Legge n. 798/84, nonché degli ulteriori interventi relativi ai "marginamenti lagunari" di cui all'art. 3 lett. c), di quelli consistenti in studi progettazioni relativi alle opere di competenza dello Stato per l'aggiornamento degli studi sulla laguna, con particolare riferimento ad uno studio di fattibilità delle opere necessarie ad evitare il trasporto nella laguna di petroli e derivati, a ripristinare i livelli di profondità dei canali di transito nei termini previsti dalla Legge 16.04.1973 n. 171 e compatibili col traffico mercantile, nonché all'apertura delle valli da pesca così come espressamente indicato dal medesimo art. 3 lett. l)" (art. 1 della Convenzione).*

Era, altresì, previsto - come già accennato - che l'esecuzione delle ricordate attività sarebbe avvenuta nei limiti di spesa fissati dalla L. 798/84 e secondo le modalità di intervento specificate dal successivo art. 2 della Convenzione, che descriveva gli interventi attinenti anche allo studio ed alla realizzazione di determinati modelli ed indagini propedeutici alle future opere di salvaguardia lagunare.

Era ancora previsto che - sulla base delle prescrizioni contenute nel Piano operativo elaborato dal Magistrato alle Acque di Venezia - il Consorzio concessionario avrebbe presentato al concedente Magistrato un dettagliato programma degli interventi relativo, sia ai tempi esecutivi degli studi, sia alle attività ed opere da realizzare, seguendo segnatamente le indicazioni di priorità dettate dallo stesso Magistrato alle Acque di Venezia, in conformità con quanto disposto dall'art. 3 della Convenzione del 1985.

Detto programma, sempre secondo il disposto dell'art. 3, comprendeva:

- a) un Programma generale degli interventi, che doveva essere contenuto nei limiti dei finanziamenti disponibili;
- b) un piano di organizzazione del Servizio Informativo, specificato nell'art. 10 della relativa Convenzione, e un piano di massima per l'elaborazione e l'aggiornamento

degli studi teorici e sperimentali;

c) i progetti di massima delle eventuali opere di natura sperimentale, degli impianti e delle ulteriori opere a carattere definitivo.

20. La Convenzione prevedeva poi, in particolare, che *"per il completamento degli interventi affidati e per la realizzazione degli ulteriori che si renderanno necessari, saranno stipulate, in funzione dei finanziamenti che saranno via via disposti nelle leggi finanziarie a decorrere dall'esercizio 1987, come indicato dall'art. 21 della Legge n. 798/84, di volta in volta, apposite convenzioni, con lo stesso Consorzio Venezia Nuova con espresso riferimento al 3° comma dell'art. 3 della Legge n. 798/84"* (art. 1).

Emerge, quindi, che i ricordati interventi oggetto della Convenzione in esame, avrebbero dovuto essere realizzati dal concessionario (e cioè il CVN) per lotti funzionali, in ragione dei finanziamenti che si fossero progressivamente resi disponibili. Per l'eventuale completamento e realizzazione degli interventi, ovvero per l'esecuzione di quelli ulteriori, che si rendessero necessari per specifiche esigenze operative, la Convenzione prevedeva perciò che fossero stipulati appositi atti convenzionali che avrebbero individuato, di volta in volta, le modalità, la durata ed il corrispettivo per l'attuazione dei singoli lotti funzionali di intervento. Ciò, peraltro, in perfetta adesione alla ricordata disposizione dell'art. 21 della L. 798/1984 che rinviava ad un momento successivo (in particolare, a partire dal 1987) lo stanziamento delle risorse finanziarie che sarebbe stato necessario impiegare per lo sviluppo e l'ultimazione del complessivo progetto di salvaguardia di Venezia.

21. Il rapporto concessorio instaurato con la Convenzione del 1985 è stato poi, in effetti, oggetto di una serie di Convenzioni di esecuzione, stipulate successivamente nell'ambito dell'oggetto contrattuale delineato con la L. 798/84 e con la medesima Convenzione del 1985. In particolare, il Magistrato alle Acque di Venezia ha stipulato con

il Consorzio le ulteriori Convenzioni del 23 dicembre 1987 (n. Rep. 6745), del 15 dicembre 1989 (n. Rep. 7025), del 21 febbraio 1991 (n. Rep. 7138) e del 4 ottobre 1991 (n. Rep. 7191) che riguardano gli interventi di cui alle lett. a), c) ed l) dell'art. 3 della legge 798/84<sup>8</sup>.

Per quanto riguardava invece la realizzazione delle opere portuali marittime a difesa del litorale, di cui alla lett. d) dell'art. 3 della legge 798/84, lo stesso Consorzio ha invece sottoscritto con l'organo competente, la Direzione Generale per le Opere Marittime del Ministero dei Lavori Pubblici, le due Convenzioni del 21 novembre 1987 (n. Rep. 1568) e del 20 aprile 1989 (n. rep. 1685). Successivamente, poiché, con il D.M. n° 3672 del 2 agosto 1990, è stato disposto il trasferimento delle competenze relative all'esecuzione degli interventi di cui all'art. 3 lett. d), della legge 798/84, dalla Direzione Generale per le Opere Marittime al Magistrato alle Acque di Venezia, il Consorzio ha stipulato direttamente con quest'ultimo la Convenzione del 21 febbraio 1991 (n. Rep. 7138), con la quale, tra gli altri interventi, si è prevista anche la realizzazione di opere portuali e marittime.

22. Da quanto precede, emerge, quindi, che la concessione assentita nel 1985 (Conv. rep. n. 6479), che - lo si ribadisce - era rivolta alla realizzazione delle attività di competenza dello Stato finalizzate all'attuazione degli obiettivi della L. 798/84 (art. 3, lett. a-c-d-l), già oggetto dell'appalto-concorso del 1976, contemplava l'insieme degli interventi necessari per garantire l'eliminazione delle acque alte e prevenire l'allagamento dei centri storici, il riequilibrio idrogeologico della laguna di Venezia, la difesa dei centri urbani e la difesa dei litorali<sup>9</sup>. Detti interventi, come riferito, sarebbero stati realizzati in virtù dei finanziamenti che sarebbero stati resi disponibili mediante appositi stanziamenti e che sarebbero stati via via assegnati con ulteriori atti convenzionali.

<sup>8</sup> Va per completezza precisato che ciascuna delle ricordate Convenzioni è stata oggetto di successivi "atti aggiuntivi", sotto forma di integrazioni, di rettifiche, nonché di "atti attuativi".

<sup>9</sup> (Le opere tradizionali di competenza dello Stato, individuate dalla L. 798/84, in particolare dall'art. 3, lett. b-e-f-g-h-i-m, quali interventi necessari per la salvaguardia di Venezia, sono state realizzate direttamente dal Magistrato alle Acque di Venezia o da altre Amministrazioni statali).

Come già ricordato nella relazione del Ministero dei Lavori Pubblici del 27 luglio 1998, peraltro, il rapporto concessorio instaurato nel 1985 aveva un oggetto adeguatamente delimitato, sia pure nei limiti consentiti dall'eccezionalità del fenomeno che si trattava di affrontare. Tale carattere ha fatto sì che l'ambito degli interventi sia stato oggetto solo di una graduale puntualizzazione; così nel 1987, allorquando gli aspetti tecnici risultarono più chiari, anche grazie agli studi (sino a quel momento) eseguiti, il Magistrato alle Acque di Venezia definì un Piano Generale degli interventi che il concessionario CVN avrebbe dovuto realizzare per garantire il buon esito dell'azione di salvaguardia.

Per l'ultimazione delle attività fu fissato il termine del 1997, il rispetto del quale era evidentemente subordinato alla continuità del flusso dei finanziamenti, che nel periodo 1985-1992 fu, purtroppo, particolarmente rallentato, tanto che fu impossibile pervenire all'ultimazione dei lavori entro l'anno indicato. Non può, inoltre, sottacersi che anche la necessità di affrontare e risolvere molteplici questioni di natura tecnica ha negativamente influito sull'avanzamento delle realizzazioni secondo i tempi ipotizzati.

Basti pensare che la fase preliminare di massima del progetto per la regolazione delle maree da realizzare alle tre bocche di porto lagunari (cd. Progetto REA), presentata nel 1989, è stata approvata solo nel 1990 mentre il successivo completamento sino al livello di massima, predisposto nel 1991, è stato approvato dal Magistrato alle Acque di Venezia nel 1992, dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nel 1994 e dal Collegio di Esperti Internazionali (nominati dal Governo nel 1995) solo nel 1998.

L'avanzamento delle attività e l'affinamento degli studi e delle progettazioni determinò, poi, l'opportunità di provvedere ad un adeguamento del ricordato Piano generale degli Interventi che è stato definitivamente approvato nel 1991, anche per delimitare ancora più puntualmente il perimetro delle attività da realizzare in regime di concessione attraverso il Consorzio Venezia Nuova.

Tale Piano prevede gli studi, le sperimentazioni, le progettazioni (in gran parte ad

oggi già eseguiti) e le opere da realizzarsi per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla L. 798/84 e rientranti nelle competenze del Ministero dei Lavori Pubblici - Magistrato alle Acque di Venezia, indicando i tempi di esecuzione, i finanziamenti necessari, le priorità esecutive, le interconnessioni con opere di competenza di altri Enti e le relative modalità di coordinamento.

Il Piano - che ha previsto, peraltro, il necessario adeguamento del termine per l'ultimazione, fissato per l'anno 2000, di tutti gli interventi ivi previsti, oltreché l'aggiornamento del loro costo - è stato recepito dalla legge n. 139 del 5 febbraio 1992<sup>10</sup>, quale strumento programmatico dell'attività di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici da realizzare in regime di concessione, attraverso il Consorzio Venezia Nuova.

Purtroppo anche lo sforzo programmatico posto in essere con il Piano Generale del 1991 è stato vanificato dalla insufficiente erogazione dei finanziamenti (rispetto a quanto previsto in sede di programmazione generale) e dalle problematiche tecnico-ingegneristiche che si sono progressivamente presentate: tali circostanze non hanno reso possibile un avanzamento degli interventi tale da garantirne l'ultimazione entro il 2000<sup>11</sup>. Ecco perché si è recentemente deciso di provvedere alla stipula di un nuovo atto convenzionale tra Ministero dei Lavori Pubblici Magistrato alle Acque di Venezia e CVN, che fissa al 31.12.2012 l'ulteriore termine per il completamento degli interventi di cui al Piano Generale (e prevede contestualmente l'applicazione da parte del CVN dell'art. 2 della c.d. legge Merloni ter; v. *infra* par. 27). Ciò, beninteso, a condizione che le risorse finanziarie necessarie per lo sviluppo degli interventi vengano corrisposte coerentemente con gli impegni assunti e sempreché le autorizzazioni amministrative necessarie per la

<sup>10</sup> Legge recante "Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna", pubblicata in GU n. 42 del 20 febbraio 1992.

<sup>11</sup> In particolare, il Piano Generale degli Interventi e la Convenzione n. Rep. 7191 prevedono che il termine del 2000 sarebbe stato rispettato a condizione che i finanziamenti fossero stati erogati nei termini programmati nella stessa Piano Generale e le procedure amministrative si fossero concluse nei tempi previsti. Nel caso in cui i tempi di finanziamento e di espletamento dell'iter amministrativo avessero subito variazioni, il Concessionario avrebbe provveduto, su indicazione del Concedente, ad adeguare - sotto il profilo temporale - il Piano Generale degli Interventi.

realizzazione degli interventi stessi siano rilasciate nei termini programmati.

Da quanto detto emerge una prima conclusione, che è forse opportuno sottolineare fin d'ora: non sussiste alcun affidamento generico ed indiscriminato al CVN. Il CVN è piuttosto attributario di un insieme ben definito e limitato di attività ed interventi, che trovano la loro rigorosa legittimazione nella concessione del 1985, che sono stati puntualizzati nel successivo Piano Generale del 1991 (quale aggiornamento di quello del 1987)<sup>12</sup> e la cui realizzazione è stata finora fortemente rallentata dalla estrema gradualità con cui sono stati assicurati i necessari finanziamenti per l'insieme degli interventi volti alla salvaguardia di Venezia e quindi anche quelli specificamente destinati alle opere la cui esecuzione è affidata in concessione.

23. Sotto altro aspetto, va ricordato che con la citata legge 139/92 – proprio al fine di migliorare la continuità del flusso di finanziamenti – si è riconosciuta al Consorzio concessionario la facoltà di contrarre mutui, a totale carico dello Stato, con ammortamento sino a 15 anni, per reperire i fondi necessari alla realizzazione delle opere più significative per la salvaguardia di Venezia. Si ricorda, peraltro, che l'utilizzo di tali fondi è assoggettato al controllo del competente Comitato ex art. 4 della L. 798 e viene autorizzato dall'Amministrazione dei lavori pubblici solo previa verifica dello stato di avanzamento degli interventi.

24. Anche a costo di dover interrompere la ricostruzione cronologica dei principali avvenimenti, va ricordata ora la legge 360 del 1991, con la quale il legislatore italiano nel rifinanziare gli interventi destinati alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna,

<sup>12</sup> E' opportuno ricordare che proprio l'accennata esigenza di rigorosa perimetrazione degli ambiti del rapporto concessorio indusse il Ministero dei lavori Pubblici – Magistrato alle Acque ed il CVN alla stipula della citata Conv. n. Rep. 7191/91. Con quest'ultima convenzione, in effetti, si intese chiarire che le attività che il CVN avrebbe dovuto (e potuto) realizzare in base al rapporto concessorio in essere erano limitate, non potendo vantare pretese in ordine alla realizzazione di interventi ulteriori rispetto a quelli ricompresi nel Piano Generale degli Interventi.

confermava l'unitarietà dell'azione di salvaguardia.

In effetti, con quest'ultima legge il legislatore italiano ha, da un lato, assicurato nuove ed ulteriori risorse per gli interventi di competenza dello Stato, della Regione e dei Comuni interessati (cfr. art. 1 e 2) e, dall'altro, previsto misure di carattere organizzativo per assicurare una migliore gestione di quegli stessi interventi (cfr. articoli 3-8 su facilitazioni per l'acquisizione degli immobili, Commissione per la salvaguardia di Venezia, disposizioni su aree e fabbricati demaniali, ecc.).

A differenza di quanto sostiene la Commissione nella sua lettera del 22 gennaio (cfr. punto 6), quindi, la citata legge non ha previsto alcun ampliamento degli interventi di ripristino dell'equilibrio idrogeologico affidati a CVN.

Sul punto, si segnala che l'art. 1, lett. a), della legge 360/91 si è infatti limitato a confermare l'obiettivo dell'arresto e l'inversione del processo di degrado nel bacino lagunare – alla realizzazione del quale concorrevano gli interventi contro la proliferazione algale – che era già puntualmente previsto nella legge 798/84 (cfr. art. 3, lett. a), provvedendo solamente a stanziare la somma di 36 miliardi per ciò che riguardava gli interventi di competenza dello Stato affidati al CVN.

25. Proseguendo ora nella ricostruzione dei principali passaggi della vicenda in esame, va ancora ricordato il D. Lgs. n. 62 del 13 gennaio 1994, che prevedeva la costituzione di una società per azioni con capitale interamente sottoscritto dagli enti pubblici istituzionalmente competenti per gli interventi su Venezia e la sua laguna. La Società, che sarebbe stata denominata "Agenzia per Venezia", e la cui costituzione era stata puntualmente comunicata alla Commissione europea da parte delle Autorità italiane, nell'ambito della continua e trasparente azione da esse svolta per il progetto di salvaguardia lagunare, avrebbe avuto, tra l'altro, il compito di provvedere alla redazione unitaria di tutti i progetti, studi e sperimentazioni propedeutici all'esecuzione delle opere di salvaguardia del

bacino lagunare, rientranti nelle competenze degli Enti che avrebbero concorso a costituirlo (Stato, Regione, Comuni), ferma l'esecuzione, in regime di concessione, tramite il CVN dell'intervento di regolazione delle maree (M.O.S.E.) e di quelli con questo strettamente interconnessi. Tuttavia, alla costituzione dell'Agenzia non si è mai pervenuti, probabilmente nel timore di porre in essere una struttura amministrativa ulteriore che si sarebbe sovrapposta alle competenze dei numerosi Enti e plessi amministrativi già coinvolti, con il rischio di rendere ancora più difficile il coordinamento delle azioni di salvaguardia lagunare.

Rileva, infine, in materia la L. 31 maggio 1995, n. 206<sup>13</sup>, relativa agli "Interventi urgenti per il risanamento e l'adeguamento dei sistemi di smaltimento delle acque usate e degli impianti igienico-sanitari nei centri storici e nelle isole dei Comuni di Venezia e di Chioggia". L'art. 6 bis, punto 1, di tale legge abroga il terzo e quarto comma dell'art. 3 della L. 798/84, i quali, come innanzi ricordato, autorizzavano il ricorso ad una concessione unitaria, da accordarsi in forma unitaria e a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti per l'attuazione degli interventi individuati dalle lettere a-c-d-l dello stesso art. 3 della menzionata L. 798/84. Al punto 2 dello stesso articolo, si prevede, peraltro, espressamente che: *"restano validi gli atti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del primo comma"* della citata L. 798/84<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Legge di conversione del decreto-L. 29 marzo 1995, n. 96, in GU n. 125 del 31 marzo 1995.

<sup>14</sup> Per completezza, si ricorda che per alcuni degli interventi affidati al CVN, e soprattutto per la realizzazione di opere di regolazione delle maree (consistenti in paratie mobili da realizzare alla bocche di porto della laguna di Venezia), sebbene non soggetti alla valutazione di impatto ambientale ai sensi della direttiva 85/337, e della legge 349/86 di recepimento, è stata comunque effettuata una specifica valutazione di impatto ambientale (cioè per effetto della deliberazione del 4 luglio 1995, del Comitato ex art. 4 della L. 798). Per quanto interessa in questa sede, basti ricordare che per lo svolgimento della VIA è stato costituito un collegio di esperti internazionali *ad hoc* (alcuni dei quali nominati sulla base di indicazioni ricevute dalla Commissione europea), che si è aggiunto alle strutture ordinarie previste dalla legge, e che tale collegio ha reso parere tecnico favorevole sugli interventi progettati dal CVN in conformità delle prescrizioni di legge. Ciò nonostante, il 24 dicembre 1998 il Ministro dell'Ambiente, in concerto con il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, adotta un decreto con cui veniva espresso un giudizio negativo circa la compatibilità ambientale dei progettati interventi alla bocche di porto. Tale Decreto, tuttavia, è stato da ultimo annullato dal competente TAR per il Veneto, con sentenza n. 1350/00, del 22 giugno u.s., per essere viziato, tra l'altro, da eccesso di potere e "snaturamento di funzione", nella misura in cui esso aveva - senza alcuna giustificazione tecnica, e contro le stesse scelte effettuate dal legislatore - disatteso le puntuali valutazioni rese dai competenti organi tecnici e quindi anche il giudizio favorevole del collegio di esperti internazionali.



26. Va, inoltre, ricordato che l'importanza essenziale degli interventi per la salvaguardia di Venezia di cui trattasi è stata ribadita nella recente risoluzione del Parlamento Europeo del 16 aprile 1999, nella quale si invita il governo italiano a *"pronunciarsi positivamente e definitivamente sul progetto MOSE, il cui primo abbozzo era stato presentato nel 1970, tenendo conto degli aspetti riguardanti l'impatto sull'equilibrio ambientale e l'indispensabile scambio idrico, nonché le attività del porto commerciale e industriale"*<sup>15</sup>.

27. Da ultimo, va ricordato che il Ministero dei lavori Pubblici – Magistrato alle Acque di Venezia ed il Concessionario CVN hanno convenzionalmente concordato di applicare nella realizzazione degli interventi di competenza del concessionario quanto disposto dall'art. 2 della L. 109/94 (quale modificato per effetto della L. 415 del 1998<sup>16</sup>). Più in dettaglio, il citato art. 2 prevede che i concessionari siano tenuti ad appaltare ad imprese terze almeno il 40% delle opere che debbono realizzare. La disciplina della c.d. legge Merloni-ter non era tuttavia immediatamente applicabile alla concessione assentita al CVN, in quanto, a norma dell'art. 2, essa si riferisce alle concessioni di costruzione e gestione previste dall'art. 19. Ciò nonostante, pur non potendo essere applicato retroattivamente ad un rapporto sorto in un diverso contesto normativo, e pur non rientrando nell'ambito di applicazione *ratione personae* della norma modificata dal legislatore nel 1998, l'applicazione dell'art. 2 al rapporto concessorio in essere con il CVN è stata convenzionalmente decisa dalle parti interessate.

