deliberazione n. 2-2009-G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

I e II Collegio

nell'adunanza del 23 ottobre 2008

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'articolo 3, comma IV, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto l'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), con cui, ad integrazione dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli Organi elettivi (Parlamento – Consigli regionali), entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure conseguentemente adottate in esito ai controlli effettuati;

visto l'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), con cui viene stabilito che, ove l'amministrazione ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma

dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adotti, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti;

vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e le successive integrazioni e modificazioni;

vista la deliberazione della Sezione in adunanza plenaria n. 1/2007/G, con la quale sono stati approvati i programmi di controllo sulla gestione per l'esercizio 2007;

vista la relazione del consigliere istruttore concernente gli esiti dell'indagine condotta in merito allo *Stato di avanzamento del progetto di salvaguardia della laguna e della città di Venezia*;

vista l'ordinanza, in data 22 luglio 2008, del presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato e le note di segreteria n. 1862 del 23 luglio 2008, n. 2105 del 9 settembre 2008 e n. 2343 del 10 ottobre 2008, con le quali è stata convocata la Sezione del controllo in adunanza congiunta, per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione di cui all'art. 3, comma IV, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

viste le note n. 1861 del 23 luglio 2008, n. 2106 del 9 settembre 2008 e n. 2344 del 10 ottobre 2008 -con le quali il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione di deferimento e l'ordinanza di convocazione alla *Presidenza del Consiglio dei Ministri* -Segretariato

generale;

viste le note n. 1860 del 23 luglio 2008, n. 2104 del 9 settembre 2008 e n. 2342 del 10 ottobre 2008 -con le quali il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione di deferimento e l'ordinanza di convocazione a:

- *Magistrato alle acque di Venezia*;
- *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*:

Ufficio di Gabinetto;

Struttura tecnica di missione;

Servizio di controllo interno;

Ufficio centrale di bilancio;

- *Comitato interministeriale per la programmazione economica*;
- *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*:

Ufficio di Gabinetto;

Servizio di controllo interno;

Ufficio centrale di bilancio;

- *Ministero dello sviluppo economico*:

Ufficio di Gabinetto;

Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione;

Servizio di controllo interno;

Ufficio centrale di bilancio;

- *Ministero dell'economia e delle finanze*:

Ufficio di Gabinetto;

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

- *Regione Veneto*:

Gabinetto del presidente;

- *Provincia di Venezia*;
- *Comune di Venezia*;
- *Comune di Chioggia*;
- *Comune di Cavallino-Treporti*;
- *Consorzio Venezia Nuova*;

constatato che, in rappresentanza delle amministrazioni convocate, sono intervenuti in aula:

per il Magistrato alle acque di Venezia, l'ing. Patrizio Cuccioletta, presidente, e l'ing. Giampietro Mayerle, dirigente;

per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -Gabinetto, il dott. Luigi Fazzone, dirigente, e il dott. Francesco Guarente, funzionario;

per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la dott.ssa Zelinda Buccolini, dirigente, e il dott. Marcello Savino;

per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti –Struttura tecnica di missione, l'ing. Luigi De Minicis e l'avv. Daniele Sterrantino;

per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti –Ufficio centrale di bilancio, il dott. Elio Ruggiero, dirigente generale, e la dott.ssa Anna Maria Carfora, dirigente;

per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la dott.ssa Maria Claudia Capuano, dirigente;

per il Comitato interministeriale per la programmazione economica, il dott. Piero Volpicelli, dirigente generale, e l'ing. Alfredo Cammarano, funzionario;

per il Ministero dello sviluppo economico –Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione, il dott. Giuseppe Guerrini, dirigente;

per il Ministero dell'economia e delle finanze –Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il dott. Sergio Salustri, dirigente, e il dott. Nello Costato, funzionario;

per la Regione Veneto –Gabinetto del presidente, il dott. Giancarlo Galan, presidente, l'ing. Roberto Casarin, dirigente, e la signora Giorgia Pozza, assistente;

per il Comune di Venezia, il prof. Massimo Cacciari, sindaco;

per il Consorzio Venezia Nuova, l'ing. Giovanni Mazzacurati, presidente, l'ing. Maria Brotto, dirigente, e i signori Vincenzo Rivelli e Guido Rossi, assistenti tecnici;

udito il relatore, cons. Antonio Mezzera;

uditi i rappresentanti delle amministrazioni presenti che hanno chiesto di intervenire;

considerato che sono pervenute da parte delle amministrazioni le seguenti memorie:

per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -Direzione generale per la programmazione infrastrutture, prot. n. 4534/r.u. del 15 settembre 2008 e prot. n. 0024550 del 10 dicembre 2008;

per il Comune di Venezia, prot. n. 6858 del 6 ottobre 2008 e prot. n. 1442 del 23 ottobre 2008;

per il Magistrato alle acque di Venezia, prot. n. 575/gab dell'8 ottobre 2008;

per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del

mare -Direzione generale per la salvaguardia ambientale, prot. n. 28754 del 10 ottobre 2008 e prot. n. 30134 del 24 ottobre 2008;

per la Regione Veneto, prot. n. 529528 del 13 ottobre 2008;

per il Ministero dello sviluppo economico -Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, prot. n. 21084 del 13 ottobre 2008;

per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -Struttura tecnica di missione, prot. n. 17465 del 23 ottobre 2008;

ritenuto che la relazione e le ulteriori osservazioni del relatore debbano essere fatte proprie dalla Sezione, con le modifiche e le integrazioni proposte dallo stesso relatore e dalla Sezione deliberate, anche sulla base delle precisazioni fornite in sede di contraddittorio dai rappresentanti delle amministrazioni intervenuti all'adunanza stessa e delle memorie presentate, nonché dei suggerimenti dei componenti del Collegio;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente lo *Stato di avanzamento del progetto di salvaguardia della laguna e della città di Venezia*;

INVIA

ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma VI, della legge n. 20/1994, la relazione stessa, a cura della Segreteria della Sezione, ai *Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;* alla *Presidenza del Consiglio dei Ministri* -Segretariato generale; al *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti* -Gabinetto e Struttura tecnica di missione; al *Ministero dell'economia e delle finanze* -Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; al *Ministero dello sviluppo economico* -

Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione; al *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare* -Gabinetto; al *Magistrato alla acque di Venezia*; alla *Regione Veneto* -Gabinetto del presidente; alla *Provincia di Venezia*; al *Comune di Venezia*; al *Comune di Chioggia*; al *Comune di Cavallino-Treporti*; le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge n. 266/2005; comunicheranno, inoltre, alla Presidenza della Corte, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, un provvedimento motivato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 64, della legge n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

MANDA

ai sensi e per gli effetti dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214- la presente delibera al competente Collegio delle Sezioni riunite, affinché possa trarne deduzioni circa le modalità con le quali le amministrazioni interessate si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

IL PRESIDENTE

Tullio LAZZARO

IL RELATORE

Antonio MEZZERA

Depositata in Segreteria, il 20 febbraio 2009

Il Dirigente

(Dott.ssa Cesira CASALANGUIDA)

CORTE DEI CONTI

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

STATO DI AVANZAMENTO DEL PROGETTO DI SALVAGUARDIA DELLA LAGUNA E DELLA CITTA' DI VENEZIA

MAGISTRATO ISTRUTTORE: ANTONIO MEZZERA

SOMMARIO

sintesi ..... *pag. 3*

1. *Oggetto e scopo dell'indagine*..... *pag. 5*
2. *Le opere per la regolazione delle maree* ..... *pag. 7*
3. *La legislazione per la tutela e la salvaguardia della laguna e della città di Venezia e le sue criticità. Le prime fasi progettuali del* Sistema mo.s.e..... *pag. 12*
4. *Lo sviluppo progettuale del* mo.s.e..... *pag. 19*
5. *Le convenzioni succedutesi nel tempo* ..... *pag. 25*
6. *Controversie in materia di valutazione di impatto ambientale* (v.i.a.)..... *pag. 27*
7. *La lievitazione dei costi*..... *pag. 32*
8. *I finanziamenti*..... *pag. 39*
9. *Lo stato di avanzamento dei lavori.* ..... *pag. 44*
10. *I controlli dell'amministrazione* ..... *pag. 46*
11. *Conclusioni* ..... *pag. 48*
12. *Raccomandazioni* ..... *pag. 51*

note ..... *pag. 52*

allegato ..... *pag. 102*

Sintesi.

L'insieme delle leggi speciali volti alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna (nn. 171/1973, 798/1984 e 139/1992) hanno posto le basi per un articolato sistema di interventi, tutti ancora in fase di realizzazione. Fra questi, spicca per la sua rilevanza e complessità tecnica, economica ed ambientale il Progetto mo.s.e., *che ha raggiunto uno stato di avanzamento di poco inferiore alla metà*.

L'esigenza di affrontare il problema della salvaguardia di Venezia organicamente - impostando il processo di pianificazione e di programmazione in modo da consentire una verifica di efficacia, congruità e compatibilità di tutti i singoli e progressivi interventi rispetto ad un quadro di obiettivi prefissato, dove le singole azioni siano coerenti e tra loro coordinate- mal si concilia con la drastica riduzione dei finanziamenti della legislazione speciale. Le allocazioni dei fondi per la manutenzione ordinaria della città e della laguna dovrebbero procedere parallelamente alla realizzazione del Sistema mo.s.e.*, per integrare i benefici ottenuti dal controllo delle acque alte eccezionali.*

I principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza -che si realizzano attraverso l'affidamento dei contratti con gare pubbliche- hanno prodotto un lungo contenzioso con la Commissione europea, superato solo in tempi relativamente recenti. L'affidamento a trattativa privata, senza gara pubblica -in assenza di un confronto tecnico ed economico tra diverse possibili soluzioni progettuali sostenute da soggetti tra loro concorrenti, caratterizzate da diversa concezione progettuale e da diversa modalità di gestione- fa riemergere continuamente conflittualità, mai del tutto sopite, in ordine alle possibili alternative tecniche. Ha pesato, in tal senso, il fatto che la maggior parte degli studi, delle ricerche, delle sperimentazioni e di tutta l'attività di progettazione sia stata affidata proprio al soggetto concessionario.

Un'opera di tale rilevanza ed incidenza, ubicata in un contesto di enorme delicatezza e di eccezionale complessità -tanto da aver determinato una serie di deroghe alla normazione comunitaria e nazionale- non si è potuta giovare di una valutazione di impatto ambientale positiva. Su alcuni aspetti, concernenti la tutela di aree naturalistiche, è ancora pendente un contenzioso con la Commissione europea.

La legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia prevede il coinvolgimento degli enti locali nei processi decisionali e gestionali sulla difesa della città. Significativi appaiono i dubbi sull'opera manifestati dal Comune di Venezia.

*A partire dalla fase progettuale delle opere, è stata lasciata la responsabilità dell'*iter *tecnico-amministrativo dei lavori in capo al concessionario. L'affidamento all'esterno dell'amministrazione anche della direzione dei lavori e dei collaudi –per i quali ultimi, peraltro, si riscontrano ritardi-, avrebbe dovuto rappresentare l'eccezione per una struttura specializzata, che trova nella salvaguardia di Venezia una delle sue*

fondamentali ragion d'essere. Né, a compensare tale carenza, può bastare il coordinamento e l'alta sorveglianza sull'attività in concessione, tenuto conto anche di una significativa disparità di mezzi tra concedente e concessionario.

I costi dell'opera –che hanno, ad oggi, superato ampiamente i 4 miliardi di euro, con riferimento ad uno stato di avanzamento dei lavori di poco inferiore alla metà- si sono incrementati nel corso della lunga fase realizzativa, iniziata oltre 25 anni fa, per una serie di cause analiticamente riportate in relazione. Peraltro, i meccanismi contrattuali introdotti recentemente nel tentativo di evitare ulteriori aumenti dei costi non garantiscono, come richiamato dallo stesso Magistrato, dal rischio di nuovi aggravi economici, anche in rapporto ai tempi di esecuzione connessi ai finanziamenti. L'opera, comunque, non è risolutiva per la salvaguardia di Venezia, dal momento che essa deve essere integrata dalle difese locali.

Ingenti appaiono gli oneri di concessione. Alcune di tali risorse si sarebbero potute utilizzare anche per il rafforzamento dell'apparato amministrativo. Appare problematica la possibilità per l'amministrazione concedente, nell'attuale lamentata carenza di personale, di gestire l'opera, una volta completata la sua fase realizzativa.

La prassi dei finanziamenti frazionati nel tempo –per cui è il progetto che segue il finanziamento- e l'indeterminatezza della progettazione iniziale hanno prodotto il prolungamento della concessione. Ciò ha generato difficoltà nel rispetto dei costi preventivati. La realizzazione dell'opera è apparsa condizionata dalla incertezza delle risorse disponibili e dalla scarsa definitezza delle fasi realizzative.

L'assenza di un progetto esecutivo generale, che consenta di programmare, in termini tecnico-economici compiutamente definiti la sua esecuzione, è significativa, tanto più per un'opera complessa ed unica, che avrebbe richiesto, a maggior ragione, una rigorosa –previa- determinazione del suo contenuto.

1. Oggetto e scopo dell'indagine.

L'indagine affronta lo stato di avanzamento del progetto di salvaguardia della laguna e della città di Venezia e, in particolare, della realizzazione del *Sistema mo.s.e.* Ciò al fine di accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando, altresì, costi, modi e tempi dell'agire amministrativo.[1]

La delicatezza degli interventi in laguna è espressa dal Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo ex art. 4 della legge n. 798/1984, secondo cui "*va compresa la gelosa attenzione dei Veneziani e la loro richiesta, a volte apparentemente esasperata, di continui controlli e verifiche. Ciò comporta, da una parte, una maggiore sicurezza nel risultato finale ma, dall'altra, una dilatazione, quasi sempre cospicua, nei tempi di esecuzione e nei costi delle opere. Di ciò deve essere edotto, a parere del Comitato, il Parlamento, affinché eventuali slittamenti nei programmi e lievitazioni di costi vengano assunti non come elementi negativi ma, invece, quale testimonianza di una operatività attenta e consapevole da parte dei vari organi statali, regionali e comunali chiamati a realizzare, insieme, la grandiosa opera della salvaguardia di Venezia.*"[2]

Tra gli interventi previsti dalla legislazione speciale figura quello della "*regolazione dei livelli marini in laguna*, *finalizzata a porre gli insediamenti urbani al riparo dalle acque alte".*[3] Tale fine è stato precisato dalla successiva legge 29 novembre 1984, n. 798, che, nel ridefinire gli obiettivi generali degli interventi di salvaguardia e destinando fondi allo scopo specifico, ha stabilito che lo stesso possa realizzarsi "*anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, nel rispetto delle caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità e gradualità"*.[4]

Le possibili soluzioni tecniche alternative per risolvere il problema delle acque alte[5] ruotano sostanzialmente intorno a due possibilità: a) restringimento fisso dei varchi nel cordone litoraneo attraverso i quali la marea si propaga in laguna,[6] unito ad un'azione diffusa, tesa più ampiamente a ripristinare l'equilibrio complessivo dell'ambiente lagunare, da integrare, eventualmente, con la progettazione e l'impianto di dispositivi manovrabili;[7] b) una grande opera di sbarramento alle bocche di porto, unita ad una serie di opere complementari tendenti ad aumentare le capacità dissipative dei canali. Tale ultima soluzione -risultata la prescelta e in seguito concretizzatasi tecnicamente nel *Progetto mo.s.e*.-, rappresentando il più rilevante tra gli interventi di salvaguardia in termini di impatto economico ed ambientale, ha avuto un lungo e controverso *iter* attuativo,[8] dovuto, oltre che alla complessità tecnica dell'opera, anche alla contrapposizione di opposte valutazioni nel merito da parte dei soggetti istituzionali coinvolti nella sua realizzazione, dando origine a vivaci dibattiti di carattere tecnico, ma anche di carattere amministrativo, politico e culturale. Peraltro, le ottimistiche

previsioni per la sua realizzazione ("*il Consorzio Venezia Nuova ha elaborato una proposta di* Piano generale degli interventi *dell'intero* Progetto Venezia *che prevede la data del 1995 come termine di ultimazione delle opere alle bocche di porto"*[9]) sono risultate del tutto disattese.[10]

Va, infine, ricordato che l'esecuzione dell'opera, pure nella sua rilevante importanza, rappresenta soltanto una fase dell'intera gestione del sistema lagunare, gestione che non si esaurisce nel solo esercizio delle barriere mobili, ma che include il controllo dell'evoluzione di tutte le componenti del sistema (morfologica, idraulica, biologico-sanitaria e socio-economica) strettamente interconnesse ed interagenti tra di loro. Infatti, la conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna e l'abbattimento delle acque alte sono da considerarsi obiettivi interdipendenti. Di qui, l'esigenza di affrontare il problema della salvaguardia in modo organico.

2. Le opere per la regolazione delle maree.[11]

Per la difesa di Venezia e degli abitati lagunari dalle acque alte è stato elaborato un sistema integrato di opere che prevede la contemporanea realizzazione di barriere mobili (paratoie) -in grado di ottenere la chiusura temporanea delle bocche di porto ed isolare la laguna dal mare in caso di maree superiori al livello prestabilito-[12] e di una serie di opere complementari, in grado di attenuare i livelli delle maree più frequenti. Tale sistema integrato è noto come *Progetto mo.s.e*. (*modulo sperimentale elettromeccanico),* la cui denominazione fa riferimento alla sperimentazione avvenuta tra il 1988 e il 1992 con un prototipo di paratoia in scala reale così definito.[13]

La costruzione del S*istema mo.s.e.* si articola in tre fasi tra loro interrelate e complementari.

La prima consiste nella realizzazione di dighe foranee[14] alle imboccature dei tre canali e nel sollevamento del fondale nel canale di Malamocco, per il quale è previsto un rialzo da 16 a 14 metri sotto il livello medio del mare. Sono le cosiddette opere complementari.[15]

La seconda fase comporta la costruzione delle opere di spalla[16] e delle strutture di sostegno delle barriere nelle bocche di porto, nonché delle opere connesse, che comprendono: i porti-rifugio[17] e le conche di navigazione per i pescherecci, le imbarcazioni da diporto e i mezzi di soccorso per il transito degli stessi a paratoie in esercizio; la conca di navigazione per grandi navi alla bocca di Malamocco, per assicurare il transito delle stesse da e per le banchine commerciali e industriali di Marghera anche a opere mobili sollevate.

La terza e ultima fase, in corso di realizzazione, prevede la costruzione delle opere cosiddette di barriera, che rappresentano il cuore del sistema e comprendono: le protezioni dei fondali in prossimità delle barriere, i cassoni di alloggiamento delle paratoie e le opere funzionali ai cassoni stessi, nonché la realizzazione e la messa in opera delle paratoie vere e proprie. Sono le cosiddette opere mobili. Per esse, la soluzione tecnica prescelta prevede la realizzazione di quattro sbarramenti alle bocche di porto, di cui due a Lido (Treporti e San Nicolò), separati da un'isola artificiale intermedia, uno a Malamocco ed uno a Chioggia e, quindi, in corrispondenza di ciascun canale di bocca, la realizzazione di un sistema di opere composto da più elementi. Gli sbarramenti sono ottenuti attraverso l'installazione di una serie modulare di paratoie a spinta di galleggiamento, accostate l'una all'altra, incernierate sul fondo e tra loro indipendenti. Ciascuna paratoia è costituita da una struttura metallica scatolare[18] che, se piena d'acqua, rimane adagiata in un apposito alloggiamento ricavato sul fondale del canale di bocca.[19] In totale, le paratoie sono 78 per le quattro schiere: 21 per la bocca di Lido-Treporti, 20 per quella di Lido-S.Nicolò, 19 per Malamocco e 18 per Chioggia. Le dimensioni delle paratoie sono variabili, a seconda dell'ubicazione. Lo

spessore va da 3,6 metri (schiera di Lido-Treporti), a 5 metri (schiera di Chioggia), mentre la lunghezza varia da un minimo a Lido-Treporti ad un massimo a Malamocco. Tutte sono larghe 20 metri. Le paratoie, in condizione di riposo, scompaiono in appositi alloggiamenti, ricavati al di sotto dei fondali dei canali di bocca. Gli alloggiamenti sono cassoni in calcestruzzo armato, prefabbricati, trasportati in galleggiamento, affondati nella loro posizione finale e collegati con giunti a tenuta stagna alle strutture già poste in opera all'interno di uno scavo e posizionati integralmente sotto il livello del fondale. Gli alloggiamenti contengono, oltre alle paratoie, tre gallerie percorribili: due per il transito di tutti gli impianti e per l'accesso del personale di servizio e una per lo scarico dell'aria, quando le paratoie vengono abbassate. Si definiscono opere mobili poiché, in condizioni normali di marea, le paratoie sono piene d'acqua e restano adagiate nelle strutture di alloggiamento realizzate sul fondo. Quando, invece, è prevista una marea superiore ai 110 centimetri,[20] vengono svuotate dall'acqua mediante immissione di aria compressa al loro interno. In questo modo, si sollevano, ruotando attorno all'asse delle cerniere, fino ad emergere ed assumere una posizione di equilibrio, che è funzione del peso della struttura, della quantità d'aria immessa e del dislivello che si vuole mantenere tra mare e laguna. Il sistema è in grado, così, di isolare, temporaneamente, la laguna dal mare e di bloccare il flusso della marea. Le bocche restano chiuse per la sola durata dell'acqua alta e per i tempi di manovra delle paratoie (in media, 4-5 ore complessivamente). La manovra di apertura delle paratoie avviene secondo precise procedure, per le quali si tiene conto anche del possibile aumento dell'acqua in laguna per l'apporto dei fiumi, per la pioggia, per i sovralzi causati dal vento, per il passaggio dell'acqua tra un paratoia e l'altra. Il sistema è dimensionato per sostenere un dislivello tra mare e laguna fino a 2 metri ed un innalzamento del livello del mare di 60 centimetri. [21] *"A oggi, è stato stabilito che le paratoie vengano alzate per fronteggiare maree superiori a 110 cm, quota a cui Venezia viene protetta con il rialzo di rive e pavimentazioni; in questo modo, le paratoie entrerebbero in funzione in media 3/5 volte all'anno, per una durata di 4/5 ore per ogni evento. (…) Il sistema è in grado di proteggere la laguna e le sue città da maree fino a 3 metri, per cui potrà essere efficace anche in presenza di un rilevante aumento del livello del mare nei prossimi decenni."*[22]

In sintesi, le opere progettate alle bocche di porto per la regolazione dei flussi di marea sono: a) le quattro barriere attrezzate con paratoie a spinta di galleggiamento, da realizzare alle bocche lagunari, complete di impianti per il funzionamento e per la manutenzione; b) le conche di navigazione, per assicurare, anche ad opere mobili sollevate, il transito alla bocca di Malamocco delle navi da e per le banchine commerciali e industriali di Marghera e il transito dei mezzi di sicurezza e delle piccole imbarcazioni attraverso ciascuna bocca lagunare;[23] c) le opere complementari, ovvero

le opere tese a ripristinare le capacità dissipative esistenti prima della costruzione dei moli foranei.[24]

In base al cronoprogramma,[25] le opere dovrebbero completarsi alla fine del 2012.[26] Tuttavia, lo stesso Magistrato manifesta dubbi su tale possibilità, dovuti al non rispetto del piano finanziario di assegnazione.[27]

Mette conto rammentare che, data l'importanza e l'innovatività del progetto, vari aspetti dello stesso hanno fatto oggetto di censura. In particolare, le paratoie non costituirebbero una chiusura impermeabile, né terrebbero debito conto della pioggia e della portata dei fiumi, che contribuiscono ad innalzare il livello medio della laguna a paratoie chiuse.[28] Il *mo.s.e.* sarebbe, inoltre, inadeguato per proteggere Venezia, nel caso dell'aumento del livello marino previsto dai modelli climatici di questo secolo. Esso potrebbe contribuire ad attenuare i picchi dei rialzi marini, ma non riuscirebbe ad impedire allagamenti progressivi, allorché le durate delle chiusure aumentassero a causa dell'innalzamento del livello marino. Sempre secondo i critici del progetto, temporanei interventi diffusi sembrerebbero preferibili alle paratoie del *mo.s.e*, dato che avrebbero meno impatto sull'ambiente e che potrebbero riportare la frequenza dell'acqua alta alla situazione più che sopportabile di circa un secolo fa, permettendo, così, di guadagnare alcuni decenni. Ciò darebbe il tempo di verificare l'evolversi delle situazioni reali e, probabilmente, di diminuire i margini di incertezza attuali. Solo con una stima più precisa dell'innalzamento futuro del livello marino sarebbe possibile definire il tipo di opere di difesa più idoneo per la salvaguardia di Venezia e della laguna. Priorità urgente resterebbe il disinquinamento della laguna. Ulteriore critica è data dal fatto che, per la sua architettura di sistema, il *mo.s.e*. non sarebbe modificabile durante tutta la vita operativa (100 anni)[29] e si dovrebbe, pertanto, considerare come irreversibile. L'opera sarebbe, quindi, dimensionata per le situazioni ambientali estreme prevedibili in tale spazio temporale e la sua validità sarebbe, in particolare, condizionata dalla correttezza delle previsioni assunte per i fenomeni di eustatismo[30] e di riscaldamento globale in tempi così lunghi. L'inclusione di tali effetti a lungo termine nelle premesse del progetto ne renderebbe, comunque, gravoso il dimensionamento.

I principi ispiratori della legislazione speciale per gli interventi alle bocche di porto prevedono che le opere debbano essere eseguite nel rispetto delle caratteristiche di sperimentalità, reversibilità e gradualità, contenute nel voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 209 del 1982. Secondo il Magistrato, il concetto di reversibilità -come ribadito anche nell'adunanza del 23 ottobre 2003- *"indica che una eventuale trasformazione in atto deve poter evolvere indifferentemente in una direzione ed in quella opposta; in altre parole, che la trasformazione possa "tornare alla condizione previgente". La reversibilità può essere intesa in due modi: riguardo alla struttura e riguardo ai suoi effetti.*[31] *La reversibilità della struttura sta ad indicare che questa può*

essere modificata, ridotta di dimensioni, fino ad essere completamente eliminata. La reversibilità nei riguardi degli effetti provocati da una struttura sta ad indicare che è possibile intervenire su di essi, in qualche modo, eliminandone gli aspetti indesiderati, fino ad annichilirli del tutto. Non necessariamente i due aspetti della reversibilità coesistono; in altre parole, si può dare il caso di una struttura reversibile, ma che lasci effetti residui irreversibili e, viceversa, di effetti che sono reversibili, senza intervenire sulla struttura stessa. Venendo al caso delle opere alle bocche della laguna di Venezia, la rispondenza al criterio di che trattasi è stata valutata in ogni sede tecnica ed istituzionale. Vale riferire che il Sistema mo.s.e. *è stato studiato come un intervento che, al contrario di tutti gli altri esaminati e proposti, offre reali possibilità di modifica: sia nel funzionamento che nella configurazione dell'opera. Senza alcuna modifica rispetto all'attuale architettura, le paratoie possono, infatti, essere manovrate in modo differenziato da bocca a bocca, possono essere sollevate in tutto o in parte in ciascuna bocca, alcune possono essere mantenute in posizione di riposo nei mesi invernali. Al variare dell'eustatismo nei prossimi 100 anni, ed in conseguenza delle connesse esigenze ambientali, potranno essere decisi e resi operativi diversi schemi di funzionamento del sistema. Inoltre, con interventi sulla sola parte mobile del sistema, esiste anche la possibilità, in futuro, di modificare la sezione dei canali di bocca, di modificare la sagoma delle paratoie e di sostituire i materiali con cui sono costruite, in modo da poter fare fronte anche alle diverse condizioni locali che potrebbero presentarsi: sono modifiche di grande semplicità, del tutto compatibili con l'attuale architettura di sistema. Non sussiste, dunque, la paventata irreversibilità. Proprio in questo senso e in presenza di questa fondamentale possibilità di modifica, è stato dato riscontro alla prescrizione di rispettare il criterio di reversibilità dell'opera. A partire dal 1989, e in tutte le occasioni successive in cui il progetto è stato esaminato ed approvato nelle sedi istituzionali, la reversibilità è stata intesa anche come reversibilità (ovvero flessibilità) degli effetti prodotti. Questa impostazione è stata condivisa e approvata nelle sedi istituzionali ed è diventata il parametro (quindi non scelto in modo autonomo da questo Istituto o dal concessionario) dello sviluppo progettuale e, quindi, della realizzazione del sistema. Né può opinarsi che l'interpretazione del criterio della reversibilità significhi removibilità: non può esistere oggi opera pubblica che possa essere realizzata in presenza di un'ipotesi quale quella di considerare, tra le opzioni future, la rimozione dell'opera stessa, soprattutto nel caso di opere di questa natura e importanza. Si ricorda che il sistema è stato dimensionato per la concomitanza di eventi millenari di marea e di moto ondoso e in presenza di un eustatismo, cioè di innalzamento del livello medio del mare (+60 cm), corrispondente a quello massimo oggi ipotizzabile per i prossimi 100 anni. Le incertezze sul futuro esistono, quindi, ma se ne è già tenuto conto in modo del tutto prudenziale nella progettazione del sistema. Tra l'altro, contrariamente a quanto talvolta affermato, questo modo prudenziale di*

procedere ha una incidenza modesta sui costi di realizzazione, proprio per la capacità di adattamento del sistema alle condizioni esterne più variabili. (…) Il criterio di reversibilità di cui al voto n. 209/1982 del Consiglio superiore dei lavori pubblici è stato individuato con riguardo al Progetto di massima-studio di fattibilità *che prevedeva opere fisse irremovibili e non presentava quelle caratteristiche di adeguamento della struttura che, invece, caratterizzano la soluzione oggi in corso di realizzazione. Ciò con l'evidenza che in nessun modo può ritenersi che la reversibilità sia stata intesa dal Consiglio superiore, che valutò il progetto del 1982, nel senso di removibilità dell'opera."* Peraltro, sul rispetto della reversibilità, va ricordata la contrapposta valutazione del Comune di Venezia, secondo cui *"le opere costruite con l'utilizzo di molte centinaia di migliaia di metri cubi di cemento, per costruire le "spalle" delle paratoie e i loro alloggiamenti sul fondale delle bocche, non sono in alcun modo "reversibili", possono unicamente essere "abbandonate a se stesse" se non utilizzate; né, del resto, è reversibile l'impatto provocato sugli stessi fondali e sugli strati di "caranto", che rappresentano lo strato geo-morfologico, presente a diverse profondità in tutta la laguna, sul quale poggiano, letteralmente, tutti i centri urbani lagunari"*.[32] Infine, perentorio è il giudizio della Commissione nazionale per l'impatto ambientale, secondo cui il *Progetto di massima "non ha le caratteristiche di gradualità, sperimentalità e reversibilità"*.[33]

3. La legislazione per la tutela e la salvaguardia della laguna e della città di Venezia e le sue criticità. Le prime fasi progettuali del *Sistema mo.s.e.*[34]

La disciplina normativa a tutela della città di Venezia e della sua laguna prese avvio con la prima legge speciale[35] –legge 16 aprile 1973, n. 171, *Interventi per la salvaguardia di Venezia*–[36] che dichiarò la salvaguardia di Venezia e della sua laguna "*problema di preminente interesse nazionale*",[37] stabilendo che al perseguimento delle finalità di salvaguardia concorressero, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, lo Stato, la Regione e gli enti locali e prefigurando la centralità della pianificazione comprensoriale, come strumento di raccordo tra le differenti funzioni degli enti citati.

Nella ripartizione delle competenze fra i vari soggetti, la legge[38] attribuì allo Stato la competenza per talune opere, tra cui *"la regolazione dei livelli marini in laguna finalizzata a porre gli insediamenti urbani al riparo dalle acque alte"*.[39]

Per l'individuazione e l'impostazione generale delle misure per la protezione e la valorizzazione dell'ambito naturale e storico-artistico di Venezia e di Chioggia, con particolare riguardo all'equilibrio idrogeologico ed all'unità fisica ed ecologica della laguna, la legge stabilì l'emanazione di *Indirizzi governativi,* con lo scopo di guidare la Regione nella redazione del *Piano comprensoriale*[40] relativo al territorio di Venezia ed al suo entroterra,[41] nonché l'istituzione della Commissione per la salvaguardia di Venezia,[42] con competenza a esprimere il parere sui progetti degli strumenti urbanistici generali delle zone interessate.[43]

Nel 1975, furono elaborati gli *Indirizzi per il Piano comprensoriale di Venezia e del suo entroterra. Opere eseguibili indipendentemente dal Piano comprensoriale*.[44]

Sulla base delle indicazioni contenute negli *Indirizzi governativi*, la legge 5 agosto 1975, n. 404, autorizzò il Ministero dei lavori pubblici a bandire un appalto-concorso internazionale per l'esecuzione delle opere necessarie ai fini della conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna.[45] La Commissione giudicatrice ammise alla gara cinque progetti-offerta, presentati da altrettanti consorzi costituiti fra imprese e studi professionali, ma ritenne che nessuno di essi potesse essere dichiarato idoneo ai fini dell'aggiudicazione.