Per effetto della sopravvenuta specifica previsione negoziale, quindi, il CVN ha

---

<sup>15</sup> In GUCE C 219, del 30 settembre 1999.

<sup>16</sup> Vale ricordare che lo stesso Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo che, ex art. 4 L. 798/84, presiede all'attuazione degli interventi per Venezia si era pronunciato in tal senso nella adunanza dell'8.3.1999.

assunto l'obbligo di affidare a terzi parte delle attività ad esso attribuite sulla base dell'art. 3 della legge 798/1984, in misura non inferiore al 40%; tale percentuale, in particolare, sarà commisurata a singoli atti attuativi, ovvero a gruppi di atti attuativi o a singoli finanziamenti.

L'affidamento a terzi convenzionalmente introdotto, va sottolineato, ha ovviamente fatto salva l'unitarietà delle prestazioni assentite al CVN, che dovranno essere realizzate nei confronti del Magistrato alle Acque di Venezia in un quadro unitario tecnico-scientifico e di responsabilità operativa. A tale riguardo, infatti, si è previsto che resti confermato che l'Amministrazione concedente sarà estranea alle obbligazioni assunte dal concessionario CVN che sarà comunque responsabile della buona esecuzione delle prestazioni assegnate a terzi, mantenendo indenne il Magistrato alle Acque di Venezia da ogni pregiudizio relativo.

28. Un ultimo aspetto merita ancora di essere esaminato: il livello di realizzazione degli interventi affidati al CVN. Sul punto, la Commissione asserisce che da informazioni in suo possesso (aggiornate al luglio 1998) risulterebbe che gli interventi affidati al CVN sarebbero stati realizzati solo in minima parte.

Ebbene, in proposito, va sottolineato che gli interventi affidati al CVN sono stati realizzati in misura pari al 60%, sulla base dei dati aggiornati al 31 dicembre 2000, e che tale percentuale era pari al 57%, al dicembre del 1998 (v. Allegati n. 1 e 2).

### III La normativa rilevante.

29. Prima di passare al merito delle censure sollevate dalla Commissione con la sua lettera del 22 gennaio u.s., è opportuno ricordare, sia pure su di un piano del tutto generale,

che sui rapporti giuridici *sub iudicio* ha fin dall'inizio vigilato la Corte dei Conti italiana, senza che mai ci sia stata una sentenza o una pronuncia di censura sugli atti posti in essere per la realizzazione del complessivo progetto di salvaguardia di cui trattasi.

Ciò posto, la lettera del gennaio scorso rende opportuna una precisazione del tutto preliminare. Diversamente da quanto sembra sostenere la Commissione, infatti, la legislazione comunitaria rilevante per l'esame della presente fattispecie si è caratterizzata per un'evoluzione graduale, progressivamente diretta ad ampliare l'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo dei precetti comunitari. In ragione degli sviluppi temporali della vicenda in esame - e per meglio rappresentare la piena conformità delle soluzioni giuridiche poste in essere con la normativa comunitaria e nazionale progressivamente applicabile - appare, quindi, utile ricostruire un sintetico quadro della normativa (specie comunitaria) via via succedutasi in materia di appalti pubblici, evidenziando, in particolare, il regime che in tale evoluzione è stato riservato alla "concessione".

Solo successivamente si procederà ad analizzare le diverse Convenzioni stipulate dal CVN alla luce della normativa applicabile *ratione temporis*.

30. Com'è noto, nel corso di questi anni il legislatore comunitario ha ridisegnato completamente la disciplina relativa agli appalti pubblici, procedendo da ultimo ad una sorta di codificazione generale della materia, al fine di assicurare il più ampio rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e di non discriminazione sottesi a detta disciplina.

Avviato sin dagli inizi degli anni '70 con le Direttive 71/304 e 71/305<sup>17</sup> in materia di appalti pubblici di lavori, l'intervento comunitario è proseguito, in questo stesso settore,

---

<sup>17</sup> Direttiva 71/304 del Consiglio, del 26 luglio 1971, (GUCE L. 185 del 16 agosto 1971) e Direttiva 71/305 del Consiglio, del 26 luglio 1971, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, in GUCE L. 185 del 16 agosto 1971.

con la Direttiva 89/440<sup>18</sup>, fino alla Direttiva 93/37<sup>19</sup> - da ultimo modificata con la Direttiva 97/52<sup>20</sup> - che ha aggiornato e riunito i testi precedenti.

Parallelamente, un'analoga azione legislativa veniva condotta nel settore degli appalti pubblici di forniture, dapprima con la Direttiva 77/62<sup>21</sup> e poi con la Direttiva 88/295<sup>22</sup>, fino alla Direttiva 93/36<sup>23</sup> che, in analogia con quanto avvenuto per gli appalti pubblici di lavori, ha ricodificato le precedenti direttive.

Nel 1992, infine, ai due indicati filoni normativi sulle forniture ed i lavori si aggiungeva, grazie alla Direttiva 92/50<sup>24</sup>, quello relativo agli appalti di servizi.

Dalla descritta azione normativa rimanevano fuori, in ragione delle loro specifiche caratteristiche, gli appalti relativi ai settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, che furono detti per l'appunto "settori esclusi". Per essi una regolamentazione è intervenuta solo nel 1990 con la Direttiva 90/531<sup>25</sup>, relativa appunto

<sup>18</sup> Direttiva 89/440 del Consiglio, del 18 luglio 1989, che modifica la Direttiva 71/305 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, in GUCE L 210 del 21 luglio 1989.

<sup>19</sup> Direttiva 93/37 del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, in GUCE L 199 del 9 agosto 1993.

<sup>20</sup> Direttiva 97/52 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 1997, che modifica le direttive 92/50 CEE, 93/36 e 93/37, in GUCE L 328 del 28 novembre 1997.

<sup>21</sup> Direttiva 77/62 del Consiglio, del 21 dicembre 1976, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, in GUCE L 13 del 15 gennaio 1977.

<sup>22</sup> Direttiva 88/295 del Consiglio, del 22 marzo 1988, che modifica la Direttiva 77/62 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e che abroga talune disposizioni della Direttiva 80/767, in GUCE L 127 del 20 maggio 1988.

<sup>23</sup> Direttiva 93/36 del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, in GUCE L 199 del 9 agosto 1993. Quest'ultima Direttiva è stata di recente modificata con la ricordata Direttiva 97/52.

<sup>24</sup> Direttiva 92/50 del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi in GUCE L 209 del 24 luglio 1992. Anche quest'ultima Direttiva è stata da ultimo modificata con la già ricordata Direttiva 97/52.

alle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori e forniture nei quattro settori sopra ricordati, cui ha fatto poi seguito, a breve intervallo, la Direttiva 93/38, che ha esteso la portata di quella direttiva agli appalti di servizi nei settori esclusi<sup>26</sup>, da ultimo modificata con la Direttiva 98/4/CE<sup>27</sup>.

#### IV La Direttiva 71/305 e le Convenzioni del 1984 e del 1985 del CVN.

31. In materia, ovviamente, rileva la Direttiva 71/305, che disciplinava per l'appunto gli appalti di lavori pubblici, intesi (art. 1) come i contratti a titolo oneroso conclusi per iscritto tra un imprenditore ed un'amministrazione aggiudicatrice, aventi per oggetto una delle attività dell'edilizia e del genio civile elencate nella classe 40 della "Nomenclatura delle industrie stabilite nella Comunità europea" (NICE) e riportate nell'allegato della Direttiva 71/304<sup>28</sup>.

La concessione era però esclusa dall'ambito di applicazione della Direttiva. A differenza di quanto sembra sostenere la Commissione europea nella sua lettera del 22 gennaio u.s., l'art. 1, par. 3, imponeva infatti il ricorso alle procedure di aggiudicazione per tutti i contratti che non costituissero un contratto di "concessione". Quest'ultimo, a sua volta, era contestualmente descritto come un contratto che, pur presentando le

<sup>26</sup> Direttiva 90/531 del Consiglio, del 17 settembre 1990, relative alle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, in GUCE L 297 del 29 ottobre 1990.

<sup>27</sup> Direttiva 93/38 del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, in GUCE L 199 del 9 agosto 1993.

<sup>28</sup> Direttiva 98/4 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998, che modifica la direttiva 93/38 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, in GUCE L 101 del 1° aprile 1998.

<sup>29</sup> Cfr. in tal senso il *Vademecum sugli appalti pubblici della Comunità*, 87/C 358/1, in GUCE C 358 del 31 dicembre 1987.

caratteristiche di un appalto di lavori pubblici, si caratterizzava per l'autofinanziamento dell'opera: cioè per il fatto che la controprestazione era costituita dal diritto di gestire l'opera stessa, oppure da tale diritto accompagnato da un prezzo<sup>29</sup>. In sostanza, si faceva riferimento alla cd. "concessione di costruzione e gestione".

32. Se quest'ultima forma di concessione era espressamente esclusa dalla Direttiva, non erano affatto menzionate dalla normativa comunitaria - così come da quella italiana di recepimento<sup>30</sup> - né la c.d. concessione di servizi, che aveva ad oggetto la prestazione di servizi strumentali alla realizzazione delle opere, né la c.d. concessione "mista" o concessione di "progettazione e realizzazione", vale a dire la concessione che, accanto all'obbligazione dell'esecuzione dell'opera, prevede il trasferimento di funzioni accessorie o propedeutiche, come ad esempio la progettazione. Si tratta, in quest'ultimo caso, di una figura intermedia tra la mera "concessione di costruzione" - del tutto analoga all'appalto e quindi assoggettata secondo l'espresso riferimento contenuto nella L. 584/77 alle procedure di pubblicità comunitaria - e la "concessione di costruzione e gestione" di cui si è già detto.

Anche tali ipotesi di concessioni dovevano comunque ritenersi escluse dall'ambito di applicazione della normativa comunitaria sugli appalti pubblici.

33. In effetti, con riferimento alla concessione di cui all'art. 3 della L. 584, è utile ricordare che la Corte dei Conti italiana, nel 1988, puntualmente chiari che la concessione di cui all'art. 3 si caratterizzava nel senso che *"il privato contraente assume una posizione sostitutiva dell'Amministrazione in ordine alla programmazione e gestione del complesso"*

<sup>29</sup> Le procedure da seguire in questa materia sono state oggetto di una dichiarazione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di consiglio, in GUCE C 82, del 16 agosto 1971.

<sup>30</sup> Legge 8 agosto 1977, n. 584, in GU del 26 agosto 1977, n. 232. Nel senso che la citata Legge 584 individuasse solo due specie di concessioni: da un lato quella di costruzione e gestione, e dall'altro quella di sola costruzione, v., *inter alia*, Corte dei Conti, Sez. Controllo, 1° agosto 1995, n. 106, in *Cons. St.*, 1995, II, p. 2219.

*degli interventi da realizzare. In tal caso il concessionario provvede alla realizzazione, alla progettazione generale e particolare dell'opera, alla programmazione esecutiva dei diversi interventi, alla cura dei rapporti necessari con autorità pubbliche e private, alla direzione dei lavori, alla complessa gestione dell'esecuzione dell'opera, ecc. Tali attività, proprie dell'Amministrazione concedente vengono trasferite totalmente al concessionario il quale agisce ed opera per conto dell'Amministrazione ma non in nome proprio*". Sulla base di tali considerazioni, la Corte concludeva nel senso che "questo tipo di concessione non ha alcuna analogia con l'appalto in quanto se ne differenzia sia per struttura che per la funzione. L'obbligazione fondamentale del concessionario consiste nella prestazione di attività e di mezzi e non solo del risultato. In tal fattispecie, per una ragione oggettiva propria dal contenuto ed alla natura stessa del rapporto fra concedente e concessionario non può trovare applicazione la normativa della legge 8.8.1977, n. 584" (Corte dei Conti Sez. controllo 2008/88).

34. In tal senso suscitano perplessità le affermazioni della Commissione contenute nella lettera del 22 gennaio u.s., nella misura in cui sembrerebbero sostenere che non vi è che una sola forma possibile di "concessione" in materia di contratti pubblici: la concessione di costruzione e gestione.

Si ricorda quindi che per quanto riguarda la "concessione di servizi", è stata la stessa Commissione a confermarne l'esistenza ancora di recente. Nella Comunicazione su "Gli appalti pubblici nell'Unione Europea", essa ha precisato infatti che: "Attualmente solo le concessioni di lavori sono soggette ad un regime specifico previsto da una direttiva. Non sono, invece, coperte le concessioni di servizi, i contratti di servizi pubblici o le altre forme di partenariato di servizi"<sup>31</sup>.

Sulla stessa linea si muove, infine, l'ancor più recente Comunicazione

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione, 11 marzo 1998, COM(1998) 143 def., p. 9.

interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario<sup>32</sup>. Quest'ultima Comunicazione conferma, infatti, che *"l'unica definizione rinvenibile nel diritto comunitario derivato è quella della direttiva lavori, che prevede un regime specifico per le concessioni di lavori. Per contro, le altre forme di concessione non sono disciplinate dalle direttive relative agli appalti pubblici"*<sup>33</sup>.

Al medesimo risultato, almeno in parte, si doveva pervenire pure per le c.d. "concessioni miste", anche se l'inapplicabilità della Direttiva 71/305 era qui contestata in nome di un'asserita generale scindibilità della componente "lavori" da quella "servizi", che avrebbe permesso quindi di assoggettare la prima alle regole di quella Direttiva.

Tale obiezione appare, tuttavia, priva di pregio nella misura in cui, per l'appunto, generalizza una scindibilità dei lavori, che in realtà non è generale e, comunque, ricollega ad essa un automatico effetto di sottoposizione della componente "lavori" alla Direttiva.

A rispondere a tale obiezione ha tuttavia provveduto la stessa Corte di giustizia quando ha affermato che *"qualora i lavori da effettuare (...) abbiano carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale dell'aggiudicazione, l'aggiudicazione nel suo insieme non può essere qualificata come appalto di lavori pubblici ai sensi della direttiva 71/305"* (cpv. 26).<sup>34</sup>

Questa interpretazione - si precisa nella sentenza - *"è corroborata dalla direttiva del Consiglio 18 luglio 1992, 92/50, che coordina le procedure di aggiudicazione degli*

<sup>32</sup> Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, in GUCE C 121 del 29 aprile 2000.

<sup>33</sup> Tale affermazione, sebbene lasci ovviamente impregiudicata l'applicabilità di altre disposizioni del trattato o dei principi generali del diritto comunitario, come ricorda la stessa Commissione nella Comunicazione da ultimo citata, suona conferma della generale estraneità delle concessioni, diverse da quelle di Lavori Pubblici, dal vigente diritto comunitario in materia di appalti.

<sup>34</sup> Sentenza 19 aprile 1994, causa C-331/92, *Gestión Hotelera Internacional e. Comunidad Autónoma de Canarias e s.*, in Racc. p. I-1329.



*appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1). Secondo il suo sedicesimo 'considerando', dalla direttiva 71/305 risulta infatti che un appalto può essere considerato appalto pubblico di lavori soltanto se il suo oggetto consiste nel realizzare un'opera e che, qualora tali lavori siano accessori e non costituiscano l'oggetto principale dell'appalto, essi non possono giustificare la classificazione dello stesso come appalto pubblico di lavori" (cpv. 27)*

Le conclusioni della Corte appaiono, d'altro canto, perfettamente coerenti con la logica complessiva del sistema dei cd. appalti misti.

Il criterio dell'accessorietà è stato utilizzato invero dallo stesso legislatore comunitario per risolvere l'analogo caso degli appalti di lavori misti con quelli di forniture. L'art. 1, lett. a), della Direttiva 93/36 sugli appalti di fornitura dispone infatti che "la fornitura (...) può comportare a titolo accessorio, lavori di posa e installazione". Analogamente l'art. 1, punto 4, lett. b), della Direttiva 93/38, in tema di appalti di lavori nei settori speciali, prevede che "questi appalti possono comportare inoltre le forniture e i servizi necessari alla loro esecuzione".

D'altro canto, solo con la ricordata Direttiva 89/440 - il cui recepimento in Italia è avvenuto con il Decreto Legislativo 19 dicembre 1991, n. 406<sup>35</sup> - l'ambito oggettivo di applicazione della Direttiva 71/305 verrà esteso, che si tratti di "appalto" o di "concessione", dalla sola esecuzione di lavori all'esecuzione e alla progettazione di lavori; e ciò evidentemente proprio al fine di ricomprendere in modo inequivoco almeno una delle tipologie di concessioni riconducibili nell'ambito delle cd. concessioni miste<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Decreto Legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, Attuazione della direttiva 89/440 in materia di lavori pubblici, in GU n. 302 del 27 dicembre 1991. Più di recente, il legislatore italiano ha cercato di ridisegnare l'intera normativa nazionale in materia di opere pubbliche adottando una legge quadro in materia, la L. n. 109 del 11 febbraio 1994 (c.d. L. Merloni, modificata in particolare con la L. 2 giugno 1995, n. 216), in GU n. 41, S.O., del 19 febbraio 1994.

<sup>36</sup> Si ricorda peraltro che in sede di approvazione della Direttiva 89/440 la delegazione italiana presentò una puntuale dichiarazione iscritta al processo verbale del Consiglio (Doc. 7765/89) per sottolineare

Il riferimento a quest'ultima modalità di realizzazione è stato infatti espressamente inserito nel testo novellato dell'art. 1, proprio con la Direttiva 89/440, anche se questa è poi andata anche oltre, nell'ampliamento dell'ambito oggettivo di applicazione della Direttiva 71/305, perché vi ha ricompreso - forse proprio per evitare eventuali ed ulteriori dubbi interpretativi - contratti aventi genericamente per oggetto il "far eseguire, con qualsiasi mezzo, un'opera rispondente ai bisogni specificati dall'amministrazione aggiudicatrice".

In tal modo il legislatore comunitario ha inteso esprimere la precisa scelta di assoggettare alla regole della Direttiva - senza distinzioni di sorta - tutte le ipotesi di contratti che avessero ad oggetto l'esecuzione di lavori pubblici (sotto forma di "appalto" o di "concessione") di valore superiore ai 5.000.000 di euro, ancorché all'esecuzione degli stessi accedessero compiti di progettazione o altre competenze di organizzazione dell'opera.

35. In definitiva, su di un piano generale e almeno con riferimento alla direttiva 71/305, deve ritenersi che, anche se contempla prestazioni che potrebbero essere assoggettate alla normativa comunitaria in causa, un contratto (appalto o concessione) misto può essere sottratto a tale normativa nel suo complesso, se quelle prestazioni non costituiscono l'oggetto principale del contratto<sup>37</sup>.

---

che "Les concessions autres que celles définies à l'article 1 de ne sont pas soumises à l'application de la présente directive, sans préjudice de l'obligation du concessionnaire, au cas où il n'est pas lui-même un pouvoir adjudicateur, de respecter les règles de publicité de la directive définies aux articles 12 paragraphes 4, 6, 7 et 9 ainsi qu'à l'article 15 ter lors de la passation, dans le cadre de la concession, des marchés de travaux avec des tiers, lorsque la valeur de ces marchés est égale ou dépasse 5.000.000 d'Ecus".

Vale inoltre ricordare che il Giudice Contabile nazionale, in un'opera di armonizzazione del diritto interno con quello derivato, ha affermato che « l'istituto della concessione di ... costruzione è ... esistente nell'ordinamento perché, pur avendo il D.Lgs. 406/1991 inglobato la concessione stessa nella nozione di appalto comprendente esecuzione e progettazione, tale istituto rappresenta tutt'ora una realtà concreta, sia pure sotto diversa qualificazione giuridica ».

<sup>37</sup> Una conferma ulteriore della (almeno parziale) estraneità delle concessioni "miste" di progettazione e costruzione all'ambito di applicazione della 71/305, estraneità che invero è stata anche contestata da una parte della dottrina e della giurisprudenza italiana, può essere desunta anche dalla circostanza che i servizi di progettazione saranno assoggettati alla disciplina comunitaria solo con la Direttiva 92/50.

Invero, conferma del ricostruito approccio interpretativo sembra venire dalla stessa recente Comunicazione della Commissione sulle concessioni. In essa, infatti, la Commissione nell'analizzare "la delimitazione tra concessioni di lavori e di servizi" afferma che "occorre innanzitutto stabilire se l'oggetto principale del contratto di concessione riguardi la costruzione di un'opera o l'esecuzione e la realizzazione di lavori per conto del concedente oppure se, al contrario, tali lavori o la costruzione di tale opera siano meramente accessori rispetto all'oggetto del contratto". E ciò con la conseguenza che "un contratto di concessione che contempli la realizzazione di lavori solo a titolo accessorio o riguardi unicamente la gestione di un'opera esistente, va trattato come una concessione di servizi" (cfr. punto 2.3 della Comunicazione *cit.*).

36. Premesso che, per quanto qui interessa, il risultato delle descritte modifiche introdotte dalla Direttiva 89/440 si è prodotto solo a partire dal 19 luglio 1990 e che, quindi, esso non riguarda le Convenzioni del 1984, del 1985 e del 1987, possiamo ora a verificare la rilevanza delle argomentazioni fin qui svolte rispetto alle Convenzioni del CVN.

Per quanto riguarda la Convenzione del 1984, si ricorderà che questa si caratterizzava per avere ad oggetto la realizzazione di ricerche, la predisposizione di modelli e l'individuazione di soluzioni progettuali; vale a dire attività (servizi) che ben possono ritenersi caratteristiche di una vera e propria "concessione di servizi".

Ora, come si è appena detto, una siffatta concessione non rientrava nell'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 1, della Direttiva 71/305, che era limitato alla costruzione di "opere".

37. Quanto invece alla Convenzione del 1985, si è visto più sopra che essa aveva ad

---

oggetto un complesso di attività progettuali e di studio, che includeva anche la realizzazione di opere, per lo più di natura sperimentale (cfr. *supra* par. 18).

Sotto altro aspetto, poi, va ricordato che la Convenzione si caratterizza – a differenza di quanto sembra sostenere la Commissione – per una significativa assunzione di rischio d'impresa da parte delle imprese consorziate e del Consorzio medesimo. In effetti, pur in presenza di un corrispettivo fisso per la sua funzione di concessionario, non va dimenticato che le imprese consorziate, al fine di fronteggiare spese ed oneri non coperti da tale corrispettivo (quali tra l'altro i maggiori oneri di progettazione che derivano per il CVN dalla differenza tra le tariffe riconosciute dal Magistrato alle Acque di Venezia ed i costi effettivi di progettazione) concorrono - sin dall'avvio dell'attività del CVN - a coprire una quota significativa di costi d'impresa del Consorzio. Il Consorzio, infatti, provvede ad addebitare alle imprese consorziate somme equivalenti ad una percentuale dei lavori affidati ed eseguiti (il 2,5% dell'importo sino al 31 dicembre 2000, l'1,5% dell'importo dei lavori a partire dal 1 gennaio 2001).

Alla luce di tali considerazioni, quindi, non appare condivisibile l'affermazione della Commissione tesa a negare che il CVN assuma qualsivoglia rischio d'impresa nella gestione della concessione di cui trattasi, è vero piuttosto il contrario e cioè che il CVN nella sua qualità di concessionario non viene remunerato totalmente dall'Amministrazione concedente e non è affatto privo di rischio imprenditoriale.

Si trattava, quindi, di una concessione che, ancora una volta, anche per tali ultime considerazioni sul rischio d'impresa, si caratterizzava per una forte atipicità da punto di vista della struttura e delle attività.

Sotto quest'ultimo profilo, il rapporto concessorio in esame si connotava per il *mixtum* di servizi che venivano richiesti al concessionario CVN e di opere dal carattere sperimentale e fortemente innovativo.

In tale contesto, com'è chiaro, la componente lavori si legava in modo strettamente funzionale ed inscindibile alla finalità di studio e di sperimentazione di soluzioni innovative, idonee a fronteggiare il complesso fenomeno delle acque alte lagunari, senza comunque assumere negli equilibri del rapporto convenzionale un ruolo prevalente (v. Relazione tecnica consegnata dalle autorità italiane in occasione della riunione pacchetto del dicembre 1999, e segnatamente il par. 1.2.2.5).

38. Alla luce di ciò che precede, per la Convenzione del 1985 si può, quindi, fondatamente parlare di "concessione mista" (nel senso che essa ricomprende, da un lato, la realizzazione di studi e sperimentazioni e, dall'altro, la redazione dei progetti e l'esecuzione dei lavori, nonché l'insieme di attività puntualmente evidenziate dalla Corte dei Conti con la citata Delibera 2000/88, v. *supra*), e come tale ritenerla fuori dall'ambito di applicazione della Direttiva 71/305<sup>38</sup>.

Né, d'altro canto, varrebbe obiettare la scindibilità della componente "opere", così da poter considerare l'esecuzione dei lavori come un appalto autonomo assoggettato alle conferenti Direttive comunitarie. Tale appalto, infatti, non avrebbe potuto essere scisso senza che si determinasse una modifica della struttura giuridica della concessione contraria alla soluzione legittimamente scelta dall'Amministrazione italiana per realizzare l'intervento di salvaguardia lagunare, quale previsto dalla Convenzione e ancor prima dalla L. 798/84<sup>39</sup>. In effetti, piuttosto che curare direttamente in appalto di lavori, l'Amministrazione intendeva affidare una concessione unitaria per la realizzazione del complessivo intervento sulla laguna, così da provvedere congiuntamente ad eseguire i "lavori" e i "servizi" relativi (inclusi taluni di competenza della pubblica amministrazione). Ciò sul presupposto che gli organi tecnici deputati a valutare l'intera fattispecie avevano

<sup>38</sup> Lo si ricorda, ad analoga conclusione era giunta anche la Corte dei Conti italiana, Sez. Controllo con la deliberazione 2000 del 1988, *supra cit.*

<sup>39</sup> A conferma del rilievo che assume la scelta discrezionale operata dall'amministrazione competente al fine di escludere la scindibilità della componente "lavori" in un contratto misto, v. le conclusioni dell'Avvocato Generale Lenz, nella ricordata causa *Gestion Hotelera International*, cpv. 39 e ss, confermate

indicato che questa era l'unica via da perseguire per pervenire all'obiettivo di garantire la difesa della città di Venezia e della sua laguna dalle acque alte.

39. Si può anche aggiungere in proposito che l'affidamento al CVN dei lavori previsti nell'oggetto della Convenzione del 1985 sarebbe stato legittimo, sia se si fosse voluto qualificare - *quod non* - detti lavori come "prevalenti" o comunque scindibili, sia se si fosse voluto ritenere la "concessione di progettazione e realizzazione" dell'intervento sulla laguna assoggettabile nel suo insieme alla Direttiva 71/305.

Quanto alla prima ipotesi, in effetti, dal momento che - come risulta confermato anche dalla Relazione tecnica innanzi ricordata (cfr. par 1.2.2.5.) - le opere previste nell'oggetto della Convenzione del 1985 avevano una particolare natura sperimentale e/o innovativa, di studio e di verifica dei modelli teorici sviluppati, avrebbe ben potuto trovare applicazione in questo caso la deroga di cui all'art. 9, lett. e) della Direttiva 71/305 che, per l'appunto, consentiva alle amministrazioni aggiudicatrici di non applicare le disposizioni della Direttiva quando si trattava - tra l'altro - di realizzare "*lavori da effettuarsi nell'ambito di ricerche, esperimenti, studi o messa a punto*".

40. Quanto, invece, alla seconda e più radicale obiezione, che vorrebbe assoggettato alla Direttiva 71/305 l'intero rapporto concessorio che ha origine con la Convenzione del 1985, può ribadirsi che ad avviso delle autorità italiane detto rapporto appare comunque legittimamente instaurato, sulla base di almeno due ipotesi di ricorso alla trattativa privata previste dall'art. 9 della Direttiva in parola.

Com'è noto, tale disposizione prevede che "*le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare gli appalti di lavori senza applicare le disposizioni della presente direttiva*" in una serie di ipotesi tassativamente elencate, tra le quali rientrano - per quanto

---

dalla Corte nella citata sentenza.

rileva in questa sede - le due ipotesi di cui alla lett. a) e b) della disposizione. E cioè:

- *"quando, nell'ambito delle procedure previste dalla presente direttiva, non siano state presentate offerte regolari o siano state presentate offerte inaccettabili ai sensi delle disposizioni nazionali compatibili con le prescrizioni del titolo IV, purché le condizioni dell'appalto iniziale non vengano fundamentalmente modificate"*;

- *"quando si tratti di lavori la cui esecuzione, per motivi tecnici, artistici o inerenti alla tutela dei diritti speciali d'esclusiva, può essere affidata solo ad un imprenditore determinato"*.

41. Ora, con riferimento alla prima ipotesi, si può osservare che essa ben potrebbe trovare applicazione nel presente caso in ragione del ricorrere di tutti i presupposti.

Anzitutto le condizioni dell'appalto iniziale, evidentemente rappresentato proprio dall'appalto-concorso bandito nel 1975 ed ampiamente descritto nelle premesse, non sono sostanzialmente mutate, come emerge dal raffronto tra l'oggetto del bando di gara e l'oggetto della Convenzione del 1985.

In tale contesto, l'affidamento a trattativa privata al CVN può ritenersi legittimamente avvenuto in quanto, anche nel caso in esame, non si è potuto procedere all'aggiudicazione ad alcuno degli offerenti, dato che le loro offerte sono state ritenute dalla Commissione giudicatrice non idonee.

42. Quanto all'ipotesi di cui all'art. 9, lett. b), della Direttiva 71/305, va anzitutto sottolineato che essa risponde ad una precisa finalità: consentire il ricorso all'affidamento "fiduciario" del contratto, in particolare tutte le volte che per "motivi tecnici", frutto di una valutazione oggetto di discrezionalità tecnica dell'amministrazione, non sia possibile il

ricorso che ad un solo e determinato imprenditore.

Ora, proprio questa è, a ben vedere, la principale motivazione sottesa all'affidamento operato a favore del CVN nel caso che qui interessa. D'altra parte, le valutazioni a tal fine svolte dall'amministrazione italiana trovano conforto nella già ricordata Relazione tecnica - predisposta con l'ausilio di esperti indipendenti e certificata da autorevole società di consulenza - dalla quale risulta, sia l'esistenza di precisi "motivi tecnici", connessi in particolare all'intervento lagunare nel suo complesso in ragione della specificità dell'intervento da porre in essere, sia della necessità dell'assegnazione dei lavori in questione al CVN. E ciò in considerazione, soprattutto, dell'attività di studio, ricerca e sperimentazione già svolta e, quindi, del know-how acquisito dalle singole imprese a seguito della partecipazione all'appalto-concorso del 1975 e dal Consorzio in quanto tale con la Convenzione del 1984; nonché dell'unitarietà<sup>43</sup> che necessariamente deve caratterizzare l'intervento di salvaguardia lagunare (v. Relazione tecnica *cit.* par. 3, e part. 3.1.)<sup>44</sup>.

43. Quanto poi alla rilevanza delle riferite valutazioni tecniche, si deve sottolineare

<sup>43</sup> Sull'unitarietà dell'opera da aggiudicare v. le recenti conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs, del 24 febbraio 2000, nella causa C-16/98, *Commissione c. Repubblica francese*, non ancora pubblicate. In esse, in particolare, viene sottolineato come la verifica dell'unitarietà dei lavori deve essere determinata alla luce della funzione economica e tecnica propria dell'opera che si intende realizzare. Secondo l'Avvocato Generale, infatti, il criterio dell'unitarietà enunciato nell'articolo 14, paragrafo 10, della Direttiva 93/38, relativamente ai lavori, "signifie que la limite entre les travaux à comiler aux fins de la directive et ceux pouvant légitimement être traités distinctement passe entre les ensembles de marchés qui, compte tenu de l'objectif qu'ils poursuivent, partagent une même fonction économique et technique si ceux qui ne la partagent pas" (cpv. 59). Applicando tali parametri di giudizio al caso controverso - relativo alla determinazione del valore di una serie di lavori da effettuarsi sulla rete elettrica e di pubblica illuminazione situata nel medesimo distretto, ai fini dell'applicazione della citata direttiva - l'Avvocato Generale arriva a concludere che "une série d'opérations à réaliser au cours d'une période déterminée sur un ensemble de réseaux partageant une même fonction économique et technique doit elle-même être considérée comme étant destinée à remplir une même fonction économique et technique" (cpv. 72). Tali conclusioni sono state da ultimo confermate nella sentenza della Corte del 5 ottobre 2000, *cit.*

<sup>44</sup> Sul particolare rilievo che assumono le caratteristiche tecniche dell'opera da porre in essere, al fine di renderla realizzabile da un unico soggetto, in quanto dotato di strutture, quali maestranze e strumenti tecnici altamente specializzati, atte a conferirgli una speciale capacità imprenditoriale, v., *inter alia*, Corte dei Conti,



che il margine di discrezionalità lasciato al riguardo in capo all'amministrazione aggiudicatrice e alle stesse amministrazioni controllanti è necessariamente limitato, perché - come emerge anche dalla giurisprudenza della Corte - dette valutazioni per loro natura non possono che essere oggetto dell'analisi di esperti<sup>42</sup>. Le amministrazioni di controllo potranno eventualmente contestare tali valutazioni solo sulla base di altre e difformi perizie tecniche.

Nel caso di specie, a quanto risulta, i competenti servizi della Commissione europea dovrebbero già aver avuto occasione di verificare nel corso delle apposite ispezioni in loco avvenute nel corso del 1993 e del 1994, la unicità e la peculiare specificità dell'intervento che era stato affidato al CVN. Tali verifiche avrebbero accertato, a quanto risulta, la sussistenza di tutti i presupposti necessari per giustificare le procedure di affidamento utilizzate per la realizzazione dell'intervento di salvaguardia lagunare. Evidentemente tali valutazioni tecniche - che avevano indotto la Commissione a non assumere alcuna iniziativa nei confronti della autorità italiane - sono state completamente riconsiderate, anche se non è per nulla chiaro sulla base di quali elementi.

In proposito, sembra infine opportuno evidenziare il legittimo affidamento che le ricordate verifiche ed ispezioni, nonché i contatti avuti dalle Autorità italiane (e dallo stesso CVN) con la Commissione - tenuto conto tra l'altro anche del considerevole periodo di tempo trascorso - hanno ingenerato circa la correttezza delle procedure di realizzazione dell'intervento di salvaguardia lagunare sotto il profilo del diritto comunitario.

---

Sez. controllo, 22 novembre 1993, n. 152, in *Com. St.*, 1994, II, p. 704.

<sup>42</sup> Cfr. sentenza *Ascoli Mare*, cit., in cui la Corte evidenzia come sia la Commissione (cpv. 22), sia l'Italia (cpv. 27) hanno giustamente valutato la sussistenza delle "ragioni tecniche" richieste per l'applicabilità della disposizione di cui all'art. 5, par. 3, lett. b), in base a pareri tecnici resi da parte di esperti indipendenti. Anzi, in quella occasione, la Corte ha "rimproverato" l'Italia di non aver esibito "una controvalutazione tecnica anch'essa redatta da un esperto indipendente (dalla quale risultasse che) le difficoltà derivanti ... (dalle) ... interferenze tecniche non avrebbero potuto essere superate, ove i lavori in questione fossero stati assegnati a un'impresa diversa da quella già incaricata dei lavori in corso di esecuzione, così che la loro realizzazione poteva essere affidata unicamente a quest'ultima" (cpv. 27; nostri gli incisi tra parentesi).

44. Alla luce di quanto precede, si ritiene che le Convenzioni del 1984 e del 1985 erano fuori dall'ambito di applicazione della Direttiva 71/305 e che, comunque, anche a voler concludere diversamente, rispetto alla Convenzione del 1985, quest'ultima è stata legittimamente affidata a trattativa privata sulla base delle ipotesi derogatorie prima ricordate.

**V Il regime giuridico applicabile alle Convenzioni di esecuzione.**

45. Le considerazioni fin qui svolte rendono, quindi, non condivisibili anche le censure della Commissione quanto al regime applicabile alle Convenzioni di esecuzione stipulate tra il Magistrato alle Acque di Venezia ed il CVN in attuazione della Convenzione del 1985.

A ben vedere si tratta di verificare anzitutto se i rapporti volta per volta disciplinati con le ricordate Convenzioni di esecuzione e i relativi "atti aggiuntivi" abbiano la loro fonte nel contratto originario (e cioè nella Convenzione del 1985) o se piuttosto costituiscano nuovi e autonomi contratti conclusi dal Magistrato alle Acque di Venezia per realizzare gli interventi innanzi descritti.

In questa seconda ipotesi, che è per l'appunto quella sostenuta dalla Commissione nella lettera del 22 gennaio 2001, poiché (almeno in parte) sono intervenuti dopo l'entrata in vigore sia della Direttiva 89/440, sia della Direttiva 93/37, quei contratti avrebbero dovuto essere conclusi in conformità alla disciplina introdotta da tali Direttive.

Non pare però che sia questa la corretta valutazione del caso di specie e ciò per le ragioni di seguito illustrate.

46. Su di un piano generale, va anzitutto osservato che già la L. 798/84, ma soprattutto la Convenzione del 1985 definiva, in modo sufficientemente puntuale (vista anche la tipologia dell'intervento in esame), sia l'oggetto del contratto attraverso il richiamo alla predetta legge, sia gli impegni contrattuali che le parti (Magistrato e CVN) avevano concordato di assumere reciprocamente.

Peraltro, caratterizzandosi dal punto di vista contrattuale come "fattispecie aperta", la Convenzione prevedeva contestualmente, come sovente accade nei contratti di durata, la possibilità di una continua evoluzione dell'originaria idea progettuale - nella specie quella relativa alla difesa di Venezia e della laguna dalle acque alte - in direzione di una vasta articolazione di altri obiettivi connessi, volti tutti alla salvaguardia fisica ed ambientale del sistema lagunare. Ciò comportava, inevitabilmente, una realizzazione progressiva del ricordato oggetto contrattuale, attraverso successivi atti di esecuzione affidati sulla base del ricordato art. 3 della Legge 798/84, così come era previsto, fin dall'inizio, dalla Convenzione del 1985.

E ciò, in primo luogo, in ragione dei tre requisiti fondamentali di reversibilità, flessibilità e gradualità degli interventi necessari per la salvaguardia della laguna individuati, anche sulla base del voto 209 del 1982 del Consiglio Superiore dei Lavori pubblici, dal legislatore italiano con la Legge 798/84 e ribaditi dal punto di vista tecnico dallo stesso Consiglio Superiore con il voto 48 del 1994.

In secondo luogo, l'evidenziata progressività è anche conseguenza delle disponibilità economiche limitate, nonché degli obblighi di contabilità pubblica che incombono all'amministrazione italiana e che consentono la conclusione di puntuali rapporti contrattuali solo a fronte di precise disponibilità di bilancio previste nella legge finanziaria<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Com'è ben noto, infatti, sono frequenti i casi in cui un'amministrazione - pur avendo affidato la realizzazione di un intervento globale su un'opera pubblica - si riserva la facoltà di modulare l'assegnazione dei lavori in lotti distinti in relazione alle proprie disponibilità finanziarie, (v., *inter alia*, TAR Campania, sez.

47. Ciò detto, si deve osservare che la previsione a livello normativo di un siffatto schema convenzionale "aperto" o "quadro", non risulta espressamente previsto nelle Direttive sugli appalti di lavori pubblici. Esso è disciplinato solo nella Direttiva 93/38, in materia di appalti nei cd. settori speciali, ove si fa riferimento per l'appunto all'"accordo-quadro", inteso come accordo tra un ente aggiudicatore ed uno o più fornitori, imprenditori o prestatori di servizi volto a fissare le condizioni, soprattutto per quanto riguarda i prezzi ed, eventualmente, i quantitativi previsti, degli appalti da aggiudicare nel corso di un determinato periodo (cfr. art. 1, n. 5 della Direttiva 93/38)<sup>44</sup>.

La ricordata Direttiva prevede in particolare che: *"Gli enti aggiudicatori possono considerare un accordo-quadro come un appalto (...) ed aggiudicarlo conformemente alla presente direttiva"* (art. 5, par. 1).

La mancanza di un espresso riferimento normativo nelle Direttive sui lavori e sulle forniture non significa tuttavia che gli accordi-quadro eventualmente conclusi in quei settori non possano essere ricondotti alla nozione di "appalto" e, quindi, essere aggiudicati sulla base delle disposizioni delle Direttive, senza che si debba confinare l'applicazione di queste ultime unicamente ai singoli atti attuativi dei medesimi accordi-quadro.