Con decreto-legge 11 gennaio 1980, n. 4,[46] il Ministero dei lavori pubblici fu autorizzato a procedere all'acquisto dei suddetti progetti-offerta, in considerazione dell'elevata qualificazione tecnica ad essi riconosciuta.[47] Il medesimo autorizzò -"*ai fini della soluzione tecnica da adottare per una idonea riduzione dell'acqua alta nei centri storici e per la progettazione esecutiva degli interventi*"- il Ministero dei lavori pubblici "*a conferire, in base a specifiche convenzioni*, *ad istituti universitari, ditte specializzate ed a privati, anche stranieri, incarichi professionali finalizzati agli obiettivi"* di cui al decreto-legge. Il Ministero, quindi, conferì ad un gruppo di professionisti[48] l'incarico di

elaborare uno schema di massima riguardante la difesa della laguna di Venezia dalle acque alte, avvalendosi degli studi contenuti nei progetti acquisiti.

Il gruppo di progettazione, in data 26 maggio 1981, presentò uno *Studio di fattibilità e Progetto di massima*, che prevedeva restringimenti fissi e opere mobili limitate e di seconda fase, sul quale si pronunciò il Consiglio superiore dei lavori pubblici, con voto n. 209, reso nell'adunanza del 27 maggio 1982.[49]

Nell'ottobre 1982, il Consorzio Venezia Nuova,[50] appositamente costituito tra un gruppo di imprese che avevano partecipato all'appalto-concorso,[51] presentò istanza al Ministero dei lavori pubblici e al Magistrato alle acque per l'affidamento in concessione, a norma della legge 24 giugno 1929, n. 1137, delle opere di cui al *Progetto di massima*.[52] Dopo una prima convenzione del dicembre 1982 -che non superò il vaglio di legittimità della Corte dei conti-[53] ne venne stipulata, in data 24 febbraio 1984, una nuova[54] per la concessione di studi, prove, sperimentazioni ed opere di carattere sperimentale, preliminari ai lavori occorrenti per la conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna e per l'abbattimento delle acque alte, nell'ambito dei finanziamenti disposti dalla legge n. 171/1973.

Significativo appare il fatto che sia il predetto accordo che l'attribuzione delle competenze al concessionario reso possibile dalla nuova legge di cui sotto presero avvio da una iniziativa privata,[55] cui il legislatore offrì un supporto giuridico e finanziario.[56]

Nello stesso anno venne emanata la legge 29 novembre 1984, n. 798, recante *Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia,* nota come seconda legge speciale per Venezia.[57] Questa riconfermò una strategia organica degli interventi di salvaguardia, ribadendo gli obiettivi già indicati dalla legge n. 171/1973 e ulteriormente specificati dagli *Indirizzi governativi*, ma stabilì un ordine di priorità nel perseguimento degli stessi, delineando un legame di interdipendenza fra le diverse attività di studio, progettazione e sperimentazione, nonché tra le diverse opere. Con riferimento alle problematiche delle acque alte, introdusse il criterio dell'eccezionalità quale limite di applicabilità delle eventuali opere manovrabili. La legge stabilì, ai fini della ripartizione delle risorse, che la somma destinata agli interventi di competenza dello Stato[58] fosse distribuita[59] anche per studi, progettazioni e sperimentazioni aventi per obiettivo l'attenuazione dei livelli delle maree in laguna e di difesa dalle acque alte, da realizzarsi *"anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, nel rispetto delle caratteristiche di sperimentalità, reversibilità e gradualità contenute nel voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 201 del 1982"*, da ritenersi parametri di riferimento per l'orientamento della progettazione e per la valutazione delle opere singolarmente e nel loro insieme. [60]

Si autorizzò il Ministero dei lavori pubblici[61] a procedere alla realizzazione degli interventi elencati mediante ricorso ad una concessione da accordarsi in forma

unitaria[62] a trattativa privata -anche in deroga alle disposizioni vigenti- a società, imprese di costruzione, e loro consorzi, ritenuti idonei,[63] dal punto di vista imprenditoriale e tecnico-scientifico, all'attuazione degli interventi in questione.[64] Tale disposizione risultò, sin dalla sua emanazione, in contrasto, oltre che con i principi generali che il Trattato comunitario detta in materia di concorrenza, anche con la direttiva Cee in materia di procedure e aggiudicazione di appalti di lavori pubblici del 1971, allora vigente.[65] Peraltro, il legislatore sancì la possibilità e non l'obbligo del ricorso a tale forma di affidamento.[66]

La legge attribuì, inoltre, ad un Comitato appositamente istituito compiti di indirizzo, coordinamento e controllo per l'attuazione di tutti gli interventi previsti.[67] Per tale Comitato,[68] si stabilì una composizione caratterizzata dal coinvolgimento della totalità dei soggetti competenti al perseguimento degli obiettivi di salvaguardia,[69] ponendosi, quindi, come sede di composizione degli interessi coinvolti e delle azioni da perseguire, nella considerazione del venir meno dello strumento del *Piano comprensoriale* quale strumento di indirizzo e coordinamento. Allo stesso Comitato fu attribuito il compito di trasmettere annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione degli interventi,[70] da allegare alla presentazione del disegno di legge di bilancio, in vista della quantificazione del fabbisogno futuro da finanziare. Con riferimento a tale aspetto, si stabilì[71] il rifinanziamento automatico degli interventi di salvaguardia, con apposita norma da inserire nella legge finanziaria, a decorrere dall'anno 1987.[72]

A livello attuativo, nella seconda metà degli anni '80, proseguì la fase progettuale degli interventi, che -partendo dallo *Studio di fattibilità* del gruppo di esperti del 1981 e della relativa approvazione con prescrizioni del 1982 del Consiglio superiore dei lavori pubblici- portò alla elaborazione, nel 1989 -da parte del concessionario Consorzio Venezia Nuova- del *Progetto preliminare di massima delle opere alle bocche di porto,* denominato *Riequilibrio e ambiente (r. e a.),* completato nel mese di luglio ed esaminato dal Comitato tecnico del Magistrato alle acque[73] e dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nel 1990.[74] Tale organo espresse un giudizio severo sul progetto,[75] in quanto, a differenza dello *Studio di fattibilità*, era prevista una radicale riduzione, fino quasi ad escluderli, dei restringimenti fissi alle bocche di porto, con un rilevante aumento delle opere mobili, ritenute meno affidabili della parte fissa.[76] Esso giunse alla conclusione che era *"prematuro prevedere la spesa del* Progetto di massima generale *delle opere di regolazione, che, pertanto, deve essere stralciata"*.[77]

Il progetto fu, nonostante ciò,[78] inserito nel *Piano generale degli interventi per la salvaguardia di Venezia*,[79] senza la grande conca di navigazione e le scogliere, pure previste nel *Piano,* ed approvato nel 1991 dal Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge n. 798/1984, nonché dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nel 1994.[80]

Nel 1991, prese avvio il *Progetto di massima* delle opere per la regolazione delle maree ad opera dello stesso concessionario.[81]

In data 4 ottobre 1991, fu stipulata la convenzione[82] che definì la disciplina generale del rapporto concessorio tra il Magistrato alle acque di Venezia ed il Consorzio Venezia Nuova per la realizzazione degli interventi di salvaguardia previsti nel *Piano generale* del 1987 e aggiornato nel 1990.

La legge 5 febbraio 1992, n. 139, recò alcune innovazioni nell'ambito del proseguimento degli interventi di salvaguardia. Con riferimento all'aspetto finanziario, fu stabilito il finanziamento attraverso la tecnica dei limiti di impegno quindicennali,[83] finalizzati al pagamento dei mutui -con oneri di ammortamento per capitali ed interessi a carico dello Stato- che i soggetti competenti alla realizzazione degli interventi furono autorizzati a contrarre con istituti di credito.[84]

Si stabilì, inoltre,[85] che gli interventi di competenza del Ministero dei lavori pubblici fossero "*eseguiti secondo il* Piano generale degli interventi *approvato dal Comitato di cui all'art. 4 della legge n. 798/1984 nell'adunanza del 19 giugno 1991"* e che, nell'ambito di tale *Piano*, i fondi disponibili fossero impiegati per interventi relativi a: a) opere di regolazione delle maree; b) adeguamento e rinforzo dei moli foranei alle 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;[86] h) apertura delle valli da pesca all'espansione delle maree. L'utilizzo dei fondi destinati agli interventi per le opere di regolazione delle maree fu subordinato[87] alla verifica, da parte del Comitato di cui all'art. 4, legge n. 798/1984, di un adeguato avanzamento di tutti gli altri interventi,[88] nonché all'acquisizione del parere della Regione e dei Comuni di Venezia e Chioggia sul relativo progetto.[89]

Nel settembre 1992, fu redatto il *Progetto di massima* delle opere per la regolazione delle maree, che fu esaminato ed approvato dal Comitato tecnico del Magistrato alle acque nel novembre 1992.

Nel 1993, il legislatore decise di superare il sistema della concessione unica dello Stato al Consorzio Venezia Nuova, delegando il Governo[90] ad emanare disposizioni dirette a razionalizzare l'attuazione degli interventi per la salvaguardia della laguna di Venezia, secondo rigorosi criteri di adeguamento alla normativa comunitaria e in linea con la legislazione nazionale sui lavori pubblici.[91] Il decreto legislativo 13 gennaio 1994, n. 62, *Norme dirette ad assicurare la razionalizzazione degli interventi per la salvaguardia della laguna di Venezia* stabilì che i compiti di studio, ricerca, sperimentazione e progettazione delle opere volte alla salvaguardia, la predisposizione del *Piano generale unitario degli interventi*, i controlli tecnici di qualità delle progettazioni esecutive, i compiti per la raccolta e la elaborazione dei dati dovevano essere affidate ad un'apposita società per azioni costituita d'intesa tra il Ministero dei

lavori pubblici e la Regione Veneto.[92] Fu stabilito che il Ministero dei lavori pubblici trasferisse alla società alcuni dei compiti già oggetto delle convenzioni assentite in favore del Consorzio Venezia Nuova e, più specificamente, con riferimento alle opere per la regolazione delle maree e di quelle ad esse strettamente connesse, che fosse ridefinita la concessione di cui all'art. 3 della legge n. 798/1984 e la relativa convenzione quadro del 4 ottobre 1991, n. 7191, al fine di assicurare il rispetto dei principi recati dalla legge n. 139/1992 -e cioè l'utilizzo dei fondi per le opere di regolazione delle maree subordinato alla verifica di un adeguato avanzamento delle altre tipologie di opere-, nonché il rispetto della normativa comunitaria e nazionale con riferimento alle convenzioni attuative del *Piano generale degli interventi*, che avrebbero dovuto prevedere esclusivamente la progettazione esecutiva, la sperimentazione e la realizzazione delle opere per la regolazione delle maree, riservando al Magistrato alle acque l'espletamento delle gare per l'affidamento delle altre opere di competenza dello Stato.

Lo scopo della legge fu quello di por termine alle possibili distorsioni che la concreta attuazione della legislazione speciale, divenuta in realtà eccezionale, avrebbe potuto comportare per il ricorso a concessioni ad ampio spettro, afferenti a studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere.[93] L'affidamento degli studi e della progettazione[94] allo stesso soggetto che successivamente deve realizzare l'opera comporta di per sé, infatti, la non trasparenza del sistema.[95]

Sin dall'inizio, e ben al di là di quello che imponeva la lettera della legge, la pianificazione e la definizione degli interventi in concessione sono state demandate, nella prassi attuativa della legge n. 798/1984, ad atti convenzionali,[96] scaglionati nel tempo, anziché ad atti unilaterali della pubblica amministrazione.[97] Ciò è accaduto perché si sono intese la sperimentalità, la reversibilità e la gradualità degli interventi come sinonimo della loro progressiva definizione per rapporto allo stato di avanzamento delle attività del concessionario. Tale prassi risulta incompatibile con una pianificazione di organi o soggetti terzi rispetto al concessionario -in grado di porsi in aperta dialettica con questo- e con una gestione partecipata e trasparente degli interventi.[98]

In definitiva, la concessione unica -nata con la precipua funzione di consentire che il concessionario procedesse con azione più rettilinea ed efficace- per il fatto di aver attribuito una discrezionalità amplissima intorno ad ogni decisione sulle caratteristiche progettuali, sui prezzi e sulle modalità di scelta e selezione degli esecutori materiali, rischia di esautorare il Magistrato delle proprie competenze, anche per l'impossibilità di valutazione di alternative, derivata dalla presenza di un unico attuatore.[99] Inoltre, si è dimostrata, nei fatti, un aggravio per il prezzo aggiuntivo dell'intermediazione del concessionario.

Orbene, il decreto legislativo n. 62/1994, teso a superare gli inconvenienti su citati, è stato, di fatto, disapplicato.[100]

Nell'ottobre 1994, il Consiglio superiore dei lavori pubblici si pronunciò in merito al *Progetto di massima* delle opere per la regolazione delle maree del 1992 -e già approvato nello stesso anno dal Comitato tecnico di magistratura-, esprimendo parere favorevole a procedere alla fase di progettazione esecutiva.[101]

Con legge di conversione 31 maggio 1995, n. 206, del decreto-legge 29 marzo 1995, n. 96,[102] vennero abrogati i commi III e IV dell'art. 3 della legge n. 798/1984,[103] riguardanti la possibilità di rivolgersi ad un unico concessionario.[104] Dal dettato legislativo viene esclusa ogni ipotesi di ultrattività della norma che comporti nuove convenzioni poste in essere dopo l'abrogazione di tali disposizioni legislative.[105]

La norma non ha avuto alcun effetto sull'evoluzione dell'*iter* del *mo.s.e*.[106] Ciò ha prodotto un lungo contenzioso con la Commissione europea per violazione delle norme comunitarie sulla concorrenza:[107] "*(…) malgrado che l'inizio dei contatti sulla questione tra la Commissione europea e le autorità italiane risalgano al 1994, è con l'invio della lettera di messa in mora del 22 gennaio 2001 che la Commissione contestava ufficialmente la violazione delle direttive comunitarie in tema di appalti di lavori pubblici e di pubblici servizi, in quanto, a seguito di apposite convenzioni, erano stati stipulati contratti di appalto a trattativa privata -senza, quindi, pubblica gara- laddove, secondo la Commissione, non ricorrevano le condizioni di carattere tecnico-giuridico che legittimassero l'affidamento fiduciario; successivamente, a margine di una riunione "pacchetto" appalti pubblici del luglio 2001, presso lo scrivente Dipartimento, (…) la Commissione europea manifestava il suo disappunto sulla nota vicenda concernente l'avvio della procedura d'infrazione del progetto di salvaguardia di Venezia (Consorzio Venezia Nuova), che, dopo anni di inutili attese, di scambi di corrispondenza -ritenute evidentemente non soddisfacenti- nonché di specifici incontri, non aveva fatto concreti passi in avanti. È a seguito di ciò che l'intera materia veniva di nuovo ripresa e decisa una unitaria linea di condotta da parte dell'attuale Governo. Si avviavano così una serie di contatti informali con i Servizi della Commissione che hanno permesso di delineare una ipotesi di soluzione. La soluzione prospettata dal Ministro (…) al Commissario Bolkestein, in data 2 marzo 2002, tesa a conciliare l'obiettivo propugnato dalla Commissione di apertura del mercato con l'esigenza di proseguire l'azione di salvaguardia già avviata, era la seguente: affidamento mediante gara, in conformità con le pertinenti disposizioni nazionali e comunitarie, della realizzazione degli interventi di difesa dei centri urbani e delle* insulae *(rinforzo delle rive e sovralzo delle pavimentazioni), nonché della fornitura delle componenti elettromeccaniche destinate a completare le opere di regolazione delle maree; assegnazione al Consorzio Venezia Nuova, sulla base delle vigenti disposizioni, della realizzazione della componente di ingegneria civile delle opere alle bocche di porto, nonché i connessi interventi di*

recupero della morfologia lagunare. Sotto un profilo quantitativo, su un totale degli interventi previsti dal Piano generale *pari a circa 6.040 milioni di euro, la soluzione conduceva ad aprire alla concorrenza appalti per circa 3.160 milioni di euro, pari al 53 per cento circa del totale. Al Consorzio Venezia Nuova rimaneva assegnato il restante 47 per cento, che si aggiungeva ai circa 2.000 milioni di euro di interventi già assegnati al medesimo dal 1985 ad allora. Tale soluzione veniva, successivamente, accettata dal Commissario Bolkestein con lettera del 4 aprile 2002, indirizzata al Ministro (…)."*[108]

Il mantenimento del monopolio risulta ancora più significativo per il fatto che, in base allo statuto del consorzio, ampia discrezionalità –seppure temperata dall'approvazione del Magistrato alle acque- è attribuita al consorzio stesso nell'ammettere nuovi soggetti al proprio interno e, quindi, nel decidere l'attribuzione dei lavori.[109]

4. Lo sviluppo progettuale del *mo.s.e.*

Con riferimento all'*iter* progettuale -che proseguì, nonostante le nuove previsioni normative intervenute- e alle soluzioni tecniche contenute nel *Progetto di massima* delle opere per la regolazione delle maree già approvato dai competenti organi tecnici tra gli anni 1992-1994, ebbe avvio, a partire dal 1995, una lunga controversia in materia di valutazione della compatibilità ambientale delle opere da realizzare, in considerazione del loro forte impatto sull'ambiente (ecosistema e morfologia lagunare), che vide contrapporsi -da parte dei soggetti istituzionali coinvolti- posizioni del tutto divergenti e che sfociò in una valutazione negativa di impatto ambientale da parte dei competenti organi amministrativi.[110]

Negli anni 1998-2000, a seguito del parere negativo di valutazione di impatto ambientale sul *Progetto di massima*, il procedimento subì una fase di arresto, in attesa, peraltro, della soluzione delle controversie giudiziarie nel frattempo instauratesi -su istanza di alcuni soggetti coinvolti- innanzi al Tar del Veneto, chiamato a giudicare circa la legittimità del provvedimento di approvazione del procedimento di *v.i.a.* negativa.

In data 15 marzo 2001,[111] il Consiglio dei Ministri stabilì che si dovesse procedere all'aggiornamento del *Piano generale degli interventi*.[112] Pertanto, sarebbe stato necessario *"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*", anche in considerazione degli effetti delle dighe mobili sulla morfodinamica dei fondali lagunari, in linea con la tipologia e gli interventi delineati negli *Indirizzi governativi* del 1975.

In data 6 dicembre 2001,[113] il Comitato deliberò che venisse dato corso al completamento della progettazione delle opere di regolazione delle maree, integrate dalle cosiddette opere complementari, consistenti nell'inserimento di nuove strutture nei canali di bocca, che si sarebbero aggiunte alle opere mobili del *Sistema mo.s.e*.

In data 21 dicembre 2001, il Cipe, deliberando in merito al *Primo programma delle infrastrutture strategiche* di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, indicò il *Progetto per la salvaguardia della laguna e della città di Venezia-Sistema mo.s.e*. quale opera tra quelle qualificate come infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, indicandone il relativo costo complessivo –quantificato in 4.131,655 milioni di euro– e le previsioni di spesa per gli anni 2002-2004.[114]

Nell'anno 2002, in data 8 novembre, il *Progetto definitivo* delle opere di regolazione delle maree alle bocche di porto venne approvato, con prescrizioni, dal Comitato tecnico del Magistrato alle acque, con voto n. 116. Contrariamente alla prassi

riguardante i progetti e le materie complesse ed anche le fasi progettuali precedenti, il progetto non fu sottoposto all'Assemblea generale del Consiglio superiore dei lavori pubblici,[115] nonostante l'impegno, in tal senso, dello stesso Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984.[116]

In data 29 novembre 2002, il Cipe, con deliberazione n. 109 -successivamente rimodulata con deliberazioni n. 63 del 25 luglio 2003 e n. 72 del 29 settembre 2003–, prese atto, sia sotto l'aspetto tecnico che finanziario, del *Progetto definitivo*, esaminato sulla base di una specifica relazione istruttoria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e assegnò allo stesso, quale opera strategica, un primo finanziamento di 450 milioni di euro.

Sulla base del parere espresso con voto n. 116 dell'8 novembre 2002 del Comitato tecnico di magistratura, il Magistrato alle acque approvò, in data 16 gennaio 2003, il *Progetto definitivo* degli interventi alle bocche lagunari per la regolazione dei flussi di marea, nell'importo complessivo stimato di 3.440,74 milioni di euro.

Si riporta, di seguito, una tabella riassuntiva delle diverse fasi del contrastato *iter* progettuale, con alcuni dati significativi.

anno di approvazione	livello progettuale	parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici	restringimenti fissi delle bocche	larghezza dei varchi in metri delle barriere mobili	opere complementari
1982	*Studio di fattibilità- Progetto di massima*	parere positivo	sì	1070	no
1990	*Progetto preliminare di massima r. e a.*	parere perplesso	no	1760	sì
1994	*Progetto di massima*	parere positivo	no	1760	no
2003	*Progetto definitivo*	non sottoposto all'esame dell'assemblea generale	no	1760	sì

Il *Sistema mo.s.e.*, attualmente in esecuzione, è parzialmente diverso da quello originario, approvato nel 1982 dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, sia per la drastica riduzione dei restringimenti fissi che per la reintroduzione e l'anticipata costruzione delle opere complementari, consistenti nella conca di navigazione di Malamocco e nelle dighe in mare di fronte alle bocche di porto, originariamente previste solamente, peraltro eventualmente, in una seconda fase.

Nel 2003, con deliberazione del 4 febbraio, il Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 stabilì la ripartizione dei fondi assegnati dal Cipe al *Sistema mo.s.e.* a favore dei Comuni di Venezia e di Chioggia.[117] Con successiva deliberazione del 3 aprile 2003, lo stesso Comitato dispose l'avvio della progettazione esecutiva e il conseguente avvio della realizzazione delle opere per la regolazione delle maree alle bocche di porto.[118]

In data 6 giugno 2003, il Comitato tecnico del Magistrato alle acque esaminò con parere favorevole il *Piano degli studi, delle progettazioni e della realizzazione degli interventi a seguito delle decisioni assunte nella riunione del 3 aprile 2003 dal Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984*, che prevedeva la realizzazione contemporanea delle opere nelle tre bocche di porto, con sviluppo per fasi della progettazione esecutiva e della conseguente realizzazione dei lavori, in relazione ai finanziamenti disponibili.

In data 20 gennaio 2004, la Commissione per la salvaguardia di Venezia, di cui all'art. 5 della legge n. 171/1973, espresse parere favorevole sul *Progetto definitivo*, impartendo alcune prescrizioni, da adottarsi nella fase di sviluppo della progettazione esecutiva.[119] A seguito di ciò, il Comitato tecnico del Magistrato alle acque, sulla base del *Piano* approvato nel giugno 2003, esaminò, esprimendo parere favorevole, gli stralci del *Progetto esecutivo* delle opere finanziati con la prima assegnazione di fondi da parte del Cipe.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in data 13 febbraio 2004, si stabilì la costituzione di uno specifico Ufficio di Piano,[120] con funzione di provvedere alla integrazione tra i piani formulati dalle singole amministrazioni competenti in tema di salvaguardia, al fine di garantire continuità agli interventi programmati e ottimizzare l'impiego delle risorse.

Nello stesso anno, dopo la predisposizione degli atti contrattuali[121] tra il Magistrato alle acque e il Consorzio Venezia Nuova, che impegnavano il finanziamento di cui alla deliberazione Cipe n. 109/2002, ebbero avvio, contemporaneamente nelle tre bocche di porto, i lavori per la realizzazione delle opere di regolazione delle maree.

Con deliberazione 29 settembre 2004 n. 40, successivamente rimodulata con deliberazione 20 dicembre 2004 n. 75, con la quale si prendeva atto della ripartizione dei fondi proposta dal Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 in favore delle amministrazioni comunali di Venezia e di Chioggia, il Cipe assegnò al Consorzio Venezia Nuova -per la continuazione dei lavori relativi al *Progetto mo.s.e.*- un ulteriore volume di investimento, per un importo di 638,1 milioni di euro, a valere su un contributo quindicennale con decorrenza dall'anno 2005.

In data 11 maggio 2005, venne sottoscritto tra il Magistrato alle acque ed il concessionario Consorzio Venezia Nuova l'atto aggiuntivo[122] di modifica alla convenzione generale,[123] con il quale si convenne che le opere di regolazione delle maree sarebbero state realizzate secondo un prezzo chiuso, con conseguente contabilizzazione dei lavori necessari per il completamento delle opere a corpo, in

luogo del sistema a misura originariamente previsto. L'atto specificò il valore economico delle opere da realizzare, determinato in 3.709,897 milioni di euro, di cui 3.369,019 a corpo per il completamento delle opere e 340,877 a misura per gli interventi diversi ma comunque connessi al *mo.s.e.,* compresi studi e sperimentazioni. All'atto aggiuntivo, con il quale si regolarono i rapporti contrattuali, furono allegati, quale parte integrante, il *Piano di esecuzione degli interventi*, il *Cronoprogramma e* il relativo *Piano dei finanziamenti.*

Secondo il cronoprogramma, la conclusione delle attività finalizzate alla realizzazione delle opere alle bocche di porto è prevista entro il 31 dicembre 2012, condizionatamente alla disponibilità degli ulteriori finanziamenti necessari nell'entità e con la scansione temporale indicate nel *Piano dei finanziamenti*.

Il Comune di Venezia,[124] per organizzare un pubblico confronto sui possibili interventi alternativi alle bocche di porto, nominò, nel giugno 2005, un apposito Gruppo di lavoro, composto da esperti, docenti universitari e funzionari che, qualche mese dopo, in novembre, presentò il documento *Confronto degli interventi alternativi alle bocche di porto*, nel quale furono analizzate, oltre al *Sistema mo.s.e.,* anche le numerose proposte e idee progettuali pervenute nei mesi precedenti all'amministrazione comunale.

Nel luglio 2005, completato l'*iter* approvativo dell'atto aggiuntivo n. 8067/2005, prese avvio la presentazione all'esame del Comitato tecnico di magistratura dei progetti esecutivi delle opere finanziate a valere sui fondi della assegnazione del Cipe del 29 settembre 2004.[125]

Nelle more della effettiva disponibilità dei fondi, iniziò la formalizzazione della consegna dei lavori al Consorzio Venezia Nuova, relativamente agli stralci già esaminati dal Comitato tecnico di magistratura, al fine di assicurare continuità ai lavori in corso alle bocche di porto.

Nel dicembre 2005, venne sottoscritto tra il Magistrato alle acque e il Consorzio Venezia Nuova l'atto n. 8100/2005, a valere sui fondi messi a disposizione dal contratto-quadro di mutuo,[126] attivando il volume di investimento di 638,1 milioni di euro, stabilito dal Cipe, quale primo stralcio del *Piano* di esecuzione delle opere necessarie a completare il S*istema mo.s.e*. secondo il criterio del prezzo chiuso. Nel marzo 2006, una ulteriore deliberazione del Cipe assegnò una terza *tranche* di finanziamento di importo pari a 380 milioni di euro,[127] rispetto ai 700 richiesti.

In data 20 luglio 2006,[128] nel corso della seduta del Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984, venne accolta la richiesta del Comune di Venezia di prendere in esame le proposte alternative al *Sistema mo.s.e.* presentate dallo stesso Comune.[129] In quella sede, il Comitato definì la procedura e il programma per realizzare tale esame, affidando al Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri lo svolgimento dell'istruttoria e il recepimento dei pareri da parte

dei soggetti istituzionali, con l'obiettivo di poter convocare una nuova seduta del Comitato entro il successivo mese di settembre per le risultanze dell'esame effettuato.

Nel settembre 2006, venne avviata la presentazione all'esame del Comitato tecnico del Magistrato alle acque dei progetti esecutivi delle opere alle bocche di porto, a valere sui fondi di cui alla terza assegnazione da parte del Cipe, al fine di poter avviare, nel 2007, nuove fasi dei cantieri alle bocche di porto.