Come ha, infatti, chiarito la stessa Corte di Giustizia con riferimento alla Direttiva 77/62 in materia di appalti di forniture (che del pari non prevede espressamente la figura dell'"accordo-quadro"), l'eventuale ricorso a tale tipo di accordo per disciplinare una

---

I, sentenza 12 settembre 1995, n. 299, in *Trib. amm. reg.* 1995, I, p. 4605).

<sup>44</sup> Per completezza si ricorda che parte della dottrina ha distinto tra accordi-quadro aventi una portata effettivamente obbligatoria e quindi vincolante per i contraenti, come tali considerabili come veri e propri "contratti", e accordi-quadro che invece vanno piuttosto considerati come "contratti normativi", in quanto diretti piuttosto a fissare le condizioni generali che dovranno essere applicate ove si intenda stipulare eventuali e futuri contratti; v., *inter alios*, S. Arrowsmith, *The law of public and utilities procurement*, 1996, p. 177, nonché la Comunicazione della Commissione, *Les Marchés publics dans l'Union Européenne*, cit., p. 8. Nel presente documento si farà ovviamente riferimento all'accordo-quadro nella prima delle ricordate accezioni.

determinata fattispecie contrattuale non impedisce - pur nel silenzio dei testi - di qualificare quella stessa fattispecie come un vero e proprio "appalto di fornitura" quando detto accordo presenti comunque tutti gli elementi essenziali di un vero e proprio contratto: oggetto, prestazioni reciproche, corrispettivo<sup>45</sup>.

48. Ciò posto, è appena il caso di osservare che questi schemi contrattuali "aperti", non solo sono ammissibili su di un piano generale, ma vanno anche considerati come un unico contratto che, concluso al momento della stipulazione del contratto di base (quello "aperto"), si configura come comprensivo anche delle prestazioni che saranno poi oggetto di esecuzione differita attraverso il ricorso ai singoli accordi integrativi o di attuazione del medesimo accordo-quadro<sup>46</sup>.

Invero la Corte di Giustizia - nella sentenza da ultimo ricordata - ha espressamente chiarito, sia pure sotto il profilo del calcolo del valore complessivo del contratto, che *"l'accordo-quadro unifica i vari appalti da esso regolati"* (cpv, 15). La Corte ha così inteso seguire l'interpretazione suggerita dall'Avvocato Generale Lenz per il caso controverso, che aveva evidenziato come proprio *"con la stipulazione dell'accordo-quadro il governo ellenico (vale a dire il ministero competente) ha unificato esso stesso i vari appalti di fornitura"* (cpv, 24).

D'altro canto, una conferma di questo ragionamento sembra potersi rinvenire nella stessa Direttiva 89/440. Infatti, nel prevedere all'art. 1, lett. a), la possibilità di affidare

<sup>45</sup> V. sentenza 4 maggio 1995, causa C-79/94, *Commissione s. Grecia*, in Racc. p. I-1071, in particolare cpv. 13 ss. Nelle stesso senso v. anche le Conclusioni dell'Avvocato Generale Lenz nella causa cit (cpv. 25-26). L'orientamento "sostanzialista" della Corte era peraltro già stato espresso dalla Commissione che nel *Vademecum sugli appalti pubblici nella Comunità, cit.*, aveva affermato che: *"Per quanto riguarda gli 'accordi quadro' o 'contratti' aperti in cui gli acquirenti s'impegnano a rivolgersi ad un unico fornitore per almeno una parte del loro fabbisogno, e che stabiliscono le condizioni di vario genere, ad eccezione dei quantitativi e dei prezzi definitivi, ci si trova in presenza di situazioni assimilabili ai contratti d'acquisto"* (cfr. cpv. 16 e ss).

<sup>46</sup> Conferma di tale unitarietà si desume peraltro dall'art. 14, par. 8, della Direttiva 93/38.

all'appaltatore la progettazione dell'opera (oltre alla sua esecuzione), detta disposizione che pur fa riferimento dal punto di vista formale alla stipulazione di un unico "appalto di lavori", comporta necessariamente la determinazione di alcuni elementi del contratto in un momento successivo alla stipulazione dello stesso, senza che per ciò possa ritenersi che l'atto con cui avviene tale determinazione sia un nuovo contratto, eventualmente assoggettato ad una disciplina diversa da quella applicabile al contratto originario o addirittura ad una nuova procedura di selezione del contraente.

Da ultimo, conferma del ragionamento fin qui svolto sembra potersi rinvenire nella sentenza resa dalla Corte di giustizia lo scorso 5 ottobre, con riferimento ad un contratto per la costruzione "chiavi in mano" di una metropolitana leggera<sup>47</sup>. In tale precedente, infatti, la Corte ha considerato in modo unitario il contratto di "lavori" concluso tra amministrazioni francesi e contraente privato, sebbene si trattasse di porre in essere un intervento ancora in parte da definire.

49. Ancora, si ricorda che proprio in materia di appalti pubblici di lavori (anche se nell'ambito dei cd. settori speciali), il Consiglio di Stato italiano - con l'assenso della stessa Commissione europea che era stata ampiamente informata dell'intera vicenda - ha avuto modo di affrontare la questione del regime giuridico dei cd. atti attuativi o integrativi, vale a dire di quegli impegni contrattuali che per specifiche ragioni l'amministrazione non ha potuto assumere insieme con l'accordo-quadro originario<sup>48</sup>. Questi atti, ha chiarito il Consiglio di Stato, si caratterizzano in quanto, *"in diretta derivazione e in esecuzione dei contratti precedenti, dovranno contenere solo la specificazione e la esatta determinazione di talune delle prestazioni previste dai contratti stessi, ossia di quelle specificamente attinenti alla realizzazione delle opere (sulla base della progettazione esecutiva, costituente l'oggetto di altra obbligazione scaturente dai contratti a carico (...)) e da questi già*

<sup>47</sup> Sentenza del 5 ottobre 2000, causa C-337/98, *Commissione c. Francia*, non ancora pubblicata.

<sup>48</sup> In questo senso cfr. Parere del Consiglio di Stato del 1 ottobre 1993, n. 93/93, relativo alla c.d.

*eseguita*”.

A ben vedere quindi, gli atti attuativi e integrativi costituiscono lo svolgimento “obbligatoriamente regolato” del contratto base e, al più, costituiscono lo strumento per la determinazione di una parte dell’oggetto del contratto, secondo quanto è consentito peraltro dallo stesso art. 1346 del codice civile. Essi quindi appaiono privi di una specifica individualità e “rappresentano l’attuazione vincolata nell’an dei contratti precedenti”, rispetto ai quali occorre effettuare la verifica della conformità con la normativa vigente all’epoca della loro stipulazione.

50. Consegue a tutto quanto precede che gli atti attuativi e integrativi - privi quindi di “specificità individualità” e di autonomia rispetto al “contratto originario” - saranno soggetti, in deroga al principio *tempus regit actum*, non già alla disciplina ad essi applicabile nel momento in cui sono stati posti in essere (come sembrerebbe voler sostenere la Commissione nella sua lettera di messa in mora) ma a quella del contratto cui accedono e con il quale formano un tutto unico.

È opportuno sottolineare, peraltro, che la necessità di fare riferimento al contratto (“aperto” o “quadro”) di base, per verificare il rispetto della Direttiva volta per volta applicabile, risulta confermato proprio dalla Direttiva 93/38. L’art. 5, parr. 2 e 3, espressamente afferma infatti che “[g]li enti aggiudicatori, qualora abbiano stipulato un accordo-quadro conformemente alle disposizioni della presente direttiva, possono ricorrere all’art. 20, paragrafo 2, lett. i) (che consente il ricorso alla trattativa privata) all’atto di aggiudicare appalti basati su questo accordo” e che invece “qualora un accordo-quadro non sia stato stipulato conformemente alla presente direttiva, gli enti aggiudicatori non possono ricorrere all’articolo 20, paragrafo 2, lettera i)” (nostro l’inciso tra parentesi). Come si vede, l’atto da assoggettare al rispetto della Direttiva è proprio il contratto di base, cioè l’accordo-quadro.

---

questione TAV (Treno Alta velocità), in *Cox. Sr.*, 1995, I, p. 134.

51. La tesi qui prospettata, del resto, ha di recente ricevuto l'avallo della stessa Corte di Giustizia.

Questa era stata invitata a chiarire se dall'art. 10 (ex art. 5) del Trattato<sup>49</sup> o da altre disposizioni dello stesso, oppure da una specifica direttiva sugli appalti pubblici (nella specie si trattava della direttiva 92/50) scaturisse l'obbligo dello Stato di intervenire in rapporti giuridici in essere (si trattava di contratti quadro conclusi prima ancora della adozione della direttiva), instaurati a tempo indeterminato o con durata pluriennale con modalità non conformi alla direttiva medesima.

La risposta della Corte è stata che: "il diritto comunitario non impone ad un'amministrazione aggiudicatrice di uno Stato membro di intervenire, su domanda di un singolo, in rapporti giuridici in essere, instaurati a tempo indeterminato o con durata pluriennale, qualora tali rapporti siano stati posti in essere prima della scadenza del termine di trasposizione" della direttiva in questione<sup>50</sup>.

La valenza generale di tale indirizzo giurisprudenziale è stata da ultimo confermata (se non estesa), lo scorso 23 marzo 2000, dall'Avvocato Generale Jacobs nelle Conclusioni rese nella causa C-337/98. In esse, infatti, con riferimento appunto a detto indirizzo si afferma che "ce principe a une valeur générale: il s'applique à toutes les phases d'une procédure d'adjudication, et quel que soit le nombre de ces phases, dès lors qu'elles ont été exécutées avant l'expiration du délai de transposition" (cpv. 40)<sup>51</sup>. In effetti, come ha poi

<sup>49</sup> Disposizione che, com'è noto, impone un generale dovere di cooperazione agli Stati membri nell'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario, cui le Autorità italiane si sono ampiamente ispirate fin dall'inizio della vicenda di cui trattasi.

<sup>50</sup> Cfr. sentenza del 24 settembre 1998, causa C-76/97, *Tögel e. Niederösterreichische Gebietskrankenkasse*, in Racc. p. I-5357 (cpv. 54). Nello stesso senso, v., implicitamente, anche la sentenza del 28 ottobre 1999, causa C-328/96, *Commissione c. Austria*, in Racc. p. I-7479 (cfr. punti 63 e 79).



ulteriormente chiarito, nella medesima causa, la Corte di Giustizia nella sua sentenza del 5 ottobre u.s., la sentenza *Togel* va intesa nel senso che "il principio generale che vi è enunciato può applicarsi a tutte le fasi di un procedimento di aggiudicazione di un appalto che sono state sì espletate prima della data di scadenza del termine di trasposizione di una direttiva, ma fanno però parte di un procedimento che è terminato dopo tale data".

La citata sentenza è tanto più importante in quanto, al fine di chiarire il regime giuridico applicabile ad un rapporto unitario, sottolinea che occorre "considerare il momento in cui detta decisione [quella di avviare un rapporto] è stata adottata" (punto 37). La Corte precisa - così smentendo la tesi sostenuta dalla Commissione - che "sarebbe in contrasto con il principio della certezza del diritto determinare il diritto applicabile con riferimento alla data di assegnazione dell'appalto, in quanto tale data segna la fine del procedimento, mentre la decisione dell'amministrazione aggiudicatrice di procedere all'indizione preventiva di una gara o di rinunciarvi è di norma presa nella fase iniziale del procedimento" (punto 40).

Tali affermazioni sono tanto più significativa dal momento che esse vengono tenute ferme anche nell'ipotesi in cui il singolo contratto - come per l'appunto avveniva nella causa C-337/98, nella quale si trattava di un contraente individuato dalle autorità nazionale in modo diretto - non sia stato sottoposto a gara al momento della sua aggiudicazione, non essendo ciò richiesto dalla normativa comunitaria applicabile *ratione temporis*. L'Avvocato generale Jacobs ha quindi ritenuto di poter affermare che "le fait qu'il n'y ait pas eu de mise en concurrence préalable ne peut dès lors constituer une violation" della sopravvenuta normativa comunitaria (cpv. 57).

52. Alla luce dei ricordati elementi interpretativi si può quindi anzitutto ritenere, per quanto interessa in questa sede, che anche nel caso delle Direttive sui lavori pubblici si può

<sup>51</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs del 23 marzo 2000, causa C-337/98, *Commissione c. Francia*, non ancora pubblicate. V. altresì la sentenza della Corte del 5 ottobre 2000, *cit.*, in particolare i punti

fare legittimamente ricorso a schemi convenzionali "aperti" o "quadro", siano essi appalti o concessioni. Ciò comporterà, perciò, la loro riconducibilità - ancorché schemi contrattuali atipici - nell'ambito di applicazione della Direttiva sui lavori pubblici (prima la 71/305, ora la 93/37).

In secondo luogo, siffatti schemi convenzionali - costituiti dall'accordo originario e dai singoli atti di attuazione - andranno necessariamente considerati in modo unitario e, quindi, tutti qualificati come un unico contratto, assoggettato alla disciplina vigente al momento della conclusione del contratto di base.

Tanto più nel caso di specie vale la riportata prospettazione. Le parti, infatti, hanno delineato l'oggetto del negozio (*rectius*: della concessione) e rinviato l'esecuzione di parte degli interventi. In altre parole, le limitate disponibilità finanziarie non hanno consentito di intraprendere le attività da realizzare successivamente al perfezionamento dell'accordo, con la conseguenza che la fase esecutiva è stata avviata, con riguardo agli interventi prioritari, per i quali risultavano sufficienti i finanziamenti stanziati, mentre l'esecuzione degli altri è stata rinviata all'acquisizione delle ulteriori risorse necessarie (la fattispecie potrebbe, quindi, essere assimilata, almeno sotto il profilo civilistico, ad un contratto perfetto e completo nei suoi elementi essenziali, ancorché condizionato o, se si preferisce, ad esecuzione differita).

53. Venendo al caso di specie, si può constatare che le Convenzioni di cui si discute si configurano per l'appunto come "atti attuativi" e/o "atti integrativi" dell'originaria Convenzione del 1985, legittimamente conclusa secondo quanto si è in precedenza illustrato. Del resto, in tutte le successive Convenzioni il collegamento con quella del 1985 è inequivoco, così come inequivoco appare l'intento di considerare quest'ultima come fonte contrattuale del rapporto in questione - tra il Magistrato alle Acque di Venezia e il CVN in questione.

---

38 e ss.

In applicazione del riferito orientamento interpretativo, si può ritenere che, non solo la Convenzione del 1985 vada assoggettata al regime vigente al momento della conclusione della stessa, ma che debba esserlo anche ogni successivo suo atto attuativo/integrativo. In tale contesto, infatti, i c.d. atti attuativi e integrativi, in quanto privi di autonomia funzionale rispetto al rapporto negoziale cui accedono, seguono il regime giuridico di quest'ultimo<sup>52</sup>.

Se così è, si deve allora dedurre che, restando il contratto originario fonte delle singole convenzioni attuative, le Direttive comunitarie non hanno ragione di essere invocate per tali convenzioni, in modo autonomo, rispetto al contratto di base.

54. Alla luce di quanto precede, si può dunque concludere che le Convenzioni e i relativi atti attuativi, stipulati in esecuzione della Convenzione del 1985, non costituiscono "nuovi contratti", come tali assoggettabili autonomamente alle Direttive comunitarie, bensì specificazioni esecutive dell'unitario contratto - per l'appunto la Convenzione del 1985 - concluso legittimamente dall'amministrazione italiana con il CVN per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna.

### Conclusioni

55. Nel restare ovviamente a disposizione per fornire ogni ulteriore elemento di informazione o chiarimento, le autorità italiane ritengono, sulla base delle considerazioni innanzi svolte, che l'intero rapporto concessorio tra il Ministero dei Lavori pubblici e il Consorzio Venezia Nuova per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, in relazione

---

<sup>52</sup> Del resto, con la Convenzione del 1991 le parti hanno ribadito che la concessione era stata affidata sin dal 1985 per la realizzazione degli interventi individuati dalla L. 798/84.

58

agli obiettivi di cui alla L. n. 798/84 (art. 3, primo comma, lett. a), c), d) ed l)), possa considerarsi conforme alla conferente normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.

ALLEGATI:

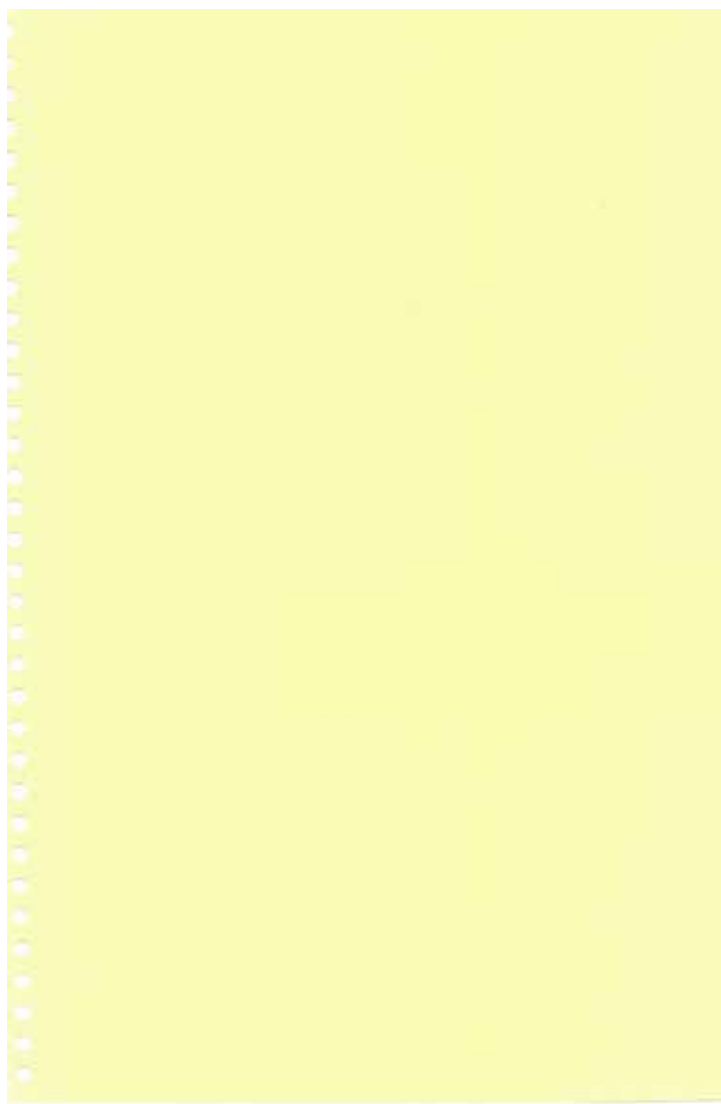
Allegato 1 - Avanzamento al 31/12/1998 attività in concessione al C.V.N.

Allegato 2 - Avanzamento al 31/12/2000 attività in concessione al C.V.N.

*Draft 21.2.2001*

| INTERVENTI DI SALVAGUARDIA DI VENEZIA                                                   |                   |                  |                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|------------|
| ATTIVITA' IN CONCESSIONE AL CONSORZIO VENEZIA NUOVA : AVANZAMENTO ATTIVITA' AL 31/12/98 |                   |                  |                             |            |
| <i>Importi in Euro (Mila)</i>                                                           |                   |                  |                             |            |
| OGGETTO                                                                                 | TOTALE FINANZIATO | TOTALE SPESO     | % SPESO RISPETTO FINANZIATO |            |
| ATT. PROPRIE OPERE ALLE BOCCHE                                                          | 246.419           | 219.848          | 89%                         |            |
| RINFORZO MOLE                                                                           | 236.599           | 194.721          | 82%                         |            |
| DIFESA (MEDIAMENTI URBANI, INSULAE, MARGINEVAMENTI)                                     | 307.518           | 291.839          | 95%                         |            |
| RECUPERO MORFOLOGICO                                                                    | 416.734           | 226.228          | 54%                         |            |
| ARRESTO DEL DEGRADO                                                                     | 547.461           | 255.697          | 47%                         |            |
| DIFESA DEL LITORALE                                                                     | 651.513           | 415.814          | 64%                         |            |
| ENTRORMISSIONE PETROLE                                                                  | 8.180             | 6.180            | 100%                        |            |
| APERTURA VALLI BA PENA                                                                  | 6.580             | 4.380            | 67%                         |            |
| SERVIZIO INFORMATIVO                                                                    | 76.994            | 44.623           | 58%                         |            |
| AUT. MULO ALLA NAVIGAZIONE                                                              | 25.397            | 25.397           | 100%                        |            |
|                                                                                         | <i>Sub_Totale</i> | <i>2.702.196</i> | <i>1.780.552</i>            | <i>66%</i> |
| PROG. ENI: E REALIZZ. OPERE ALLE BOCCHE                                                 | 20.000            | 0                | 0%                          |            |
|                                                                                         | <i>Totale</i>     | <i>2.722.196</i> | <i>1.780.552</i>            | <i>65%</i> |

| INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA E DELLA SUA LAGUNA                     |                   |                  |                             |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|
| <u>INTERVENTI DELLO STATO AFFIDATI IN CONCESSIONE AL CONSORZIO VENEZIA NUOVA</u> |                   |                  |                             |
| Aggiornamento al 31 dicembre 2009                                                |                   |                  |                             |
| (Importi in € in Lire 500000)                                                    |                   |                  |                             |
| OBBIETTIVI                                                                       | TOTALE FINANZIATO | TOTALE SPESA     | % SPESA RISPETTO FINANZIATO |
| ATTIVITA' PROPEDEUTICHE OPERE ALLE BOCHE DI PORTO                                | 242.900           | 218.891          | 90%                         |
| RIAVVICINO MOLE                                                                  | 218.609           | 209.488          | 96%                         |
| DIFESA/INNEBRIAMENTI URBANI - ISOLAE - MARGINAMENTI                              | 1.143.207         | 604.099          | 53%                         |
| RECUPERO MORFOLOGICO E ARRESTO DEL DEGRADO                                       | 1.386.796         | 632.764          | 46%                         |
| DIFESA DEI LITORALI                                                              | 681.427           | 507.182          | 74%                         |
| ESTRINSEZIONE FETTOLE E APERTURA VALLI DA PERCA                                  | 15.746            | 13.552           | 86%                         |
| SERVIZIO INFORMATIVO                                                             | 91.854            | 81.070           | 88%                         |
| INTERVENTI DI AGRILIO ALLA NAVIGAZIONE                                           | 28.397            | 28.397           | 100%                        |
| <i>Sub-Totale</i>                                                                | <i>3.809.936</i>  | <i>2.296.194</i> | <i>60%</i>                  |
| PROGETTO ESECUTIVO E REALIZZ. OPERE ALLE BOCHE DI PORTO                          | 10.000            | 0                | 0%                          |
| <i>Totale</i>                                                                    | <i>3.819.936</i>  | <i>2.296.194</i> | <i>60%</i>                  |







MINISTRO DELL'AMBIENTE  
*di concerto con il*  
MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI  
*Decreto di compatibilità ambientale*  
*24 dicembre 1998*

Il Ministro dell'Ambiente  
di concerto con il Ministro per i Beni e le Attività Culturali

VISTO il comma 2 ed i seguenti dell'art. 6 della legge 8 luglio 1986 n. 349;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 1988 n. 377;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 1988, concernente "Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 1988, n. 377";

VISTO l'art. 18, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67; il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 febbraio 1989 costitutivo della Commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale e successive modifiche ed integrazioni; il Decreto del Ministro dell'Ambiente del 13 aprile 1989 concernente l'organizzazione ed il funzionamento della predetta Commissione; il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 marzo 1997 per il rinnovo della composizione della Commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale;

VISTO il DPCM del 27 settembre 1997;

VISTA la domanda di pronuncia di compatibilità ambientale concernente il progetto di regolazione dei flussi di marea alle Bocche di Porto della Laguna di Venezia da realizzarsi in Comune di Venezia, presentata dal Magistrato alle Acque di Venezia con sede in Venezia in data 14 luglio 1997;

VISTO il DPR del 7 agosto 1997 di proroga del termine di conclusione della fase di informazione e consultazione del pubblico e quello per la definitiva pronuncia sulla compatibilità ambientale;

VISTO il DPCM 29 aprile 1998;

VISTO il DPR 26 maggio 1998;

VISTO il parere del Ministero per i Beni e le Attività Culturali del 10 dicembre 1998, pervenuto in data 15 dicembre 1998, con cui si esprime parere positivo con prescrizioni;

VISTO il parere della Regione Veneto del 6 ottobre 1998, pervenuto in data 13 ottobre 1998 con cui si esprime parere favorevole;

VISTI i voti del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;

VISTO il rapporto del Collegio degli Esperti internazionali pervenuto in data 24 luglio 1998;

VISTO il parere negativo formulato in data 10 dicembre 1998 dalla Commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale, a seguito dell'istruttoria sul progetto presentato dal Magistrato alle Acque di Venezia;

rilevato che:

- l'analisi delle leggi speciali intervenute dal 1973 al 1992 evidenzia una costante individuazione integrata degli obiettivi e delle azioni di salvaguardia ambientale della Laguna, di tutela dei centri abitati, delle attività socio-economiche e della funzionalità portuale;
- la Legge n. 171/73 stabilisce l'interesse nazionale della salvaguardia di Venezia e della sua Laguna;
- in particolare la Legge n. 798/1984 stabilisce la interdipendenza fra le diverse attività di studio, progettazione e sperimentazione nonché tra le diverse opere, richiedendo, all'art. 3, che le risorse destinate ad interventi di competenza dello Stato siano utilizzate;

<http://www.salve.it/it/sezioni/itermose/allegati/documento.html>

09/11/2004

Decreto

Pagina 2 di 8

a) per studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte  
 1) al riequilibrio idrogeologico della laguna;  
 2) all'arresto e nell'inversione del processo di degrado del bacino lagunare, e all'eliminazione delle cause che lo hanno provocato;  
 3) all'attenuazione dei livelli di marea in laguna;  
 4) alla difesa, con interventi localizzati, delle "insulæ" dei centri storici;  
 5) a porre al riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle acque alte eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree nel rispetto delle caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità e gradualità contenute nel voto del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n. 209/82;

• e tra l'altro:

(omissis)  
 c) per i marginamenti lagunari;  
 d) per opere portuali e marittime a difesa del litorale;  
 (omissis)  
 h) per la sistemazione dei corsi d'acqua naturali ed artificiali rilevanti ai fini della salvaguardia di Venezia e della Laguna;  
 (omissis)  
 f) per l'aggiornamento degli studi sulla laguna con particolare riferimento ad uno studio di fattibilità delle opere necessarie ad evitare il trasporto nella laguna di petroli e derivati, a ripristinare i livelli di profondità dei canali di transito nei termini della Legge 16 aprile 1973 n. 171 e compatibili con il traffico mercantile, nonché l'apertura delle valli da pesca;

rilevato che:

- la Legge 139/92 riconferma l'insieme degli obiettivi della salvaguardia fisica della Laguna e l'ordine di priorità indicato dalla L.798/84 prescrivendo che:
- gli interventi di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici..... sono eseguiti secondo il piano generale degli interventi approvato dal Comitato di cui all'art. 4 della Legge 798/84 e che i fondi disponibili sono impiegati per interventi relativi a:
  - a) opere di regolazione delle maree;
  - b) adeguamento e rinforzo dei moli foranei alle tre bocche lagunari;
  - c) difesa dalle acque alte degli abitati insulari;
  - d) ripristino della morfologia lagunare;
  - e) arresto del processo di degrado della laguna;
  - f) difesa dei litorali;
  - g) sostituzione del traffico petrolifero in laguna;
  - h) apertura delle valli da pesca all'espansione delle maree;
- la Legge 139/92, ai commi 3 e 4 dell'art. 3, stabilisce la priorità del ripristino della morfologia lagunare e dell'arresto del processo di degrado della laguna su tutti gli altri interventi e subordina l'utilizzo dei fondi per l'intervento relativo alle opere di regolazione delle maree di cui alla lettera a) alla verifica dell'adeguato avanzamento degli interventi di cui alle lettere b), c), d), e) e h);

preso atto che:

- il Voto del Consiglio Superiore dei LL.PP. 209/82, esplicitamente richiamato dalla Legge 798/84, tra l'altro:
- indica la necessità di adottare caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità e gradualità per gli interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree;
- delinea la necessità di una ampia e complessa strategia di programmazione e sinergia di interventi mettendo in stretta relazione gli interventi alle bocche con gli interventi sul suolo urbano;
- subordina gli interventi alle bocche alla verifica della compatibilità con i tempi e gli effetti degli interventi di disinquinamento, in modo da assicurare il necessario coordinamento tra le due operazioni, così come poi successivamente confermato dal Comitato Misto di Coordinamento e Controllo di cui all'art. 4 della Legge 798/84, in data 28 maggio 1985;
- il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nel Voto del 1994 ribadisce la necessità di affrontare organicamente il problema della salvaguardia, subordinando il passaggio alla fase di progettazione esecutiva degli sbarramenti mobili non solo alla progettazione di massima delle insulæ più significative, ma alla definizione di un programma unitario che riguardi tutti gli interventi (insulæ, disinquinamento,

<http://www.salve.it/it/sezioni/itermose/allegati/documento.html>

09/11/2004

## Decreto

FIGURE 2, 3, 4, 5

scavo canali, consolidamento edifici, sbarramenti mobili, portualità); nonché alla prosecuzione della progettazione di massima di tutte le opere di salvaguardia, delle quali aveva rilevato lo scarso livello di avanzamento rispetto al Progetto;

valutato che:

- l'attuale configurazione del Progetto non risulta conforme ai citati criteri delle Leggi speciali sopra richiamate, né ad alcune rilevanti osservazioni e indicazioni contenute nei Voti del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

In particolare il Progetto:

- considera ininfluenti le opere mobili di regolazione delle maree rispetto alle azioni previste ai fini della salvaguardia di Venezia e della laguna. Ne deriva l'impossibilità di utilizzare gli interventi alle bocche come elemento collaborante al ripristino della morfologia lagunare e all'arresto del degrado;
- non è successivo ad un verificato ed adeguato stato di avanzamento delle opere previste con particolare riferimento alla difesa puntuale dalle acque alte degli insediamenti, al ripristino della morfologia lagunare, all'arresto del processo di degrado della laguna, alla sostituzione del traffico petrolifero in laguna;
- non fornisce evidenze tecnicamente fondate circa l'assunzione nel Progetto dei prescritti criteri di gradualità, sperimentabilità e reversibilità;

ritenuto che:

- la visione integrata degli interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna, gli interventi puntuali di rialzo delle insolee, gli interventi per il riequilibrio morfologico, la qualità ambientale delle acque della laguna, le caratteristiche geometriche e di scabrezza delle bocche di porta, il traffico navale e in particolare quello petrolifero, più rischioso, incidono con tutta evidenza sui contenuti stessi del Progetto di regolazione delle maree con sbarramenti mobili. Incidono in particolare sul livello delle maree assunto come riferimento per la chiusura delle paratoie, sul numero delle chiusure, sul loro potenziale impatto sull'ambiente e sulla navigazione;

considerato che:

- il Progetto in esame e il relativo Studio di Impatto Ambientale ipotizzano:
  - che le dighe mobili vengano chiuse in modo da evitare che il livello di marea superi la soglia di +100 cm rispetto allo zero del mareografo di Punta della Salute. Ciò corrisponderebbe, secondo il Progetto, ad una frequenza di chiusura di 7 volte/anno in media;
  - che tale valutazione non appare sufficientemente fondata. Infatti:
    - ha poco senso richiamare la media annua di un lungo periodo storico (30 anni) quando il fenomeno presenta grande variabilità. Nel 1979, ad esempio, il superamento della soglia di +100 cm si è verificato 23 volte. Negli ultimi anni inoltre la frequenza delle acque alte appare in crescita. Il danno ambientale che ne deriva si può produrre anche in un solo anno; occorre quindi valutare gli impatti sui picchi oltre che sulle medie;
    - il numero delle chiusure non dipende solo dal numero effettivo di superamenti del livello fissato, ma dalla capacità di previsione che evidentemente attiva la procedura di chiusura. I migliori modelli di previsione attualmente in uso o in fase di sperimentazione a Venezia presentano un intervallo di confidenza di (20 cm. Le maree tra 80 e 100 cm, per le quali tale intervallo di confidenza potrebbe portare a chiusura in aggiunta a quelle sopra indicate, ricorrono in media 38 volte l'anno (ma 55 volte nel 1979 e 100 volte nel 1996). Il numero delle chiusure necessario a garantire la protezione di Venezia dalle acque alte superiori a +100 cm si eleverebbe quindi a 40-50 volte/anno ed anche oltre;

preso atto che:

- il tema della centralità del modello previsionale è esplicitamente richiamato anche dal Collegio degli Esperti Internazionali che, nelle raccomandazioni, afferma che la gestione delle operazioni del sistema delle barriere mobili e la loro efficacia per la prevenzione delle acque alte dipende dalla qualità e affidabilità delle previsioni di marea;

ritenuto che:

<http://www.salve.it/it/sezioni/itermose/allegati/documento.html>

09/11/2004

## Decreto

- la valutazione d'impatto non può trascurare l'ipotesi meno favorevole dal punto di vista ambientale. In presenza del numero di chiusure allo stato ipotizzabile, gli impatti sarebbero elevati e insostenibili, a maggior ragione tenendo conto che tali chiusure non sono distribuite in maniera uniforme, ma sono concentrate in un periodo di 5-6 mesi (da novembre ad aprile);
- un numero elevato di chiusure avrebbe effetti negativi anche sulle attività portuali, evidenziati dalle osservazioni dell'autorità Portuale e della Capitaneria di Porto di Venezia;

CONSIDERATO il parere espresso dal Gruppo Tecnico Acque del Ministero dell'ambiente sul Piano di disinquinamento della Laguna predisposto dalla Regione Veneto;

CONSIDERATO il parere della Regione Veneto del 6 ottobre 1998, pervenuto in data 13 ottobre 1998, con cui la CTR esprime parere favorevole in quanto il progetto di massima, oggetto delle valutazioni del SIA, si pone sostanzialmente in linea con le osservazioni, considerazioni e raccomandazioni espresse nel voto della Commissione Tecnica Regionale del 7 marzo 1998 in merito al progetto preliminare di massima "Riequilibrio e ambiente", evidenziando comunque che:

- le analisi del SIA non sembrano invece sufficienti per eliminare i dubbi al riguardo nel caso di navi di linea con orario fisso di arrivo e partenza: i traghetti. È indubbio che le analisi dell'impatto indotte dalle opere mobili dovrebbero essere estese e complete anche per questo tipo di navi e si raccomanda quindi in fase di progettazione esecutiva del sistema di gestione delle paratoie questo argomento venga trattato compiutamente;
- il progetto esecutivo potrebbe essere l'occasione per approfondire ulteriormente le opportunità offerte dalla costruzione delle opere mobili soprattutto per quanto attiene il periodo successivo alla costruzione e quindi per quanto attiene gli effetti permanenti sull'occupazione e sullo sviluppo di un nuovo settore produttivo, adatto all'ambiente lagunare;
- per l'arresto e l'inversione del degrado della struttura fisica della laguna, il Consorzio Venezia Nuova ha proposto, e ha in corso di realizzazione, un complesso piano di interventi, il cui costo complessivo può essere stimato in circa 1000 miliardi lire;

CONSIDERATO il parere dell'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali del 10 dicembre 1998, pervenuto in data 15 dicembre 1998, con cui si esprime parere positivo con le seguenti prescrizioni:

- va rielaborato lo studio ad elementi finiti del modello idrodinamico del sistema lagunare adottato che tenga conto delle correnti previsioni scientifiche dell'aumento del livello del medio mare, di ca. cm 50, nel medio periodo (30-40 anni) e che venga rapportato con le ipotesi di salvaguardia (aperture e chiusura delle paratoie mobili a regime) dell'arcipelago lagunare dal fenomeno dell'acqua alta, e messo in relazione con la simulazione dell'effetto combinato, che si verrebbe ad ottenere con il contestuale avanzamento delle opere diffuse sulle insulae;
- la caratteristica di progetto è per la maggior parte da riqualificare e riorganizzare logicamente a causa del potenziale alto impatto archeologico: tale obiettivo va messo a punto con il concerto della Soprintendenza Archeologica del Veneto di cui si richiamano le osservazioni e prescrizioni indicate in premessa;
- l'ipotesi progettuale dell'implementazione dell'isolotto artificiale e dei manufatti su di esso insistenti alla bocca di Lido va riveduta in quanto di particolare impatto ambientale e paesaggistico sentita, in proposito, la Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici di Venezia;
- va contestualmente elaborato uno studio approfondito sugli effetti derivanti dai seguenti interventi: a) riapertura delle valli da pesca; b) riduzione della sezione dei canali delle bocche di porto; c) chiusura del canale Malamocco-Marghera; d) apertura casse di colmata, ricostituzione di barene, dossi e velme, modifica delle dimensioni e dell'orientamento dei moli foranei, ai fini della verifica di un effettivo riequilibrio lagunare;
- va approfondita l'ipotesi degli interventi diffusi sulle insulae in quanto gli interventi di manutenzione realizzati in questi anni nella Laguna di Venezia, e autorizzati dalla Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici di Venezia, hanno dimostrato che si tratta di una soluzione perseguibile e comunque da valutare, con i necessari accorgimenti tecnici, caso per caso;
- che vengano recepite le singole prescrizioni puntuali che la Soprintendenza per i

<http://www.salve.it/it/sezioni/termose/allegati/documento.html>

09/11/2004

## Decreto

Beni Ambientali e Architettonici di Venezia e la Soprintendenza Archeologica di Padova riterranno opportuno esplicitare, oltre a quanto già evidenziato con le precedenti note;

preso atto che nel corso dell'istruttoria sono pervenute le sottoelencate osservazioni:

1. Dott. Pellegrinotti
2. Gruppo consiliare verdi del Comune di Venezia
3. Italia Nostra sezione di Venezia
4. Libero Battiston CNR grandi Masse
5. CLP Venezia
6. Edmund Penning-Rowell
7. Ecoistituto
8. Ing. Afro Massaro
9. Arch. Bruno Scarpa
10. Associazione Verdi Ambiente e Società
11. WWF Italia
12. Società Veneziana di Scienze Naturali
13. Aurelio Foscari
14. Comune di Venezia
15. Consiglio regionale del Veneto Lega Nord
16. Autorità Portuale di Venezia
17. Davide Tagliapietra
18. Ministero dei trasporti delle navigazioni
19. Ordine degli ingegneri di Venezia
20. Sig. Guido Giada

Di seguito si riportano i principali temi evidenziati dalle osservazioni e le eventuali proposte individuate sia a livello di tipologia di progetto che di soluzioni tecniche:

- mancato studio e proposte di riequilibrio idrogeologico della Laguna;
- mancata dimostrazione della necessità di approfondire le bocche;
- rischio di perdere valori storico naturali a favore dei porti di Venezia e Chioggia;
- mancanza di riferimenti alla secolare conoscenza sulla propagazione della marea;
- danni prodotti dai lavori di realizzazione della nuova spiaggia di Pellestrina;
- problemi di incompatibilità delle opere mobili con la portualità;
- errata previsione maree;
- carente trattazione del capitolo dedicato al ricambio delle acque;
- gli interventi da proporre non devono solo garantire la protezione dalle acque alte ma garantire la manutenzione continua e preventiva della città;
- le opere proposte dal progetto non fermeranno il degrado morfologico della laguna;
- le opere innescheranno problemi maggiori per il degrado e l'inquinamento della laguna;
- non viene studiato il problema e l'analisi dell'ampiezza di marea;
- mancata analisi della spinta di galleggiamento;
- richiesta di misure di informazione e partecipazione;
- valutazione degli effetti degli interventi diffusi sulla riduzione delle punte di maree;

proposte avanzate:

- accorciare i moli foranei;
- tombare il canale Petroli e riaprire il canale del Fisoio;
- reimmettere alcuni corsi d'acqua in laguna;
- creazione di opportuni congegni elastici e mobili in ognuno dei tre porti;
- ricercare diversa tipologia di paratola;
- costruzione di pennelli mobili esterni alle bocche di porto inclinati a imbuto rovescio;
- paratole a ventola galleggiante dritta oppure a scorrimento orizzontale su rotaia;

ritenuto che:

- il Progetto non abbia adeguatamente valutato lo stato attuale di degrado e di inquinamento della laguna, che sta richiedendo sforzi e interventi straordinari di risanamento. Il Progetto e i suoi effetti non si innestano su un ecosistema sano ed equilibrato, ma su un ecosistema fragile e profondamente degradato;
- l'inquinamento convogliato in laguna dal bacino scolante, gli scarichi industriali, gli scarichi civili di Venezia pongono già problemi ambientali di difficile soluzione;
- in particolare atteso che nelle stime per i Nutrienti prodotte dal Piano per la

<http://www.salve.it/it/sezioni/termose/allegati/documento.html>

09/11/2004

## Decreto

Prevenzione dell'inquinamento ed il risanamento delle acque del Bacino idrografico immediatamente sversante nella Laguna di Venezia (Regione Veneto, Piano aggiornato ad ottobre 1998), i carichi di azoto e fosforo annui (TN/a e TP/a) sversati in Laguna sono valutati rispettivamente ammontare a 6.650 TN/a e 680 TP/a e che nella previsione di Piano al 2003 i carichi di azoto potranno essere ricondotti con interventi sul territorio, a 4.350 t/a. Questi valori sono di gran lunga superiori ai carichi massimi ammissibili (3.200 TN/a e 300 TP/a) per il raggiungimento degli Obiettivi di Qualità assunti dal Piano medesimo per la condizione di mesotrofia della Laguna. Tali carichi massimi ammissibili dovrebbero essere ulteriormente ridotti in presenza di un numero elevato di chiusure degli sbarramenti mobili con conseguente riduzione del ricambio d'acqua in Laguna;

- siano necessari maggiori approfondimenti circa:

- gli eventi mareali estremi e il contributo al loro determinarsi dovuto a precipitazioni straordinarie sulla laguna e sul bacino scolante, con la crescita degli afflussi di acque dolci da terra. Rischio che appare sottovalutato dal Progetto in esame;
- gli scenari possibili, conseguenti all'effetto serra, di crescita del livello del mare e quindi di frequenza delle chiusure. Rispetto a tali scenari, compresa l'ipotesi di crescita massima, occorre valutare l'adeguatezza del progetto;
- l'influenza sui livelli di marea, dei sopralzi dovuti ai venti;

## presso atto che:

- i principali impatti nella fase di costruzione, della durata prevista di ben otto anni, derivano:
  - dalle attività nelle basi di supporto logistico in laguna;
  - dalle attività nei canali di bocca e nelle aree adiacenti per la preparazione del sedime alle opere di sbarramento;
  - per il deposito dei prefabbricati negli specchi acquei;
  - dalla modifica dei moli esistenti;
  - dalla costruzione delle opere di spalla e degli edifici per il controllo e servizio;
  - dalla costruzione di un'isola artificiale al centro della bocca di Lido con edifici di controllo e servizio lunga 500 m e larga 100-200 m;
  - dalla costruzione dei porti e bacini di rifugio di Treporti, Malamocco e Chioggia;
- la realizzazione degli sbarramenti mobili comporta dragaggi per circa 5 milioni di mc, demolizioni per circa 350 mila mc, l'impiego di 7.993.000 tonnellate di materiale lapideo, 236.500 mc di calcestruzzo, 57.600 tonnellate di palancole metalliche e 63.000 tonnellate di pali di calcestruzzo armato. L'infissione di pali avverrà secondo una maglia le cui dimensioni variano tra un minimo di 2,25x2,25 m ed un massimo di 3,4x3,4 m, costituendo un insieme monolitico opera-fondazioni di notevole spessore;
- per la realizzazione degli sbarramenti mobili dovranno essere messi in opera: 157 cassoni di calcestruzzo armato, 146 selle di appoggio di calcestruzzo armato, 212 materassi di pietrame di protezione, strati di ripartizione di inerti, infissione di 5960 palancole metalliche (larghezza 1 m, lunghezza compresa tra 10 e 28 m), infissione di 12.055 pali prefabbricati di calcestruzzo armato di lunghezza compresa tra 10 e 19 m e installazione di 79 paratoie di acciaio;

## valutato che:

- le attività di cantiere per dimensione, movimentazione e durata provochino un rilevante e difficilmente reversibile impatto ambientale, oltre che un impatto sulla funzionalità del traffico marittimo;
- il Progetto non valuta in maniera adeguata gli impatti diretti e perdite nette di territorio e di significative unità ambientali di importanza prioritaria, quali:
  - la consumazione di quote significative di unità ambientali di importanza prioritaria, come i litorali di Ca' Raman, ospitanti specie di valore primario ai fini della biodiversità;
  - la verna del Bacan, sito di importanza primaria per l'ornitofauna lagunare con riconoscimento di livello internazionale;
  - le alterazioni significative e permanenti del paesaggio per effetto in particolare della realizzazione di una grande isola artificiale nella Bocca di Lido;
- il Progetto comporta un aumento significativo del rischio di crisi anossiche in unità lagunari importanti dal punto di vista ecosistemico e delle attività di acquacoltura condotte, nonché di una riduzione della capacità di scambio tra la Laguna ed il

## Decreto

mare con conseguente diminuzione della possibilità di diluizione dei carichi inquinanti esistenti in Laguna o di nuova immissione, con il rischio che per particolari sostanze potenzialmente pericolose si abbiano incrementi locali significativi delle concentrazioni attualmente presenti e che venga compromessa la sicurezza igienico-sanitaria;

- la protezione delle paratoie attraverso "anodi sacrificali" allo zinco immetterebbe nelle acque circa 12/16 tonnellate/anno di zinco, tale da assorbire grandissima parte dei carichi ammissibili in Laguna per questa sostanza. Lo zinco potrebbe entrare nella catena alimentare attraverso gli organismi concentratori e accumulatori (ad esempio i mitili);

valutato inoltre che:

- nelle attuali condizioni, l'ecosistema "Città/Laguna/Territorio connesso" deve essere considerato fragile e scarsamente resiliente e quindi necessitante, prima di nuovi interventi, dell'attuazione dei programmi di consolidamento ecologico previsti dall'ordinamento relativamente alla minimizzazione degli scarichi di nutrienti di origine industriale, civile, agricola e zootecnica, al recupero della capacità di autodepurazione, al ripristino del mosaico di barene e veime ed alla eliminazione dei fenomeni significativi di dispersione e/o risospensione degli inquinanti in Laguna provenienti da siti contaminati;
- il rapporto del Collegio degli Esperti di livello internazionale non approfondisce adeguatamente i vincoli normativi citati nonché gli effettivi ed articolati impatti ambientali, pur fornendo considerazioni e proposte utili in particolare in relazione alla necessità di approfondire il modello previsionale delle maree e risolvere il problema della risonanza fuori fase delle paratoie mobili;

Per tutte le considerazioni in precedenza esposte

ESPRIME

allo stato, giudizio di compatibilità ambientale negativo sul Progetto;

Il Progetto tuttavia, può essere riesaminato. Al fine di tale riesame appare comunque indispensabile attuare e valutare:

- a) la revisione del Piano generale degli interventi e l'adeguato avanzamento di un progetto integrato degli interventi di cui alla legge 798 art. 3 e art. 3 della legge 139/92, lettere b), c), d), e), f) ed h);
- b) l'adeguato avanzamento del progetto di disinquinamento delle acque della Laguna di Venezia in relazione ai carichi massimi ammissibili;
- c) la realizzazione delle difese locali delle Insule del centro storico di Venezia e delle isole minori tramite il rialzo delle pavimentazioni pubbliche private fino alle massime quote compatibili con il contesto edilizio storico-architettonico, monumentale e paesaggistico, comunque tendendo alla quota di 120 cm, anche al fine di ridurre il numero delle chiusure di opere mobili; ove opportuno valutando l'opportunità di sperimentare e realizzare tecniche avanzate di sollevamento territoriale-geologico superficiale e/o profondo;
- d) la fissazione di espliciti obiettivi di riequilibrio della morfologia lagunare, la valutazione degli interventi necessari a raggiungerli anche attraverso l'elaborazione e l'applicazione di affidabili modelli previsionali;
- e) il raggiungimento di una adeguata affidabilità dei modelli di previsione dell'altezza di marea;
- f) la realizzazione preventiva, con modalità sperimentali e gradualità, di interventi di riequilibrio morfologico della Laguna tramite opere ed azioni sui fondali, sui canali, atte a conseguire l'attenuazione dei livelli di marea ed un'adeguata reimmissione di sedimenti in Laguna anche attraverso il sistema idrografico confinante;
- g) il riequilibrio morfologico delle bocche attraverso interventi sulle sezioni, sui fondali, sui molli e con eventuali opere accessorie in bocca o nel mare antistante, con l'obiettivo di ridurre la portata d'acqua e i gradienti di marea, aumentando l'effetto dissipativo e di azzeramento del deficit di bilancio dei sedimenti della laguna;
- h) la verifica di scenari di eventi mareali estremi dovuti a fenomeni meteorologici complessi, precipitazioni straordinarie sulla laguna e sul bacino scolante, anche al fine della individuazione e della realizzazione degli interventi di regimazione del



## Decreto

bacino scolante;

l) la previsione delle caratteristiche peculiari regionali degli scenari di eustatismo provocati dai cambiamenti climatici dovuti all'effetto serra;

Tale insieme integrato di attività e la valutazione del loro risultato può consentire di procedere nella direzione del già citato riesame del progetto nel suo insieme, o eventualmente di sue parti sperimentali;

## DISPONE

che il presente provvedimento sia comunicato al Magistrato alle Acque di Venezia, al Comune di Venezia, al Ministero Lavori Pubblici, al Comitato Misto di Indirizzo e Controllo ex art. 4 L. 758/54, ai sensi del DPCM del 27 settembre 1997 ed alla Regione Veneto, la quale provvederà a depositarlo presso l'ufficio istituito ai sensi dell'art. 5, comma terzo, del D.P.C.M. 377 del 10 agosto 1988 ed a portarlo a conoscenza delle altre amministrazioni eventualmente interessate.

Roma, il 24 dic. 1998

Il Ministro dell'Ambiente

Il Ministro per i Beni e le Attività Culturali





*Il Ministro dei Lavori Pubblici*

Prot. n. 3061/Sp/00

Roma 16 novembre 2000

Signor Presidente,

con mia lettera del 2 ottobre 2000 prot. 1588/511/597 avevo posto alla Sua attenzione l'atteggiamento del Governo in ordine alla sentenza del TAR del Veneto che annulla il decreto del Ministro dell'Ambiente del 24 dicembre 1998 riguardante la valutazione di impatto ambientale del Progetto delle dighe mobili a protezione della Laguna di Venezia.

Nella stessa lettera Le avevo illustrato le ragioni per le quali il nostro Ministero non ritiene opportuno appellare la decisione del TAR.

Le ricordo, anche, che l'Avvocatura Generale dello Stato, con lettera in pari data, dichiara "non trascurabili" le argomentazioni assunte del TAR del Veneto e si dice in attesa di conoscere le decisioni del Presidente del Consiglio.

ooo

Per quanto riguarda il nostro Ministero, la decisione di carattere giuridico formale può essere dunque assunta senza difficoltà.

Resta, però, il problema di fondo, come ho avuto anche modo di ricordarLe nel Consiglio dei Ministri di venerdì 10 novembre 2000.

La settimana scorsa, il Sindaco di Venezia, Prof. Paolo Costa, (dopo che la Città ha subito di nuovo il fenomeno dell'acqua alta, che ha avuto manifestazioni più gravi che nel passato), ha rivolto un appello al Governo affinché prenda una decisione.

1



*Al Ministro dei Lavori Pubblici*

Nell'ultima riunione del "Comitatone" (il 12 luglio scorso), avevamo preso l'impegno di affrontare il problema" al più presto", e Lei aveva sottolineato che "rinviare la decisione non esime dalle responsabilità".

Come Lei sa, la posizione mia e del Ministero è che bisogna procedere alla definizione del progetto esecutivo, rendendo nella sostanza non reversibile la decisione di eseguire i lavori.

E' mio dovere riferirLe quanto sopra, anche se mi rendo conto delle questioni che esistono. A questo proposito mi chiedo: e' possibile trovare un accordo con i Verdi? Vorrei parlarLe perché io credo che qualche soluzione sia possibile.

Con i più cordiali saluti.