Nel novembre 2006, a seguito dell'esame dei pareri ricevuti da parte degli organi tecnici dei soggetti istituzionali coinvolti nell'esame dei cosiddetti progetti alternativi al *mo.s.e.* proposti dal Comune di Venezia,[130] la Presidenza del Consiglio dei Ministri convocò due incontri tecnici. A tali incontri, fece seguito la relazione del Ministro delle infrastrutture, presentata in data 10 novembre 2006 al Consiglio dei Ministri.[131] Questa rilevò che, dall'esame dei pareri pervenuti, non erano emersi elementi nuovi tali da richiedere la modifica delle opere del *Sistema mo.s.e.*, né, d'altra parte, era accettabile un'interruzione, anche se breve, delle attività in corso per eventuali ulteriori approfondimenti.[132]

Tuttavia, il Ministero dell'ambiente manifestò parere decisamente contrario,[133] esprimendo la convinzione che "*prima di procedere alla fase esecutiva, il* Progetto *di salvaguardia di Venezia e della sua laguna dovesse essere adeguatamente modificato.*" Era, infatti, ritenuto auspicabile che venisse elaborata "*una radicale variante al* Progetto definitivo"*,* che recepisse "*compiutamente le indicazioni deliberate dal Consiglio dei Ministri il 15 marzo 2001"* e lo stesso fosse "*adeguato ai criteri di gradualità e reversibilità ed in grado di affrontare i problemi lagunari in una ottica di stagionalità*". Era ritenuto indispensabile "*riesaminare il* Progetto mo.s.e*. dal punto di vista strutturale, funzionale e gestionale, in quanto non vi sono certezze dimostrate della sua realizzabilità (innanzitutto, in termini di funzionalità, affidabilità, gestibilità nel tempo)."* Si rendeva, inoltre, "*indispensabile il fermo dei lavori per consentire un chiarimento relativo alle caratteristiche del progetto*", e che, in questa ottica, andasse "*indubbiamente ripensata la funzione del concessionario unico dello Stato e ridefinito il ruolo del Magistrato alle acque, in relazione a settori e studi che (…) esorbitano dalle competenze di quell'Ufficio*" e, infine, che andasse verificata "*la reale corrispondenza alle finalità che dovevano perseguire sia dell'Ufficio di Piano, sia del Corila,*[134] *viste anche la trasversalità di alcune nomine di vertice."* Tali valutazioni non risultano condivise dalla Regione Veneto, secondo cui *"Il vaglio tecnico svolto si è occupato di soluzioni che erano già state verificate e scartate, con la conseguenza che l'inutile ulteriore approfondimento e confronto tecnico ha determinato un rallentamento di sei mesi sulla consegna dei lavori."*[135]

Il Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984, nella riunione del 22 novembre 2006,[136] si espresse sullo sviluppo della realizzazione delle opere del *Sistema mo.s.e.* nei termini definiti dalla programmazione recepita dagli strumenti contrattuali in essere e deliberò

di procedere al completamento della costruzione delle opere del *Sistema mo.s.e*. e delle opere connesse, assicurando la disponibilità dei finanziamenti, nel rispetto degli impegni e del cronoprogramma stabiliti dall'atto aggiuntivo n. 8067/2005 alla convenzione generale n. 7191/1991. La decisione fu assunta con il voto unitario del Governo e non con il voto dei singoli Ministri, in relazione alla materia di propria competenza. In tal modo, è venuta meno la *ratio* della individuazione degli stessi nella composizione del Comitato, in ragione dell'apporto che ciascuno di essi deve offrire per la salvaguardia di Venezia.[137]

5. Le convenzioni succedutesi nel tempo.

In data 24 febbraio 1984, venne stipulata tra il Magistrato alle acque e il Consorzio Venezia Nuova la prima convenzione[138] per la concessione di studi, prove, sperimentazioni ed opere di carattere sperimentale, preliminari ai lavori occorrenti per la conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna e per l'abbattimento delle acque alte, nell'ambito dei finanziamenti disposti dalla legge n. 171/1973.[139]

Nel 1990, il Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 incaricò il Magistrato alle acque di adottare un nuovo strumento convenzionale che contenesse -in forma unitaria- la disciplina del rapporto tra il Magistrato e il Consorzio Venezia Nuova fino all'ultimazione delle attività di salvaguardia previste dal *Piano generale degli interventi*. In data 4 ottobre 1991, fu stipulata la convenzione[140] che definì la disciplina generale del rapporto concessorio. Con l'art. 1 della convenzione, si definì l'oggetto della concessione, riguardante la realizzazione degli interventi consistenti in studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, come definiti dall'art. 3, lett. a, c, d, l della legge n. 798/1984. Al successivo art. 2, si definì l'oggetto specifico della convenzione, riguardante la realizzazione degli interventi oggetto della concessione, sulla base del *Piano generale degli interventi*, specificando che la realizzazione ad opera del concessionario avvenisse per lotti funzionali, eventualmente suddivisibili per stralci, in ragione dei finanziamenti che via via si sarebbero resi disponibili. In aggiunta, si convenne che "*per il completamento e la realizzazione degli interventi compresi nel* Piano generale *ed oggetto dei singoli lotti funzionali che verranno via via individuati, ovvero per l'esecuzione degli ulteriori interventi che dovessero rendersi necessari in ragione di specifiche esigenze operative, saranno stipulati con il concessionario appositi atti aggiuntivi alla convenzione che individueranno, alla stregua delle norme di cui ai successivi articoli, le modalità, la durata ed il corrispettivo per l'attuazione dei lotti funzionali di intervento".*[141] Gli artt. 3, 4 e 5 disciplinarono l'affidamento e la realizzazione delle attività comprese nel primo lotto funzionale del *Piano generale degli interventi*.[142] Con gli artt. da 6 a 9, si stabilirono le modalità di esecuzione delle opere, gli obblighi del concessionario e le forme di vigilanza sui modi e i tempi di esecuzione degli interventi. A tal proposito, il concessionario, oltre a fornire al concedente tutti i chiarimenti tecnici necessari, nonché i verbali relativi alle prove sugli impianti ed i certificati delle prove eseguite presso i laboratori autorizzati su manufatti e materiali, fu obbligato ad inviare al Magistrato rapporti trimestrali sull'attività svolta. L' art. 10 disciplinò l'attività del Servizio informativo, già istituito con precedente convenzione nel 1984. L'art. 11 disciplinò la liquidazione di spesa. Si stabilì che le progettazioni preliminari di massima ed esecutive, nonché la contabilizzazione, assistenza e direzione lavori, fossero compensate, da parte del concedente, sulla base delle aliquote calcolate applicando la

tariffa professionale vigente, e inoltre, che "*eventuali modifiche progettuali imposte dal concedente prima dell'approvazione dei singoli progetti esecutivi non costituiscono motivo per la corresponsione di compensi aggiuntivi. Verranno invece compensate, secondo le indicazioni contenute nella tariffa professionale, le varianti ai progetti esecutivi elaborate in corso d'opera per fatti non dipendenti dal concessionario";* inoltre, "*gli oneri ulteriori propri della funzione del concessionario, ivi incluse le spese di assistenza giuridica ed amministrativa presso enti, amministrazioni, concessionari, collaudi, spese generali, ecc., saranno compensati con quota percentuale pari al 12% da calcolarsi sui corrispettivi consuntivi delle prestazioni*".[143] L'art. 16 disciplinò i collaudi. "*I collaudi relativi ai lavori (…) saranno effettuati per singoli "interventi"* (…) *Con riguardo ad ogni specifico atto, il Presidente del Magistrato alle acque procederà alla nomina della commissione collaudatrice (…). Tutti gli oneri relativi al collaudo, ivi compresi i compensi da corrispondere ai collaudatori, saranno a carico del concessionario".* L''art. 17 stabilì che "*l'Amministrazione ha la facoltà di risolvere la presente convenzione in qualunque momento. In tal caso, il concedente (…) dovrà versare al concessionario il corrispettivo dei lavori eseguiti e del valore dei materiali esistenti in cantiere, oltre al decimo dei lavori ancora da eseguire".*[144]

Nell'anno 2002, fu modificata la convenzione n. 7191/1991 ad opera dell'atto aggiuntivo n. 7950 del 21 giugno 2002. Le modifiche riguardarono talune tipologie di intervento, che furono stralciate dal precedente accordo già perfezionato con il concessionario, per essere appaltati ad esecutori terzi, mediante pubbliche gare. Ciò, a seguito degli accordi intervenuti tra le autorità italiane e la Commissione europea, che aveva contestato la legittimità dell'affidamento in concessione al Consorzio Venezia Nuova dei lavori, eccependone l'incompatibilità sotto diversi profili con la vigente normativa europea in materia di appalti di lavori e servizi.[145]

In data 11 maggio 2005, venne sottoscritto tra il Magistrato alle acque ed il concessionario Consorzio Venezia Nuova l'atto aggiuntivo n. 8067 di modifica alla convenzione generale, con il quale si convenne che le opere di regolazione delle maree sarebbero state realizzate secondo un prezzo chiuso.[146]

6. Controversie in materia di valutazione di impatto ambientale (*v.i.a.)*.[147]

Tra le tipologie di opere previste nel *Piano generale degli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna*, quella individuata ai fini del contenimento delle maree rappresenta, di gran lunga, l'opera di maggior portata strutturale e di maggior impatto sul territorio, in quanto la sua realizzazione, attraverso una serie di infrastrutture complesse, comporta modifiche di rilievo, fra l'altro, delle caratteristiche geomorfologiche dei fondali marini, che producono ricadute sull'assetto dell'intero territorio lagunare.

Il Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984, con deliberazione del 4 luglio 1995, decise di assoggettare il *Progetto di massima* delle opere mobili a valutazione di impatto ambientale[148] e incaricò il Magistrato alle acque, quale ente proponente, di redigere lo studio di impatto ambientale (*s.i.a*.).[149] Tuttavia, la redazione del documento venne attribuita al concessionario.[150] Nell'avviare la fase di valutazione ambientale,[151] si stabilì una soluzione procedurale straordinaria, in quanto il Comitato decise di affiancare alla Commissione *v.i.a*. del Ministero dell'ambiente un Collegio di esperti di livello internazionale.[152]

La procedura di *v.i.a*. sul progetto presentato fu avviata nel 1997. In data 21 luglio 1998, il Collegio di esperti internazionali espresse parere positivo sul progetto,[153] mentre, in data 10 dicembre 1998, la Commissione *v.i.a.* del Ministero dell'ambiente espresse un parere di valutazione ambientale negativa.[154] Al contrario, l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali espresse parere favorevole, con prescrizioni, sul progetto delle opere mobili. La procedura si concluse il 24 dicembre 1998, con un decreto congiunto dei Ministeri dell'ambiente e dei beni culturali, con il quale fu dato parere di *v.i.a*. negativa. Secondo la *v.i.a.*, la configurazione del progetto, così come elaborato al momento della sua valutazione, non risultava conforme ai criteri stabiliti dalle leggi speciali per Venezia, né alle osservazioni e indicazioni contenute nei voti del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Risultava inadeguato rispetto agli obiettivi di riequilibrio morfologico della laguna e carente nella integrazione con gli altri interventi cooperanti per la salvaguardia di Venezia dalle acque medio-alte.[155] Inoltre, il progetto non avrebbe adeguatamente valutato sia lo stato di inquinamento e di degrado delle acque lagunari, già elevato e destinato ad aumentare in conseguenza di una riduzione della capacità di scambio tra la laguna e il mare,[156] che il problema della mancata sostituzione del traffico petrolifero in laguna e quello degli scarichi industriali e civili. Si sottolinearono, inoltre: l'inadeguatezza del progetto agli scenari di crescita del livello del mare, essendo basato su un errato modello previsionale; l'impatto delle attività di cantiere dell'opera con riferimento alla durata dei lavori ed alle opere stesse, comportanti perdite di territorio e di unità ambientali significative dal punto vista dell'ecosistema

potenzialmente irreversibili;[157] l'assenza di interventi di regolazione idraulica del bacino scolante; la variabilità delle caratteristiche geotecniche dell'aria di sedime, che avrebbe necessitato di un maggior numero di indagini dirette del sottosuolo;[158] le rilevanti difficoltà manutentive dell'opera;[159] l'inquinamento da zinco derivante dai trattamenti di protezione delle paratoie, determinanti una forte concentrazione di tale sostanza inquinante in laguna.[160] Del tutto inadeguata, infine, fu ritenuta l'analisi costi-benefici.[161]

Il decreto interministeriale di *v.i.a.* negativa[162] venne impugnato di fronte al Tribunale amministrativo regionale del Veneto[163] che, con sentenza n. 1350 del 22 giugno 2000,[164] annullò la pronuncia negativa espressa nel decreto del 24 dicembre 1998 per vizi[165] afferenti al quadro programmatico[166] e non a quello progettuale, senza mettere in discussione il contenuto delle osservazioni critiche in essa contenute.[167] Nella sentenza, inoltre, si richiamò la necessità di una nuova valutazione. Infatti, 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".*[168]

La ripresa del procedimento avvenne nel corso del 2000 ad opera del Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984, che, nella seduta del 12 luglio 2000,[169] –in ragione delle diverse valutazioni espresse dal Ministro dell'ambiente e dal Ministro dei lavori pubblici– deferì la questione al Consiglio dei Ministri. Questo si pronunciò con deliberazione del 15 marzo 2001, nella quale, oltre alla conferma della prosecuzione del procedimento avviato, si deliberò, contestualmente, di acquisire ulteriori approfondimenti progettuali sugli interventi necessari per aumentare le capacità dissipative dei canali alle bocche di porto e di procedere all'aggiornamento del *Piano degli interventi per il recupero morfologico della laguna*, nella considerazione del precedente parere di *v.i.a.* negativo, espresso nel decreto interministeriale annullato nell'anno 2000, statuendo, inoltre, "*che, esauriti gli approfondimenti progettuali (…), il Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo ex art. 4 della legge n. 798/1984"* esprimesse *"sulla base delle relative risultanze, il parere previsto dall'art. 2, ultimo comma, del d.P.C.M. 27 settembre 1997",* sulla compatibilità ambientale del progetto stesso, sulla base delle conclusioni formulate nel parere, mai più espresso dopo l'annullamento, di cui all'art. 6 della legge n. 349/1986.

In data 6 dicembre 2001, il Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984, reputando effettuati gli approfondimenti richiesti dalla delibera del Consiglio dei Ministri, statuì il completamento della progettazione del *Sistema mo.s.e.,* che venne poi approvata, con prescrizioni, nel 2002, dal Comitato tecnico del Magistrato alle acque di Venezia,[170] e nello stesso anno finanziato dal Cipe, in assenza, pertanto, di una valutazione ambientale complessiva, unitaria e congiunta delle opere alle bocche per la regolazione delle maree.[171]

In data 4 febbraio 2003, il Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 reputò esaurita e assorbita ogni questione relativa alla compatibilità ambientale, ritenendola conclusa con la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 15 marzo 2001 e con il proprio parere del 6 dicembre 2001. Peraltro, non vi fu pubblicazione della deliberazione conclusiva.[172]

In data 3 aprile 2003, lo stesso Comitato autorizzò la redazione del *Progetto esecutivo* e la realizzazione delle opere di regolazione delle maree, sulla base del *Progetto definitivo* approvato dal Magistrato delle acque nel 2002, senza tenere in considerazione il precedente parere negativo di valutazione ambientale, in quanto annullato dal Tar Veneto, né riproponendo una nuova procedura di valutazione di impatto ambientale.

La prevalenza di una decisione politica ad una valutazione eminentemente tecnica ha fatto venir meno una sede di confronto sugli aspetti ambientali ed economico-finanziari.[173] Appare incongruo, nell'ottica del buon andamento, che un'opera colossale di tale rilevanza ed impatto, ubicata in un contesto di enorme delicatezza e che è riconosciuta unanimemente di eccezionale complessità[174] -tanto da aver determinato normativamente e proceduralmente la serie di deroghe alla legislazione comunitaria e nazionale sopra riportata-, risulti priva di una positiva valutazione di impatto ambientale. La omessa rielaborazione di una procedura di valutazione ambientale ai fini di una nuova ponderazione del bilancio costi-benefici ambientali appare tanto più criticabile[175] nella considerazione delle pregresse vicende -che avevano già visto emanato formalmente un provvedimento di *v.i.a.* negativo, seppur annullato in via giurisdizionale, su di un progetto che non trova riscontro al mondo in precedenti comparabili- e del fatto che tale rinnovata valutazione sarebbe stata quanto mai opportuna, dal momento che, nel frattempo, i costi economici dell'opera sono notevolmente aumentati e, nel contempo, si è verificata la diminuzione dei benefici, derivante dal fatto che la chiusura delle paratoie è stabilita non più con una marea a quota 100 centimetri, ma superiore.[176]

Peraltro, il contrasto fra l'amministrazione dei lavori pubblici e quella dell'ambiente si è protratto nel corso anche degli anni più recenti, come esemplificato in nota.[177] In particolare, alla affermazione dell'assenza di un obbligo giuridico di predisposizione di un piano di monitoraggio, fa riscontro l'affermazione, *"attesa la particolare sensibilità dell'ambiente lagunare"*, di aver, comunque, predisposto tale piano attraverso il Corila, sulla cui attività il Ministero dell'ambiente ha espresso riserve.[178]

Nel corso del 2003, la Commissione europea chiese al Governo italiano informazioni circa l'applicazione delle direttive 79/409/Cee, 85/337/Cee e 92/43/Cee, relativamente alla realizzazione del progetto per la regolazione dei flussi di marea nella laguna di Venezia, aprendo una procedura di infrazione a carico dello Stato italiano per violazione delle direttive in materia di valutazione di impatto ambientale.[179]

Con particolare riferimento alla valutazione dell'incidenza[180] del progetto sui *siti di importanza comunitaria* (*sic*), sulle *zone di protezione speciale* (*zps*) e sull'*important bird area* (*iba*) della laguna di Venezia, furono effettuati diversi incontri tra i rappresentanti della Commissione, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'ambiente e della Regione Veneto.[181] Considerando, tuttavia, non soddisfacenti la documentazione pervenuta e le informazioni acquisite, la Commissione europea ritenne di procedere, in data 13 dicembre 2005,[182] alla messa in mora nei confronti dello Stato italiano, ai sensi dell'art. 226 del Trattato Ce, per non aver identificato né adottato -in riferimento agli impatti sull'area *iba (important bird area 064*–Laguna di Venezia) conseguenti alla realizzazione del *Progetto mo.s.e*.- misure idonee a prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli *habitat*, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli aventi conseguenze significative. Tale valutazione da parte della Commissione fa riferimento anche al decreto di compatibilità ambientale negativa emesso il 24 dicembre 1998 dal Ministero dell'ambiente sulla base del parere della Commissione nazionale *v.i.a.* che, nel riconoscere la fragilità ambientale del territorio interessato, sottolinea l'insufficienza degli studi effettuati in relazione alla potenziale perdita di biodiversità.

Nell'ottobre 2006, vi fu una richiesta di incontro con la Direzione generale ambiente della Commissione europea avanzata dall'amministrazione comunale di Venezia,[183] con la quale, in riferimento alla procedura di infrazione in corso, si evidenziarono le criticità connesse allo stato di conservazione della laguna, coinvolta in un processo di deterioramento fisico, morfologico e qualitativo e nella quale gli scavi in corso alle bocche di porto sarebbero stati causa ulteriore di processi di erosione, perdita di sedimenti, progressiva marinizzazione e conseguente perdita degli *habitat* e delle specie faunistiche tutelate dalle direttive comunitarie. Si sottolinearono, inoltre, le lacune circa le valutazioni di incidenza ambientale e gli strumenti di tutela da porre in essere.[184]

Ritenendo insoddisfacenti le risposte del Governo italiano,[185] la Commissione procedette ad una seconda messa in mora,[186] per violazione della direttiva europea 79/409/Cee (c.d. direttiva *Uccelli*), concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e 92/43/Cee (c.d. direttiva *Habitat*), relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali.[187]

L'ormai decennale conflitto tra gli organi tesi alla tutela del territorio e gli enti locali, da una parte, e l'amministrazione dei lavori pubblici, dall'altra, si è arricchito, recentemente, di un ulteriore episodio. Infatti, Il Ministero dell'ambiente, con nota del 17 maggio 2007[188] indirizzata al Magistrato alle acque di Venezia, ha contestato, per alcuni cantieri non previsti dal progetto[189] e non ritenuti opere complementari,[190] la possibilità di procedere senza l'assoggettamento alla procedura di *v.i.a.* di competenza

statale -comprensiva di valutazione di incidenza-, chiedendo la sospensione dei lavori, non ritenendo sufficiente il parere di *v.i.a.* regionale a suo tempo rilasciato.[191]

L'assenza di una valutazione di impatto ambientale non è stata compensata da una valutazione ambientale strategica. Infatti, nell'anno 2001, il sistema di dighe mobili *mo.s.e.* venne inserito nel *Primo programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici,* ai sensi della legge n. 443/2001 e del decreto legislativo n. 190/2002, e tale programma non fu sottoposto a valutazione ambientale strategica.[192]

Infine, non sono mancati rilevanti contrasti fra l'amministrazione centrale e le autorità locali, aventi ad oggetto la conformità del *Sistema mo.s.e*. agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistici vigenti.[193]

7. La lievitazione dei costi.

La stima del costo necessario per la realizzazione delle opere di regolazione delle maree alle bocche di porto lagunari ha subito, durante lo sviluppo progettuale, notevoli variazioni in aumento.[194]

costo totale del S*istema mo.s.e.*: quadro sinottico di confronto

(importi in milioni di euro)

	Progetto di massima (1992)	stima delibera Cipe (2001)	*Progetto definitivo* (2002)	costo presunto definitivo
lavori per interventi alle bocche	1.540,85		1.983,14	2.748,01
conca di navigazione a Malamocco per grandi navi	_		144,00	254,10
lavori per opere complementari	_		169,08	151,53
TOTALE LAVORI	1.540,85		2.296,22	3.153,64
lavori in economia, oneri tecnici e per il concessionario, somme a disposizione e *i.v.a*.	1.214,09		1.144,51	663,77
TOTALE LORDO OPERE DI REGOLAZIONE DELLE MAREE	2.754,94	3.486,08	3.440,73	3.817,41
TOTALE LORDO ATTIVITA' STRETTAMENTE CONNESSE (interventi morfologici connessi, studi, indagini e monitoraggi, recupero reperti, *security*, sottoservizi, adempimenti a prescrizioni)	stima economica non fornita	645,57	stima economica non fornita	454,20
TOTALE LORDO OPERE ALLE BOCCHE E ATTIVITA' CONNESSE	_	4.131,65	_	4.271,61

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati forniti dal Magistrato alle acque.

Per i soli lavori, da una stima di 1.540 milioni di euro del *Progetto di massima* si è arrivati, ad oggi, a oltre 3.153 milioni, e, cioè, a più del doppio.[195]

Del tutto anomala risulta la consistenza delle somme a disposizione dell'amministrazione che arriva, nel *Progetto di massima*, quasi ad uguagliare il valore dei lavori e si mantiene elevatissima anche nelle successive fasi progettuali, sintomo di una progettazione caratterizzata dalla possibilità di ampi spazi di aggiustamento nelle fasi ulteriori di affinamento.[196] Lo stesso Consiglio superiore dei lavori pubblici espresse un giudizio severo su alcune valutazioni economiche del *Progetto*.[197] Del resto, l'incertezza sui costi che ha caratterizzato tutta la fase progettuale è riconosciuta dalla stessa Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture: *"Una volta avviate le prime opere del* Sistema mo.s.e.*, si è ravvisata la necessità di operare nell'ambito di una definizione certa del costo totale dell'opera e dei tempi di realizzazione, a fronte della possibilità di definire il complessivo finanziamento di cui*

disporre per il completamento dei lavori (…) Con l'atto rep. n. 8067, che ha introdotto il prezzo chiuso per il completamento del Sistema mo.s.e., *si può ritenere stabilizzato il valore delle opere e delle attività strettamente connesse finalizzate alla realizzazione degli interventi di regolazione delle maree alle bocche di porto."*[198]

Il costo complessivo delle opere alle bocche di porto e delle attività connesse compare per la prima volta, in fase progettuale, solo con la definizione del prezzo chiuso, non essendo tale valore presente nel *Progetto di massima*,[199] né nel *Progetto definitivo*. Dalla delibera Cipe del 2001 ad oggi il costo risulta lievitato di 140 milioni di euro.

A giustificazione dei consistenti incrementi, il Magistrato alle acque rileva che il *Progetto di massima* risale al 1992 e che, pertanto, le voci di costo andrebbero aggiornate per avere un confronto omogeneo e che, inoltre, la stima del *Progetto di massima* si è basata su computi propri di quello stadio progettuale, che sono stati successivamente affinati.[200] Si rileva, inoltre, che, durante il lungo *iter* approvativo, sono state apportate modifiche e opere integrative alla configurazione inizialmente presentata.[201]

In merito all'importo complessivo dei lavori, il Magistrato alle acque rileva che, confrontando l'importo di 1.983,1 milioni di euro attribuito alle opere mobili nel *Progetto definitivo*,[202] al netto delle opere complementari e della conca di Malamocco, con quello di 1.540,8 milioni di euro stimato all'epoca del *Progetto di massima*, si ottiene un incremento di 442,3 milioni di euro, corrispondente al 29% circa dal 1992 al 2002, mentre, dall'esame degli indici Istat tra il 1992 e il settembre 2002, la svalutazione monetaria intervenuta è stata del 35% circa.

L'esigenza di dare maggiore certezza alla previsione finanziaria del *Progetto definitivo* ha indotto il Ministero delle infrastrutture a negoziare, in seguito, con il concessionario, una modifica delle norme contrattuali, allo scopo di prevedere che le opere di regolazione delle maree fossero eseguite mediante il sistema del prezzo chiuso[203] e, pertanto, attraverso la contabilizzazione delle opere a *forfait*, piuttosto che secondo la contabilizzazione a misura.[204] *"Ciò per definire il prezzo dei lavori sulla base del* Progetto definitivo*, senza che l'eventuale lievitazione delle quantità delle singole categorie dei lavori (nel passaggio alla progettazione esecutiva) potesse modificare il prezzo complessivo dell'opera e, pertanto, l'impegno finanziario dell'Amministrazione."*[205]

Per confrontare l'importo delle opere alle bocche di porto conseguente al contratto a prezzo chiuso con il valore del *Progetto definitivo*, che è pari a 3.440,74 milioni di euro, è necessario tener conto del valore delle opere di regolazione delle maree indicato nell'atto aggiuntivo n. 8067/2005 alla convenzione n. 7191/1991 (3.331,16 milioni di euro) e del valore delle opere finanziate prima della formalizzazione del contratto a prezzo chiuso, a valere sulla legge speciale e la *Prima assegnazione Cipe* di 486,26

milioni di euro: l'importo da confrontare con il definitivo è pari, quindi, a 3.817,42 milioni di euro.[206]

costo totale del S*istema mo.s.e*.: quadro sinottico di confronto
(importi in milioni di euro)

	Progetto di massima (1992)	stima delibera Cipe (2001)	*Progetto definitivo* (2002)	prezzo chiuso (2005)	finanzia-mento legge speciale	prima assegna-zione Cipe	totale
				a	b	c	a+b+c
lavori per interventi alle bocche	1.540,85		1.983,14	2.548,72	_	199,30	2.748,01
conca di navigazione a Malamocco per grandi navi	-		144,00	163,44	_	90,66	254,10
lavori per opere complementari	-		169,08	73,13	76,41	1,99	151,53
TOTALE LAVORI	1.540,85		2.296,22	2.785,29	76,41	291,95	3.153,64
lavori in economia, oneri tecnici e per il concessionario, somma a disposizione e *i.v.a.*	1.214,09		1.144,51	545,87	35,32	82,58	663,77
TOTALE LORDO OPERE DI REGOLAZIONE DELLE MAREE	2.754,94	3.486,08	3.440,73	3.331,16	111,73	374,53	3.817,41
TOTALE LORDO ATTIVITA STRETTAMENTE CONNESSE (interventi morfologici connessi, studi, indagini e monitoraggi, recupero reperti, *security*, sottoservizi, adempimenti a prescrizioni)	stima economica non fornita	645,57	stima economica non fornita	378,73	_	75,47	454,20
TOTALE PARZIALE				3.709,89	111,73	450,00	4.271,61
TOTALE LORDO OPERE ALLE BOCCHE E ATTIVITA' CONNESSE		4.131,65		4.271,61			

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati forniti dal Magistrato alle acque.

L'incremento dell'importo delle opere mobili, -che per i lavori passa da 2.296 milioni di euro a 3.153 milioni, e quindi aumentando di circa un terzo- nel passaggio dal *Progetto definitivo* al sistema del prezzo chiuso, è dovuto, secondo il Magistrato: a) all'aggiornamento dei prezzi relativi a materiali e manodopera; b) all'ottimizzazione

della configurazione, con l'adeguamento di alcune opere (conche di navigazione alla bocca di Chioggia, conca di navigazione di Malamocco, ecc.); c) al recepimento delle variazioni tecniche e tecnologiche derivanti dalle prescrizioni del Comitato tecnico del Magistrato alle acque e della Commissione per la salvaguardia sul *Progetto definitivo*, riguardanti, in particolare, i cantieri per la prefabbricazione dei cassoni; d) all'affinamento dei computi metrici ed inclusione di elementi di costo non considerati nella stima del 2002; e) all'analisi delle implicazioni logistiche e di cantierizzazione ed alla considerazione del rischio associato all'adozione di una formula contrattuale di prezzo chiuso. *"La differente formula contrattuale ha comportato, infatti, l'assunzione da parte del concessionario dei rischi dovuti alla evoluzione del progetto dalla stesura definitiva a quella esecutiva prima e di realizzazione delle opere dopo."*[207] Peraltro, tale ultima affermazione conferma le considerazioni sopra svolte circa una non rigorosa definizione dei costi nelle diverse fasi di progettazione.[208]

Il costo totale dell'opera è lievitato a 4.272 milioni di euro[209] rispetto al valore di 3.440,74 milioni indicato nel quadro economico del *Progetto definitivo*, in cui non comparivano le cosiddette attività strettamente connesse[210] e la cui stima, di conseguenza, non fu fornita nel citato progetto.

Né manca il rischio di una ulteriore lievitazione dei costi, come confermato anche dal Magistrato alle acque nell'adunanza del 23 ottobre 2008. Infatti, la Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture ritiene più che possibile un ulteriore incremento[211] dovuto: a) allo scostamento dal *Piano finanziario* dell'opera,[212] b) alla realizzazione di opere connesse a misura e c) alla variazione dei costi delle materie prime. Il rilevante maggior costo dell'opera determinatosi con l'adozione del prezzo chiuso verrebbe, in tal modo, ad essere una semplice fase di adeguamento alla determinazione complessiva del fabbisogno non ancora completamente definito.[213]

D'altronde, nella stessa convenzione che introduce il prezzo chiuso, all'art. 3, si afferma che *"Resta fermo il sistema di adeguamento prezzi di cui all'art. 12 della convenzione rep. n. 7191/1991,*[214] *in fase di presentazione e approvazione dei singoli stralci esecutivi"*, rendendo il costo dell'opera esposto ad ulteriori incrementi e tale da indebolire la finalità di contenimento dello stesso, rischiando di rendere, di fatto, il prezzo chiuso un prezzo flessibile.[215]

Né vanno sottovalutati gli oneri ingenti per il *Piano* ambientale,[216] secondo quanto riferisce il Ministero dell'ambiente, predisposto per superare le obiezioni della Commissione europea: *"Il costo complessivo prevedibile per l'esecuzione delle misure, la riqualificazione ambientale delle aree occupate e la gestione delle nuove aree è di 40.400.000 euro, mentre quello per il loro monitoraggio decennale è stimabile a circa 9.900.000 euro, per un totale di 50.300.000 euro. Il Governo italiano dovrà garantire la necessaria copertura finanziaria, nell'ambito del* Sistema mo.s.e.*, per permettere un organico avanzamento delle misure proposte."*[217]

Merita la segnalazione della previsione nel *Progetto definitivo* di 6,9 milioni di euro per compensare i responsabili unici del procedimento.[218]

Dubbi sugli elevati costi di progettazione e sulle tariffe per i servizi di ingegneria che, secondo le previsioni contrattuali, sono compensate in base alle tariffe professionali,[219] furono rilevati, in passato, dagli stessi organi tecnici del Magistrato, come analiticamente riportato in nota.[220] E' previsto anche un sistema di acconti per l'attività di progettazione.[221]

Sulla determinazione dei costi del *Progetto definitivo*, il Magistrato afferma che *"La quantificazione dell'importo dei lavori è stata ottenuta applicando alle quantità, dedotte dai computi e dalle indicazioni di progetto, il valore espresso da 101 voci di prezzo; per determinare i singoli prezzi il concessionario ha sviluppato, per tutte le lavorazioni significative, analisi di costo basate sullo studio delle modalità esecutive, individuando i mezzi d'opera, i programmi di esecuzione e l'organizzazione dei cantieri. Nelle analisi sono state introdotte valutazioni, prezzi di mercato, indagini eseguite anche su scala internazionale, oltre ai riscontri acquisiti nella realizzazione di grandi lavori assimilabili in Italia ed all'estero. Nell'esame istruttorio si è potuto verificare che, per un gruppo di lavorazioni aventi caratteristiche più assimilabili a quelle di altri lavori in corso, sono stati applicati gli stessi prezzi desunti dall'elenco prezzi in vigore per i lavori lagunari gestiti dal Magistrato alle acque. Per talune altre lavorazioni, che potevano presentare elementi di raffronto con altri lavori svolti in ambito lagunare, sono state sviluppate analisi comparate delle modalità esecutive, attraverso le quali il concessionario ha evidenziato le peculiarità e gli oneri specifici che si riflettevano sui costi di lavorazione. In linea generale, dall'esame delle analisi presentate si è potuta altresì constatare la buona corrispondenza dei prezzi elementari (mano d'opera, cemento, acciaio, ecc.) introdotti nelle analisi stesse con i valori di mercato."*[222] Va, tuttavia, segnalato che nel decreto di approvazione del *Progetto definitivo* si legge che "*Per quanto riguarda la congruità dei singoli prezzi utilizzati dal progettista per lo più di nuova formulazione ai fini di una stima del costo generale dell'opera, se ne rinvia la puntuale valutazione in sede di esame dei singoli progetti esecutivi, allorché, sulla scorta della più approfondita definizione progettuale, sarà possibile effettuare una più puntuale verifica delle modalità e dei costi delle lavorazioni. Comunque, allo stato attuale, i prezzi utilizzati nel* Progetto definitivo *sono ritenuti adeguati a consentire una stima attendibile dell'entità dei finanziamenti necessari alla realizzazione dell'opera".*[223] Inoltre, nel voto n. 116 dell'8 novembre 2002, il Comitato tecnico di magistratura denuncia l'assenza di giustificate e dettagliate analisi per quel che riguarda i prezzi formulati, auspicando, nel contempo, una riduzione degli stessi e l'utilizzo dei prezzari in uso presso il Magistrato. Sul punto, il Magistrato riferisce che *"Il Comitato tecnico del Magistrato alle acque, con il voto n. 116 dell'8 novembre 2002, ha favorevolmente esaminato il* Progetto definitivo *delle opere mobili, rinviando l'esame economico dello stesso alla presentazione dei*

singoli progetti esecutivi, così come previsto dalla convenzione rep n. 7191/1991, nonché dal Piano programma delle opere *(…) Nel merito dei prezzi formulati, si evidenzia che sia l'Ispettorato che il Comitato tecnico del Magistrato hanno ritenuto gli stessi utili per individuare l'ammontare complessivo dell'intervento, rappresentando una sufficiente valorizzazione dei lavori in esame. L'analisi e verifica degli stessi è stata rimandata in sede di presentazione dei singoli progetti esecutivi, in quanto solo in dette ulteriori fasi potranno essere definite, in modo non equivoco, le modalità esecutive a giustificazione dei prezzi utilizzati (pag. 49 del voto 116). Alla presentazione di ciascun progetto esecutivo, il Magistrato alle acque attiva, infatti, un'istruttoria di verifica tecnica ed economica, avvalendosi anche dei propri esperti. L'importo lavori viene calcolato utilizzando, per quanto possibile, le voci di prezzo di cui al prezzario adottato da questo Istituto, e, quindi, già istruite e approvate dall'Amministrazione."*[224] Il Comune di Venezia, tuttavia, riferisce che *"(…) risulta che per alcuni interventi similari (esempio marginamenti con palandole o con purghe) eseguite da imprese aggiudicatarie di apposite gare d'appalto svolte da aziende comunali, alcuni prezzi applicati appaiono inferiori a quelli delle imprese del Consorzio Venezia Nuova anche del 30%."*[225] Il Magistrato contesta tali asserzioni, evidenziando, al contrario, una maggiore onerosità dei prezzi in uso negli appalti del Comune[226] ed affermando che il parametro da prendere a riferimento per la determinazione dei costi deve essere quello reale successivo alla conclusione dei lavori e non la sua astratta determinazione *ex ante*.[227]

Sotto il profilo dell'economicità dell'agire amministrativo, suscita perplessità che la determinazione delle voci di costo e dell'elenco prezzi sia stata rimessa al concessionario.[228]

Rilevanti risultano essere i costi di gestione e di manutenzione stimati nel *Progetto definitivo,* peraltro destinati a lievitare, secondo quanto emerso anche nell'adunanza del 23 ottobre 2008.