  
(Nerio Nesi)  


~~~~~  
Prof. Giuliano AMATO
Presidente del Consiglio dei Ministri
ROMA

DSI



Sentenza Tar

Ric. riun. n. 579/99, n. 794/99 e n. 1028/99 Sent. n. 1350/00

Repubblica Italiana

in nome del Popolo Italiano

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima sezione, costituito /da:

Gaetano Trotta - Presidente
Lorenzo Stevanato - Consigliere, relatore
Silvia La Guardia - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sui ricorsi riuniti:

A) n. 579/99, proposto dalla Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Segantini con domicilio eletto presso la sede della Giunta regionale in Venezia, Dorsoduro 3901;

B) n. 794/99, proposto dall' ASCOM - Associazione commercianti ed esercenti di Venezia, in persona del presidente legale rappresentante pro tempore, sig. Roberto Magliocco e da quest'ultimo in proprio, in qualità di titolare di un'attività commerciale, rappresentati e difesi dall'avv. Pier Vettor Grimani con domicilio eletto presso il suo studio in Venezia, S. Croce 466/g;

C) n. 1028/99, proposto dalla Blue Valley s.p.a., Valle Figheri 2 s.r.l., Alba s.r.l., Morosina s.p.a., Ghebo Storto s.p.a., Immobiliare Grassabò s.r.l. Dregojesolo s.p.a., Valle Pierimpì s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avv. Feliciano Benvenuti e L. Marco Benvenuti, con domicilio eletto presso il loro studio in Venezia, S. Croce 205;

contro

- il Ministero dell'Ambiente, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria per legge;

- il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria per legge;

e nei confronti

- del Ministero dei Lavori Pubblici, in persona del Ministro pro tempore, non costituito in giudizio;

- del Magistrato alle Acque di Venezia, in persona del Presidente pro tempore, non costituito in giudizio;

- del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, in persona del Presidente pro tempore, non costituito in giudizio;

- del Comune di Venezia, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del decreto del Ministro dell'Ambiente, di concerto col Ministro per i Beni e le Attività Culturali, in data 24 dicembre 1998, con cui è stato espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto della laguna di Venezia, presentato dal Magistrato alle Acque di Venezia.

<http://www.salve.it/it/sezioni/itermose/allegati/sentenza1350.html>

09/11/2004

Sentenza I ar

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio dei Ministeri intimati;

viste le memorie prodotte;

visti gli atti tutti della causa;

uditi alla pubblica udienza del 22 giugno 2000 (relatore il consigliere Lorenzo Stevanato) l'avv. Longirola in sostituzione dell'avv. Segantini per la Regione Veneto, l'avv. Grimani per l'ASCOM ed il sig. Roberto Magliocco, l'avv. Orsoni in sostituzione dell'avv. L. Marco Benvenuti per le società titolari di valli da pesca e l'avv. dello Stato Martelli per i Ministeri resistenti in giudizio.

Ritenute e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con i tre ricorsi in epigrafe le parti ricorrenti, assumendo di essere titolari di posizioni giuridiche che le legittimano, istituzionalmente o per radicamento degli interessi sul territorio veneziano, ad opporsi al decreto interministeriale in epigrafe, espongono che esso reca il giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto della laguna di Venezia.

In proposito, esse premettono:

a) che la legislazione speciale per Venezia, in particolare le leggi 171/73, 798/84 e 139/92, dopo la drammatica e disastrosa inondazione del 1966, hanno previsto la realizzazione di numerosi interventi finalizzati al preminente obiettivo della salvaguardia di Venezia;

b) che al centro di questi interventi, affidati al Ministero dei Lavori Pubblici, sono state previste espressamente le opere di regolazione delle maree e di difesa degli insediamenti dalle "acque alte";

c) che il Consorzio Venezia Nuova, concessionario dell'Amministrazione dei Lavori pubblici, ha predisposto un progetto di massima delle opere di regolazione delle maree consistente nella realizzazione di paratie mobili da collocare alle bocche di porto della laguna di Venezia;

d) che tale progetto, inserito nel piano generale degli interventi per la salvaguardia di Venezia approvati nel 1991 dal Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, è stato approvato nel 1994 dal Consiglio superiore dei lavori pubblici;

e) che il Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84 ha deciso, con deliberazione 4.7.1995, su istanza del Comune di Venezia, di sottoporre il progetto medesimo alla valutazione di impatto ambientale, di per sé non necessaria, prevedendo altresì l'avvalimento di un collegio di esperti internazionali (nominato con D.P.C.M. 1.2.1996, modificato il 27.9.1997) che avrebbe dovuto offrire un apporto tecnico qualificato all'amministrazione statale nella procedura di valutazione di impatto ambientale;

f) che la Regione Veneto ha espresso sul progetto il proprio parere favorevole, attraverso il voto della propria Commissione tecnica regionale;

g) che il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha espresso anch'esso parere favorevole, pur se subordinato al rispetto di alcune prescrizioni;

h) che invece il Ministro dell'Ambiente, di concerto col Ministro per i Beni e le Attività Culturali, ha espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto.

Tutto ciò premesso, le parti ricorrenti deducono i seguenti motivi a sostegno dei ricorsi, rispettivamente proposti contro quest'ultimo provvedimento:

A) ricorso n. 579/99 della Regione Veneto:

<http://www.salve.it/it/sezioni/termose/allegati/sentenza1350.html>

09/11/2004

Sentenza I ar

1. eccesso di potere per contraddittorietà con l'istruttoria, nonché sotto vari altri profili, nel rilievo che i problemi di compatibilità ambientale del progetto furono considerati anche dalla Commissione tecnica regionale e dal collegio di esperti internazionali: in particolare sarebbero infondati ed erronei i rilievi sul maggior numero di chiusure delle barriere mobili ed apodittici e generici gli argomenti addotti sugli effetti ambientali delle barriere mobili e sulla valutazione degli altri interventi "diffusi" a difesa dell'acqua alta. Si rileva inoltre un evidente contrasto col parere del Ministero per i Beni e le Attività Culturali che si è espresso favorevolmente e, ciò non ostante, il decreto impugnato, sottoscritto anche dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali, è stato negativo.
2. eccesso di potere sotto vari profili, nel rilievo che il provvedimento tace sul prioritario obiettivo della salvaguardia di Venezia e non si cura del rapporto tra costi e benefici;
3. violazione delle leggi 171/73, 798/84 e 139/92, violazione dell'art. 2 del D.P.C.M. 27.9.1997 ed eccesso di potere per la mancata considerazione del parere della Commissione tecnica regionale e del Collegio di esperti internazionali. Si osserva che le chiusure mobili sono previste dalla legge. Il provvedimento impugnato suggerisce invece l'idea che si possano evitare mediante vari interventi sulla morfologia lagunare e comunque che vadano affrontati unitariamente. Le norme di legge invece mantengono distinti tali interventi. Il provvedimento impugnato è stato emanato tardivamente.

B) ricorso n. 794/99 dell'ASCOM:

1. violazione della normativa sulla valutazione di impatto ambientale. Richiamata la sentenza della Corte Costituzionale 210/87, la ricorrente contesta che sia stata considerata la lesione del "bene ambiente", che non emergerebbe dal provvedimento impugnato, mentre dall'istruttoria sarebbe emerso che la realizzazione dell'opera eviterebbe una tale lesione;
2. violazione dell'art. 3 della l. 139/92, in quanto tale norma condiziona lo sviluppo del progetto e la realizzazione delle opere di regolazione delle maree soltanto alla mancata attivazione degli altri interventi, ma tale verifica spetta al Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84. Le prescrizioni introdotte con l'atto impugnato non rientrano nella valutazione di impatto ambientale ma sovvertono il programma di interventi stabiliti per legge;
3. eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e difetto di motivazione, in quanto il concertante Ministro per i Beni e le Attività Culturali si è immotivatamente discostato dall'istruttoria compiuta dai propri uffici, espressa nel parere favorevole del 10.12.1998;
4. eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità, in quanto il rilievo circa l'innalzamento della pavimentazione nelle "insulae" a 120 cm contrasta con la determinazione della Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici di Venezia che lo limita a 100 cm e comunque non può condizionare la realizzazione dell'opera di regolazione delle maree, che è complementare e non subordinata. Lo stesso vale per le prescrizioni che subordinano il riesame alla verifica degli scenari futuri ed all'avanzamento del progetto di disinquinamento della laguna;
5. eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità; violazione dell'art. 3 l. 139/92 e dell'art. 3 l. 171/73, nel rilievo che il parere della commissione per le valutazioni di impatto ambientale è illogico e contraddittorio circa l'ipotesi alternativa di modificare le bocche di porto, che penalizzerebbe il traffico portuale e ridurrebbe lo scambio idraulico mare - laguna;
6. violazione della normativa sulla salvaguardia di Venezia ed eccesso di potere per contraddittorietà nel rilievo che il provvedimento tace sul prioritario obiettivo della salvaguardia di Venezia e dimostra così un'evidente deviazione del pubblico interesse;
7. eccesso di potere sotto vari profili per la contraddittorietà, genericità e apoditticità delle valutazioni del Ministero dell'Ambiente rispetto agli studi approfonditi ed analitici compiuti a sostegno del progetto;
8. violazione dell'art. 2 del D.P.C.M. 27.9.1997 in relazione all'art. 6, l. 349/86: il provvedimento impugnato è stato emanato tardivamente, in carenza di potere.

C) ricorso n. 1028/99 delle società titolari di valli da pesca:

1. incompetenza, violazione del d. lgs. 29/93 e della circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri 4.3.1993 n. 6, in quanto la competenza spettava al dirigente, non essendo un atto di indirizzo politico amministrativo;
2. violazione delle leggi 171/73, 798/84 e 139/92; dell'art. 6 l. 349/86 e del D.P.C.M. 27.12.1988; eccesso di potere sotto vari profili, nel rilievo che l'apertura delle valli da pesca non è un intervento obbligatorio né tantomeno preventivo, nell'ambito degli altri interventi diffusi di salvaguardia, rispetto alle opere di regolazione delle maree;
3. eccesso di potere sotto vari profili, violazione delle leggi 171/73, 798/84 e

<http://www.salve.it/it/sezioni/itermose/allegati/sentenza1350.html>

09/11/2004

SentenzaTar

- 139/92, in quanto l'apertura delle valli da pesca non è utile né opportuna, ma inefficace come dimostrano gli studi finora compiuti, ragion per cui il parere della commissione per le valutazioni di impatto ambientale è sul punto illogico e contraddittorio;
4. eccesso di potere per contrasto col parere del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, sotto vari altri profili e violazione dell'art. 6 l. 349/85, nel rilievo che il concerto tra i due Ministri, dell'ambiente e per i beni e le attività culturali, si è realizzato contraddittoriamente.

L'Amministrazione statale intimata, costituita in tutti i tre giudizi, ha pregiudizialmente excepto che i ricorsi sono inammissibili perché diretti contro un atto infraprocedimentale, che è stato assorbito dalla successiva deliberazione del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84 in data 8.3.1999. Questa deliberazione avrebbe recepito il giudizio negativo di compatibilità ambientale e sarebbe effettivamente lesiva ma non è stata impugnata tempestivamente.

Nel merito, l'Amministrazione resistente ha controdedotto diffusamente concludendo per la reiezione dei ricorsi.

DIRITTO

1. I tre ricorsi in epigrafe vanno previamente riuniti, attesa la loro evidente connessione, soggettiva ed oggettiva.

2. La Regione Veneto, l'ASCOM -Associazione commercianti ed esercenti di Venezia e le società titolari di valli da pesca nella laguna di Venezia hanno impugnato, deducendo censure in parte comuni, il decreto 24 dicembre 1998 del Ministro dell'Ambiente, emanato di concerto col Ministro per i Beni e le Attività Culturali, con cui è stato espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto della laguna di Venezia, presentato dal Magistrato alle acque di Venezia. Il progetto prevede la realizzazione di sbarramenti (paratoie) mobili, incernierati sui fondali delle tre bocche di porto, in grado di attuare la chiusura temporanea delle bocche medesime ogni qual volta si creino condizioni critiche di alta marea (oltre 1 metro sul livello del mare).

Le ricorrenti sono indubbiamente titolari di posizioni giuridiche differenziate nell'ordinamento che le legittimano istituzionalmente (per quanto riguarda la Regione Veneto) o per radicamento degli interessi sul territorio veneziano (per quanto riguarda l'ASCOM e le società titolari di valli da pesca), ed opposti al decreto interministeriale in epigrafe.

3. Pregiudizialmente, va esaminata l'eccezione di inammissibilità dei tre ricorsi sollevata dalla difesa dei resistenti Ministeri dell'Ambiente e per i Beni e le Attività culturali, nel rilievo che l'atto infraprocedimentale impugnato non sarebbe ex se lesivo. Tale sarebbe invece la successiva deliberazione del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, in data 8.3.1999, che ha recepito il giudizio negativo di compatibilità ambientale ma non è stata impugnata.

4. Per decidere sulla fondatezza dell'eccezione è necessario, prima, definire esattamente la natura e gli effetti dell'atto impugnato, nell'ambito del complesso procedimento in cui si inserisce.

Come si è ricordato nell'esposizione in fatto, la legislazione speciale per Venezia, in particolare le leggi 121/73, 798/84 e 139/92, dopo la drammatica inondazione del 1966, hanno previsto la realizzazione di numerosi interventi finalizzati al preminente obiettivo della salvaguardia di Venezia: tra questi interventi, affidati al Ministero dei lavori pubblici, vi sono le opere di regolazione delle maree e di difesa degli insediamenti dalle "acque alte".

L'opera di cui si discute non è fra quelle soggette per legge alla valutazione di impatto ambientale, secondo l'ordinamento italiano e secondo la direttiva comunitaria 85/337/ Cee del 27 giugno 1985, che costituisce la base normativa sulla valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Tuttavia, l'iniziativa in tal senso è stata assunta dal Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo, di cui all'art. 4 della legge 798/84, su richiesta del rappresentante del Comune di Venezia, con deliberazione 4.7.1995 e definita con D.P.C.M. 1.2.1996 e 27.9.1997.

Sentenza I ar

È opportuno ricordare, a questo punto, che il Comitato è l'organo proponente nel procedimento all'esame, istituito dall'art. 4 della l. 798/84 e formato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, dal Ministro dei Lavori Pubblici, che può essere delegato a presiederlo, dal Ministro per i Beni Culturali ed Ambientali, dal Ministro della Marina Mercantile, dal Ministro per l'Ecologia, dal Ministro per il Coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, dal presidente della Giunta regionale del Veneto, dai sindaci dei Comuni di Venezia e Chioggia, o loro delegati; nonché da due rappresentanti dei restanti comuni di cui all'articolo 2, ultimo comma, della legge 16 aprile 1973, n. 171, designati dai sindaci con voto limitato. Al Comitato è demandato l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo per l'attuazione degli interventi previsti dalla legge 798/84.

Dunque, nella presente fattispecie i passaggi procedurali sono stati i seguenti:

- a) il Consorzio Venezia Nuova, concessionario del Ministero dei Lavori Pubblici, ha predisposto il progetto di massima delle opere di regolazione delle maree, consistenti nella realizzazione di paratie mobili da collocare alle bocche di porto della laguna di Venezia;
- b) tale progetto, inserito nel piano generale degli interventi per la salvaguardia di Venezia, approvati nel 1991 dal Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, è stato approvato nel 1994 dal Consiglio superiore dei lavori pubblici;
- c) il Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84 ha deciso, con deliberazione 4.7.1995, su istanza del Comune di Venezia, di sottoporre il progetto medesimo alla valutazione di impatto ambientale, prevedendo altresì la costituzione di un collegio di esperti internazionali che avrebbe dovuto offrire un apporto tecnico qualificato all'amministrazione statale, nella stessa procedura di valutazione di impatto ambientale: tali decisioni hanno trovato svolgimento nel D.P.C.M. 1.2.1996 e 27.9.1997;
- d) il citato D.P.C.M. 27.9.1997, nel modificare la composizione del collegio di esperti internazionali, ha fissato il termine di conclusione dei lavori del collegio stesso, per la successiva trasmissione alla commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale, prevedendo altresì che "il Ministro dell'Ambiente comunicherà al Comitato di cui all'art. 4 della legge n. 798/84, il provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Il Comitato di cui all'art. 4 della legge n. 798/84 esprimerà, sulla base delle conclusioni del Collegio degli esperti e del provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, il proprio parere non vincolante sulle compatibilità ambientali delle opere di regolazione delle maree da realizzare alle tre bocche di porto della laguna di Venezia".
- e) la Regione Veneto ha espresso sul progetto parere favorevole, mediante il voto della propria Commissione tecnica regionale;
- f) anche il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha espresso parere favorevole, pur subordinato al rispetto di alcune prescrizioni tecniche;
- g) il Ministro dell'Ambiente, di concerto col Ministro per i Beni e le Attività Culturali, ha espresso l'impugnato giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto, con la fissazione di una serie di condizioni (riconducibili ai motivi del giudizio negativo) cui è subordinata la possibilità di un riesame del progetto;
- h) infine, il Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84 ha espresso il proprio "parere non vincolante" adottato con la deliberazione di data 8.3.1999 (prodotta nell'odierna udienza di discussione). Questa deliberazione, in sostanza, recepisce il contenuto del decreto interministeriale impugnato: ribadisce la complementarità degli interventi, sollecita gli organi competenti a realizzare gli interventi di disinquinamento e di recupero morfologico, invita il Magistrato alle Acque di Venezia a rivedere il piano generale degli interventi secondo obiettivi di riequilibrio della morfologia lagunare ed a rivedere conseguentemente il progetto di chiusura con paratie mobili delle bocche di porto, invita il Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica a fornire il proprio apporto, invita il Magistrato alle Acque ed il Comune di Venezia a verificare la possibilità di innalzamento fino a 120 cm del livello delle "insulare" (rialzamento della marginatura dei singoli isolotti), raccomanda la rapida istituzione di un "ufficio di piano". A consuntivo di tali attività il Comitato si riserva di riesaminare il progetto ed esprimere un parere ai fini dell'avvio della progettazione esecutiva.

Sentenza 1 ar

Dunque, il Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84 si è uniformato al giudizio negativo di compatibilità ambientale.

Circa gli effetti tipici di quest'ultimo, va rammentato che il procedimento di valutazione dell'impatto ambientale è regolato dai commi 3, 4 e 5 dell'art. 6 della l. 8.7.1986 n. 349, che recano la seguente disciplina:

"I progetti delle opere di cui al precedente comma 2 sono comunicati, prima della loro approvazione, al Ministro dell'Ambiente, al Ministro per i Beni Culturali e Ambientali e alla regione territorialmente interessata, al fini della valutazione dell'impatto sull'ambiente. La comunicazione contiene l'indicazione della localizzazione dell'intervento, la specificazione dei rifiuti liquidi e solidi, delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera e delle emissioni sonore prodotte dall'opera, la descrizione dei dispositivi di eliminazione o recupero dei danni all'ambiente ed i piani di prevenzione dei danni all'ambiente e di monitoraggio ambientale.

L'annuncio dell'avvenuta comunicazione deve essere pubblicato, a cura del committente, sul quotidiano più diffuso nella regione territorialmente interessata, non che su un quotidiano a diffusione nazionale.

Il Ministro dell'Ambiente, sentita la regione interessata, di concerto con il Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, si pronuncia sulla compatibilità ambientale nei successivi novanta giorni, decorsi i quali la procedura di approvazione del progetto riprende il suo corso, salvo proroga deliberata dal Consiglio dei Ministri in casi di particolare rilevanza. Per le opere incidenti su aree sottoposte a vincolo di tutela culturale o paesaggistica il Ministro dell'Ambiente provvede di concerto con il Ministro per i Beni Culturali e Ambientali.

Ove il Ministro competente alla realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla valutazione del Ministero dell'Ambiente, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri".

Ciò premesso, il Collegio osserva che il procedimento, appena riassunto, di esame e sviluppo del progetto di massima per la realizzazione degli sbarramenti mobili presenta evidenti aspetti di complessità ed anomalia. Soprattutto, appare anomala la previsione di un "parere non vincolante" del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, che dovrebbe essere protagonista del procedimento, dopo il giudizio sulla compatibilità ambientale.

Tuttavia, nel segmento che qui interessa, cioè nella valutazione di compatibilità ambientale, il procedimento seguito non presenta alcuna deviazione rispetto all'ordinario paradigma legislativo del richiamato art. 6 l. 349/86. Nonostante la valutazione di impatto ambientale non fosse obbligatoria per legge, ma richiesta facoltativamente, essa tuttavia è stata svolta secondo la procedura e con gli effetti indicati dal citato art. 6 l. 349/86.

D'altra parte, l'art. 14 quater della legge 241/90, come modificato dall'art. 17 l. 15 maggio 1997 n. 127, ha previsto che "... su proposta del Ministro competente, del Ministro dell'Ambiente o del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, la valutazione di impatto ambientale può essere estesa, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei Ministri, anche ad opere non appartenenti alle categorie individuate ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Per l'opera sottoposta a valutazione di impatto ambientale, il provvedimento finale, adottato a conclusione del relativo procedimento, è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta valutazione di impatto ambientale, nella Gazzetta Ufficiale e su un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati."

5. In conclusione, decidendo ora sull'eccezione di inammissibilità dei ricorsi, è evidente che il giudizio negativo di compatibilità ambientale ha prodotto, anche nel caso all'esame, gli effetti giuridici tipici secondo l'art. 6 l. 349/86, derivanti dall'alternativa per cui "ove il Ministro competente alla realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla valutazione del Ministero dell'Ambiente, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri".

Questi effetti si traducono in un'immediata lesività: l'impugnato decreto interministeriale, pur avendo natura infraprocedimentale, ha arrestato il procedimento di attuazione del progetto di chiusure mobili, proposto dall'Amministrazione dei lavori pubblici. Ha cioè impedito che quel progetto di massima avesse ulteriore corso, con la lesione delle

UNIVERSITÀ DI TORINO

situazioni giuridiche soggettive, connesse all'adozione del provvedimento finale. Diverso sarebbe stato l'effetto sul procedimento, nell'ipotesi che si fosse trattato di un parere facoltativo (richiesto, per esempio, ad un organo straordinario come il collegio di esperti internazionali) nel qual caso, motivatamente, l'autorità procedente avrebbe anche potuto dissentire.

Ma non è questo l'effetto sul procedimento del giudizio negativo di compatibilità ambientale ex art.6 l. 349/85, pur richiesto facoltativamente. E' infatti precluso il successivo favorevole corso del procedimento, salvo che la questione sia rimessa al Consiglio dei Ministri (nell'ipotesi che il Ministro dei Lavori Pubblici, competente alla realizzazione dell'opera, non ritenga di uniformarsi alla valutazione negativa del Ministero dell'Ambiente, secondo quanto previsto dal citato art.6 l. 349/86). Ma, allo stato, gli interessati dovrebbero attendere una determinazione, eventuale, di ripresa del procedimento, da parte del Consiglio dei Ministri, che potrebbe anche mancare, se non venisse mai investito della questione. Ed in tale ipotesi, in cui il Ministro dei Lavori Pubblici, competente alla realizzazione dell'opera, ritenesse di uniformarsi alla valutazione negativa del Ministero dell'Ambiente, non vi sarebbe alcun successivo atto da impugnare e si sarebbe ormai irrimediabilmente realizzata la lesione, derivante dal decreto interministeriale di giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto.

In ogni caso, il "parere non vincolante" del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, espresso (in la deliberazione in data 8.3.1999 non assorbe certamente, né supera, il contenuto e gli effetti lesivi del decreto interministeriale impugnato, contrariamente a quanto ritenuto dall'Avvocatura dello Stato. Ne definisce il procedimento. Questa deliberazione ha invece un contenuto meramente interlocutorio, certo non autonomamente lesivo, perché rifacendosi alle prescrizioni tecniche espresse nel decreto interministeriale, come condizioni per il riesame del progetto (riconducibili ai motivi del giudizio negativo di compatibilità ambientale), riapre una nuova sequenza procedimentale, di esito tuttora incerto, rivolta a verificare se sia possibile realizzare tali prescrizioni e modificare conseguentemente il progetto.