Il costo della gestione a regime delle opere mobili è stato calcolato nel *Progetto definitivo* pari a circa 3 milioni di euro annui;[229] esso comprende, essenzialmente, il costo del personale operativo e il costo dei consumi elettrici. Per quanto concerne il personale, si è stimato che le funzioni del centro operativo possano essere svolte da un totale di 15 tecnici e che circa 25 persone possano presidiare le stazioni presso le tre bocche di porto.

Il costo di manutenzione –anche per la sua difficoltà, a causa delle opere sommerse (migliaia di metri quadrati di superficie con anfratti), per l'aggressività dell'acqua marina e per il deterioramento delle strutture per crescita delle incrostazioni biologiche- è stato stimato in 9 milioni di euro all'anno.[230] Peraltro, tali valori sono considerati ampiamente sottostimati dal Comune di Venezia.[231] C'è, inoltre, da considerare che l'aumento previsto delle chiusure in relazione all'evolversi del

fenomeno eustatico potrebbe comportare *"oneri di manutenzione fortemente crescenti."*[232]

Gli oneri per la funzione di concessionario risultano pari al 12% del valore dei lavori.[233] Tale percentuale è assai onerosa per le finanze pubbliche, traducendosi in oltre 278 milioni di euro, tanto più che non vengono ricompresi negli stessi gli oneri di progettazione, direzione, assistenza e contabilizzazione dei lavori, che ricevono autonoma retribuzione.[234] Va ricordato che il limite massimo previsto dalla legislazione più vicina al caso di specie[235] risulta del 10%.[236] Si tratta di compensi del tutto inusuali nel campo delle grandi opere realizzate sul mercato internazionale con gare di appalto.[237]

8. I finanziamenti.

Dei 4.272 milioni di euro di fabbisogno, gli importi complessivamente assegnati al *Sistema mo.s.e*., alla data del 31 marzo 2008, ammontano a 2.442,999 milioni.[238]

Risultano finanziati e disponibili 1.749,829 milioni di euro, così ripartiti: a) 111,729

Sistema mo.s.e.: importi finanziati; finanziati e disponibili; impegnati; spesi; erogati.
(importi in milioni di euro)

FABBISOGNO COMPLESSIVO FINANZIATO	limite di impegno/contributo assegnato	volume di investimento	di cui finanziato e disponibile	di cui impegnato	di cui speso	di cui erogato
leggi speciali per Venezia nn. 798/1984 e 139/1992		111,729	111,729	108,658	107,992	107,246
legge obiettivo: *I assegnazione Cipe* per la realizzazione delle opere del *Sistema mo.s.e.* (delibere Cipe nn.109/2002, 63/2003 e 72/2003)	36,333 decorrente dal 2003	450	450	438,029	435,815	370,902
legge obiettivo: *II assegnazione Cipe* per la realizzazione delle opere del *Sistema mo.s.e.* (delibere Cipe nn. 40/2004 e 75/2004)	58,399 decorrente dal 2005	688,100	638,100	654,178	631,192	443,014
legge obiettivo: *III assegnazione Cipe* per la realizzazione delle opere del *Sistema mo.s.e.* (delibera Cipe n. 74/2006)	33,972 decorrente dal 2007	380	380	270,945	284,344	_
finanziamenti da decreto legge n. 159 del 1/10/2007, convertito con la legge n. 222 del 29/11/2007	fondi in conto capitale	170	170	168,320	94,231	18,885
legge obiettivo: *IV assegnazione Cipe* per la realizzazione delle opere del *Sistema mo.s.e.* (delibera Cipe n. 70/2007)	23,068 decorrente dal 2007	243,170	_	58,968	7,497	_
legge obiettivo: *V assegnazione Cipe* per la realizzazione delle opere del *Sistema mo.s.e.* (delibera Cipe n. 11/2008)	37,345 decorrente dal 2008	400	_	8,465	7,967	_
TOTALE		2.442,999	1.749,829	1.707,563	1.569,038	940,048
FABBISOGNO COMPLESSIVO DA FINANZIARE						
future assegnazioni Cipe		1.828,627		78,454		
TOTALE GENERALE			1.749,829	1.786,018	1.569,038	940,048

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati forniti dal Magistrato alle acque. Aggiornamento al 31/3/2008.

milioni, a valere sui fondi di cui alle leggi speciali per Venezia (leggi nn. 798/1984 e 139/1992, ripetutamente rifinanziate); b) 450 milioni, quale volume di investimento attivato a valere su adeguati limiti di impegno quindicennali assegnati dal Cipe al *Sistema mo.s.e.* (deliberazioni Cipe nn. 109/2002, 63/2003 e 72/2003); c) 688,1 milioni, quale volume di investimento attivato a valere sul contributo quindicennale assegnato dal Cipe al *Sistema mo.s.e*. (deliberazioni Cipe nn. 40/2004 e 75/2004), per

il finanziamento del primo stralcio con il sistema del prezzo chiuso;[239] d) 380 milioni, quale volume di investimento attivato a valere sul contributo quindicennale assegnato dal Cipe al *Sistema mo.s.e.* (deliberazione n. 74/2006) per il finanziamento del secondo stralcio con il sistema del prezzo chiuso;[240] e) 170 milioni, autorizzati, come spesa in linea capitale, dal decreto-legge n. 159 del 1° ottobre 2007,[241] per il finanziamento del terzo stralcio con il sistema del prezzo chiuso; f) infine, con deliberazioni Cipe del 3 agosto 2007, n. 70, e del 31 gennaio 2008, n. 11, sono state assegnate due ulteriori *tranche* di finanziamento, rispettivamente di volume di investimento pari a 243,17 e a 400 milioni di euro, che si renderanno disponibili alla fine del 2008 e all'inizio del 2009.

Risultano impegnati[242] importi pari a 1.786,018 milioni di euro. Tali importi si riferiscono ad attività ultimate, in corso di realizzazione e di prossimo avvio. Va segnalato, infatti, che sono ricomprese anche attività cantierizzabili, con progetto esecutivo approvato, ma con finanziamento ancora non disponibile.

Risultano spesi dal concessionario importi pari a 1.569,038 milioni di euro. Gli importi tengono conto anche delle somme sostenute per attività non ancora contabilizzabili (ordini per forniture, materiali, semilavorati e prefabbricati), nonché per acquisti e investimenti vari (macchinari, impianti, attrezzature), effettuati dal concessionario nelle more della effettiva disponibilità dei finanziamenti, nell'ambito del contratto a prezzo chiuso.[243]

Gli importi erogati dagli istituti finanziatori al concessionario ammontano a 940,048 milioni di euro, corrispondenti agli importi contabilizzati, presentati dal concessionario al Magistrato alle acque e da questo approvati. Gli importi erogati dagli istituti finanziatori vengono versati al concessionario gradualmente, a fronte dei certificati di pagamento emessi dal Magistrato alle acque e delle conseguenti autorizzazioni al pagamento trasmesse da quest'ultimo agli istituti finanziatori, secondo la procedura delineata dai contratti di mutuo stessi.

A partire dall'anno 1992, venne introdotto il finanziamento degli interventi tramite ricorso al sistema dei mutui. La legge n. 139/1992 autorizzò, infatti, i soggetti coinvolti nella realizzazione delle opere di salvaguardia a contrarre mutui con ammortamento pluriennale direttamente con istituti di credito, prevedendone il rimborso con oneri di ammortamento per capitali ed interessi a carico dello Stato, mediante il pagamento di rate semestrali posticipate.[244] Furono, pertanto, stipulati i primi contratti di mutuo, la cui regolamentazione, non operata con alcun provvedimento amministrativo né normativo, venne rimessa interamente alle parti, e quindi, alle singole convenzioni stipulate tra il Consorzio Venezia Nuova e i diversi istituti finanziatori, scelti, in un primo momento, a trattativa privata. Solo a partire dal 1995, dopo l'emanazione del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157,[245] l'individuazione dell'istituto finanziatore avvenne tramite gara.[246]

Con riferimento specifico ai finanziamenti per la realizzazione del *Sistema mo.s.e*., a seguito della emanazione della legge n. 166/2002, la regolamentazione dell'accesso e dell'utilizzo del sistema dei mutui fu più dettagliatamente disciplinata dall'art. 13 della stessa, che fece rinvio ad un apposito provvedimento interministeriale con il quale individuare i soggetti autorizzati a contrarre i mutui, stabilire le modalità di erogazione delle somme finanziate e disciplinare le condizioni economiche afferenti ai finanziamenti. Il provvedimento fu adottato con decreto interministeriale n. 5279 del 20 marzo 2003, di concerto tra il Ministro delle infrastrutture ed il Ministro dell'economia e delle finanze. In esso furono disciplinati, con riferimento alle modalità di erogazione dei finanziamenti: a) la possibilità, su motivata richiesta da parte del soggetto titolare dell'opera, dell'erogazione, da parte dell'istituto finanziatore, fino al 20% dell'importo complessivo dei lavori, da recuperare proporzionalmente nel corso degli stati di avanzamento dei lavori; tale norma appare di dubbia compatibilità con l'ordinamento vigente, che ha da tempo vietato le anticipazioni nell'ambito dei lavori pubblici; b) i limiti massimi dei tassi di interesse debitori, con l'indicazione dei rispettivi parametri finanziari europei cui agganciare il calcolo della determinazione degli stessi;[247] c) l'obbligo, da parte del titolare dell'opera ammessa a finanziamento, di trasmettere lo schema del contratto di mutuo -per il preventivo nulla osta- al Ministero delle infrastrutture che lo approva di intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Per la realizzazione degli interventi strettamente connessi al *Sistema mo.s.e.* sono già stati posti in essere tre contratti di mutuo. Infatti, a seguito dell'emanazione del decreto n. 5279/2003 e dei finanziamenti resi disponibili a tutto il 2003, il Consorzio Venezia Nuova –e non l'amministrazione concedente- ha esperito apposite licitazioni private che hanno consentito la sottoscrizione, nel corso dell'anno 2003, di due contratti di finanziamento[248] per un importo complessivo di 450 milioni di euro, quale volume di investimento attivato a valere sui limiti di impegno quindicennali assegnati dal Cipe al *Sistema mo.s.e.* con le deliberazioni nn. 109/2002, 63/2003 e 72/2003. I due contratti sono stati stipulati con due diversi raggruppamenti finanziatori[249] composti, tuttavia, in percentuali diverse, da istituti di credito facenti parte di entrambi i raggruppamenti.[250] Per il secondo contratto, è stata presentata una sola offerta.[251]

I contratti in esame sono caratterizzati dalla non esatta quantificazione, al momento dell'avvio del finanziamento, dell'ammontare dell'onere complessivo a carico dello Stato per la realizzazione complessiva dell'opera,[252] condizionato dall'andamento nel tempo dei tassi di interesse regolati dai mercati finanziari e, quindi, non esattamente prevedibile al momento della sottoscrizione. In effetti, lo schema contrattuale utilizzato prevede l'importo massimo di erogazione sulla base del limite di impegno complessivo –con conseguente erogazione graduale delle somme, nel corso del periodo di utilizzo del finanziamento, sulla base delle certificazioni per stati di avanzamento lavori-,

rinviando ad un secondo tempo la determinazione dell'ammontare definitivo, quantificato da un successivo atto di ricognizione di debito. A ciò si provvede alla data dell'ultima erogazione, determinando il tasso fisso che deve regolare il residuo debito in essere, come risultante alla data di inizio del periodo semestrale di interessi immediatamente successivo a quello in cui ha luogo l'ultima erogazione.[253]

A seguito dell'atto aggiuntivo n. 8067/2005 -con il quale si stabilì che il completamento degli ulteriori interventi per la realizzazione delle opere di regolazione delle maree avvenisse sulla base di un prezzo chiuso-, in data 14 dicembre 2005 fu stipulato il contratto di mutuo[254] con il quale il raggruppamento finanziatore[255] si impegnò alla concessione di un finanziamento, da perfezionarsi in più *tranche*, mediante la sottoscrizione di più atti di erogazione, fino all'importo massimo di 638,1 milioni di euro, quale volume di investimento attivato a valere sul contributo quindicennale assegnato dal Cipe con le deliberazioni nn. 40/2004 e 75/2004 per il finanziamento del primo stralcio della convenzione a prezzo chiuso. Il contratto, sopra soglia comunitaria, fu stipulato a trattativa privata, a motivo del fatto che la gara comunitaria andò deserta. Tuttavia, le nuove condizioni contrattuali afferenti i tassi di interesse a base di selezione furono proposte solo ad un ristretto numero di operatori, e cioè *"agli istituti che avevano manifestato il loro interesse al pubblico incanto, richiedendo la relativa documentazione contrattuale",*[256] in maniera non conforme alla *ratio* della normativa comunitaria, tenuto conto delle nuove condizioni proposte.[257]

Questa tipologia contrattuale è stata già oggetto di attenzione da parte della Corte dei conti, in occasione dell'indagine sullo stato di attuazione della legge-obiettivo. Le operazioni di finanziamento contemplate da tale schema contrattuale sono state definite dalla Corte atipiche, nella considerazione del grado di aleatorietà e della complessità tecnico-finanziaria dei contratti, da cui si evincono diversi profili di criticità tra cui, principalmente, l'impossibilità -al momento dell'avvio- di quantificare l'ammontare esatto dell'onere complessivo dell'investimento, unitamente ad uno squilibrio tra la posizione dell'istituto finanziatore e l'ente beneficiario, sul quale, in caso di oscillazioni in aumento dei tassi debitori, ricadono le conseguenze dell'erosione del capitale da erogare e, quindi, delle somme destinate all'investimento, a fronte di una maggiore quota destinata al rimborso degli interessi, rimanendo fissa la quota pubblica destinata al rimborso.[258] Stante l'attuale situazione del mercato, la possibilità adombrata non appare inverosimile. Sul punto, la Corte dei conti ha rilevato che la utilizzazione dei prestiti atipici induce *"a sottolineare la necessità che tali tipologie di rapporti negoziali, la cui formazione progressiva è suscettibile di comportare maggiori oneri o diminuzione di valori a carico della parte pubblica, debbano essere soggette –da un lato- a nuovi momenti di manifestazione del consenso, attraverso apposita decisione dell'Amministrazione, e –dall'altro- a fasi di verifica* in itinere*, per valutare l'impatto economico delle sopravvenienze contrattuali."*[259] Esemplare, in tal senso,

appare la clausola riportata negli atti attuativi della convenzione quadro, dove si legge: *"Il Consorzio Venezia Nuova dà atto e prende atto che non avrà diritto ad alcun ristoro o risarcimento, qualora, in dipendenza dell'aumento dei tassi di interesse, dovesse ridursi la quota capitale impiegabile per la realizzazione delle opere e, conseguentemente, non avvierà l'esecuzione di alcune opere oggetto del presente atto."*[260]

9. Lo stato di avanzamento dei lavori.

Suscita perplessità la mancata redazione del *Progetto esecutivo* generale del *Sistema mo.s.e.*,[261] deliberata dal Comitato nella seduta del 3 aprile 2003.[262] Infatti, i cantieri alle bocche di porto sono stati aperti sulla base non di stralci del *Progetto esecutivo*, ma di cosiddette *fasi esecutive*, di volta in volta approvate dal Comitato tecnico del Magistrato alle acque. Ciò comporta l'assenza di una generale pianificazione tecnico-economica.[263] In presenza di questioni tecniche complesse ancora in fase di definizione con i cantieri aperti, la mancanza di molti dettagli e particolari esecutivi della realizzazione -in particolare delle componenti più delicate e complesse e degli annessi aspetti funzionali-[264] solleva dubbi,[265] tanto più per la forte sperimentalità di componenti essenziali del sistema di sbarramento.[266]

Il numero degli stralci esecutivi risulta essere superiore a 150,[267] regolati ancora dalla disciplina anteriore alla legge quadro sui lavori pubblici del 1994.[268] Ciò potrebbe provocare ripercussioni sull'andamento esecutivo dell'opera, potendo venir meno quel carattere di continuità che dovrebbe contrassegnare gli obiettivi in formazione progressiva, e rendere difficile il controllo delle attività in corso, oltre che la programmazione e la previsione della spesa. Secondo il Magistrato, la suddivisione del *Progetto esecutivo* in stralci "*è stata effettuata con il massimo dettaglio tecnico possibile, al fine di individuare chiaramente i diversi stralci funzionali di cui si compone l'opera. E' possibile, ovviamente, il raggruppamento di più* wbe *o l'eventuale suddivisione in ulteriori* wbe *e l'approvazione di più stralci di progettazione esecutiva insieme, in funzione anche del valore degli stralci di opere che potranno trovare finanziamento nelle prossime assegnazioni da parte del Cipe."*[269]

Viene riportato, di seguito, lo stato analitico di avanzamento dei lavori nel suo complesso, che risulta aver raggiunto la percentuale del 46%, come riferito nell'adunanza del 23 ottobre 2008 dal Magistrato alle acque.

avanzamento percentuale dei lavori per ciascuna bocca di porto			
avanzamento dei lavori in percentuale sull'obiettivo	bocca di Lido %	bocca di Malamocco %	bocca di Chioggia %
complessivo (tutte le attività)	27	23	30
moli foranei: rinforzo molo sud Lido (S. Nicolò)	81	-	-
scogliere a mare (lunate)	0	100	100
fondali dei canali di bocca	63	0	11
nuova isola	89	-	-
porto rifugio e conca per piccole imbarcazioni	52	-	54
conca di navigazione per grandi navi	-	38	-
opere di spalla	21	10	16
cassoni di alloggiamento delle paratoie	4	0	0
paratoie	0	0	0

fonte: elaborazione Corte dei conti dalla Relazione dell'Ufficio di Piano sull'*Attività di salvaguardia*. *Quadro finanziario e delle attività fisiche*, aggiornata al 31/12/2006.

I direttori dei lavori degli stralci esecutivi -scelti dal concessionario stesso e, perciò, in potenziale conflitto di interesse- non sono dipendenti delle imprese che realizzano le opere e, in alcuni casi, sono anche estranei alle società che concorrono a costituire il consorzio. Ciò risulta sorprendente, stante la affermata competenza delle imprese e il numero elevato delle stesse che partecipano al consorzio. La direzione dei lavori è stata affidata sempre *intuitu personae*, e, quindi, non in linea con le direttive comunitarie. 60 stralci esecutivi sono stati assegnati a solo 4 direttori.

Sono state nominate 6 commissioni di collaudo, di cui 4 per la verifica delle opere alle bocche e 2 per le opere complementari. Le relative operazioni di verifica sono ancora in corso di svolgimento e tali procedure risultano ultimate -con la relativa certificazione di collaudo– solo per 4 stralci esecutivi su 19 completati.[270] Generalizzato risulta essere, pertanto, il ritardo nel rispetto dei termini di collaudo. Ciò rappresenta motivo di allarme, anche tenuto conto della complessità dell'opera in corso di realizzazione.

In merito ai criteri di affidamento dei collaudi e alle modalità di remunerazione degli stessi,[271] i collaudatori sono stati designati attribuendo gli incarichi a soggetti esterni alla struttura del Magistrato alle acque di Venezia, scelti sia tra liberi professionisti[272] che tra dipendenti della pubblica amministrazione. La scelta -che si discosta dal principio generale secondo il quale la stazione appaltante nomina il collaudatore, scegliendolo all'interno delle proprie strutture-[273] risulta motivata dalla considerazione che tutti i tecnici appartenenti all'organico del Magistrato fossero già stati coinvolti nell'*iter* di verifica e di approvazione del progetto e, quindi, tale condizione rendesse non compatibile l'affidamento di incarichi di collaudo per la medesima opera. Tuttavia, ai fini del buon andamento, non può non sottolinearsi che sarebbe stato auspicabile l'intervento del Magistrato quanto meno nella delicata fase della recezione dell'opera.

Contro i principi di trasparenza e di buon andamento, l'affidamento degli incarichi è avvenuta *intuitu personae*, senza alcuna forma di selezione o pubblicità.[274] L'assenza di ogni forma di confronto concorrenziale nell'affidamento degli incarichi è ancora più discutibile, in quanto si è proceduto alla reiterazione degli stessi -prassi, peraltro, non consentita dal comma XII dell'art. n. 188 del regolamento n. 554/1999- e alla non applicazione della loro rotazione.[275]

Gli emolumenti da corrispondere ai collaudatori sono integralmente posti a carico del concessionario.[276] Su tale prassi, la Corte dei conti ha espresso una severa critica.[277]

10. I controlli dell'amministrazione.

La legge n. 798/1984 prevedeva rigorose procedure di controllo sull'attività del concessionario: *"Con proprio decreto, il Ministero dei lavori pubblici, sulla base delle convenzioni, definisce le modalità e le forme di controllo sull'attuazione delle opere affidate in concessione."*[278] Il decreto ministeriale n. 481/1989 definì le modalità operative del controllo. Tuttavia, sul punto, la legge citata è stata, in seguito, disapplicata, secondo quanto riferisce il Magistrato alle acque: *"Si è a conoscenza che con il predetto decreto, di cui peraltro non si è rinvenuta copia, l'allora Ministro dei lavori pubblici (…) dispose che il Ministro avrebbe potuto effettuare controlli sulle attività affidate in concessione, anche avvalendosi del Consiglio superiore dei lavori pubblici. In tale quadro, il Consiglio dei lavori pubblici valutò tutti gli studi e le sperimentazioni fino a quel momento eseguite. I Ministri succeduti*(si) *(…) hanno operato nell'ambito del Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo sino a che è stato istituito, allo scopo di supportare il Comitato misto, l'Ufficio di Piano. (…) Successivamente al d.m. n. 481/1989 non sono stati adottati ulteriori provvedimenti."*[279]

Per le funzioni di controllo, sempre secondo il decreto citato, il Magistrato alle acque è tenuto a fornire relazioni semestrali. L'amministrazione tende, peraltro, a far coincidere tali rapporti con la *Relazione* annuale al Parlamento.[280]

Il Magistrato alle acque ha costituito un apposito Ufficio che attende alle funzioni di alta vigilanza, l'Ispettorato generale per la laguna di Venezia, Marano e Grado e per l'attuazione della legge per la Salvaguardia di Venezia. Nonostante ciò, lo stesso non ha mai inviato direttive, circolari o altra determinazione di carattere generale al concessionario, né sono state predisposte relazioni dal Servizio di controllo interno riguardanti la gestione e lo stato di avanzamento del *Progetto mo.s.e.*[281] Inoltre, non sono mai stati redatti dal concessionario i rapporti trimestrali richiesti dall'art. 9 della convenzione n. 7191 del 1991, da inviarsi al Magistrato.[282]

L'individuazione delle priorità nell'ambito del *Piano generale degli interventi* viene attuata in occasione della disponibilità di nuovi finanziamenti, che consentono la realizzazione di un nuovo, specifico atto attuativo della convenzione generale, i cui contenuti vengono sottoposti dal Magistrato al Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984. Su tale base, viene invitato il concessionario ad avviare la progettazione degli interventi stessi. Lo sviluppo del progetto viene sottoposto ad una serie di procedure di controllo *in itinere*, prima di giungere all'approvazione finale da parte del Magistrato alle acque, secondo il quale l'attività di controllo da esso svolta costituisce, *"di fatto, una "validazione" del progetto, anche se ai progetti stessi, ricompresi nel rapporto concessorio in essere, non sono applicate in senso stretto le norme di cui all'art. 47 del d.P.R. n. 554/1999, regolamento, peraltro, entrato in vigore dopo la redazione e*

l'approvazione di tutti i progetti generali di massima delle opere di cui al Piano generale degli interventi.*"*[283]

Il Magistrato afferma che la prima verifica sui progetti "*viene svolta, innanzitutto, dal concessionario -in quanto la responsabilità del corretto svolgimento dell'attività progettuale è da ascriversi* in toto *allo stesso Consorzio Venezia Nuova- il quale esamina, in ogni fase di sviluppo, gli elaborati tecnici e amministrativi del progetto predisposti dal/dai progettista/i incaricato/i."*[284] Inoltre, il concedente "*riceve dal Consorzio Venezia Nuova il progetto (…), ne verifica la rispondenza alle finalità prefissate, lo trasmette, eventualmente, agli enti già intervenuti nell'*iter *approvativo e, completato l'esame da parte dei soggetti interessati e adeguato, se del caso, il progetto da parte del concessionario, effettua nel proprio ambito la verifica tecnico-amministrativa."*[285]

Completato lo sviluppo del progetto in ogni sua fase, l'Ingegnere Capo[286] verifica che siano state recepite le osservazioni, le modifiche e le raccomandazioni espresse dai singoli soggetti intervenuti nel procedimento, si esprime sulla congruità dei prezzi adottati, valutandone il conseguente valore economico, esamina eventuali aspetti amministrativi, redige la propria istruttoria al progetto esecutivo e li trasmette, infine, all'esame del Comitato tecnico di magistratura. Ultimato l'*iter* formale approvativo, il progetto viene consegnato al concessionario per la relativa esecuzione.[287]

I modi, le forme, i tempi e l'esecuzione delle attività e delle opere comprese nell'affidamento si svolgono sotto la sorveglianza dell'Ufficio dell'Ispettorato del Magistrato alle acque. Ad esso, sono rimesse anche le funzioni che la normativa vigente attribuisce all'Ingegnere Capo e all'Ispettore del Compartimento, compresi i compiti di controllo sull'attività della direzione lavori del concessionario. L'Ispettorato provvede a effettuare controlli e accertamenti con accessi in cantiere, avvalendosi della consulenza degli esperti anche per seguire lo sviluppo dei cantieri.[288]

11. Conclusioni.

All'approccio ingegneristico, ritenuto per molto tempo il solo risolutivo per la salvaguardia di Venezia, si è negli ultimi anni affiancata la consapevolezza della necessità della sua integrazione con un vasto sistema di progetti di riequilibrio idraulico ed ambientale, che sono essenziali alla tutela complessiva della laguna. Tuttavia, l'esigenza di affrontare il problema della salvaguardia organicamente -impostando il processo di pianificazione e di programmazione in modo da consentire una verifica di efficacia, congruità e compatibilità di tutti i singoli e progressivi interventi rispetto ad un quadro di obiettivi prefissato, dove le singole azioni siano coerenti e tra loro coordinate- mal si concilia con la drastica riduzione dei finanziamenti della legislazione speciale per Venezia.[289] Le allocazioni dei fondi per la manutenzione ordinaria della città e della laguna dovrebbero procedere parallelamente alla realizzazione del *Sistema mo.s.e*., al fine di integrare i benefici ottenuti dal controllo delle acque alte eccezionali.

L'obbligo derivante dalle direttive comunitarie del rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, che si realizza attraverso l'affidamento dei contratti con gare pubbliche, non risulta ancora osservato per una delle opere più significative in corso di realizzazione dallo Stato italiano, pur in presenza: a) di disposizioni legislative nazionali sopravvenute volte al superamento dell'affidamento a trattativa privata della concessione *de qua*; b) di un lungo contenzioso con la Commissione europea, risoltosi nel 2002 con un compromesso, che ha aperto al mercato, seppure parzialmente, le attività di realizzazione della salvaguardia della laguna e che ha scongiurato il deferimento alla Corte di giustizia da parte della Commissione stessa; c) dell'esortazione della Corte dei conti all'"*affidamento degli interventi secondo le procedure concorsuali; il che deve andare a valere su tutti gli interventi ancora da progettare, con particolare riferimento a quelli collegati alla realizzazione del* mo.s.e*."*;[290] d) della clausola della convenzione generale, che prevede la possibilità del recesso unilaterale dell'amministrazione;[291] e) dell'obbligo, comunque, di disapplicare disposizioni legislative nazionali in contrasto con la normativa comunitaria da parte delle amministrazioni.[292] Del resto, la consapevolezza della necessità del superamento del regime di monopolio fu manifestata dal Ministero delle infrastrutture già nel 1999.[293] Né la conclusione dei lavori, prevista per il 2012, sembra destinata a sciogliere l'anomalia delle attribuzioni di funzioni in capo al concessionario senza procedure di evidenza pubblica, dal momento che, recentemente, sono state affidate allo stesso la gestione e la manutenzione dell'opera.[294] E' facile prevedere, stante la situazione di monopolio protrattasi per oltre un ventennio, che sarà difficile, in avvenire, trovare un gestore "altro" dallo stesso concessionario.

L'affidamento a trattativa privata, senza gara pubblica, in assenza di un confronto tecnico ed economico tra diverse possibili soluzioni progettuali sostenute da soggetti tra loro concorrenti, ha reso impossibile mettere a confronto progetti alternativi, caratterizzati da diversa concezione progettuale e da diversa modalità di gestione, facendo riemergere, con ciò, conflittualità, mai del tutto sopite, in ordine alle alternative tecniche,[295] incentrate anche sul fatto che la maggior parte degli studi, delle ricerche, delle sperimentazioni e di tutta l'attività di progettazione sono stati affidati al soggetto concessionario, e ciò a prescindere dalle ragioni poste a base di tale affidamento.

Un'opera di tale rilevanza ed impatto, ubicata in un contesto di enorme delicatezza e di eccezionale complessità -tanto da aver determinato una serie di deroghe alla normazione comunitaria e nazionale- risulta priva di una valutazione di impatto ambientale positiva. Su alcuni aspetti, concernenti la tutela di aree naturalistiche, è tuttora pendente un contenzioso con la Commissione europea.

La legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia prevede il coinvolgimento degli enti locali nei processi decisionali e gestionali sulla difesa della città, al fine di non sottrarre alle comunità locali valutazioni su argomenti che le riguardano direttamente, conformemente ai principi di autonomia e di devoluzione. I dubbi sull'opera manifestati dal Comune di Venezia, istituzione storicamente detentrice delle conoscenze sulle numerose specificità ambientali ed urbane di Venezia, che ha evidenziato critiche al progetto, appaiono significativi, tanto più che i disagi ai quali l'opera intende por termine ricadono sugli abitanti della città stessa.

E' mancata la riappropriazione delle funzioni tecniche da parte del Magistrato alle acque,[296] a partire dalla fase programmatoria e progettuale delle opere, lasciando la completa responsabilità dell'*iter* tecnico-amministrativo dei lavori in capo al concessionario. L'affidamento all'esterno dell'amministrazione anche della direzione dei lavori e dei collaudi -per i quali ultimi si riscontrano ritardi-, avrebbe dovuto rappresentare l'eccezione per una struttura specializzata, che trova nella salvaguardia di Venezia una delle sue fondamentali ragion d'essere. Né, a compensare tale carenza, può bastare il coordinamento e l'alta sorveglianza sugli interventi in concessione, tenuto anche conto della significativa disparità di mezzi tra concedente e concessionario. In tal senso, è auspicabile maggiore trasparenza negli incarichi delle direzioni dei lavori e dei collaudi.

La concessione, peraltro, non ha potuto garantire una accelerazione nella realizzazione dell'opera, il cui termine ultimo era stato previsto inizialmente per il 1995, anche a causa dei molti ostacoli insorti nel lungo *iter* burocratico precedente l'effettivo inizio dei lavori.

I costi dell'opera –che hanno, ad oggi, superato ampiamente i 4 miliardi di euro, con riferimento ad uno stato di avanzamento dei lavori di poco inferiore alla metà- si sono

incrementati nel corso della lunga fase realizzativa, iniziata oltre 25 anni fa, per una serie di cause: complessità delle fasi progettuali, continue rimodulazioni e ridefinizioni dei loro contenuti, introduzione di nuove opere originariamente non previste, indeterminatezza progettuale. Peraltro, i meccanismi contrattuali introdotti recentemente nel tentativo di evitare nuovi aggravi economici non garantiscono, come richiamato dallo stesso Magistrato, dal rischio di ulteriori aumenti dei costi, anche in rapporto ai tempi previsti connessi ai finanziamenti. In tale contesto, il finanziamento dell'intervento tramite il ricorso al sistema dei mutui può rischiare di aggravare l'onere complessivo dell'opera, stante anche l'attuale congiuntura finanziaria.

I costi di gestione e di manutenzione dell'opera potrebbero risultare superiori a quelli stimati, creando problemi per la loro sostenibilità.

Ingenti appaiono gli oneri di concessione. Alcune di tali risorse si sarebbero potute utilizzare per il rafforzamento dell'apparato amministrativo. Appare problematica per l'amministrazione concedente, nell'attuale lamentata carenza di personale, la possibilità di gestire l'opera, una volta completata la sua fase realizzativa.

Il costo elevato del *mo.s.e*. in rapporto al previsto beneficio -su cui si è espresso il Consiglio superiore dei lavori pubblici,[297] in relazione anche alla non risolutività dell'opera per la salvaguardia di Venezia- fa sì che la sua efficacia potrà essere valutata solo dopo la conclusione dei lavori.