L'eccezione pregiudiziale di inammissibilità dei ricorsi va pertanto disattesa: il decreto interministeriale impugnato è lesivo nella misura in cui pregiudica ex se l'ulteriore corso del procedimento di realizzazione del progetto, senza che debba necessariamente intervenire un atto ulteriore di arresto del procedimento.

6. Passando all'esame dei ricorsi nel merito, vanno esaminate per prime le censure di carattere formale o procedimentale.

7. Tra queste, va esaminata per prima la censura di incompetenza, dedotta dalle società titolari di valli da pesca col primo mezzo di gravame. Le ricorrenti sostengono che la competenza ad emanare il decreto impugnato spettava al dirigente, non al Ministro.

La norma fondamentale sulle attribuzioni dirigenziali è contenuta nell'art. 3 del d. lgs. 29/93, che è intitolato "indirizzo politico amministrativo; funzioni e responsabilità". Tale norma è ispirata al principio della separazione tra indirizzo politico ed azione amministrativa, ed è concepita nei seguenti termini: a) gli organi di governo fissano gli obiettivi ed i programmi e verificano i risultati della gestione amministrativa; b) ai dirigenti spetta la gestione complessiva dell'attività amministrativa, il che si traduce nel potere di emanare atti che impegnano l'Amministrazione all'esterno nonché nei poteri autonomi di spesa e di organizzazione delle risorse, umane e strumentali; i dirigenti sono responsabili dei risultati della gestione.

Questa regola sulla separazione delle attribuzioni è una norma fondamentale di organizzazione dei poteri pubblici e costituisce perciò lo svolgimento del principio costituzionale dettato dall'art. 97 della Costituzione: essa è stata ribadita e confermata dall'art. 45, co. 1, del d. lgs. 80/96, in forza della quale "a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, le disposizioni previgenti che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione ...si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti".

Il caso all'esame, tuttavia, non è riconducibile ad un'attività semplicemente gestionale, ma rientra nell'ambito dell'indirizzo politico-amministrativo:

a) perché l'esercizio di poteri che danno luogo a pronunce di concerto tra due ministri appartiene all'indirizzo politico-amministrativo: si tratta infatti di pronunce che, mediando interessi pubblici diversi ed incidendo reciprocamente sui poteri dell'altro Ministro, eccedono la semplice attività gestionale e sono invece espressione di valutazioni anche politiche, proprie dei poteri governativi;

<http://www.salve.it/it/sezioni/termoste/allegati/sentenza1350.html>

09/11/2004

Sentenza Tar

b) perché, nella fattispecie, l'esercizio di poteri eccedenti la semplice gestione emerge a fortiori, in quanto il giudizio di compatibilità ambientale è stato eccezionalmente inserito in una sequenza procedimentale che è coordinata dal Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art 4 della l. 798/84. Questo è un organo collegiale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri che, secondo l'art. 95 Cost. "mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo promuovendo e coordinando l'attività dei ministri", con una composizione di altissimo rilievo politico, cui sono demandate scelte strategiche di straordinaria importanza, a garanzia dell'effettività della dichiarazione (recata dall'art. 1 l. 171/73) che la salvaguardia di Venezia e della sua laguna è "problema di preminente interesse nazionale". Invero, secondo tale disposizione "la Repubblica garantisce la salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico ed artistico della città di Venezia e della sua laguna, ne tutela l'equilibrio idraulico, ne preserva l'ambiente dall'inquinamento atmosferico e delle acque e ne assicura la vitalità socioeconomica nel quadro dello sviluppo generale e dell'assetto territoriale della Regione".

È perciò naturale e legittimo che tale giudizio sottenda valutazioni eccedenti l'ordinaria gestione e sia stato sottoscritto dai ministri competenti.

La censura di incompetenza va perciò disattesa.

B. Nell'ordine logico, va poi esaminata la censura, svolta dalla Regione Veneto e dall'ASCOM (rispettivamente col terzo motivo del ricorso n. 579/98 e con l'ottavo motivo del ricorso n. 794/98) di tardività nell'emanazione del decreto.

Sul punto, però, va seguito il noto criterio secondo cui la scadenza di un termine, se esso non è qualificato perentorio dalla norma che lo prevede, non produce la perdita o la consumazione del potere in capo all'organo competente a pronunciarsi. Ora, il termine di 90 giorni prescritto dall'art. 6, co. 4, l. 8 luglio 1985 n. 349 per la pronuncia del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali sulla compatibilità ambientale delle opere pubbliche non ha natura perentoria (cfr. sullo stesso tema: T.A.R. Lazio) sez. I, 4 dicembre 1997 n. 2041).

Ne consegue che tale pronuncia può intervenire anche dopo il decorso dei suddetti 90 giorni, a maggior ragione se il procedimento di approvazione del progetto, sospeso in attesa della pronuncia ministeriale, non sia stato ripreso.

La censura di carenza di potere per tardività nell'emanazione del decreto va perciò anch'essa disattesa.

9. Ancora nell'ordine logico, va adesso esaminata la censura di violazione del procedimento di concerto, dedotta col primo motivo del ricorso n. 579/99, col terzo motivo del ricorso n. 794/99 e col quarto motivo del ricorso n. 1028/99, nel rilievo che il concerto tra i due Ministri, dell'Ambiente e per i Beni e le Attività Culturali, si è realizzato contraddittoriamente. Infatti, sostengono le ricorrenti, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali si è immotivatamente discostato dall'istruttoria compiuta dai propri uffici, espressa nel parere favorevole del 10.12.1998, sottoscrivendo pedissequamente il giudizio negativo del Ministro dell'Ambiente.

Questa censura è fondata.

Occorre premettere, al riguardo, che il concerto costituisce una formula procedimentale di valutazione e comparazione di distinti interessi pubblici, destinati a sintetizzarsi e fondersi nel provvedimento finale. La volontà di uno degli organi competenti può esprimersi anche mediante l'adesione alle emergenze istruttorie provenienti dall'attività preparatoria dell'altro organo, senza che ciò determini un vizio (di carenza istruttoria) del consenso così espresso o il venir meno dell'autonomia della determinazione valutativa (cfr., sul punto, la sentenza di questo T.a.F., II sez., 12.8.1998 n. 1414).

Diverso, però, è il caso che l'istruttoria di uno dei Ministri concertanti dia un certo esito (favorevole, nella specie) mentre la decisione del Ministro si discosti da quell'istruttoria per sposare invece la decisione, di segno opposto (negativa, nella specie) dell'altro Ministro. Una determinazione di questo tipo, di adesione alle emergenze istruttorie dell'altro Ministero, è certamente ammissibile (ed in ciò può riconoscersi l'espressione più evidente del potere di indirizzo politico-amministrativo che, come si è detto sopra, connota i decreti interministeriali) ma non senza una motivazione al riguardo.

Nel caso in esame, invece, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali ha aderito passivamente alla decisione del Ministro dell'Ambiente, senza dar conto alcuno dei

Sentenza Tar

divergenti esiti istruttori del proprio Ministero.

Da ciò la sussistenza del vizio di contraddittorietà e di difetto di motivazione.

10. Passando ora all'esame delle censure di carattere sostanziale, occorre premettere che, in tema di valutazione dell'impatto ambientale, il potere dell'amministrazione è caratterizzato da discrezionalità tecnica, più che da discrezionalità amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19 ottobre 1995 n. 1169). Perciò, la valutazione espressa attiene ad una sfera di poteri infungibili, che non può essere sottoposta al sindacato del giudice amministrativo, se non nel caso in cui emergano deviazioni dal dettato legislativo o nella misura in cui la relativa motivazione evidenzii macroscopiche illogicità ed incongruenze manifeste (cfr. T.A.R. Veneto sez. I, 7 agosto 1997, n. 291; Cons. Stato, sez. VI, 24 agosto 1992 n. 615; id., sez. IV, 27 settembre 1996 n. 1058; id., sez. IV, 27 settembre 1996 n. 1062; id., sez. VI, 2 giugno 1993 n. 407; id., sez. VI, 24 agosto 1992 n. 615).

Questi, dunque, sono i limiti entro i quali può essere utile svolto l'esame delle censure di violazione di legge e di eccesso di potere, dedotte sotto diversi (ma spesso concordanti) profili dalle parti ricorrenti, sullo sviluppo dell'iter motivazionale che sorregge il decreto impugnato.

Ora, i motivi del giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto, espressi nell'impugnato decreto interministeriale, sono riassumibili nei termini seguenti:

- 1) il progetto non è conforme ai criteri definiti dalla legislazione per Venezia, né ad alcuni rilievi contenuti nel voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici 209/92, perché considera ininfluenti le altre azioni previste ("insulæ", disinquinamento, scavo canali, consolidamento edifici, portualità), non è successivo ad un verificato ed adeguato stato di avanzamento di tali interventi e non segue i criteri della gradualità, sperimentabilità e reversibilità;
- 2) la visione integrata rispetto agli altri interventi diffusi (rialzo delle "insulæ", riequilibrio morfologico, qualità delle acque, caratteristiche geometriche e di scabrezza delle bocche di porto, traffico navale, in particolare petrolifero) incide invece sul contenuto del progetto;
- 3) la previsione progettuale del numero di chiusure delle bocche di porto occorrenti (7 volte all'anno, in media, quando la marea supera il livello di un metro) non è affidabile, sia perché occorre valutare gli impatti sui picchi e non sulle medie, sia perché il numero di chiusure dipende anche dalle previsioni (non sempre affidabili) che attivano la procedura di chiusura, che scattano quando il livello raggiunge 80 cm;
- 4) non è stato valutato lo stato di inquinamento e di degrado della laguna e del relativo sistema, su cui si innesta l'opera prevista che provoca una riduzione del ricambio d'acqua mare-laguna;
- 5) non sono stati sufficientemente approfonditi i rischi di eventi mareali estremi, né gli scenari possibili di innalzamento del livello del mare, conseguente all'effetto serra né l'influenza dei venti sulle maree;
- 6) gli impatti ambientali nella fase della costruzione (della durata prevista di otto anni) saranno assai rilevanti;
- 7) la realizzazione del progetto provocherà impatti diretti (creazione di un'isola artificiale nella bocca di porto del Lido) e la consumazione o la perdita di territori di grande valore ambientale (litorali di Ca' Roman, veïma del Bacan) nonché un aumentato rischio di crisi anossiche;
- 8) l'ecosistema laguna-città-territorio è fragile e scarsamente resiliente; necessita perciò di un consolidamento ecologico mentre il rapporto del collegio di esperti internazionali non approfondisce adeguatamente i vincoli normativi e gli impatti ambientali.

A conclusione del giudizio negativo, il decreto interministeriale elenca una serie di condizioni per il riesame del progetto, che sono riconducibili agli anzidetti motivi del giudizio negativo di compatibilità ambientale. Esse impongono, in particolare, la revisione del piano generale degli interventi e l'avanzamento di un progetto integrato degli interventi "diffusi" e del progetto di disinquinamento delle acque in laguna, il rialzo delle pavimentazioni delle "insulæ" fino a 120 cm, il raggiungimento di affidabilità dei modelli di previsione delle maree, la preventiva realizzazione di interventi di riequilibrio.

Sentenza I ar

morfologico della laguna e delle bocche di porto, nonché la verifica degli scenari di eventi mareali estremi e dell'eustatismo provocato dai cambiamenti climatici.

11. Ebbene, a tal proposito, come giustamente dedotto nei ricorsi, i rilievi critici di fondo che sorreggono l'intera impalcatura del giudizio negativo sembrano estranei all'ambito del potere esercitato se si considera che "il giudizio di compatibilità ambientale è reso, tenuto conto degli studi effettuati dal committente, previa valutazione degli effetti dell'opera sul sistema ambientale con riferimento a componenti, fattori, relazioni tra essi esistenti, stato di qualità dell'area interessata art. 1, co. 2, D.P.C.M. 27.12.1988 recante "Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, 1.8 luglio 1986 n. 349") e che la relativa istruttoria deve tener conto "degli studi effettuati dal proponente e previa valutazione degli effetti, anche indotti, dell'opera sul sistema ambientale, raffrontando la situazione esistente al momento della comunicazione con la previsione di quella successiva" (art. 6, co. 2, D.P.C.M. 27.12.1988).

12. Ora, sembra esorbitare da questa funzione il rilievo critico secondo cui il progetto non sarebbe conforme ai criteri definiti dalla legislazione per Venezia, perché considera influenti le altre azioni previste e non è subordinato ad un adeguato stato di avanzamento degli altri interventi "diffusi".

Questa critica (com'è stato dedotto col terzo motivo del ricorso 579/99) è addirittura rivolta, ed in ciò si concreta un'evidente illegittimità, contro la scelta legislativa delle realizzazioni delle opere di regolazione delle maree. Si tratta delle seguenti disposizioni:

1. art. 7, co. 1, l. 171/73: "Sono di competenza dello Stato le seguenti opere: a) regolazione dei livelli marini in laguna, finalizzata a porre gli insediamenti urbani al riparo dalle acque alte; ..."
2. art. 3, co. 1, l. 796/84: "La somma di cui alla lettera a) dell'articolo 2, destinata ad interventi di competenza dello Stato, è così utilizzata: a) lire 238 miliardi, di cui lire 86 miliardi nell'esercizio 1984, lire 63 miliardi nell'esercizio 1985 e lire 89 miliardi nell'esercizio 1986, per studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e all'eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, alla difesa, con interventi localizzati, delle "insulæ" dei centri storici e a porre al riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle "acque alte" eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, nel rispetto delle caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità e gradualità contenute nel voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 201 del 1982; ..."
3. art. 3, l. 139/92: "Gli interventi di competenza del Ministero dei lavori pubblici di cui all'articolo 2, comma 1, sono eseguiti secondo il piano generale degli interventi approvato dal Comitato di cui all'articolo 4 della legge 29 novembre 1984, n. 796, nell'adunanza del 19 giugno 1991.

Nell'ambito del piano di cui al comma 1, i fondi disponibili sono impiegati per interventi relativi a:

- a) opere di regolazione delle maree;
- b) adeguamento e rinforzo dei moli foranei alle tre bocche lagunari;
- c) difesa dalle acque alte degli abitati insulari;
- d) ripristino della morfologia lagunare;
- e) arresto del processo di degrado della laguna;
- f) difesa dei litorali;
- g) sostituzione del traffico petrolifero in laguna;
- h) apertura delle valli da pesca all'espansione delle maree.

... L'utilizzo dei fondi di cui alla lettera a) del comma 2 è subordinato alla verifica, da

Sentenza Tar

Pagina 11 di 14

parte del Comitato di cui all'articolo 4 della citata legge n. 798 del 1984, di un adeguato avanzamento degli interventi di cui alle lettere b), c), d), e), f), g) e h) del medesimo comma 2, nonché all'acquisizione del parere della regione Veneto e dei comuni di Venezia e Chioggia sul relativo progetto"

13. Non spettava, poi, secondo quest'ultima disposizione (e come dedotte col secondo motivo del ricorso n. 794/99), al Ministero dell'Ambiente, ma al Comitato di cui all'articolo 4 della legge n. 798 del 1984, la verifica dell'adeguato avanzamento degli interventi diffusi, per dare attuazione alle opere di regolazione delle maree, che peraltro sono ancora allo stadio di progetto di massima.

Sembra infatti evidente che una cosa è ideare la sola progettazione di massima delle opere di sbarramento mobili alle bocche di porto, altra cosa è procedere alla realizzazione integrata di quest'opera e degli altri interventi "diffusi". L'autorità competente ad esprimere il giudizio di compatibilità ambientale doveva limitarsi alla valutazione di questo progetto (previsto dalla legge e quindi irrinunciabile) senza farsi condizionare dal convincimento che l'opera non potesse essere realizzata senza gli altri interventi "diffusi" o potesse anche divenire superflua e dannosa dopo tali interventi.

14. Sempre con riferimento ai c.d. interventi "diffusi", va poi rilevato che il provvedimento impugnato esorbita dai limiti del giudizio di compatibilità ambientale, laddove rivaluta la loro incidenza sulla salvaguardia di Venezia e della sua laguna dalle acque alte.

Gli studi precedenti avevano, infatti, considerato marginali e/o concorrenti gli effetti di riduzione dei livelli di marea indotti da tali interventi "diffusi" mentre il decreto interministeriale impugnato ed il presupposto parere della Commissione per le valutazioni di impatto ambientale attribuiscono a tali interventi un'importanza ed una rilevanza sproporzionata, e con riferimento alle già evidenziate scelte legislative (che hanno previsto l'esecuzione congiunta e non alternativa degli sbarramenti mobili e degli altri interventi "diffusi"), e in relazione alle risultanze tecnico-scientifiche dell'annosa istruttoria svolta in sedi particolarmente qualificate.

Sotto gli anzidetti profili, pure censurati dalle parti ricorrenti, emerge quindi una carenza di presupposto, sia normativo, sia tecnico scientifico.

15. Un altro rilievo critico, centrale nell'argomentazione tecnica del decreto interministeriale impugnato, è quello afferente all'inaffidabilità del previsto numero di chiusure delle bocche di porto. Esso sembra presupporre un insufficiente quadro di riferimento progettuale, su cui non vi è stata una coerente e persuasiva valutazione, senza contare che quei dubbi avrebbero tutt'al più imposto un'integrazione istruttoria (ex art. 6, co. 4, del citato D.P.C.M. 27.12.1988) prima del giudizio definitivo sul punto, in particolare mediante l'avvalimento del collegio di esperti internazionali, appositamente nominato a tal fine. Invece, la previsione è ritenuta "non sufficientemente fondata" e tale giudizio produce un'evidente ricaduta negativa sul resto delle considerazioni tecniche legate al tema del ricambio idrico mare-laguna, e dell'esercizio della portualità, del rischio di crisi anossiche e dell'inquinamento della laguna.

Gli anzi detti vizi di "straripamento" dalla funzione che doveva essere esercitata risaltano ancor più, se si confrontano i rilievi critici con le prescrizioni finali, imposte al fine del riesame del progetto.

Queste accentuano la subordinazione delle opere di sbarramento mobile delle bocche di porto, ora alla realizzazione, ora alla progettazione avanzata degli altri interventi "diffusi" e addirittura ad interventi sulle stesse bocche di porto, ora all'acquisizione di ulteriori verifiche tecniche (nonostante il possibile apporto del collegio di esperti internazionali).

Invece, una tale subordinazione è del tutto essenziale nella legislazione speciale per Venezia.

16. Le considerazioni che precedono, dalle quali emerge la sussistenza dei vizi di difetto dei presupposti legislativi e tecnico-scientifici, l'insufficienza ed il travisamento delle risultanze istruttorie e la carenza di coerente e congruente motivazione, incidono in modo così rilevante sul provvedimento impugnato, tale da assorbire le ulteriori critiche sviluppate nei ricorsi in esame. Nel riesame del progetto da parte delle competenti autorità tali considerazioni dovranno essere tenute presenti ai fini di una rinnovata valutazione del bilancio costi-benefici ambientali.

17. Per le ragioni che precedono, i ricorsi vanno dunque accolti.

<http://www.salve.it/it/sezioni/itermose/allegati/se.sten.1350.html>

09/11/2004

SentenzaTar

Pagina 12 di 12

Concorrono però giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese dei giudizi riuniti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima sezione, definitivamente pronunciando sui ricorsi in promessa, li riunisce e li accoglie e, per l'effetto, annulla il decreto interministeriale indicato in epigrafe.

Compensa integralmente tra le parti le spese dei giudizi riuniti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 22 giugno 2000.



CAMERA DEI DEPUTATI N. 3812

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato NESI

Modifiche alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e altre disposizioni in materia di divieto di svolgere propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione

Presentata il 20 marzo 2003

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La lotta dello Stato contro le organizzazioni criminali che infestano tuttora una parte del territorio nazionale, assumendo denominazioni diverse (mafia, 'ndrangheta, camorra, sacra corona unita, eccetera) ha ottenuto notevoli successi per i quali il Paese deve essere grato alla magistratura e alle Forze dell'ordine (Arma dei carabinieri, Polizia di Stato, Corpo della guardia di finanza e polizia penitenziaria).

Le disposizioni legislative tendenti a colpire questi fenomeni sono state via via completate e perfezionate, anche recentemente, con la sistemazione istituzionale del regime di carcerazione che va sotto il nome di « articolo 41-bis ».

C'è però un aspetto della legislazione vigente che necessita di un ulteriore perfezionamento: è quello riguardante la disciplina della sorveglianza speciale.

Come è noto, su proposta del questore o del procuratore della Repubblica e con sentenza del tribunale competente, possono essere sottoposti alla misura della sorveglianza speciale di polizia coloro che, sulla base di elementi di fatto:

- 1) devono ritenersi abitualmente dediti a traffici delittuosi;
- 2) vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;
- 3) sono dediti alla commissione di reati o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica;
- 4) sono indiziati di appartenere ad associazione di tipo mafioso o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono

con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.

È altrettanto noto che le persone sottoposte al regime di sorveglianza speciale di polizia sono per legge private dell'elettorato attivo e passivo: esse cioè non possono votare e non possono essere elette.

Non c'è però alcuna disposizione di legge che vieti a tali persone di svolgere propaganda elettorale in favore di candidati o di simboli.

Esse quindi possono continuare ad esercitare la loro influenza sul terreno politico e - poiché si tratta di persone riconosciute socialmente pericolose - è evidente come dalla loro attività propagandistica possano risulterne favoriti interessi perversi con i candidati alle varie elezioni, legati ai medesimi.

La presente proposta di legge vuole quindi colpire uno dei nodi cruciali dei rapporti tra politica e malaffare, che in alcune regioni d'Italia infangano le istituzioni democratiche.

Infatti, essa colpisce non soltanto il delinquente sottoposto a sorveglianza speciale, ma anche il candidato che usa

deliberatamente la propaganda elettorale svolta dal delinquente.

In sintesi, se la proposta diventerà legge dello Stato, il delinquente non potrà procedere alla raccolta dei voti, e perderà in questo modo il suo potere contrattuale nei confronti del candidato. Questi, a sua volta, non sarà più in alcun modo condizionato e ricattato dal delinquente.

Per più efficacemente colpire l'accordo tra delinquente e candidato e impedire ogni possibile condizionamento delle istituzioni, attraverso le elezioni, è prevista la stessa sanzione per il sorvegliato speciale e il candidato (da due a cinque anni di reclusione).

Per entrambi sono facoltativi l'arresto in flagranza e l'emissione di ordinanza di custodia cautelare.

Inoltre, per il candidato riconosciuto colpevole, il giudice emetterà dichiarazione di ineleggibilità o di decadenza se eletto. La esecuzione del provvedimento è demandata al prefetto della provincia di residenza del candidato.

È prevista, infine, la pubblicazione della sentenza di condanna, passata in giudicato.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 5, terzo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, sono aggiunte le seguenti parole: «; alle persone sottoposte a misure di prevenzione, il tribunale impone il divieto di svolgere propaganda elettorale in favore o in pregiudizio di candidati o di simboli, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente».

ART. 2.

1. All'articolo 9, comma 2, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni, dopo le parole: «o il divieto di soggiorno» sono inserite le seguenti: «o il divieto di propaganda elettorale».

ART. 3.

1. Il candidato che ha chiesto o in qualsiasi modo sollecitato propaganda elettorale in suo favore a persona sottoposta a misura di prevenzione è punito con la pena della reclusione da due a cinque anni.

2. Con la sentenza di condanna, per il reato di cui al comma 1, il tribunale dichiara il candidato ineleggibile per un tempo non inferiore a cinque anni e non superiore a dieci anni, e, se eletto, lo dichiara decaduto.

3. Il tribunale ordina, in ogni caso, la pubblicazione della sentenza di condanna ai sensi dell'articolo 36, commi secondo, terzo e quarto, del codice penale, e la trasmissione della stessa sentenza, passata in giudicato, al prefetto della provincia del luogo di residenza del candidato, per l'esecuzione del provvedimento dichiarativo di ineleggibilità o di decadenza.



I detenuti al carcere duro

POSIZIONE GIURIDICA

Dati in %

	0	350	700	
Condannati				395
Internato				5
Non definitivi di cui:				359
in attesa di primo giudizio				36
Appellanti				52
Ricorrenti				36
Pos. giuridica mista con definitivo				199
Pos. giuridica mista senza definitivo				36
TOTALE				759

CONDANNATI ALLA PENA DELL'ERGASTOLO

Dati in %

	0	150	300	
Condannati				203
Appellanti				5
Pos. giuridica mista con definitivo				86
Pos. giuridica mista senza definitivo				10
TOTALE				304

LE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI

Dati in %

ORGANIZZAZIONE	NUMERO	ORGANIZZAZIONE	NUMERO
Cosa Nostra	203	Mafia altre siciliana	26
Camorra	266	Mafia stidda	2
'Ndrangheta	210	Mafia altra lucana	3
Sacra Corona Unita	19	Altre	3
Mafia altre pugliese	24	Terrorismo	3
		TOTALE	759

Fonte: Relazione sullo stato della giustizia