La prassi dei finanziamenti frazionati nel tempo -che altera la normale scansione temporale dello svolgimento ordinato dell'opera, dal momento che il progetto segue il finanziamento, in base al quale si dimensiona- e l'indeterminatezza della progettazione iniziale hanno caratterizzato la concessione. Ciò ha generato difficoltà nel rispetto dei costi preventivati. Il cronoprogramma di realizzazione dell'opera è apparso condizionato dalla incertezza delle risorse disponibili e dalla scarsa definitezza delle fasi realizzative.

L'assenza di un progetto esecutivo generale dell'opera, che consenta di programmare, in termini tecnico-economici compiutamente definiti la sua esecuzione per stralci funzionali, è significativa, tanto più per un'opera complessa ed unica, che ha, peraltro, sollevato dubbi da taluni soggetti istituzionali sulla sua concreta fattibilità e che avrebbe richiesto, pertanto, a maggior ragione, una rigorosa –previa- determinazione del suo contenuto.

12. Raccomandazioni.

E' necessario uno sforzo di tutte le autorità competenti al fine di garantire le risorse necessarie al completamento anche delle opere di difesa dalle acque medio-alte complementari alla realizzazione del *mo.s.e.*, senza le quali anche la realizzazione delle dighe alle bocche di porto risulterebbe meno significativa.

Va affrontato, sin da ora, il problema del reperimento delle risorse per il corretto funzionamento dell'opera, previa la loro rigorosa determinazione, considerati anche il rilevante impatto finanziario annuale che esse sono destinate a produrre e le valutazioni per la loro effettiva sostenibilità.

Risulta ormai indifferibile, così come convenuto dal Governo italiano e dalla Commissione europea,[298] aprire il mercato alla concorrenza.

I collaudi, affidati all'esterno, impongono tempi più rapidi nella loro conclusione, stante anche la complessità dell'opera. Per essi e per le direzioni dei lavori, attribuite al concessionario, si impone una rigorosa attività di controllo e di alta sorveglianza, al fine di riequilibrare un rapporto sbilanciato a favore del concessionario.

[1] Gli interventi a salvaguardia della laguna e della città di Venezia -avviati con la normativa speciale emanata a partire dagli anni '70- hanno già costituito, per il passato, oggetto di esame da parte della Corte dei conti, che in più occasioni si è pronunciata in merito, sia in sede di controllo preventivo di legittimità che di controllo successivo sulla gestione delle attività poste in essere dal Magistrato alle acque di Venezia, organo competente alla realizzazione di molte delle opere in oggetto. Per la legittimità: Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 1370/1983, sul d.P.M.a. n. 20/951 del 18/12/1982, concernente l'approvazione della convenzione stipulata con il Consorzio Venezia Nuova, relativa alla concessione dell'esecuzione del programma di interventi per la realizzazione delle opere di salvaguardia della laguna di Venezia previsti dalla l. n. 171/1973; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 1677/1986, sulla legittimità di alcuni ordinativi; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 2008/1988, sul d.P.M.a. n. 5049 del 23/12/1987, concernente l'approvazione di una perizia per lo svolgimento di una indagine demoscopia e di una indagine cartografica nell'area lagunare di Venezia; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 2009/1988, sul d.P.M.a. n. 841 del 22/2/1988, concernente l'approvazione di una perizia di variante e di un atto aggiuntivo alla convenzione n. 6479 del 12/7/1985 con il Consorzio Venezia Nuova, riguardante la previsione di spesa per studi e interventi sperimentali sulle fognature di Venezia; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 16/1991, sul d.P.M.a. n. 10768 del 23/8/1990, concernente l'approvazione della convenzione n. 7025 del 15/12/1989 e del relativo atto aggiuntivo 2/8/1990, per l'affidamento in concessione al Consorzio Venezia Nuova degli interventi per la salvaguardia di Venezia di cui all'art. 3 della l. n. 798/1984; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 14/1996, sul d.P.M.a. n. 7673 del 1°/4/1995, concernente l'approvazione del progetto esecutivo degli interventi di ripristino dei fondali dei canali lagunari della laguna Lusenzo Nord a Chioggia; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 15/1996, sul d.P.M.a. n. 7667 del 10/4/1995, concernente l'approvazione del progetto esecutivo dei lavori di rinforzo degli argini di conterminazione lagunare lungo i canali di Taglio Barbieri e Bondantino, in località Giare di Mira; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 16/1996, sul d.P.M.a. n. 3375 del 9/5/1995, concernente l'approvazione della perizia di variante e di assestamento degli interventi urgenti per l'arresto del degrado dell'ambiente lagunare nella zona di Campalto-Tessera; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 17/1996, sul d.P.M.a. n. 16560 del 1°/4/1995, concernente l'approvazione della II variante alla convenzione n. 7025 del 15/12/1989 e del relativo atto aggiuntivo n. 7493 del 2/12/1994, nonché del disciplinare esecutivo dello *Studio B.5 13/3*-I stralcio; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 18/1996, sul d.P.M.a. n. 1873 del 1°/6/1995, concernente l'approvazione della perizia di assestamento della protezione di sponda a Preporti-Isola Nord; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 19/1996, sul d.P.M.a. n. 7854 dell'11/7/1995, concernente l'approvazione della perizia di variante del completamento degli interventi per gli ausili luminosi alla navigazione del canale di Malamocco-Marghera; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 55/1996, sul d.P.M.a. n. 6255 dell'11/12/1994, concernente l'approvazione della perizia di variante al progetto esecutivo relativo al V ciclo di attività e rimozione della biomassa algale, sperimentazione, monitoraggio e studi connessi; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 64/1996, sul d.P.M.a. n. 8695 del 25/7/1995, concernente l'approvazione del *Progetto di massima generale degli interventi per l'arresto del degrado lagunare* e l'approvazione del compenso per la redazione del *Progetto* medesimo; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 120/1996, sul d.P.M.a. n. 17241 del 29/12/1995, concernente l'approvazione di perizia di variante della convenzione n. 7295/1992, attuativa della convenzione generale n. 7191/1991; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 23/1997, sul d.P.M.a. n. 4551 del 10/5/1996; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 119/1997, sul d.P.M.a. n. 14941 del 18/11/1996, concernente l'approvazione della convenzione n. 7637 del 29/10/1996, attuativa del *Piano generale degli interventi*, volto alla salvaguardia della città di Venezia e della sua laguna. Per il controllo sulla gestione: Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 26/1998, *Gestione dei lavori di protezione di sponda a Treporti, Canale di Taccagna Isola Nord, affidati dal Magistrato alle acque di Venezia in concessione al Consorzio Venezia Nuova.* Richiami espliciti si rinvengono in: Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 96/1997, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994*; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 81/1998, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997*; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 85/2000, *Indagine intersettoriale sulla gestione dei lavori pubblici. Gestione delle concessioni in regime di proroga*. Non sempre il Magistrato alle acque è stato in grado di riferire sulla propria attività: *"Essendo l'istruttoria concentrata su aspetti strategici ed indefettibili della gestione, le accertate difficoltà nella loro archiviazione ed elaborazione costituiscono di per sé una grave disfunzione gestionale. La mancata conoscenza di snodi strategici della propria attività preclude, infatti, la attivazione di quei meccanismi di autocorrezione che sono alla base del buon andamento della azione amministrativa. Tra le fattispecie con aspetti di particolari patologie va segnalata quella del Magistrato alle acque, la cui mancata trasmissione degli atti e notizie richiesti ha indotto la Sezione a stralciare l'esame di alcuni profili gestori della predetta stazione appaltante."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 89/2000, *Indagine intersettoriale sulla gestione dei lavori pubblici. Relazione sulla attività dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche)*. Da ultimo, data la sua particolare rilevanza strategica, oltre che economica, in termini di impiego di risorse, il *Progetto mo.s.e.* è stato inserito nel programma delle infrastrutture strategiche da realizzarsi ai sensi della legge 21/12/2001, n. 443 (c.d. legge-obiettivo). Come tale, la Corte ha già riferito in merito allo stato di realizzazione dello stesso, in occasione delle relazioni sullo stato di attuazione della citata legge-obiettivo (Sez. centr. contr., delib. n. 8/2005, *Indagine sullo stato di attuazione della legge-obiettivo (l. 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici* e Sez. centr. contr., delib. n. 12/2007, *Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture avente ad oggetto:* Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche).

[2] *Atti parlamentari*, *X legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia (aggiornata al luglio 1987)*. Concetti simili si rinvengono nel *Rapporto sul* Progetto di massima *degli interventi alle bocche di porto della laguna di Venezia per la regolazione dei flussi di marea* del Collegio di

esperti di livello internazionale del giugno 1998, che rileva: *"Decisioni di questa portata sono di solito accompagnate da un dibattito pubblico molto animato, giustificato dagli alti costi delle opere e dalle conseguenze di lungo termine delle scelte. Anche nel caso di Venezia, la popolazione, gli enti locali e le amministrazioni regionali e nazionali devono affrontare una decisione di grande portata, che avrà conseguenze di lungo periodo."*

[3] art. 7, lett. a, l. 16/4/1973, n. 171.

[4] art. 3, c. I, lett. a.

[5] Con condizioni meteo perturbate, con bassa pressione atmosferica e vento, i livelli della marea entrante in laguna sono alterati e ciò produce il fenomeno dell'acqua alta. Il sovralzo della marea può allora essere di qualche decina di centimetri più elevato rispetto alla marea astronomica e una parte delle terre emerse viene allagata per le ore di durata del fenomeno. L'effetto del vento accentua, in genere, il fenomeno in modo differenziato da zona a zona della laguna. La quota di 110 centimetri viene mediamente raggiunta e superata circa 5 volte all'anno, mentre la quota di 120 centimetri, 2 volte all'anno. La quota di 130 centimetri si verifica una volta ogni due anni. L'altezza massima dell'acqua alta è stata raggiunta il 4 novembre 1966, con 194 centimetri. Quando il livello dell'acqua alta supera i 110 centimetri, rispetto al riferimento altimetrico di Punta della Salute, si allaga praticamente tutto il centro storico, con valori variabili, da zona a zona, da pochi centimetri nelle calli più alte, fino a 30-40 centimetri nei punti più bassi.

[6] cosiddette bocche di porto.

[7] ritenendosi possibile l'eliminazione sostanziale delle acque alte anche con la riduzione della portata idraulica alle bocche di porto: *"(…) le elaborazioni svolte su incarico Anpa per il Ministero dell'ambiente segnalano la possibilità di ottenere (senza* mo.s.e. *e senza irrigidimento e rivestimento del fondale, con una configurazione dei varchi intermedia tra l'ipotesi larga e l'ipotesi stretta) una riduzione delle punte di marea mediamente di 20,2 cm. (…) si ritiene che la dimostrata fattibilità degli interventi di rialzo delle pavimentazioni, comunque da eseguire in relazione ai lavori di manutenzione urbana, la sensibile incidenza della ricalibrazione delle bocche sui livelli di marea possono configurare una sufficiente "protezione" dalle acque alte. Pur non completa, tale protezione ridurrebbe drasticamente il disagio ai cittadini e alle attività economiche e darebbe il tempo di approfondire il tema del riequilibrio morfologico e delle variazioni del livello del mare e le conseguenti modificazioni del progetto necessario ad adeguarlo alla prospettiva di lungo periodo alla quale lo consegnano il costo di realizzazione e la dimensione degli impatti."*(Ministero dell'ambiente, *Contributo alla valutazione delle attività richieste con delibera dell'8/3/1999 dal Comitato interministeriale di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 24/11/1984, n. 798* del 28/1/2000).

[8] Tale progetto, avendo in un primo momento raccolto in un'unica azione e tipologia gli interventi relativi all'attenuazione in laguna delle maree medie e gli interventi volti alla regolazione delle acque alte eccezionali, considera centrale ed assorbente l'intervento alle bocche di porto per la salvaguardia di Venezia. *"Il* Progetto di massima preliminare *delle configurazioni delle nuove opere di regolazione e di difesa alle tre bocche di porto, in corso di elaborazione, rappresenta la vera essenza del* Progetto Venezia*; dalle sue indicazioni e dalle scelte che in base ad esso verranno compiute dipende l'intera attività per la salvaguardia di Venezia e della laguna dal 1990 in poi."* (*Atti parlamentari*, *X legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia (aggiornata al giugno 1989)*).

[9] *Atti parlamentari*, *X legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia (aggiornata al luglio 1987)*. Nella stessa relazione, si legge, nella cronologia, in data 8/11/1986: *"Visita a Venezia del Presidente del Consiglio, onorevole Bettino Craxi, che indica la volontà dello Stato italiano di realizzare gli interventi del* Progetto Venezia *entro il 1995."* Sui tempi tecnici previsti per la realizzazione dell'opera:*"(…) per la realizzazione delle opere fisse e mobili relative alla generica bocca, i vari consorzi partecipanti all'appalto-concorso internazionale bandito dal Ministero dei lavori pubblici nel 1976 hanno prospettato tempi, strettamente tecnici, che, per buona concordanza, oscillano, per i lavori nel loro complesso (e quindi per le tre bocche), tra i 40 e i 60 mesi."*(*Studio di fattibilità e progetto di massima, relazione* del 26/5/1981).

[10] Si legge nel voto n. 48 del 18/10/1994 del Consiglio superiore dei lavori pubblici, *"(…) il termine di ultimazione di tutte le opere fu stabilito nell'anno 2000."*

[11] Il *Progetto mo.s.e.* del Ministero delle infrastrutture suscita forti perplessità nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Esso ha il pieno sostegno, fra gli enti territoriali, della Regione Veneto. Rilevanti i dubbi della Provincia e del Comune di Venezia. Più sfumata, nel corso degli anni, è apparsa la posizione del Comune di Chioggia.

[12] e per questo motivo denominate opere mobili.

[13] Per studiare gli effetti sull'idrodinamica e l'efficienza delle opere in diverse condizioni di moto ondoso e di marea, sono state eseguite analisi su modelli matematici, nonché prove su modelli fisici, realizzate presso il Centro sperimentale per modelli idraulici di Voltabarozzo, sezione del Magistrato alle acque di Venezia, creato nel 1969 per l'esecuzione di studi e sperimentazioni su modelli, con l'obiettivo di verificare la fattibilità di interventi particolarmente innovativi e complessi, attraverso la valutazione preliminare delle ipotesi progettuali e delle soluzioni esecutive scelte. Un prototipo di *mo.s.e* in scala reale fu installato nel canale di Treporti, vicino alla bocca di Lido, al fine di verificare il funzionamento del sistema in condizioni reali. Va rilevato che "*l'approntamento del* mo.s.e*. è costato, a partire dalle prime fasi di costruzione, con esclusione degli studi preliminari, ma considerando gli ulteriori approfondimenti resisi necessari per il definitivo varo del modello, circa lire 54.500 milioni."* (Corte dei conti, *Relazione istruttoria di deferimento sull'*Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*,* del 16/12/1996).

[14] La scelta tecnica, scartata l'opzione di dighe galleggianti e la soluzione a parete verticale, per vincoli batimetrici, meteomarini e geotecnici, è ricaduta sulla tradizionale tipologia a scogliera ("a gettata"), con il ricorso all'uso di massi artificiali di calcestruzzo. Le dighe foranee sporgono sopra il livello medio del mare e hanno la lunghezza di 520 metri per Chioggia e di 1280 metri per Malamocco. Per il Lido, il progetto

originario prevedeva una lunghezza di circa 1400 metri ed una quota di sommità di 4 metri (*Progetto definitivo delle opere di regolazione delle maree alle bocche di porto della laguna di Venezia per la regolazione dei flussi di marea*, *Relazione istruttoria* del 13/11/2002). Senonché, il giudizio negativo della Commissione *v.i.a.* regionale ha determinato una variazione della conformazione della diga. L'opera, pertanto, non è stata ancora realizzata.

[15] Tali interventi non erano previsti nel *Progetto di massima* e sono stati inseriti nel *Progetto definitivo* per adempiere alla richiesta del Consiglio dei Ministri del 15/3/2001, in merito alla necessità del ripristino delle capacità dissipative esistenti nei canali di bocca prima della costruzione dei moli. La decisione di aumentare le capacità dissipative con dighe foranee appare frutto del confronto tra diverse soluzioni alternative ed è stata oggetto di valutazione da parte del Comitato tecnico del Magistrato alle acque e del Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo del 6/12/2001.

[16] Si tratta di opere, da ricavarsi in corrispondenza delle tre bocche dove oggi esistono specchi d'acqua, che realizzano il raccordo tra la parte mobile dello sbarramento e i moli esistenti, a servizio delle paratoie mobili e consistenti in strutture ed edifici di diverse dimensioni, nei quali sono collocati: gli impianti per la gestione ed il controllo delle paratoie, gli impianti per l'aerazione delle gallerie poste all'interno dei cassoni di alloggiamento delle paratoie, le cabine elettriche, i gruppi elettrogeni, i compressori e serbatoi vari.

[17] alle bocche di Lido e di Chioggia.

[18] simile, per modalità realizzativa, alle strutture navali.

[19] Ogni paratoia non contiene in sé alcun impianto, in quanto tutte le componenti impiantistiche che potrebbero richiedere controlli, manutenzioni e sostituzioni sono collocate nella struttura di alloggiamento e, quindi, raggiungibili dal personale di servizio.

[20] E' stato previsto che le paratoie del *mo.s.e.* possano chiudere solo quando è prevista un marea di più di 110 cm sul livello del mare, perché chiusure troppo frequenti impedirebbero un sufficiente scambio d'acqua tra mare e laguna, con un conseguente aumento insostenibile di eutrofizzazione ed inquinamento delle acque.

[21] Secondo il concessionario, esse "*sono dunque in grado di far fronte anche a un rilevante aumento del livello del mare nei prossimi cento anni".*

[22] Magistrato alle acque-Consorzio Venezia Nuova, *Stato di avanzamento trimestrale*, *all. f 4*, aggiornamento al 31/12/2006.

[23] Alcuni studi, contestati dal Magistrato alle acque e dal concessionario, dubitano della compatibilità tra il *Sistema mo.s.e.* e la portualità, stante il forte impatto indiretto che verrà a determinarsi sulla concorrenzialità del porto di Venezia, quale risultato dell'effetto annuncio di chiusura delle bocche lagunari. Tali analisi, sviluppate sulla base delle maree verificate nel triennio 2000-2002, hanno immaginato che, nel periodo considerato, il *mo.s.e*. fosse stato in funzione. Tenendo conto che la decisione di chiudere avverrebbe 4 ore prima del raggiungimento della quota prevista di 110 cm sullo zero (livello di salvaguardia) e che la chiusura avverrebbe a quota 100 cm (livello di chiusura per tenere conto di 10 cm di franco di previsione per eventuali errori di previsione), in tali ipotesi, ci sarebbero stati 48 casi di allarme (momento della decisione di chiusura delle bocche e della interdizione della navigazione). Ipotizzando un innalzamento eustatico di 30 centimetri, previsto per la fine del secolo, gli allarmi sarebbero stati 548. Tenendo anche conto dei falsi allarmi, quando il livello non arriva al livello di chiusura, delle false chiusure, quando, pur avendo chiuso le bocche, il livello non arriva al valore previsto, comunque attuate per evitare la mancata chiusura (quando cioè, a causa di una errata previsione di 110 cm, invece si arriva a 115 cm, con le bocche aperte), i tempi di non transito per le navi sarebbero stati di 329 ore e, con eustatismo di 30 cm, di 3800 ore. I passaggi impediti sarebbero stati 421 casi e, con eustatismo di 30 cm, 5000. (G. Umgiesser-B. Matticchio, *Simulazione delle chiusure delle barriere mobili per gli anni 2000, 2001, 2002 nella situazione attuale e ipotizzando l'innalzamento del livello medio del mare*, Cnr-Ismar, Venezia, 2005).

[24] Secondo alcuni studi, contestati dal Magistrato alle acque e dal concessionario, le opere complementari a mare (le scogliere davanti alle bocche) non comporterebbero alcuna apprezzabile riduzione dei livelli di marea all'interno della laguna, venendo sollevati non pochi dubbi intorno alla loro reale utilità per gli scopi dichiarati. La riduzione dei colmi di maree significative è stimata al massimo di 1 cm a Punta della Salute. (L. D'Alpaos, *Su alcuni aspetti idraulici delle proposte del Comune di Venezia per incrementare la resistenza al moto*, Venezia, 20/11/2006).

[25] allegato all'atto aggiuntivo n. 8067/2005. Il precedente cronoprogramma del 2002, inserito nel *Piano programma delle attività conseguenti alla delibera del 6/12/2001 del Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984*, prevedeva la conclusione dei lavori per il 2010, in coerenza con l'obiettivo espresso dal Comitato nella riunione del 6/12/2001 di mettere Venezia al riparo dagli allagamenti entro l'anno 2010.

[26] Tuttavia, nel *Piano degli studi, delle progettazioni e della realizzazione degli interventi a seguito delle decisioni assunte nella riunione del 3/4/2003 dal Comitato ex art. 4 l. n. 784/1984* si legge: "*Si ritiene necessario porre ancora in evidenza che l'ultimazione dell'opera nei tempi programmati potrà avvenire soltanto qualora si verifichino i presupposti essenziali di continuità e tempestività nella erogazione dei finanziamenti e di sollecito espletamento dell'*iter *attuativo ed approvativo che, nel quadro dell'impegno globale di realizzazione dell'opera, consenta la immediata attuazione delle singole fasi esecutive dei lavori non appena conseguita la approvazione della corrispondente fase di progettazione esecutiva. La realizzazione di tali presupposti è altresì indispensabile in considerazione del rilevantissimo impegno organizzativo e finanziario sotteso alla fase realizzativa dell'opera in questione."*

[27] "*(…) giova ricordare che lo sviluppo e l'ultimazione dell'opera nei tempi ivi indicati potranno avvenire soltanto qualora si verifichino i presupposti essenziali di erogazione dei finanziamenti nell'entità e nei tempi di cui al* Piano dei finanziamenti *allegato all'atto stesso e di completamento dell'*iter *autorizzativo e approvativo delle singole fasi progettuali coerente con la programmazione indicata. Se, dal punto di vista di svolgimento dell'*iter *autorizzativo e approvativo delle singole fasi progettuali, il programma è stato finora rispettato, così come, dal punto di vista tecnico-operativo, le singole fasi realizzate e in corso di realizzazione si stanno sviluppando secondo dei programmi-lavori in linea con le previsioni, è necessario segnalare, invece,*

un significativo scostamento rispetto al piano finanziario originario, sia come entità dei fondi assegnati, sia nella scansione temporale di disponibilità dei fondi stessi. In particolare, si segnala che, conformemente alle previsioni del citato Piano dei finanziamenti *e facendo seguito alla deliberazione assunta dal Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 nella seduta del 22/11/2006, in merito alla necessità di* "procedere al completamento della costruzione delle opere del *Sistema mo.s.e.* e delle opere morfologiche connesse, assicurando la disponibilità dei finanziamenti"*, questo Istituto, in data 1°/2/2007, ha trasmesso al Ministero delle infrastrutture, per il successivo inoltro al Cipe, la relazione istruttoria per la richiesta della IV assegnazione di fondi da parte del Cipe al* Sistema mo.s.e. *In tale contesto, sono stati richiesti 550 milioni di euro, con disponibilità entro il 2007, e ulteriori 550 milioni di euro, con disponibilità entro il 2008, quali terzo e quarto stralcio del prezzo chiuso, per far fronte alle necessità tecniche e operative in uno scenario a breve termine (triennio 2007–2009), per la prosecuzione dei cantieri attualmente in corso e per l'avvio di nuove fasi di realizzazione dei lavori alle bocche di porto. La recente assegnazione di fondi da parte del Cipe, di cui alla deliberazione del 3/8/2007, di 243 milioni di euro, di importo pertanto considerevolmente inferiore rispetto alle necessità operative prospettate, non consente, di fatto, lo sviluppo dei lavori secondo una curva di produzione compatibile con quella ipotizzata e che prevedeva il completamento dell'opera nel 2012. Lo scrivente Istituto si trova ora, quindi, nella necessità di ripianificare l'attività ancora da svolgere per il completamento del* Sistema mo.s.e.*, sempreché l'entità e la scansione temporale delle prossime* tranche *che verranno assegnate dal Cipe al* Sistema mo.s.e*. non siano tali da riassorbire gli scostamenti finora verificatisi."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007).

[28] In particolare, secondo tali critiche, nel *Progetto mo*.s.e., quando le paratoie rimangono chiuse, il livello interno della laguna continua ad aumentare (acqua infraferri, da 3 a 23 cm ogni 11 ore) e, se la chiusura è prolungata, i centri abitati vengono comunque allagati. Se le lunghe chiusure si sommano a situazioni alluvionali nel bacino scolante, come quelle del 1966 e del settembre 2007, all'acqua interna si possono sommare anche più di 30 cm per l'apporto dei fiumi che sversano all'interno e della pioggia. Ma anche immaginando una laguna perfettamente protetta dall'ingresso d'acqua dal mare e senza aggiunta di acque da pioggia e fiumi, i forti venti di bora e scirocco creano al suo interno dei rialzi, tra nord e sud, tra Venezia e Chioggia, anche di 20-25 cm, con conseguenti allagamenti di una o di altra parte. Se il livello marino, per l'effetto serra, nei prossimi anni, dovesse crescere anche di soli 40 cm (le attuali previsioni prevedono fino a 80 cm), le chiusure ogni anno sarebbero più di 150, con conseguente fortissimo inquinamento lagunare e chiusura del porto commerciale di Marghera, per l'impossibilità prolungata d'uso della bocca di Alberoni.

[29] Nella *v.i.a.* del 1988 si sottolinea *"una diversa indicazione della vita di progetto della struttura resa dal* Progetto di massima *(50 anni) e dallo* Studio di impatto ambientale *(100 anni). Tale discrasia è particolarmente significativa per quanto riguarda le caratteristiche strutturali e le manutenzioni delle parti costituenti gli interventi alle bocche lagunari, con evidenti ricadute funzionali e tecnico-economiche."*

[30] processo di variazione del livello del mare, legato alle modifiche climatiche del globo terrestre, che ha fatto registrare, nell'ultimo secolo, un aumento del livello del mare di circa 11 cm. A causa dell'effetto congiunto di eustatismo e subsidenza, il livello relativo del suolo nell'area lagunare ha subito, sempre nell'ultimo secolo, una perdita altimetrica complessiva di oltre 23 cm. Questa perdita altimetrica è una delle cause dell'intensificarsi della frequenza e dell'intensità delle acque alte.

[31] Si legge, tuttavia, nello *Studio di impatto ambientale* del *Progetto di massima* predisposto dal concessionario: *"Va da sé che la situazione ottimale è quella in cui la reversibilità si possa applicare sia alla struttura sia ai suoi effetti; tuttavia, se questo risulta impossibile, dovendo fare una scelta, si ritiene, in via teorica, preferibile ottenere la reversibilità degli effetti sull'ambiente."* E ancora: *"Naturalmente, può esservi qualcuno cui non può bastare questa soluzione e che richieda, in futuro, l'eliminazione fisica vera e propria dell'intera struttura. Sebbene in questo momento non si veda un motivo per una decisione così radicale, la risposta a questa esigenza è ancora positiva, avvertendo, però, che il costo da affrontare non è nullo. Si deve, infatti, salpare prima di tutto tutte le paratoie; quindi, rendere di nuovo tra di loro indipendenti i cassoni che costituiscono la base dello sbarramento; riportarli in galleggiamento e, successivamente, ad un recapito finale. La demolizione delle spalle può essere effettuata con mezzi tradizionali. Tutto ciò è possibile e fattibile con tecnologie tradizionali."*

[32] nota n. 348253 del 21/8/2007. Sulla gradualità, il Comune afferma, nella stessa nota*: "la costruzione delle opere sta procedendo con progetti similari e pressoché in parallelo per tutte e tre le bocche di porto; la gradualità invocata dalla legge, per caso mai verificare sul campo eventuali problemi posti dagli interventi e se del caso correggerli, non viene in alcun modo considerata."*

[33] Più analiticamente, si legge nella *Relazione sulla valutazione di impatto ambientale*:*"l'insieme delle opere da realizzarsi alle tre bocche rappresenta un'intrusione fisica e paesaggistica di rilevantissima entità, la cui accettazione potrebbe essere giustificata solo alla luce della assoluta certezza dell'utilità dell'opera e della sua effettiva durata: tale intrusione risulta, infatti, permanente ed irreversibile, ed ostativa di eventuali modifiche che si rendessero necessarie, anche di fronte a possibili future esigenze (…) L'opera ha richiesto, quindi, opere di fondazione sottomarina esplicitamente escluse dai criteri di progettazione assunti per lo* Studio di fattibilità*, approvato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici col voto n. 209/1982 e richiamato dalla legge n. 798/1984; risulta con forte evidenza che l'opera così realizzata rappresenta un intervento molto intrusivo nel contesto fisico-morfologico dei lidi e che, così progettato, non presenta caratteristiche di reversibilità; l'eventuale modifica, anche parziale, di parti sostanziali della stessa comporterebbe lavori di demolizione di entità e complessità rilevanti, che, peraltro, non sono sviluppati dal proponente. (…) risulta con forte evidenza che l'opera rappresenta un intervento molto intrusivo nel contesto fisico-morfologico dei lidi e che, così come progettata, essa non presenta caratteristiche di reversibilità; l'eventuale modifica, anche parziale, di parti sostanziali dell'opera, dovuta alla necessità di eventuali successive modifiche all'assetto delle bocche di porto per assicurare varchi di continuità tra mare e laguna, peraltro indicate anche dal Collegio, comporterebbe o lavori di demolizione di entità e complessità rilevanti o la realizzazione di ulteriori strutture in aree e sedi diverse da quelle delle bocche di porto; la dismissione o l'abbandono dell'opera, prima o alla fine della sua vita utile, non è stata analizzata nelle sue conseguenze e costi, mentre non è stato*

chiarito l'aspetto molto problematico relativo alla manutenzione delle gallerie, vani che, come detto dal proponente e rilevato anche dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, sono ricettacolo di flussi di metano e richiedono, pertanto, una ventilazione forzata e continua; le operazioni in argomento sono di entità tale da richiedere, anche secondo le valutazioni del Collegio di esperti, demolizioni di volumi considerevoli e costituirebbero, inoltre, un'impresa onerosa e tecnologicamente complessa, dovendo i cantieri operare in condizioni meteomarine difficili."

[34] Si riporta (all. n. 1) un breve quadro finanziario degli interventi di cui alla legislazione speciale per Venezia, tratto dalla *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna*, *anno 2006*, a cura del Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo ex art. 4 l. n. 798/1984. Il flusso dei finanziamenti destinato agli interventi diffusi di salvaguardia si è notevolmente affievolito nel corso degli anni, a tutto vantaggio dell'opera alle bocche di porto. Dall'anno 1984 a tutto il 2006, le risorse finanziarie complessivamente affluite per la realizzazione degli interventi di cui alla legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia, ed a carico dello Stato, sono state pari a 9.002,899 milioni di euro. Tale cifra comprende anche le prime tre *tranche* di finanziamento assegnate dal Cipe al *Sistema mo.s.e*. fino all'anno 2006. A tale importo si devono aggiungere gli ulteriori finanziamenti assegnati dal Cipe nel corso dell'anno 2007, pari a 243 milioni di euro (delib. del 3/8/2007), nonché le somme autorizzate dalla l. 27/12/2006, n. 296, art. 1, c. CMXLIV, pari a 115 milioni di euro, suddivisi in 85 milioni per l'anno 2007 e 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Tenendo conto anche di questi ultimi importi, le somme complessivamente assegnate dallo Stato ammontano a circa 9.361 milioni di euro. Si segnala, inoltre, che, in data 1°/10/2007, è stato emanato il d.l. n. 159, *Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale,* convertito con l. 29/11/2007, n. 222, che, all'art. 22, c. II, ha autorizzato la spesa di ulteriori 170 milioni di euro per il proseguimento della realizzazione del *Sistema mo.s.e.* Fino all'anno 2000, i finanziamenti affluirono sulle risorse assegnate dalla legislazione speciale (ll. nn. 798/1984 e 139/1992 e loro successive integrazioni), con la quale, oltre ad attribuire specifiche risorse al momento dell'emanazione, si stabilì il rifinanziamento automatico annuale con legge finanziaria, previa ricognizione del fabbisogno, come individuato nelle relazioni annuali sullo stato di attuazione degli interventi, da presentarsi a cura dell'organo di coordinamento, indirizzo e controllo. A seguito dell'emanazione della legge per la realizzazione delle grandi opere strategiche di interesse nazionale e delle norme a questa collegate, gli interventi di salvaguardia furono finanziati, oltre che con legge finanziaria, con gli stanziamenti recati dalla l. 1°/8/2002, n. 166, che, all'art. 13, autorizzò limiti di impegno quindicennali per la progettazione e la realizzazione delle opere incluse nel programma di cui all'art. 1 della l. 21/12/2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo). Le risorse complessivamente affluite furono ripartite, fin dall'avvio degli interventi, fra più soggetti, secondo precise indicazioni e finalità, stabilite, in alcuni casi, direttamente dalla legge, in altri, tramite rinvio al Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984, incaricato di procedere alla ripartizione. L'art. 2 della l. n. 798/1984 individuò nello Stato il principale destinatario dei fondi recati dall'art. 1 della stessa, prevedendosi, al successivo art. 3, per il loro utilizzo, relativamente ad alcuni interventi di minore portata sia tecnica che finanziaria -riguardanti il riequilibrio idrogeologico della laguna, il servizio vigilanza ed antinquinamento, i marginamenti lagunari, il restauro di edifici demaniali e di quelli di carattere storico artistico destinati all'uso pubblico, il recupero del complesso edilizio dell'Arsenale, il consolidamento di ponti, canali e fondamenta, la sistemazione dei corsi d'acqua naturali e artificiali, il restauro e conservazione del patrimonio artistico mobiliare pubblico, gli interventi di edilizia universitaria-, la realizzazione in amministrazione diretta ad opera del Magistrato alle acque di Venezia. Relativamente agli interventi di cui alle lettere a, c, d, l, del medesimo art. 3, fu previsto l'affidamento ad un soggetto concessionario, poi individuato nel Consorzio Venezia Nuova. Gli altri soggetti destinatari della ripartizione furono i Comuni di Venezia e di Chioggia, la Regione Veneto, la Provincia di Venezia, e, in misura minore, altri enti ed amministrazioni rispetto ai quali, negli anni, furono attribuite competenze ed assegnate apposite risorse. Con riferimento alla massa complessiva di risorse affluite, se ne elenca una sintesi, riportando gli importi finanziati, impegnati e spesi per singole leggi nell'arco temporale di riferimento. La l. n. 798/1984 e le successive leggi di rifinanziamento (ll. nn. 910/1986, 67/1988, 360/1991, 415/1992 e 724/1994) hanno reso disponibili 1.134 milioni di euro in conto capitale, già tutti sostanzialmente impegnati e spesi. A partire dalla l. n. 139/1992, per proseguire gli interventi di salvaguardia, la tecnica di finanziamento è stata quella della autorizzazione di limiti di impegno quindicennali e dell'individuazione dei soggetti autorizzati a contrarre mutui a valere su tali limiti di impegno. La l. n. 139/1992 ha reso così disponibili 1.360 milioni di euro, di cui risultano impegnati 1.293 milioni (95%) e spesi 1.205 (89%). La l. n. 539/1995 ha reso disponibili 324 milioni di euro, di cui risultano impegnati 315 milioni (pari al 97%) e spesi 295 milioni (91%). La l. n. 515/1996 ha reso disponibili 1.153 milioni di euro, di cui risultano impegnati 1.107 milioni (96%) e spesi 975 (85%). La l. n. 345/1997 ha reso disponibili 674 milioni di euro, di cui risultano impegnati 623 milioni (92%) e spesi 490 milioni (73%). La l. n. 295/1998 ha reso disponibili 135 milioni di euro, di cui risultano impegnati 119 milioni (88%) e spesi 90 milioni (67%). Nella relazione succitata, si specifica, riguardo a quest'ultima legge, che "*data l'entità, molto contenuta, dei fondi resi disponibili dalla legge in oggetto per le annualità 1999 e 2000, il Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo, nel proporre l'attribuzione di tali finanziamenti ai diversi enti, ha ritenuto opportuno favorire, in particolare, lo sviluppo di interventi da parte di enti normalmente non destinatari di fondi -o di fondi di entità significativa– provenienti dalla legge speciale.*" La l. n. 448/1998 ha reso disponibili 791 milioni di euro, di cui risultano impegnati 714 milioni (90%) e spesi 536 (68%). La l. n. 488/1999 ha reso disponibili 658 milioni di euro, di cui risultano impegnati 559 milioni (85%) e spesi 373 milioni (57%). La l. n. 388/2000 ha reso disponibili 491 milioni di euro, di cui risultano impegnati 417 milioni (85%) e spesi 277 milioni (56%). La l. n. 448/2001 ha reso disponibili 681 milioni di euro, di cui risultano impegnati 534 milioni (78%) e spesi 253 milioni (37%). A partire dall'anno 2001, il *Sistema mo.s.e.*, quale opera qualificata come infrastruttura strategica di preminente interesse nazionale ed inserita nel *Primo programma delle infrastrutture strategiche,* ai sensi della l. 21/12/2001, n. 443, venne finanziato attraverso le risorse recate dalla citata legge. Specificamente, quest'ultima stabilì che, con deliberazione del Cipe, si procedesse, oltre alla esatta individuazione delle opere da ammettere a

finanziamento, anche alla relativa quantificazione del costo da finanziare. In data 21/12/2001, il Cipe, con deliberazione n. 121, nell'approvare il *Programma* suddetto, deliberò la previsione, per il *Sistema mo.s.e.*, di un fabbisogno totale di 4.131,655 milioni di euro, rinviando l'effettiva assegnazione delle risorse a successivi provvedimenti sulla base delle norme finanziarie da emanarsi. La l. n. 166/2002, in attuazione di quanto disposto dalla citata l. n. 443/2001, all'art. 13, istituì un apposito fondo, autorizzando limiti di impegno quindicennali, al fine di consentire il finanziamento della progettazione e della realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale di cui al relativo *Programma*. Relativamente a tale legge, che ha consentito l'attivazione di un volume di investimento complessivo pari a circa 500 milioni di euro resi disponibili attraverso varie delibere del Cipe, risultano impegnati 490 milioni di euro (98%) e spesi 399 milioni di euro (80%). Le leggi finanziarie per gli anni 2003 e 2004 (ll. nn. 289/2002 e 350/2003) non destinarono nuovi limiti di impegno per la prosecuzione delle attività di salvaguardia, quale rifinanziamento della legislazione speciale, ma stabilirono, rispettivamente, che una quota degli importi autorizzati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 166/2002 fosse destinata agli interventi di cui all'art. 6 della l. n. 798/1984 (art. 80, c. XXVIII, l. n. 289/2002) e che fossero destinati ad interventi di competenza dello Stato in amministrazione diretta un totale di 19 milioni di euro per gli anni 2004, 2005 e 2006 (tabella d, l. n. 350/2003). La legge finanziaria per l'anno 2005, (l. n. 311/2004), non destinò risorse per il proseguimento delle attività di salvaguardia. La successiva l. n. 266/2005 (legge finanziaria per l'anno 2006), pur non destinando nuovi limiti di impegno per le attività di salvaguardia, assicurò, invece, il rifinanziamento della l. n. 166/2002 per le opere strategiche. In base a tale legge, il Cipe, con deliberazione n. 74 del 29/3/2006, assegnò al *Sistema mo.s.e.* un contributo pluriennale di 33,972 milioni di euro, consentendo l'attivazione di un volume di investimento di 380 milioni di euro. Va, infine, rilevato che i dati finanziari della *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna*, *anno 2006,* differiscono, seppur di poco, da quelli rilevati dal *I rapporto sull'Attività di salvaguardia. Quadro finanziario e delle realizzazioni fisiche,* aggiornato al 31/12/2006, dell'Ufficio di Piano, che li quantifica in circa 9.078 milioni di euro.

[35] Peraltro, non sono mancati interventi legislativi anche in precedenza. *Ex multis*: l. 5/5/1907, n. 257, *Legge che istituisce il Magistrato alle acque per le provincie venete e di Mantova*; r.d.l. 21/8/1937, n. 1901, *Provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale di Venezia*; d.lgs. 17/4/1948, n. 845, *Salvaguardia del carattere lagunare e monumentale della città di Venezia*; l. 31/3/1956, n. 294, *Provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale di Venezia attraverso opere di risanamento civico e di interesse turistico*; l. 5/7/1966, n. 526, *Modifiche alla legge 31 marzo 1956, n. 294 e nuove norme concernenti provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale della città di Venezia*; l. 6/8/1966, n. 652, *Autorizzazione della spesa di lire 880 milioni per lo studio dei provvedimenti a difesa della città di Venezia ed a salvaguardia dei suoi caratteri ambientali e monumentali*; l. 24/12/1969, n. 1013, *Norme integrative della legge 6 agosto 1966, n. 652, concernente lo studio dei provvedimenti a difesa della città di Venezia ed a salvaguardia dei suoi caratteri ambientali e monumentali*.

[36] Le risorse finanziarie recate dalla citata legge furono di 300 miliardi di lire, da utilizzarsi "*nell'interesse dei comuni di Venezia, Chioggia, Codevigo, Campagna Lupia, Mira, Quarto d'Altino, Iesolo, Musile di Piave*" (art. 2, ultimo c.).

[37] art. 1. Lo stesso prosegue affermando che "*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.*"

[38] art. 7

[39] Alla Regione e al Magistrato alle acque fu affidata l'adozione, nell'ambito delle rispettive competenze, dei provvedimenti necessari ad assicurare la tutela del territorio dagli inquinamenti delle acque (art. 9).

[40] quale strumento di raccordo tra le differenti funzioni di Stato, Regione e amministrazioni locali. "*Il* Piano comprensoriale *previsto dalla legge speciale subì dei ritardi nella costituzione dei suoi organi, avendo cominciato a funzionare nel 1977. Alla fine del 1979, la proposta finale venne presentata all'esame del Consiglio. Il documento (…) è, invece, assai limitato, per carenze insite nell'Ufficio di Piano che non si sono mai potute superare, per quanto riguarda la salvaguardia fisica e ambientale. In sostanza, nel documento sono ribadite considerazioni di carattere generale, già implicite nei citati indirizzi, auspicandosi la compatibilità di ogni intervento con la salvaguardia dell'ambiente." (Studio di fattibilità e progetto di massima, Relazione* del 26/5/1981).

[41] Furono stabilite alcune deroghe al principio generale per cui la progettazione e l'esecuzione delle opere previste dalla legge dovessero essere subordinate all'approvazione del *Piano comprensoriale*. Oggetto di deroga furono le opere che il Governo avesse dichiarato eseguibili indipendentemente dal *Piano* medesimo. Tra queste, la "*riduzione dei livelli marini in laguna, mediante opere che rispettino i valori idrogeologici, ecologici ed ambientali ed in nessun caso possano rendere impossibile o compromettere il mantenimento dell'unità e continuità fisica della laguna*" (art. 12, lett. a). Le altre deroghe riguardarono generiche opere di urbanizzazione (acquedotti, fognature, marginamenti ed opere marittime o portuali), di sistemazione lagunare (interventi sui canali o ponti, interventi sul patrimonio artistico mobiliare pubblico) oppure territoriale, quali la sistemazione di corsi d'acqua naturali ed artificiali interessanti la salvaguardia di Venezia e della laguna. Le ragioni che motivarono per queste opere l'indipendenza dal *Piano* erano fondate sulla loro sicura ammissibilità ed utilità e sulla loro priorità.

[42] art. 5. All'epoca della sua istituzione, la Commissione risultava composta da: il Presidente della Regione che la presiedeva; il Presidente del Magistrato alle acque; un rappresentante dell'Unesco; il Soprintendente ai monumenti di Venezia; il Soprintendente alle gallerie e alle opere d'arte di Venezia; l'Ingegnere capo del genio civile per le opere marittime di Venezia; il Medico provinciale di Venezia; un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici; un rappresentante del Ministero della marina mercantile; un rappresentante del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; un rappresentante del Consiglio nazionale delle ricerche, designato dal Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica; tre rappresentanti

della Regione Veneto, eletti dal Consiglio regionale, con voto limitato a due; un rappresentante della Provincia di Venezia, eletto dal Consiglio provinciale; tre rappresentanti del Comune di Venezia, eletti dal Consiglio comunale, con voto limitato a due; due rappresentanti degli altri comuni di cui all'ultimo c. dell'art. 2, eletti dai sindaci con voto limitato. Tale composizione fu integrata, dall'art. 4 della l. 8/11/1991, n. 360, con un rappresentante del Ministero dell'ambiente, il Comandante provinciale dei Vigili del fuoco di Venezia e da un rappresentante delle Unità sanitarie in sostituzione del Medico provinciale di Venezia.

[43] Successivamente, tali competenze furono più dettagliatamente disciplinate ad opera della l. 31/8/1995, n. 206, di conversione del d.l. 29/3/1995, n. 96, che, modificando quanto previsto dall'art. 6, c. I, della l. n. 171/1973, stabilì che "*la Commissione per la salvaguardia di Venezia esprime parere vincolante su tutti gli interventi di trasformazione e di modifica del territorio per la realizzazione di opere sia private sia pubbliche, da eseguirsi nella vigente conterminazione lagunare, nel territorio dei centri storici di Chioggia e di Sottomarina e nelle isole di Pellestrina, Lido e Sant'Erasmo.*" Il medesimo art. 6 stabilì, inoltre, che il parere della Commissione "*sostituisce ogni altro parere, visto, autorizzazione, nulla osta, intesa o assenso, comunque denominati, che siano obbligatori ai sensi delle vigenti disposizioni normative statali e regionali*."

[44] con i quali furono definiti gli obiettivi, i criteri e gli strumenti per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, informati al principio secondo il quale la conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna e l'abbattimento delle acque alte fossero da considerarsi obiettivi interdipendenti. In particolare, per la salvaguardia ambientale ed economica di Venezia, gli *Indirizzi* individuarono, tra gli obiettivi di carattere generale, quello dell'abbattimento delle acque alte nei centri storici entro limiti da non turbare la funzionalità portuale e lo svolgimento delle attività quotidiane dei centri abitati. Approvati dal Consiglio dei Ministri il 27/3/1975, gli *Indirizzi del Governo* per il *Piano comprensoriale*, di competenza della Regione, fissarono gli obiettivi generali e definirono le opere che, ai sensi dell'art. 12 della l. n. 171/1973, potevano essere eseguite prima dell'approvazione del *Piano*. Gli *Indirizzi* individuarono, inoltre, ulteriori obiettivi generali, quali: la salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio artistico; la diminuzione dei tassi di inquinamento dell'aria e dell'acqua; il coordinamento degli interventi nel settore dell'agricoltura e dell'assetto idraulico dell'intero bacino scolante in laguna; il potenziamento della funzione portuale commerciale. In tale quadro, la conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna e il contenimento delle acque alte dovevano essere ottenuti mediante un sistema di regolazione fisso delle bocche, che potesse essere successivamente integrato da parti manovrabili, qualora si rendesse necessario -in relazione ai livelli di maree- attivare la chiusura totale delle bocche medesime. La soluzione tecnica del problema, da individuare tramite appalto-concorso, doveva, quindi, prevedere, in una prima fase, il restringimento fisso delle bocche, da integrare, eventualmente, con l'impianto di dispositivi manovrabili, dando inoltre conto della influenza delle opere sulla navigazione e sulla funzionalità del porto e delle modificazioni dei gradi di inquinamento e del regime idraulico determinati dalle opere, fissando, quindi, il criterio della gradualità sperimentale e della realizzazione temporale per gradi. Il criterio della gradualità doveva consentire di verificare continuamente la congruenza degli interventi con il regime idrodinamico della laguna, con quello ecologico e con le funzioni portuali, anche in relazione alla possibile diversa evoluzione del fenomeno della subsidenza e, quindi, in relazione alla modifica del rapporto tra terre emerse e livello del mare per aumento di quest'ultimo. Tra i possibili interventi per l'accentuazione degli effetti derivanti dai restringimenti fissi, venivano individuati anche la riduzione dei fondali nel canale di S. Nicolò e nei porti canale di Malamocco e Chioggia, la riduzione delle resistenze alle maree della zona nord orientale della laguna, l'aumento, con opportuni accorgimenti, delle dissipazioni di energia del flusso di marea lungo il percorso entro i porti canale.

[45] d.m. 11/9/1975.

[46] convertito nella l. 10/3/1980, n. 56.

[47] art. 1, c. I.

[48] Il gruppo fu composto da sette esperti.

[49] esprimendo il parere che tale *Studio* fosse meritevole di approvazione, fatte salve talune prescrizioni e raccomandazioni. Coerentemente con le disposizioni governative del 1975, erano stati previsti preliminari notevoli restringimenti trasversali fissi delle bocche di porto, da sperimentare per studiarne gli effetti sulla auspicata riduzione permanente dei colmi delle maree interne, prevedendone, eventualmente, la modifica dell'ampiezza, prima di passare alla costruzione di barriere mobili con paratoie. Con tali restringimenti fissi, le sezioni delle bocche sarebbero state sensibilmente ridotte rispetto a quelle successivamente progettate. *"(…) il Consiglio superiore precisava che l'esecuzione delle opere alle bocche per l'attenuazione delle acque alte in laguna sarebbe potuta procedere solo dopo la esecuzione di altre importanti opere ritenute di primaria importanza, come le opere di disinquinamento della laguna e quelle per la difesa locale delle* insulae*, onde ridurre la necessità di chiusura totale delle bocche ad eventi statisticamente non frequenti. Venne, così, affermato il principio di una visione e di una gestione unitaria del processo di risanamento e di salvaguardia della laguna."* (Consiglio superiore dei lavori pubblici, voto n. 48 del 18/10/1994).

[50] La composizione del consorzio si è, nel corso degli anni, modificata: *"A seguito di fusioni per incorporazione, conferimenti o cessioni di azienda, sono subentrati altri operatori economici agli originari consorziati, fermo restando che il complesso aziendale cui afferiscono le necessarie specializzazioni ed i relativi requisiti è stato trasferito al soggetto subentrante, con conseguente conservazione, in capo al Consorzio Venezia Nuova, nella sua globalità, delle necessarie e particolari competenze tecniche ed esecutive."* (nota del Magistrato alle acque n. 81/Gab del 20/3/2008). Con riferimento alle opere di regolazione delle maree, sussiste una percentuale di subappalto dell'1,6% rispetto alle opere consegnate al 29/2/2008.

[51] La costituzione del consorzio –originariamente tra le società *Società italiana per condotte d'acqua*, *Italstrade*, *Fincosit* e *Mazzi impresa generale di costruzioni*- risale al 27/10/1982, prevedendosi che *"La durata del Consorzio è fissata in anni dieci dalla data della sua costituzione e cioè fino al 26 ottobre 1992 e potrà essere prorogata con le modalità previste dallo statuto."*

[52] Già nella prima formulazione dello statuto furono chiaramente delineati gli scopi del consorzio: *"Il Consorzio ha per scopo la realizzazione, in regime di concessione o di appalto, degli interventi promossi dalle*

Amministrazioni dello Stato ed enti pubblici centrali e locali per la salvaguardia di Venezia, in particolare e non limitativamente a quelli previsti dalla legge 26 aprile 1973, n. 171, degli interventi per opere di regolazione dei livelli marini in laguna, di marginamenti lagunari, di opere portuali in Venezia e nelle zone prossime, di opere marittime e di difesa del litorale, di bonifica, di consolidamento e sistemazione di ponti, canali e fondamenta sui canali, di sistemazione di corsi d'acqua naturali ed artificiali."

[53] Fu eccepito, in primo luogo, che per l'affidamento in concessione delle opere si sarebbe dovuto fare ricorso alla gara pubblica: *"(…) l'art. 1, II comma, della legge 8 agosto 1997, n. 584, equipara le concessioni di sola costruzione agli appalti, per i quali il successivo art. 9, I comma, prescrive l'aggiudicazione col sistema dei pubblici incanti, della licitazione privata o dell'appalto concorso, ove superino, come avviene nel caso di specie, l'importo indicato dall'art. 1, I comma, della stessa legge"* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 1370/1983). Si osservò, poi, che, in mancanza del progetto esecutivo, restava indeterminato l'oggetto della concessione e che, inoltre, l'attuazione del programma di interventi per fasi successive, subordinate ad una ulteriore determinazione del concedente, appariva difficilmente compatibile con il disposto affidamento al concessionario della realizzazione dell'intero complesso di opere, di cui, peraltro, non veniva indicato nemmeno il costo globale.

[54] n. 6393.

[55] Significativamente si legge alle pagg. 27 e 28 dell'atto costitutivo del consorzio: *"in relazione al prossimo affidamento a favore del consorzio dell'intero complesso dei lavori (…) in considerazione della prevedibile urgenza con la quale si dovrà procedere alla esecuzione delle fasi preliminari e, quindi, in particolare, alla elaborazione degli studi teorici e sperimentali per la verifica delle condizioni di fattibilità, nonché alla progettazione esecutiva e costruzione di un primo tratto sperimentale della diga di sbarramento delle bocche di porto, già da tempo sono state esaminate le richieste di alcune imprese specializzate in tali lavori, che, per le doti di affidabilità connesse alle esperienze acquisite, sono in grado di fornire al consorzio quelle garanzie necessarie alla buona realizzazione delle opere in oggetto. Il consorzio ha, infatti, fattivamente portato avanti, nel rispetto delle intese fra i consorziati, intervenute all'atto della costituzione del consorzio, trattative con alcune imprese pervenendo con le stesse ad accordi di massima condivisi dai consorziati nelle linee generali e che successivamente dovranno essere formalizzati. Si è ritenuto infatti opportuno, in considerazione delle reali possibilità del consorzio di divenire concessionario del programma di interventi sopra indicato, adoperarsi per poter contare, non appena fossero affidati i lavori, sul consenso di alcune di queste imprese."*

[56] Sul punto mette conto riportare quanto espresso dalla Corte dei conti nel 1997: *"L'Amministrazione statale (…) in buona sostanza si è trovata un contraente già quasi preindividuato; ciò ha fatto sì che la fase della negoziazione pattizia avvenuta al momento della stipula della prima convenzione, ma poi anche delle seguenti, assumesse una portata assolutamente eccezionale."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*). Afferma il Comitato ex art. 4 l. 798/1984*: "Poiché già nel corso del 1984, con fondi residui della prima legge per la salvaguardia di Venezia (legge 16/4/1973, n. 171), il Ministero dei lavori pubblici aveva stipulato una prima convenzione con il Consorzio Venezia Nuova, che riunisce imprese e studi ingegneristici di alta qualificazione, per l'esecuzione di un primo lotto di studi ed opere sperimentali e per l'istituzione di un primo nucleo di Servizio informativo, il Comitato ha ravvisato l'opportunità di stipulare con il medesimo consorzio una nuova convenzione-quadro, con la quale sono stati definiti gli interventi e le modalità operative, nonché le clausole e le pattuizioni di natura contrattuale che dovranno disciplinare le singole concessioni stralcio relative alle fasi successive dei programmi di intervento, individuate sulla base delle indicazioni contenute nel voto n. 209 del 27/5/1982 del Consiglio superiore dei lavori pubblici, espressamente richiamato dal legislatore quale costante punto di riferimento per l'impostazione tecnico-progettuale degli interventi della laguna."* (*Atti parlamentari*, *X legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia (aggiornata al luglio 1987)*).

[57] La legge aggiornò e specificò gli obiettivi della salvaguardia, identificandoli con il riequilibrio idrogeologico della laguna, l'arresto e l'inversione del processo di degrado e l'eliminazione delle cause che lo avevano provocato, l'attenuazione dei livelli di marea in laguna e nei centri storici con interventi localizzati e il riparo dalle acque alte eccezionali anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili. Peraltro, già nel 1987, fu sentita l'esigenza di una sua modifica: *"Circa la necessità di eventuali modifiche legislative della 798/1984, il Comitato ha provveduto a recepire le varie proposte formulate dagli organi che gestiscono la legge (Magistrato alle acque, Regione, Comuni), raccogliendole in modo organico. Il Comitato stesso si è fatto carico di esaminarle attentamente e di formulare eventuali proposte al Parlamento, attraverso l'elaborazione di un'apposita bozza di disegno di legge."* (*Atti parlamentari*, *X legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia (aggiornata al luglio 1987)*).

[58] art. 2, lett. a.

[59] 341 miliardi di lire, a fronte di uno stanziamento complessivo di 600 miliardi di lire.

[60] art. 3, c. I, lett. a. Gli altri interventi finanziati, di competenza dello Stato, ed elencati nel medesimo art. 3, riguardarono: 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, lett. a; ristrutturazione e acquisto di attrezzature occorrenti per il servizio vigilanza ed antinquinamento, lett. b; marginamenti lagunari, lett. c*;* opere portuali marittime a difesa del litorale, lett. d; restauro di edifici demaniali, lett. e; recupero complesso edilizio dell'Arsenale, lett. f; opere di consolidamento e sistemazione di ponti, canali e fondamenta, lett. g; sistemazione di corsi d'acqua, lett. h*;* restauro e conservazione del patrimonio artistico, lett. i; 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 in laguna di petroli e derivati, a ripristinare i livelli di profondità dei canali di transito, all'apertura delle valli da pesca, lett. l; interventi di edilizia universitaria per l'Istituto universitario di architettura di Venezia, lett. m.

[61] art. 3, c. III.

[62] La *ratio* della norma *("Posto, infatti, che il principio di unitarietà affermato dall'art. 3, terzo comma, della legge n. 798 appare ispirato all'esigenza di garantire una visione d'insieme nell'attuazione di un programma di interventi complesso e articolato quale è quello finalizzato alla salvaguardia di Venezia, non sarebbe consentito affidarne l'esecuzione a più soggetti, ciascuno dei quali potenzialmente portatore di soluzioni progettuali e costruttive non omogenee, laddove tale principio non può, invece, considerarsi vulnerato allorché, come si verifica nel caso in esame, l'esecutore unico del programma ne vede via via definito più dettagliatamente il contenuto, per effetto di provvedimenti adottati in tempi successivi dall'Amministrazione statale titolare della competenza in materia"*(Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 2008/1988)) sembra in parte contraddetta dal fatto che, nel corso degli anni, i partecipanti al consorzio hanno subito vari avvicendamenti.

[63] In realtà, proprio in relazione alla specificità degli studi e delle progettazioni da compiersi e per le cognizioni e specializzazioni tecniche richieste, sin dall'inizio doveva considerarsi assai arduo trovare alcuna impresa o associazione in grado di esplicare tutte le attività richieste dalla legge per giustificare l'attribuzione a trattativa privata.

[64] Sulla base di tale disposizione –che venne successivamente abrogata dall'art. 6-*bis* del d.l. 29/3/1995, n. 96, convertito dalla l. 31/5/1995 n. 206– il Ministero dei lavori pubblici individuò nel Consorzio Venezia Nuova il soggetto idoneo a realizzare gli interventi indicati dall'art. 3, lett. a, c, d, l, della l. 798/1984, assentendo allo stesso la concessione in forma unitaria per la realizzazione degli interventi di cui sopra. A valere sui finanziamenti disposti dalla l. n. 798/1984, furono stipulate: in data 12/7/1985, tra il Magistrato alle acque di Venezia ed il Consorzio Venezia Nuova, la convenzione n. 6479 per l'esecuzione degli interventi di cui all'art. 3*,* lett. a, c, l; in data 21/11/1987, tra il Ministero dei lavori pubblici–Direzione generale per le opere marittime ed il medesimo Consorzio Venezia Nuova, sempre utilizzando i finanziamenti recati dalla l. n. 798/1984, la convenzione n. 1568 per l'esecuzione degli interventi di cui all'art. 3, lett. d, della citata legge. *"Sulla base di questa criptica disposizione è assentita al Consorzio Venezia Nuova (…) la concessione per la realizzazione degli interventi sopra richiamati oggetto della convenzione 21/11/1987 n. 1568 di rep., con la quale è stato altresì previsto il compenso al concessionario sia delle spese inerenti alle progettazioni esecutive, alla contabilizzazione e alla direzione lavori sulla base delle tariffe professionali vigenti, che degli oneri ulteriori attinenti alle spese generali, di assistenza legale e amministrativa e di collaudo in percentuale pari al 12% dei corrispettivi consuntivi lordi dovuti per i lavori, comprensivi anche degli oneri revisionali. (…) è stata, inoltre, affidata in concessione al Consorzio Venezia Nuova la ulteriore progettazione (anche di massima) e l'esecuzione di altre opere portuali e marittime a difesa del litorale veneto, di cui alla convenzione 20/4/1989 n. 1685 di rep., contenuta nel limite di spesa di 40 miliardi. In base a tale atto convenzionale (…) la progettazione generale di massima e quelle esecutive, nonché la direzione e contabilizzazione dei lavori, sono state compensate al concessionario sulla base delle tariffe professionali vigenti. Per quanto riguarda, invece, le spese generali, di assistenza legale ed amministrativa, collaudi, ecc. è stata prevista la corresponsione del 12%, da calcolare sui corrispettivi consuntivi lordi dovuti per l'esecuzione delle opere oggetto della concessione, ivi compresi i compensi revisionali."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 81/1998, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997*).

[65] *"La legge n. 584/1977 (…) ha espressamente equiparato, ai fini dell'applicazione delle disposizioni normative in essa contenute, la concessione di sola costruzione all'appalto (…) E' indubbio che già all'atto dell'emanazione della legge n. 798/1984 fossero già in vigore norme nazionali (la legge n. 584/1977) che avevano già introdotto nel nostro ordinamento severi canoni, di derivazione dal diritto comunitario, tesi alla tutela dei principi di concorrenza."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*). E ancora:*"Le concessioni di committenza o di servizi non sono in regola con la normativa comunitaria. L' amministrazione giustifica spesso il loro perpetuarsi con l'esigenza di avvalersi di* partner *privati specializzati. Sul punto, la Commissione Ue ha precisato in modo inequivocabile che il ricorso al partenariato deve avvenire in un ambito di concorrenza effettiva. Anche in contesti tecnici particolarmente complessi, l'amministrazione non può derogare al principio della parità di trattamento, ricorrendo, eventualmente, al dialogo tecnico tra le parti interessate, secondo criteri predefiniti, che garantiscano tutte le parti interessate. Sono, pertanto, contrarie ai principi della libera concorrenza quelle gestioni che perpetuano il coinvolgimento degli stessi soggetti privati, sia pure attraverso il riferimento a convenzioni-quadro a contenuto progettuale di carattere generale. Appare in proposito errata la convinzione esplicitata da molte amministrazioni dello Stato nel corso della indagine, secondo cui il diritto comunitario non sarebbe applicabile alla disciplina di queste convenzioni o agli atti aggiuntivi, con cui esse vengono estese progressivamente nel tempo. A livello comunitario, è stato ulteriormente precisato che l'unica fattispecie di concessione ammissibile nei lavori pubblici è quella* "nella quale il settore privato è indotto a partecipare, a proprio rischio, alla costruzione e all'uso di infrastrutture in collaborazione con il settore pubblico" (…) *andrebbe, infatti, fissato per legge, con carattere generale, il divieto di qualsiasi estensione contrattuale, in ogni modo denominata, ed una cessazione dei rapporti comunque in corso. E' opportuno, sul punto, richiamare la conclusione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per cui* "è auspicabile sottomettere a procedure trasparenti e competitive la realizzazione di opere o la fornitura di beni e servizi anche laddove preesistano rapporti contrattuali già definiti" *(…) si ritiene di dover sottolineare la sopravvivenza di normative speciali antecedenti la legge-quadro, le quali creano un fenomeno analogo a quello delle concessioni di committenza. Malgrado i chiari enunciati della sentenza n. 482/1995, ove si enfatizza il ruolo omologatore della legge n. 109/1994, la prassi delle stazioni appaltanti assoggettate al controllo dimostra come le regole generali da questa introdotte siano applicate solo ad una minoranza dei lavori eseguiti. E' bene ricordare, sul punto, la comunicazione della Commissione Ue del 4/1/1998, la quale invita gli Stati membri a* "chiarire i punti oscuri della legislazione ed evitare troppe norme derogatorie". *E ciò, al fine di sviluppare un contesto favorevole per una più attiva partecipazione degli operatori agli appalti pubblici. Così pure la Commissione ricorda l'obbligo di esplicitare le motivazioni sociali alla base di eventuali deroghe al regime della concorrenza.*"(Corte dei

conti, Sez. contr., delib. n. 81/1998, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997*).

[66] La prassi applicativa della predetta norma ebbe la severa censura della Corte dei conti:"*(…) nella realtà concreta dei fatti, la deroga assentita dalla legge speciale ha spesso assunto caratteri più ampi di quanto fosse legislativamente previsto e forse prevedibile. Seppur, infatti, già speciale per sua specifica costruzione, la disposizione in questione è stata ampliata nelle sue linee interpretative sino a ricomprendervi non solo l'attività svolta in proprio dal concessionario, per il quale tale* modus procedendi *trovava giustificazione appunto nella legge, bensì anche per le altre attività che lo stesso concessionario, non essendo in grado di svolgere in proprio, ha affidato a terzi. In queste ipotesi, infatti, si è fatto ampio ricorso a procedure di trattativa privata, in violazione di precisi obblighi normativi. (…) Il mancato ricorso ad ogni e qualsivoglia forma di gara, come comprovato dai dati forniti dall'Amministrazione, ove le imprese terze risultano scelte direttamente ad opera dello stesso consorzio, ha determinato una totale chiusura del mercato, posto che gli interventi sono stati eseguiti e progettati esclusivamente dal concessionario unico e/o imprese di fiducia. E se la scelta compiuta dal legislatore nel 1984 è stata certamente dettata dalla preoccupazione di individuare un unico soggetto responsabile di una complessa serie di attività (che vanno dal propedeutico studio, alla realizzazione di opere ed alla loro sperimentazione) al fine di evitare sovrapposizioni, confusioni di ruoli, deresponsabilizzazione dei soggetti, ciò pare aver provocato una sorta di monopolio con potenziali riflessi di rischi sulla mancata, ovvero insufficiente, comparazione di tutte le soluzioni tecniche, progettuali e realizzative teoricamente prospettabili. E' innegabile che, in questa situazione, la capacità di controllo propria del concedente dovrebbe poter essere sviluppata in maniera ottimale, laddove, invece, tutte le Amministrazioni pubbliche, ed in particolare le articolazioni periferiche statali, evidenziano gravi lacune di ordine organizzativo e tecnico. Ed invero, nel caso di specie, le opere di salvaguardia per la particolarità dei lavori, la specialità degli stessi hanno ricevuto attendibilità da successive sperimentazioni pratiche, cosicché la mancanza di una comparazione a monte ha ingenerato, inevitabilmente, un dispendio di tempi e mezzi in sede di attuazione in cui la bontà delle soluzioni proposte è stata verificata sul campo. La stessa procedura utilizzata per l'affidamento di nuovi lavori, sempre nell'ambito del* Piano generale*, effettuata con la stipula di atti aggiuntivi alle convenzioni, ha contribuito alla costante elusione della normativa dianzi richiamata che, seppur trovante la sua fonte legittimante nella legge speciale per i lavori riservati al concessionario, è stata oltremodo estesa alla maggior parte degli interventi che lo Stato, tramite la figura del Magistrato alla acque, ha realizzato nel territorio di Venezia."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova)*. Il ricorso ad affidamenti *intuitu personae*, a prescindere dalla procedura concorsuale, da parte del concessionario, è confermato anche recentemente: *"La (x) è stata scelta, quale fornitore con posa in opera di pali direttamente dalla (y), impresa consorziata, assegnataria dei lavori preordinati all'attuazione del progetto op/294* Lido–Campo prove *per la realizzazione delle fondazioni. Ciò nel pieno rispetto della normativa in materia di subappalti e segnatamente dell'art. 18, comma 12, della l. n. 55/1990 (che esclude dalla categoria del subappalto la fornitura con posa quando, come nella fattispecie che ne occupa, il valore dei materiali sia preponderante, e, comunque, superiore al 50% del valore della prestazione complessivamente considerata) e delle previsioni di cui all'art. 6 della convenzione rep. n. 7191/1991. La (z), che ha eseguito le prestazioni di monitoraggio ed analisi per conto del Consorzio Venezia Nuova, è stata selezionata direttamente dal concessionario. Ciò, peraltro, nel rispetto dell'art. 6 della convenzione rep. n. 7191/1991 che ammette che il consorzio possa direttamente ricorrere al subappalto, ovvero all'appalto per prestazioni specialistiche come nel caso oggetto di indagine."* (e mail del 27/6/2008 del Magistrato alle acque).

[67] innovando, sia con riferimento al quadro programmatico degli interventi che agli strumenti e ai soggetti preposti alla realizzazione, non rinnovando la previsione del *Piano comprensoriale.*

[68] Sull'operatività del Comitato, non sono mancate, in passato, critiche della Corte dei conti: *"Un'altra conclusione che si può trarre è che, nel periodo a cavallo dell'esercizio 1994, è venuta meno la fondamentale opera di coordinamento del Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984, che ha ripreso a funzionare con continuità solo nel corso del 1995. (…) Pure auspicabile che, nell'intanto, il c.d. "comitatone" svolga appieno le sue funzioni di indirizzo e coordinamento per dare uniformità agli interventi di salvaguardia. Ciò è tanto più necessario, e ancora di più lo sarebbe stato subito dopo l'approvazione del* Piano generale degli interventi*, che, seppure considerato dal Magistrato alle acque come strumento di pianificazione, in virtù del suo recepimento nell'art. 3 della legge n. 139/1992, soffre, ad avviso della Corte, di una certa genericità che ne ha inficiato soprattutto il carattere di piano atto ad individuare compiutamente tutte le priorità tra le diverse opere da realizzare."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*).

[69] Si riporta, di seguito, l'elenco dei componenti, secondo la denominazione degli stessi al momento dell'entrata in vigore della legge. Presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, era composto: dai Ministri dei lavori pubblici, dei beni culturali ed ambientali, della marina mercantile, dell'ecologia, per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, dal Presidente della Giunta regionale, dai Sindaci dei Comuni di Venezia e di Chioggia e da due rappresentanti dei comuni della gronda lagunare.

[70] Peraltro,"*(…) a causa di problemi organizzativi interni, per gli anni dal 1990 al 1994 non venne predisposta la* Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia*. Venne redatto un documento unico per il periodo citato (situazione dicembre 1994), presentato nel corso della seduta del 4/7/1995 del Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984. Analogamente, per gli anni 1995 e 1996, venne predisposta un'unica* Relazione *(situazione dicembre 1996), sottoposta all'esame del Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 nel corso della seduta del 1°/8/1997*."(nota n. 81/Gab del 20/3/2008 del Magistrato alle acque). La prima *Relazione* fu predisposta a seguito delle sollecitazioni pervenute dall'Ufficio di controllo parlamentare della Camera dei deputati.

[71] art. 21.

[72] Successivamente, e fino al 1991, gli ulteriori interventi normativi in materia di salvaguardia di Venezia ebbero carattere esclusivamente finanziario, trattandosi di disposizioni di rifinanziamento di quanto già contemplato dalla l. n. 798/1984, operato con leggi finanziarie. A partire dall'anno 1986, il rifinanziamento automatico di cui all'art. 21 della l. n. 798/1984 avvenne ad opera delle seguenti leggi finanziarie: l. 22/12/1986, n. 910, art. 7, c. I, per lire 700 miliardi; l. 11/3/1988, n. 67, art. 7, c. XII, per lire 800 miliardi, per un totale complessivo riferito al periodo 1987-1990 di lire 1.500 miliardi. A valere sui finanziamenti di cui alla l. n. 910/1986, furono stipulate: in data 23/12/1987, la convenzione n. 6745 tra il Magistrato alle acque di Venezia ed il Consorzio Venezia Nuova per la prosecuzione delle attività già avviate in precedenza; in data 20/4/1989, la convenzione n. 1685 tra il Ministero dei lavori pubblici–Direzione generale per le opere marittime ed il medesimo Consorzio Venezia Nuova per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 3, lett. d, della l. n. 798/1984. A valere sui finanziamenti di cui alla l. n. 67/1988, furono stipulate: in data 15/12/1989, la convenzione n. 7025 e relativo atto aggiuntivo del 2/8/1990 per la prosecuzione degli interventi di cui all'art. 3, lett. a, c, l, della l. n. 798/1984; in data 4/10/1991, la convezione n. 7191 tra il Magistrato alle acque di Venezia ed il Consorzio Venezia Nuova.

[73] approvato con d.P.M.a. n. 6008 del 19/7/1990. Ai sensi della l. n. 257/1907, istitutiva del Magistrato alle acque,*"nei limiti della competenza territoriale assegnata al Magistrato alle acque, il Comitato tecnico di magistratura ha le funzioni ed attribuzioni della Sezione II del Consiglio superiore dei lavori pubblici, secondo le leggi e i regolamenti vigenti per questo."* Alle sedute partecipano: il Presidente e il Vice Presidente del Magistrato alle acque, quattro Ispettori superiori del Genio civile, l'Ispettore superiore forestale, un Consigliere di Stato, l'Avvocato dello Stato, il Direttore generale della Difesa del suolo del Ministero dell'ambiente, del territorio e del mare, tre Capi dipartimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il delegato della Marina militare dell'Alto Adriatico, il Direttore dell'Agenzia del demanio di Venezia, il Direttore della Ragioneria provinciale di Venezia, il delegato del Ministero delle politiche agricole, il responsabile della Segreteria ambiente e territorio della Regione Veneto, il responsabile della Segreteria infrastrutture e mobilità della Regione Veneto, nonché due esperti. Vi possono partecipare, come invitati, un funzionario dell'amministrazione comunale di Venezia e gli altri esperti che possono esprimere parere consultivo. In tale sede, gli esperti che, per la natura del progetto, sono maggiormente qualificati nell'argomento, affiancano i funzionari dell'amministrazione, che costituiscono la Commissione relatrice, nell'illustrazione del progetto stesso. Il progetto, previa discussione, viene sottoposto dalla Commissione relatrice all'esame dei componenti del Comitato, i quali esprimono, mediante votazione, il proprio parere. I pareri espressi dal Comitato tecnico di magistratura sono definitivi.

[74] con voti nn. 540/1989 e 625/1989 del 15/3/1990.

[75] *"Il Consiglio superiore dei lavori pubblici nella seduta del 15 marzo 1990 ha espresso un parere sostanzialmente negativo su tale progetto, suggerendo di stralciare l'opera principale e di dare la precedenza all'insieme degli altri obiettivi."* (*Enciclopedia italiana*, appendice V, pag. 747). *"Secondo il citato parere, cioè, appariva necessario risolvere preliminarmente i problemi relativi alla difesa delle acque medio alte nel centro storico, nonché attendere il completamento del disinquinamento lagunare. Infatti, fu eccepito che l'alto tasso di inquinamento della laguna, come, peraltro, già evidenziato nel* Progetto *'*81*, avente origini diverse, raggiunge livelli troppo alti, perché si possa pensare di combatterlo con modeste variazioni dello scambio mare-laguna."* (Consiglio superiore dei lavori pubblici, voto n. 49 del 18/10/1994). Si legge, tuttavia, nella *Relazione di sintesi* al *Progetto definitivo*: *"Il* Progetto r. e a. *è stato approvato, con prescrizioni, (…) dal Consiglio superiore dei lavori pubblici"*. Nel d.P.M.a. n. 6008 del 19/7/1990, approvativo del *Progetto*, si afferma: *"Visto il voto n. 540/1989-625/1989 formulato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nella seduta del 15/3/1990 con cui è stata espressa una valutazione positiva sul* Progetto preliminare di massima *in argomento, con alcune osservazioni riportate nel* considerato *del voto medesimo".* Inoltre, nella relazione del novembre 2001 del Magistrato sugli approfondimenti e le verifiche richiesti dalla delibera del 15/3/2001, si legge: *"Questa scelta fu condivisa dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e acquisita, infine, nel* Piano generale degli interventi*, cui fa esplicito riferimento la legge n. 139 del 1992."* Infine*,* nella *Relazione del gruppo di lavoro nominato dal Presidente del Magistrato alle acque* del 28/9/2006, nel capitolo dedicato all'*iter* del *Progetto mo.s.e.* viene omesso il riferimento al parere del Consiglio dei lavori pubblici, mentre vengono citati quelli successivi favorevoli. Nella premessa, peraltro, il parere è citato come positivo. Del resto, lo stesso Consiglio superiore, successivamente, pare voler far passare sotto silenzio la propria precedente determinazione negativa: *"Il* Progetto preliminare di massima *è stato poi sottoposto all'esame di questo consesso, che si è espresso con parere con prescrizioni dell'Assemblea generale del 15/3/1990 n. 540/625."*(*Relazione-parere del gruppo di lavoro costituito con nota del 21/9/2006, n. 272*). Sul punto, il Ministero delle infrastrutture afferma: *"Le problematiche poste dal Consiglio superiore sono state chiarite e superate dal Comitato di indirizzo coordinamento e controllo nella riunione del 20/3/1990, nella quale, sentito il Presidente del Consiglio superiore e il Presidente della II Sezione del Consiglio superiore, e ravvisato che il Comitato aveva già da tempo adottato, anche ai fini della ripartizione delle risorse, l'indirizzo che gli interventi di salvaguardia fisica e di disinquinamento procedessero in parallelo, non sussisteva alcun elemento idoneo a rinviare lo sviluppo della progettazione di massima. Il Consiglio superiore si è, successivamente, pronunciato del tutto positivamente, senza dare adito a dubbi sull'utilità dell'opera e, anzi, sull'assoluta ed insopprimibile esigenza di dare sviluppo alla fase esecutiva, sia nel 1994 che nel 1999."* (nota n. 0024550 del 10/12/2008).

[76] Infatti, secondo il Consiglio superiore dei lavori pubblici, la parte mobile degli sbarramenti, costituita da difficili opere di fondazione e dalle paratoie a ventola incernierate sul fondo, è meno affidabile della parte fissa, perché condizionata dal sistema di previsione delle maree e più costosa per costruzione e manutenzione di gestione. Inoltre, la storica conterminazione lagunare viene modificata con l'inserimento di una grande conca vinciana e due grandi dighe foranee (c.d. opere complementari), ritenute non necessarie, sia per ragioni economiche, stante il loro elevato costo, che per motivi di funzionalità. Si parla, nel voto n. 49 del 18/10/1994 del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di *"un notevole incremento di spesa, collegata,*

appunto, alle nuove soluzioni, sia per l'esecuzione delle opere di chiusura che per la loro gestione e manutenzione."

[77] Altre considerazioni negative riguardarono la mancata priorità degli interventi localizzati sul suolo urbano, le mancate soluzioni per la portualità in relazione alla interferenza con le frequenti chiusure previste nel *Progetto,* la carenza di valutazione delle relazioni tra gli interventi alle bocche e il disinquinamento e la mancata soluzione del transito delle petroliere.

[78] *"Invero, tale Comitato –che è titolare oltre che di ordinarie competenze di natura amministrativa, anche di attribuzioni che attengono alla sfera dell'indirizzo politico- ha ritenuto di dover evitare qualsiasi ritardo nel prosieguo del processo di salvaguardia ed ha perciò disposto l'ulteriore corso della progettazione, pur dopo aver preso atto delle osservazioni sollevate, sul piano tecnico, dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, che riteneva opportuno procedere ad approfondimento di studi già intrapresi e in buona parte conclusi."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 16/1991). *"Successivamente al predetto parere dell'Assemblea generale, il Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo, di cui all'art. 4 della legge n. 798/1984, nella riunione del 20 marzo 1990, stabilì, all'unanimità, che, pur tenendo conto delle osservazioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici, si doveva ugualmente procedere alla fase successiva di elaborazione del* Progetto r. e a*., formulando delle raccomandazioni"* (Consiglio superiore dei lavori pubblici, voto n. 49 del 18/10/1994).

[79] Tale *Piano* non fu redatto dall'organo pubblico ma dal consorzio concessionario ed approvato dal Comitato di cui all'art. 4 della l. n. 798/1984. Ciò risulta discutibile, costituendo il documento programmatico di riferimento per tutti gli interventi connessi con la salvaguardia di Venezia e della laguna di competenza dei soggetti interessati (Stato, Regione, Provincia, Comuni). Si tratta di un aggiornamento del *Piano* predisposto nel 1987, a sua volta aggiornamento del *Piano* redatto nel 1985 come allegato alla convenzione n. 6479. *"Il consorzio ha quindi presentato il 12 marzo 1987 al Comitato interministeriale un programma completo degli studi, dei progetti e delle opere che sono ritenute necessarie, da oggi al 1995, per assolvere, entro il termine che è stato indicato dal Governo, al mandato affidatogli dalla legge e dalla convenzione che legittimano la sua esistenza. Allo stato attuale, questo programma è semplicemente una proposta di* Piano *presentata dal consorzio. Essa dovrà essere sottoposta, logicamente, a tutti gli organi pubblici cui spetta il controllo dell'attività del Consorzio Venezia Nuova."* (*Atti parlamentari*, *X legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia (aggiornata al luglio 1987)*). *"Un passaggio ancora fondamentale del rapporto concessorio lo si ha nell'anno 1991, allorquando il Magistrato alle acque ha elaborato un nuovo* Piano generale degli interventi*, che prevede, oltre la rideterminazione del rapporto concessorio col Consorzio Venezia Nuova, le linee generali di tutta una serie di interventi riguardanti la difesa dalle acque alte, i marginamenti lagunari, le opere a difesa dei litorali, la riapertura delle valli da pesca, il progetto* insulae *e l'estromissione del traffico petrolifero, nonché altri interventi, ampliati rispetto alla originaria proposta del 1987, concernenti il recupero morfologico e l'arresto del degrado lagunare. Le opere da assentire in concessione, secondo lo schema originario del* Piano *predetto, ammontano a complessive lire 3.654,5 miliardi, mentre altri 1.442,2 miliardi sono previsti per interventi in gestione diretta dello Stato, per un totale di 5.096,7 miliardi."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*). Non sono mancate, nella medesima delibera, critiche a tale *Piano*: "*Probabilmente, tale livello di attuazione si sarebbe potuto attestare ancora più in alto se il* Piano generale *avesse contenuto in sé elementi più cogenti sulla natura dei diversi interventi ivi elencati in ordine alla elencazione di elementi progettuali, almeno di massima, ed in ordine alle priorità da eseguire; con ciò recuperando, o quantomeno accrescendo, la sua natura di strumento di programmazione o di pianificazione."* Anche il Comune di Venezia espresse, sul punto, ampie riserve:*"(…) tali elaborati consistono in una elencazione di previsti studi, sperimentazioni ed interventi, enunciati in una soltanto presumibile correlazione logica. In altri termini, sono ben lungi dall'evidenziare, sulla base di consolidate acquisizioni scientifiche e sperimentali, il grado di rilevanza sistemica dei singoli interventi contemplati e l'ordine logico e cronologico e le scansioni temporali della loro attuazione*", auspicando "*un* Piano unitario e globale *degli interventi che ne definisca, in termini vincolanti, le correlazioni anche temporali e consideri, unitariamente e sistemicamente, gli interventi e le azioni volte: all'arresto delle degenerazioni della morfologia lagunare ed alla ricostituzione di tale morfologia; al risanamento delle acque e del sistema biotico, nonché all'eliminazione di gravissimi fattori di rischio per l'uno e le altre, quali il traffico del petrolio e dei suoi derivati; alla sistemazione delle difese a mare e della protezione marginale delle terre emerse; alla messa al riparo degli abitati dalle acque alte."* (Ordine del giorno del Consiglio comunale del 22/1/1990). Al *Piano* fanno riferimento otto specifici progetti generali: *Progetto delle opere mobili* (1992), *Progetto per la difesa locale delle* insulae *dalle acque medio alte* (1992), *Progetto per il rinforzo dei litoranei* (1990), *Progetto per la ristrutturazione dei moli foranei* (1991), *Progetto per il recupero morfologico* (1993), *Progetto per l'arresto e l'inversione del degrado* (1994), *Progetto di fattibilità per la riapertura delle valli da pesca* (1993), *Progetto operativo per l'allontanamento del traffico petrolifero dalla laguna di Venezia* (1997). Nel corso del 2002, si provvide alla ridefinizione del *Piano*, a seguito degli accordi intercorsi tra il Governo italiano e la Commissione europea.

[80] *"In precedenza, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, con voto del 15/3/1990, affermò che era prematuro prevedere la spesa del* Progetto di massima generale dello opere di regolazione *e che, pertanto, la stessa dovesse essere stralciata, non fornendo così prescrizioni per il successivo sviluppo del progetto di regolazione delle maree."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*).

[81] Sulla violazione dei canoni di efficienza, efficacia, economicità nell'attribuzione al concessionario della progettazione di massima: *"(…) deliberazione n. 2159 del 12 ottobre 1989 (…)*"Volendo meglio identificare il *quantum* di attività e poteri che integri il legittimo contenuto di un rapporto concessorio per la "costruzione" di un'opera pubblica, si può ammettere che nello stesso possa essere ricompreso quell'insieme di prestazioni collaterali all'esecuzione, che sono costituite dagli adempimenti relativi alle espropriazioni, dalla direzione, sorveglianza e contabilizzazione dei lavori, nonché della progettazione esecutiva, che consente ed affianca la costruzione dell'opera. Ritiene, perciò, la Sezione che la progettazione di massima delle opere non può

essere inclusa nel contenuto del "rapporto concessorio" per il suo afferire al "procedimento concessorio". Essa, infatti, non ha alcun connotato di "collateralità" rispetto all'esecuzione dell'opera, appartenendo ad una fase decisionale antecedente, affidata alla istituzione pubblica. La progettazione di massima è, infatti, lo strumento tecnico attraverso il quale la pubblica amministrazione perviene a quella rappresentazione unitaria dell'opera che esprime il momento, inderogabilmente pubblico, di una scelta di identificazione tecnico-economica, dalla quale dipendono le responsabilità amministrativo-contabili dei pubblici amministratori. Non a caso, le norme del regolamento 29 maggio 1895 e del d.l.lgt. del 1919 n. 107, convertito nella legge n. 423 del 1925 e successive modificazioni, nonché l'art. 1 del r.d. n. 422 del 1923 impongono un dovere di speciale diligenza nella compilazione dei progetti, connesso proprio alla funzione di definizione preventiva del costo cui la progettazione di massima è finalizzata. A tali affermazioni consegue che una concessione, comprendente tra gli obblighi del concessionario la redazione della progettazione di massima delle opere, risulta indeterminata sia nell'oggetto che nel costo". *Nella fattispecie* de qua, *invece, è stata assentita al Consorzio Venezia Nuova anche la progettazione di massima, facendo ulteriormente venir meno quella necessaria dialettica tra concedente e concessionario che vieppiù garantisce e stimola una reciproca attività di autocontrollo e valutazione. D'altro canto, come già rimarcato in altra relazione sulla gestione (deliberazione n. 137/1997), è nella mancata instaurazione di una più proficua dialettica tra i soggetti del rapporto, che già soffre della mancata previsione del regime concorrenziale in occasione dell'affidamento dell'intera progettazione, e, quindi, nell'impossibilità di ponderare soluzioni progettuali alternative, che appare rinvenirsi la causa dei profili patologici caratterizzanti tanto, come nel caso di specie, il progetto di massima quanto, come si vedrà, anche la progettazione esecutiva. E' quindi molto importante che l'Amministrazione concedente svolga sempre al meglio i propri compiti di vigilanza per realizzare una gestione rispondente non solo ai canoni di legittimità e regolarità, ma anche al parametro di efficienza anche nella realizzazione di interventi "minori" rispetto alle previsioni contenute nel* Piano generale degli interventi*. (…) Quanto alla progettazione, si richiamano le carenze della progettazione di massima, sia con riferimento alla chiarezza espositiva, certamente migliorabile, del preventivo di spesa, che deve caratterizzarsi per la massima trasparenza nell'impiego delle risorse finanziarie, sia pure compatibilmente con esigenze di sinteticità. (…) Appare, inoltre, non più procrastinabile l'esigenza che l'amministrazione concedente si riappropri delle proprie competenze in materia di progettazione, in linea con il nuovo quadro ordinamentale in materia di lavori pubblici, al fine di evitare il ripetersi delle anomalie descritte, per un'amministrare più efficiente: ciò comporta una maggiore capacità di controllo e valutazione dell'operato del concessionario."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 26/1998). In precedenza: *"La concessione in esame, per il carattere di indeterminatezza che ad essa deriva dall'essere a carico del concessionario la redazione della progettazione di massima, nonché le attività di studio e sperimentazione a questa propedeutiche, risulta dunque difforme dai canoni ordinamentali, i quali richiedono, invece, che oggetto e costo siano determinati; tale difformità è ancor più evidente ove si consideri che la realizzazione degli interventi in concessione deve svolgersi secondo i già ricordati criteri di sperimentalità, reversibilità e gradualità, assolutamente estranei alla fattispecie legale tipica di concessione di costruzione cui si riferisce l'art. 23 citato."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 16/1991).

[82] n. 7191, approvata con d.P.M.a. 10/12/1991, n. 11154. Secondo la convenzione, il completamento del *Piano degli interventi* si sarebbe dovuto realizzare entro l'anno 2000. Si legge, tuttavia, nell'aggiornamento del 2002 al detto *Piano*:"*La necessità di procedere all'aggiornamento temporale del programma di esecuzione del* Piano generale degli interventi *è sorta alla luce del ritardo che si è verificato nell'erogazione dei finanziamenti rispetto all'andamento ipotizzato, nonché dei tempi effettivamente richiesti per lo svolgimento dell'*iter *approvativo del* Progetto di massima *delle opere alle bocche di porto, che costituisce l'intervento condizionante per ciò che riguarda l'attuazione dell'intero* Piano generale degli interventi*."* La l. 8/11/1991, n. 360, nel recare ulteriori finanziamenti per la prosecuzione degli interventi di cui alla l. n. 798/1984, stabilì alcune disposizioni di carattere sostanziale, con riferimento agli interventi di salvaguardia "*volti al controllo della proliferazione algale*". Inoltre, fu introdotta la facoltà, per gli interventi di competenza della Regione, di procedere mediante ricorso alla concessione unitaria secondo le modalità della l. n. 798/1984.

[83] art. 1, c. I.

[84] art. 1, c. II; furono autorizzati due limiti di impegno di durata quindicennale: dall'anno 1993 per 150 miliardi di lire annue e dall'anno 1994 per 100 miliardi di lire annue, per l'assunzione di mutui per complessive lire 3.750 miliardi.

[85] art. 3.

[86] La gravità e il pericolo della presenza di petroliere in laguna è ben evidenziata dal Presidente del Magistrato alle acque, che, nella riunione del Comitato di cui all'art. 4 della l. n. 798/1984 del 12/7/2000, ricorda *"come subito ai margini del Canale dei petroli vi siano battenti d'acqua bassissimi, nei quali non risulta possibile agire con macchine, né galleggianti né terrestri: in caso di sversamenti, ci sarebbe solo la morte della flora e della fauna della laguna. (…) non esiste nulla dentro la laguna per affrontare questo tipo di emergenza."*

[87] art. 3, c. IV.

[88] elencati alle lettere b, c, d, e, f, g e h.

[89] Significative appaiono alcune considerazioni su tale integrazione legislativa: *"Veniva in tal modo posta particolare attenzione sugli interventi di recupero ambientale (ripristino della morfologia lagunare e arresto del processo di degrado) (…) Emblema di questa obbligata strada operativa è il programma di realizzazione di un modello di difesa dalle acque alte (…) noto col nome di* mo.s.e*., che ha rappresentato da subito l'obiettivo principale del legislatore del 1984, a cui solo nel 1992 ha fatto seguito una integrazione di indirizzo politico, che si è riversata da un originario disegno programmatico incentrato quasi esclusivamente sugli interventi di chiusura alle bocche di porto, su un più ampio ventaglio di interventi concernenti il disinquinamento e la salvaguardia ambientale dell'intero bacino scolante nella laguna di Venezia. Momento fondamentale di tale mutamento è la legge n. 139/1992, in cui la effettiva realizzazione delle opere di*

regolazione delle maree è subordinata alla verifica di un adeguato avanzamento degli altri interventi di salvaguardia con esplicita priorità del ripristino della morfologia lagunare e l'arresto del processo di degrado, cui viene destinata una quota non inferiore al 25% dei fondi destinati ai lavori in concessione." (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*). Va, altresì, rilevato che il Comune di Venezia ha sempre contestato che l'avanzamento delle opere potesse essere giudicato solo sulla base delle risorse finanziarie spese, in quanto parte considerevole di tali spese hanno riguardato solo la fase di studio e di progettazione. *"(…) il Consiglio comunale di Venezia ritiene che non si sia minimamente in presenza di un* "adeguato stato di avanzamento" *delle opere prioritarie e preliminari previste dalla legge n. 139/1992, tale, tra l'altro, da poter giustificare la eventuale realizzazione di opere di regolazione delle maree. Il Consiglio comunale di Venezia sollecita pertanto il Governo e la Regione a garantire finalmente la realizzazione (anche* "sperimentale, reversibile e graduale"*) di quelle opere preliminari attese da decenni, programmando e garantendo un livello di risorse adeguato al loro completamento nei tempi più brevi possibili."* (*Documento* approvato dal Consiglio comunale di Venezia nella seduta del 15/3/1995).

[90] l. 24/12/1993, n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica*, art. 12, c. XI.

[91] Tali criteri e principi sono: a) separazione dei soggetti incaricati della progettazione dai soggetti cui è affidata la realizzazione dell'opera; b) costituzione, d'intesa tra lo Stato e la Regione Veneto, ai fini dell'attività di studio, progettazione, coordinamento e controllo, di una società per azioni con la partecipazione maggioritaria dello Stato, nonché della Regione Veneto, della Provincia di Venezia, dei Comuni di Venezia e di Chioggia e di altri soggetti pubblici, utilizzando, a tal fine, i finanziamenti recati da leggi speciali inerenti allo scopo; c) conferimento alla costituenda società dei beni da individuare con provvedimenti delle competenti amministrazioni; d) ridefinizione delle concessioni, di cui all'art. 3 della l. n. 789/1984.

[92] Il riferimento è a tutte le attività di studio già rimesse al concessionario unico. Fu disciplinata la composizione del capitale sociale della società, da costituire secondo il criterio della quota maggioritaria dello Stato, la partecipazione al capitale della Regione Veneto, della Provincia e dei Comuni di Venezia e di Chioggia, con possibilità di partecipazione di altri soggetti pubblici, i cui fini istituzionali fossero coerenti con l'oggetto della società. Si stabilì, infine, il trasferimento alla nuova società dei finanziamenti già assegnati al Consorzio Venezia Nuova per l'importo corrispondente alle attività di studio e progettazione.

[93] Con tale formula, infatti, il concessionario, in pratica, è messo in grado di disporre, con un mandato amplissimo, di pressoché tutto l'arco degli interventi, a partire dagli studi preliminari fino alla realizzazione dei manufatti. Significativamente, nella relazione del novembre 2001 del Magistrato sugli approfondimenti e le verifiche richiesti dalla delibera del 15/3/2001, si parla del consorzio come *"braccio operativo del Magistrato alle acque".*

[94] Il concessionario, nel passato, ebbe a rivolgersi all'esterno per la progettazione: "*Con specifico riguardo alla economicità della gestione, il primo dato che emerge è l'assoluta mancanza di erogazioni di somme per progettazioni svolte dal concessionario, mentre di notevole rilievo è l'ammontare delle somme dovute per progettazioni svolte da altre società, pari a lire 19.338 milioni (…) La mancanza di un'attività di progettazione in capo al concessionario unico comporta considerevoli deviazioni dal modello normativo configurato nella legislazione speciale sulla salvaguardia di Venezia. Difatti, il ricorso al concessionario unico venne assentito sulla base degli studi, sperimentazioni e quant'altro, che, assumendo carattere di specialità, reversibilità e gradualità, consigliavano, da un lato, la deroga alle norme generali di contabilità dettate in materia di affidamento dei lavori e, dall'altro, l'individuazione di un soggetto che le stesse attività potesse garantire. Se, peraltro, il soggetto unico individuato deve, per quell'attività, rivolgersi a società estranee, ciò comporta un aggravio dei tempi di elaborazione di ciascun progetto con ovvi riflessi sulla snellezza dell'attività amministrativa. Sorge, infatti, la necessità che lo stesso concessionario, prima di addivenire all'esecuzione, compia una previa valutazione del progetto prima di sottoporlo a sua volta all'Amministrazione per la prescritta autorizzazione. Ancora non risulta che lo stesso concessionario unico, nel rivolgersi ad imprese terze -vuoi per la progettazione, vuoi, in altri casi, per l'esecuzione dei lavori- abbia mai provveduto alla scelta del terzo con l'indizione di gara, bensì, come è confermato dallo stesso modello di rilevazione dei dati finanziari, sempre e soltanto mediante trattativa privata, di talché appare d'uopo richiamare sul punto tutte le considerazioni svolte in ordine alla mancata instaurazione di un regime concorrenziale ed ai conseguenti riflessi sul regime dei costi."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*).

[95] L'esecutore dell'opera, dandosi il progetto, si trova sempre in possibile conflitto di interessi (attraverso ricerche mirate, eliminazione di proposte non gradite, scelta degli interventi da sottoporre all'approvazione, ecc.); infatti, la commistione fra progettista ed esecutore rischia di produrre progetti su misura per le proprie capacità tecniche, economiche, operative e imprenditoriali, con la conseguenza che, quindi, la predisposizione del progetto possa essere subordinata alla capacità imprenditoriale e tecnica dell'impresa che si propone di eseguirlo.

[96] Si legge nella convenzione n. 7191 del 4/10/1991: *"che il (…) Comitato misto, su espressa indicazione del Magistrato alle acque di Venezia, ha ritenuto –nella seduta del 2/8/1990- che gli elementi conoscitivi acquisiti nel corso delle attività avviate nel 1986 potessero costituire la base per la redazione di una convenzione a carattere generale che potesse rappresentare un quadro di riferimento per la disciplina del rapporto tra Magistrato alle acque di Venezia e Consorzio Venezia Nuova, nonché l'elemento portante in termini di programmazione delle attività da realizzare per conseguire gli obiettivi della l. n. 798/1984".*

[97] *"Questo principio è stato contrattualmente consacrato con la* (convenzione n.) *7191, laddove, nel regime generale della concessione, espressamente all'art. 2, è detto che* "per il completamento e la realizzazione degli interventi compresi nel *Piano generale* ed oggetto dei singoli lotti funzionali (ovvero stralci) che verranno via via individuati, ovvero per l'esecuzione degli ulteriori interventi che dovessero rendersi necessari in ragione delle specifiche esigenze operative, saranno stipulati col concessionario appositi atti aggiuntivi alla presente convenzione, che individueranno, alla stregua delle norme di cui ai successivi articoli,

le modalità, la durata ed il corrispettivo per l'attuazione di lotti funzionali d'intervento"*; peraltro, l'individuazione dei lotti avviene in stretta correlazione e, anzi, in conseguenza del finanziamento disposto, senza che si abbia, in via preventiva, una netta e chiara definizione degli obiettivi e delle priorità negli interventi, contrariamente ad ogni esigenza di programmazione."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*).

[98] Sulla ricaduta, in termini di economicità, di tale opzione: *"La scelta che ne è conseguita ha comportato una serie di conseguenze in ordine al particolare regime degli oneri da assentire al concessionario, e, più in generale, sulla valenza di economicità del rapporto concessorio, essendo venuta meno la naturale dialettica tra committente ed esecutore. Il concessionario, tra l'altro scelto a trattativa privata, riunisce infatti in sé la gestione delle funzioni di studio, progettazione ed esecuzione, con ovvie ricadute in termini di costo, soprattutto per quel che riguarda i prezzi contrattuali sottratti alla naturale verifica di economicità tipica delle gare pubbliche ed al confronto concorrenziale di contrapposti interessi economici tra committente ed esecutore. Sotto questo aspetto, il costo della concessione presenta caratteri di diseconomicità, per cui deve essere perseguita la progressiva rideterminazione al ribasso di tutti gli oneri tecnici, fino ad arrivare ad una considerazione unitaria e prefissata di tutti gli oneri, e cioè comprensiva degli oneri tecnici e di quelli per spese generali, per tenere conto, nel contempo, e delle esigenze di specificità della concessione e del generale principio del buon andamento economico dell'azione amministrativa, riconducendo, per questo aspetto, il rapporto contrattuale in un quadro di compatibilità con l'attuale ordinamento. In questo quadro, riveste importanza peculiare, sotto l'aspetto della economicità che si sta esaminando, la determinazione delle voci di costo, effettuata tramite l'analisi dei prezzi, che è rimessa al concessionario e poi approvata dall'ufficio statale. E' quindi fondamentale che il Magistrato alle acque sottoponga a sistematica verifica di congruità i prezzi delle singole lavorazioni. A questo scopo, non sembra sufficiente il mero riferimento all'andamento del mercato locale, fortemente distorto dalle sue insite specificità, essendo necessari altri parametri rinvenibili sia con riferimento ad opere dello stesso tipo che ai prezzari adottati dallo stesso Magistrato alle acque per i lavori di salvaguardia svolti direttamente. Ciò consentirebbe di programmare un equilibrato e progressivo ritorno alla normalità, superando i profili di deroga ai principi della concorrenza non in linea con la disciplina comunitaria."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*). Sulla ricaduta, in termini di razionalità, di tale opzione: *"Se è pur vero che, da un lato, il ricorso ad un concessionario unico che, nello spirito della legge, doveva possedere un grado di specializzazione realmente elevato, al fine di consentire un'adeguata attività di studi, sperimentazione e progettazione nella materia caratterizzata da un'indubbia specificità, avrebbe dovuto consentire di superare le lungaggini derivanti dalla indizione di formali gare, nonché un'attività omogenea in grado di far fronte a tutti gli interventi, i più vari per ambito e materia, nei fatti si è riscontrata una certa deviazione da quello che era il risultato prefigurato. Si è difatti assistito all'affidamento di interventi di notevole vastità e dimensione, legati però all'incognita di finanziamenti, in base ai quali, giova ripetere, l'Amministrazione ha assunto gli impegni, che non hanno consentito l'immediata esecuzione dell'opera, di talché le stesse convenzioni o,* rectius*, gli interventi in esse previsti, sono stati scorporati in lotti o stralci d'intervento, man mano che gli stanziamenti stessi si sono resi disponibili, con il rischio di far venir meno ogni scala di priorità nelle opere da eseguire, pur se preventivamente determinata; fatto, questo, potenzialmente foriero di problemi circa la realizzazione di opere in sé funzionali, anche se, sul punto, si deve dare atto che le realizzazioni effettuate hanno tutte il carattere della piena operatività. Rimane il fatto che la stessa assunzione dell'impegno, a fronte di una programmazione che ha in realtà assunto la caratteristica di una pura e semplice programmazione finanziaria, con tutta l'attività di progettazione e di concreta individuazione dell'intervento stesso rimandata solo ed esclusivamente al successivo momento della approvazione del singolo studio o progetto, ha comportato che tutti gli* impasse *derivanti o conseguenti ad una scelta dei progetti tramite una gara sia stata soltanto posticipata al momento della individuazione o della elaborazione degli stessi da parte del concessionario unico. (…) Si può dire che la scelta legislativa del 1984, coerentemente portata ad attuazione dall'ufficio del Magistrato alle acque, nell'individuare la figura del concessionario unico attraverso una trattativa privata, conteneva in sé il rischio di un abbassamento del livello qualitativo delle scelte, in conseguenza del mancato confronto concorrenziale, anche se ha consentito l'unitarietà e l'uniformità di interventi i cui connotati si sono, in realtà, delineati solo dopo una lunga, ma necessaria, fase di studio e di sperimentazione di laboratorio. Si è, al contrario, travalicato dai limiti prefissati laddove, nella pratica attuazione del sistema, il concessionario non ha fatto ricorso a procedure di scelta concorsuali per individuare, di volta in volta, imprese esterne al consorzio, ma si è riservato scelte non concorrenziali, utilizzando quasi esclusivamente il sistema della trattativa privata; (…) Di conseguenza, deve rimarcarsi la scarsa dialettica che si è realizzata tra la fase della progettazione e quella della esecuzione degli interventi e su cui l'Amministrazione ha, evidentemente, potuto incidere solo in fase di controllo, con ovvi ritardi nei casi di progettazione non rispondente alle necessità operative."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*). Inoltre, recentemente: *"E' infine da sottolineare come alcuni degli affidatari degli interventi non siano concessionari nell'accezione comunitaria del termine, ma in quella nazionale, ormai superata dalla legge n. 109/1994, in cui vecchi rapporti, quasi sempre originati da trattative private, tendono a permanere, ampliandosi finanziariamente senza criteri predeterminati, secondo la logica del completamento delle opere già affidate. (…) nei quali larga parte della specificazione progettuale definitiva o esecutiva è rimessa proprio all'affidatario. Ciò con intuibili conseguenze in termini di variazioni di prezzi e di manufatti, tenuto conto che la maggior parte delle opere in questione non sono ancora progettualmente definite. (…) Come più volte evidenziato da questa Corte, sarebbe opportuno prescrivere la chiusura, in modo definitivo, dei rapporti concessori c.d. di committenza, nei quali il rischio delle realizzazioni continua ad essere assunto,* in toto*, dalla finanza pubblica. Andrebbe evitata qualsiasi estensione di vecchi rapporti convenzionali, con allineamento –senza eccezioni– alla vigente disciplina comunitaria, in base alla quale la concessione è*

l'istituto contrattuale, attraverso il quale si coinvolge il settore privato –con assunzione in proprio dei connessi rischi– nella costruzione e gestione delle infrastrutture di rilievo pubblico." (Corte dei conti, Sez. centr. contr., delib. n. 8/2005, *Indagine sullo stato di attuazione della legge-obiettivo (l. 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici*).

[99] *"E' importante comunque ribadire che il condizionamento maggiore ad una compiuta valutazione di efficienza è legato alla mancanza di alternative progettuali, determinatasi con la scelta della concessione unica assentita a trattativa privata."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*).

[100] *"Le previsioni di cui al d.lgs. n. 62/1994 sono rimaste del tutto inattuale, tant'è che lo sviluppo delle attività rivolto alla salvaguardia di Venezia è proceduto secondo la legislazione di cui alla l. n. 798/1984 e alla l. n. 139/1992."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque). Mette conto riportare quanto comunicato dal Comune di Venezia: *"La società per azioni di cui al decreto legislativo 13 gennaio 1994 n. 62 non si è mai costituita, anche se l'Amministrazione comunale di Venezia aveva manifestato la propria adesione con un provvedimento (deliberazione consiliare n. 37 del 18/4/1994) che stanziava 4 miliardi di lire per la propria quota azionaria, corrispondente a n. 4.000 azioni di lire, 1 milione cadauna, pari al 10% del capitale sociale. In seguito, in un Comitatone del 12 dicembre 1995, in un clima di previsione di stesura di una nuova legge speciale, si intravedeva la possibilità di abrogare il suddetto decreto legislativo, perché la razionalizzazione degli interventi per la salvaguardia della laguna veniva assicurata mediante un'azione di coordinamento operativo tra i vari enti pubblici operanti nel territorio della laguna. In tale contesto, anche per evitare la permanenza in bilancio di residui passivi, l'Amministrazione comunale di Venezia provvedeva a dirottare altrove la somma stanziata."*(e *mail* del 7/7/2007). Del tutto opposta risulta la valutazione della Regione Veneto*: "(…) la Regione del Veneto ha in ogni sede, come del resto gli enti locali, sempre manifestato ferma contrarietà alla spoliazione delle proprie competenze istituzionali in una materia tanto delicata quale è la salvaguardia lagunare a favore di una società di capitali. Ciò, senza tralasciare le problematiche di compatibilità con il diritto comunitario che l'architettura del d.lgs. n. 62/1994 all'epoca poneva."* (nota n. 616 del 5/10/2007). Infine, si legge in *Atti parlamentari*, *XIII legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante interventi per la salvaguardia di Venezia (al 31 dicembre 1997)*: *"(…) per garantire la funzione di coordinamento delle attività tra i vari soggetti attuatori della legislazione speciale per Venezia, era stato individuato dalla legge n. 537/1993 e dal successivo decreto legislativo n. 62/1994 uno strumento valutato idoneo e costituito da una società per azioni* Agenzia per Venezia*, che avrebbe dovuto, tra l'altro, svolgere proprio questa attività. Tale strumento non ha avuto concreta realizzazione, in quanto taluni soggetti che avrebbero dovuto partecipare al capitale* dell'Agenzia per Venezia s.p.a. *non hanno ritenuto di dover dar seguito all'iniziativa. Successivamente, il Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo ha, in molteplici occasioni, dato atto dell'esigenza di approfondire l'opportunità della costituzione dell'organismo societario, in quanto molte delle attività di progettazione, studio e sperimentazione, che la società avrebbe dovuto svolgere, erano già state di fatto realizzate."* Sull'inefficienza, l'inefficacia e l'antieconomicità dell'istituto concessorio, con riferimento alla situazione veneziana:*"Si conferma (…) il fenomeno dell'affidamento a trattativa privata con il precedente concessionario di atti aggiuntivi o integrativi di vecchie convenzioni, già derogatorie dei principi generali a suo tempo vigenti (Si segnalano, in particolare, gli atti aggiuntivi alle concessioni di sola costruzione approvate (…) dal Magistrato alle acque di Venezia,* nota del testo riportato*), nonché di convenzioni stipulate con concessionari individuati in via legislativa (...) Si tratta di prolungamenti che trovano giustificazione: a) in leggi speciali contenenti discipline oggi in parte incompatibili con la normativa in vigore; b) nel ricorso a formule contrattuali complesse, ora non più ammissibili; c) nella prassi, ormai costante, di finanziamenti frazionati nel tempo, i quali, alterando la normale scansione temporale dello svolgimento ordinato di qualsiasi opera pubblica, non consentono lo svolgersi di alcuna seria programmazione e favoriscono la prassi della estensione contrattuale appena si presenta l'occasione di acquisire finanziamenti; d) nella parziale e spesso approssimativa individuazione degli obiettivi (e dei mezzi per farvi fronte), privilegiando la delega di ogni questione tecnica al concessionario; e) nella non funzionalità delle opere realizzate, che spesso ha reso necessari nuovi adeguamenti progettuali e il finanziamento di ulteriori lotti di completamento; f) nella reviviscenza di rapporti esauriti a seguito dell'annullamento, da parte del giudice amministrativo (spesso solo per difetto di motivazione) di nuovi affidamenti. (…) L'affidamento con atti aggiuntivi di ulteriori lotti o stralci di una più ampia opera unitaria nel senso economico-sociale non solo comporta lo snaturamento degli obiettivi stabiliti dalla legge e dalla normativa comunitaria in materia di concessioni di lavori pubblici, ma – come già censurato dalla Corte nella precedente relazione (n. 81/1998)- permette, di fatto, alle amministrazioni di derogare sistematicamente al principio comunitario della libera concorrenza. La scelta del concessionario mediante trattativa diretta, la durata e l'oggetto indeterminati delle convenzioni (conseguenza di stime finanziarie sempre molto approssimative e di progettazioni assai carenti, spesso integralmente affidate allo stesso concessionario), nonché il cospicuo ammontare dei lavori affidati agli originari contraenti nel corso del periodo preso in considerazione costituiscono, infatti, indici significativi da cui desumere le ripercussioni anticoncorrenziali dei contratti stipulati. Anche nelle ipotesi del ricorso a formule contrattuali atipiche, la circostanza che tali negozi non sembrino rientrare nelle categorie disciplinate dalla normativa nazionale o comunitaria non esclude l'applicazione degli artt. 52-66 del Trattato e dei principi da questo sanciti o desunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Qualora i costi dei lavori appaltati siano interamente sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice, e pertanto non vi sia per il contraente nessun rischio connesso alla gestione, le fattispecie contrattuali poste in essere conservano la natura di appalti pubblici di lavori, ai sensi del diritto comunitario, e ne seguono conseguentemente la disciplina. Il prolungamento delle vecchie concessioni non solo non è in linea con il principio comunitario della libera concorrenza, ma rappresenta un fenomeno lesivo anche dei principi di economicità ed efficacia, intesa, quest'ultima, come la idoneità al raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle stesse leggi derogatorie dei principi generali in materia contrattuale. (…) si sono dimostrate nei fatti un aggravio per le amministrazioni (…) per il prezzo aggiuntivo della intermediazione svolta dallo stesso concessionario e per l'accollo pressoché*

costante delle sopravvenienze, ma anche per i lunghissimi tempi di attuazione che hanno provocato naturalmente lievitazione di costi, aggravati dal ricorso frequente a perizie di variante (…)." (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 85/2000, *Indagine intersettoriale sulla gestione dei lavori pubblici. Gestione delle concessioni in regime di proroga)*. Tali valutazioni contrastano nettamente con il giudizio del Magistrato alle acque: *"(…) questo Istituto deve rappresentare che lo sviluppo delle attività assentite in concessione si è svolto con adeguata soddisfazione dell'interesse pubblico sotteso alla esecuzione delle opere, nel rispetto dei programmi prefigurati, dei tempi esecutivi previsti e nei limiti di spesa concordati. Da qui l'evidenza che, sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione intrapresa, non possono che essere forniti giudizi largamente positivi. Sul piano dell'economicità, lo scrivente Istituto ritiene che la valutazione debba essere complessiva e generale. Se, infatti, è vero che, su un piano meramente formale ed astratto, potrebbe ipotizzarsi che l'Amministrazione avrebbe potuto ottenere dei ribassi sulle singole opere in corso di realizzazione, nonché una riduzione dei costi afferenti al 12% riconosciuto al concessionario a titolo di ristoro degli oneri propri della funzione, è altrettanto vero che l'espletamento delle attività in regime di concessione ha prevenuto ogni e qualsiasi contenzioso, con la conseguenza che del tutto marginali risultano le vertenze insorte ed i maggiori costi sostenuti dall'Amministrazione per la soddisfazione di riserve formulate dall'appaltatore. Inoltre, non vi è dubbio che, grazie all'applicazione dell'istituto concessorio, che ha posto a carico del Consorzio Venezia Nuova la responsabilità complessiva della progettazione e della esecuzione dei lavori, sono state affrontate e risolte* in itinere *innumerevoli questioni tecnico-scientifiche che hanno permesso il regolare sviluppo delle attività. Peraltro, occorre rappresentare che l'attività di programmazione generale non rientra, invece, tra le competenze del Consorzio Venezia Nuova, atteso che il* Piano generale degli interventi*, e le sue integrazioni, è stato predisposto dall'Amministrazione concedente, sebbene con il contributo tecnico del concessionario. La fase di indirizzo e decisionale è, ovviamente, in capo al Magistrato alle acque."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007). Disatteso risulta, pertanto, l'auspicio della Corte dei conti su di *"un progressivo riallineamento di tutta la normativa per Venezia al nuovo quadro ordinamentale, ispirato ai principi della concorrenza e della separazione tra le funzioni di progettazione rispetto a quella della esecuzione, principio cardine della normativa italiana e comunitaria in materia di lavori pubblici"* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*); inoltre, *ivi*,: *"Difatti, la netta separazione della fase di studio e progettazione dalla esecuzione dei lavori formava uno dei principi cardine su cui il decreto legislativo del 13 gennaio 1994 n. 62 ebbe a fondare la riforma degli interventi considerati, aderendo ai principi di trasparenza e di corretta gestione degli appalti, consacrati nella richiamata legge generale. Una effettiva separazione tra i due soggetti consente in ogni situazione contrattuale un miglior controllo della qualità da parte dell'Amministrazione pubblica, tanto più importante in una situazione atipica come quella di che trattasi. (…) deve sollecitarsi (…) l'intervento legislativo per la sistemazione del quadro normativo alle norme comunitarie e nazionali oggi vigenti come, del resto, ha sollecitato in caso similare (progetto Alta velocità) la stessa Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (…) Gli orientamenti comunitari tendano ad un superamento graduale delle situazioni di monopolio, di talché è opportuno dare attuazione alle norme del 1993-94 (art. 12, cc. X-XII, della legge n. 537/1993 e decreto legislativo n. 62/1994), ovvero predisporne di nuove, al fine di garantire la separazione delle attività di studio e progettazione da quelle di esecuzione. Questa separazione costituisce principio generale non solo della legislazione più datata (r.d. n. 350/1895 e r.d. n. 422/1923) ma anche di quella più recente (artt. 17 e 19 della legge quadro n. 109/1994) e di quella comunitaria. In particolare, quest'ultima (direttiva 93/37) regola anche i casi in cui la progettazione necessita di studi preliminari e di lavori sperimentali, stabilendo le modalità di attribuzione dei lavori. Appare opportuno arrivare per sé in un quadro unitario ad una determinazione più definitiva del livello progettuale con il conseguente affidamento degli interventi secondo le procedure concorsuali; il che deve andare a valere su tutti gli interventi ancora da progettare, con particolare riferimento a quelli collegati alla realizzazione del* mo.s.e*.";* e, ancora: *"Per quel che concerne le concessioni di committenza e comunque per tutte le concessioni affidate al di fuori delle procedure concorsuali previste dalla disciplina comunitaria, andrebbe fissato per legge con carattere generale il divieto di qualsiasi estensione contrattuale in ogni modo denominata ed una cessazione dei rapporti comunque in corso anche di carattere ravvicinato. In questi casi, è del tutto condivisibile la conclusione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per cui* "è auspicabile sottomettere a procedure trasparenti e competitive la realizzazione di opere o la fornitura di beni e servizi, anche laddove preesistano rapporti contrattuali già definiti". *L'Autorità, a tal fine, richiama i favorevoli risultati ottenuti seguendo tale prassi sotto il profilo della economicità e della qualità. Andrebbe, altresì, ribadito, a livello normativo generale, senza alcuna previsione di deroga, il principio comunitario per cui* "il conferimento di una concessione di lavori pubblici è la via abituale per la quale il settore privato è indotto a partecipare, a proprio rischio, alla costruzione e all'uso di infrastrutture in collaborazione con il settore pubblico"" (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 96/1997, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994).*

[101] voto n. 48 dell'Assemblea generale, con osservazioni e prescrizioni. Un nuovo parere favorevole fu dato nel 1999 con voto n. 19. Peraltro, il Consiglio, in quella medesima sede, espresse alcune perplessità sull'attività di progettazione:*"Risulta dagli atti e dalle risposte ai quesiti posti dalla Commissione relatrice (in data 31/5/1994), che è stata attivata una complessa attività di controllo degli studi e del progetto da parte di società o esperti. Tale controllo è senz'altro da apprezzare, ma non sembra conforme nello spirito, modalità di applicazione e procedure a quanto si ritiene necessario come garanzia di qualità della progettazione nelle sue varie fasi. Si ritiene infatti opportuno prescrivere che la prosecuzione della progettazione si svolga nel rispetto delle EN serie 29000 relative ai criteri per l'assicurazione della qualità nella progettazione, sviluppo, fabbricazione, installazione ed assistenza."* Il Magistrato alle acque certifica che nel corso della progettazione successiva ci si è attenuti alle raccomandazioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici:*"Il progettista delle opere di regolazione delle maree opera nel rispetto delle norme europee ed è certificato secondo le specifiche comunitarie di qualità."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[102] art. 6 *bis*. Il c. II dello stesso art. recita che *"restano validi gli atti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti."* Si tratta di una norma da ritenersi superflua, avendo l'abrogazione efficacia *ex nunc*, salvo diversa disposizione.

[103] nonché il c. II dell'art. 3 della stessa legge, che prevedeva l'esenzione di alcuni interventi dalla disciplina prevista dagli artt. 6 e 12 della l. n. 171/1973, riguardanti, rispettivamente, l'obbligo del parere della Commissione per la salvaguardia di Venezia e le deroghe delle progettazioni al di fuori della pianificazione, in linea con l'evoluzione della legislazione ambientale verso una pianificazione organizzata in modo stabile e con i canoni di una amministrazione trasparente e partecipata sulle questioni ambientali.

[104] Per la loro riduzione a norme eccezionali, i cc. III e IV dell'art. 3 della l. n. 798/1984 non si applicano che per i casi e tempi stabiliti per la loro vigenza, e, perciò, non possono essere produttivi di effetti, né dar luogo ad ulteriori rapporti giuridici, posteriormente all'abrogazione. Ciò comporta la sola salvezza degli atti e dei rapporti giuridici sorti prima del perfezionarsi della fattispecie.

[105] Ogni atto o convenzione tra concedente e concessionario posteriore all'abrogazione che miri alla ridisciplina di quei rapporti, o anche al loro prolungamento rispetto alla durata originariamente prevista, è priva di base legale, in quanto teso a regolare un rapporto nuovo, non classificabile come sorto in precedenza, secondo le disposizioni di legge abrogate. Il mantenimento del regime di assenza di concorrenza (*"Giova infatti sottolineare che se si fossero adottate altre forme per la scelta del contraente e per l'esecuzione delle opere di salvaguardia, queste probabilmente si sarebbero realizzate in maniera più economica. Non va infatti dimenticato che, in materia di lavori pubblici, l'affidamento tramite una gara pubblica risponde non solo e non soltanto ad esigenze di chiarezza e trasparenza dell'azione amministrativa, ma serve a garantire quel rapporto indispensabile tra perseguimento del risultato e costo minimo per sostenerlo, attraverso la previsione di istituti quale il ribasso d'asta, comunque obbligando l'amministrazione a valutare tra tutte le offerte quale sia la più conveniente in relazione all'obiettivo da perseguire, nel rispetto, fin da subito, di quei parametri di buon andamento che attengono, oltre che all'economicità, alla efficienza ed efficacia."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*)), va circoscritto a quei soli rapporti che si basano su atti giuridici realmente venuti in essere prima del maggio 1995 (*"Attraverso la nuova formulazione dell'articolo 6 e l'articolo aggiuntivo 6* bis *si prevede la cessazione dell'istituto della concessione unitaria a trattativa privata per gli interventi di salvaguardia di Venezia e le iniziative di coordinamento e di controllo di tali interventi, assoggettando anche Venezia alle normative ordinarie in materia di lavori pubblici. Le nuove disposizioni non incidono, comunque, sui rapporti di concessione in corso."*(Camera dei deputati, XII legislatura, *Atti parlamentari*, *Discussioni*, seduta del 2/5/1995, *Intervento del relatore*)) e non dilatato nel tempo fino ad includervi anche fatti la cui genesi è in realtà successiva. In sostanza, se si va verso aggiunte e modificazioni non desumibili dal contesto dell'originario strumento negoziale, se interviene un qualcosa che si aggiunge, che non è specificazione, ma ampliamento o modificazione essenziale dell'atto originario, si è al di fuori della semplice conservazione degli effetti che è prevista dal decreto-legge di abrogazione.

[106] *"Si pone, quindi, in tutta evidenza, il contrasto tra l'attuale quadro ordinamentale e la disciplina della legge speciale e di ciò il legislatore dovrà farsi carico, soprattutto al momento in cui i rapporti contrattuali in essere verranno a scadenza; in questo senso pare andare l'approvazione dell'art. 6* bis *della legge n. 206/1995 che ha abrogato la figura del concessionario unico (…)"* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*).

[107] Non può, pertanto, che suscitare notevoli perplessità quanto afferma il Magistrato alle acque, che continua a ritenere compatibile con la normativa europea la disciplina degli affidamenti delineata dalle leggi speciali su Venezia, peraltro abrogate da oltre un decennio: *"Nella lunga fase istruttoria, le autorità italiane e gli uffici della Commissione europea si sono affrontati in ordine all'affidamento al concessionario delle opere a questo assentite sin dal 1985. E ciò alla luce anche della normativa sopravvenuta al 1985 e al 1991, periodo a cui risale la convenzione generale rep. 7191/1991. All'esito del lungo confronto, pur confermando la piena compatibilità con la normativa comunitaria dell'affidamento, le autorità italiane, allo scopo di garantire la massima apertura al mercato, si sono impegnate a stralciare, dagli interventi assentiti in concessione, le opere di difesa locale che in quel momento non fossero ancora oggetto di affidamento ovvero specifico finanziamento (previste al punto c del c. II dell'art. 3 della l. n. 139/1992), nonché ad imporre al concessionario di affidare la fornitura delle opere meccaniche ed elettromeccaniche del* Sistema mo.s.e. *mediante appalti da assentire secondo la normativa europea che regola gli appalti di fornitura. Tali impegni hanno determinato l'adozione di uno specifico atto aggiuntivo con il concessionario, nel quale è stato dato atto dello stralcio delle attività ed è stato, altresì, imposto al Consorzio Venezia Nuova di procedere mediante appalti per la fornitura delle riferite opere meccaniche ed elettromeccaniche, fermo restando che le commissioni di gara dovranno essere costituite su indicazione dell'Amministrazione concedente e da queste nominate."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007). Nell'atto di approvazione della convenzione quadro n. 7191 del 1991, si legge:*"sussiste, pertanto, quell'insieme di ragioni tecniche per le quali l'esecuzione degli interventi deve essere mantenuta in capo al soggetto concessionario, anche alla luce delle previsioni contenute nelle direttive comunitarie emanate in materia"*. Va, infine, sottolineato che la necessità di un ripristino delle regole comunitarie fu ribadita anche dal Parlamento europeo nella *Risoluzione sulla situazione di crisi di Venezia* dell'11/5/1999: *"chiede che il Governo italiano, di concerto con le autorità locali e regionali, rispettando le norme europee in materia di appalti e concessioni, prenda decisioni tempestive e soluzioni efficaci, che tengano in considerazioni le nuove tecnologie, per il miglioramento della mobilità urbana e per la migliore soluzione del problema dell'acqua alta che si basi anche su un progetto integrato di risanamento ambientale della laguna e della gronda lagunare, di rafforzamento delle fondazioni della città e di ripulitura dei suoi canali".*

[108] Camera dei deputati, XIV legislatura, XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), *Interrogazioni a risposta immediata* del Ministro per le politiche comunitarie del 20/11/2003. Il testo così

prosegue: "*Come richiesto dalla Commissione, si è dovuto poi attendere che l'accordo trovasse anche un seguito formale, da parte italiana, in "atti delle parti della concessione". In vista di ciò, e su sollecitazione del Ministro (…), il Magistrato delle acque di Venezia ed il Consorzio hanno formalmente concordato, con uno scambio di lettere, una revisione della convenzione del 1991. Dopo di che, il Magistrato ha provveduto a predisporre una bozza di atto aggiuntivo alla suindicata convenzione, che dava attuazione a quanto da noi proposto ed agli impegni conseguentemente assunti nei confronti della Commissione. Con successiva lettera del 9 luglio 2002, il Commissario Bolkestein -preso atto dei nostri impegni- manifestava la sua volontà di proporre al Collegio dei Commissari il non proseguimento della procedura contenziosa, quella del parere motivato. Lo stesso Commissario, con nota del 27 settembre 2002, annunciava la decisione della Commissione di archiviare la procedura di infrazione avviata a tal riguardo."*

[109] art. 13: Esclusione-subentro:"*(…) il Consiglio direttivo potrà, ove necessario, e con il consenso della committente, chiamare a far parte del consorzio altra impresa che si obblighi ad accettare il presente statuto ed a proseguire nell'esecuzione dei lavori eventualmente assegnati dal Consiglio direttivo al consorziato escluso."*; art. 14: Ammissione nuovi consorziati e trasferimento quote*:"Il Consiglio direttivo potrà con deliberazione unanime, e salvo benestare da parte dell'Amministrazione committente, ammettere altre imprese al consorzio. Il trasferimento della quota di partecipazione tra le consorziate è ammesso senza condizione alcuna, salvo benestare da parte dell'Amministrazione committente."*; nel senso indicato nel testo, si segnala anche l'art. 4: Compiti degli organi consortili: *"(…) g) affidare eventualmente a terzi la realizzazione di parte dei lavori acquisiti."* L'intreccio delle partecipazioni al consorzio è ben rappresentato dal Magistrato stesso, su richieste specifiche fatte in sede istruttoria: *"L'impresa (a) ha acquistato, con atto a rogito (…) del 31/3/2003, le quote di partecipazione al capitale della medesima società consortile detenute dalla (b) subentrando a tale società nella posizione di socio-consorziato della (c). Si rappresenta che all'epoca la (b) e la (a) facevano parte del medesimo gruppo industriale (...). Attualmente la (a) fa parte del riferito gruppo industriale. La (d) è entrata a far parte del Consorzio (e) per effetto dell'acquisto di ramo d'azienda a suo tempo facente capo alla (f), consorziata del Consorzio (e). Detta cessione è intervenuta in data 19/7/1994. La (d) è, dunque, entrata a far parte della compagine consortile del Consorzio (e) in virtù di quanto disposto dall'art. 2610 cod. civ. Corre l'obbligo di rappresentare, peraltro, che la (d), all'epoca dell'acquisto del ramo d'azienda facente capo alla (f), faceva parte, in via mediata, del Consorzio (e), in quanto partecipante al Consorzio (g), a sua volta consorziato del Consorzio (e)."* (nota n. 373/Gab del 12/6/2008). E ancora, *ivi*,: *"(…) si rappresenta che l'impresa (a) fa parte del Consorzio Venezia Nuova, in quanto consorziata del Consorzio (b), che a sua volta partecipa al Consorzio (c); la (d) fa parte del Consorzio Venezia Nuova, in quanto consorziata del Consorzio (e), a propria volta partecipante al Consorzio (b), che concorre a costituire la compagine del Consorzio (c)."* Nella seconda metà degli anni '90, non furono emanati, a livello legislativo, provvedimenti sostanziali con riferimento agli interventi di salvaguardia, ma norme di carattere esclusivamente finanziario volte all'incremento di ulteriori assegnazioni di fondi e in contrasto rispetto al nuovo assetto degli interventi delineato dalle leggi di riforma degli anni 1993-1995 sopra illustrate, che rimasero, quindi, disattese: l. 23/12/1994, n. 725; d.l. 27/10/1995 n. 444, convertito con l. 20/12/1995, n. 539; l. 28/12/1995, n. 550; d.l. 2/8/1996, n. 408, convertito con l. n. 515/1996. Quest'ultimo recò (art. 1) nuove autorizzazioni di impegno quindicennali per lire 125 miliardi, a decorrere dall'anno 1997, e per ulteriori lire 60 miliardi, a decorrere dal 1998; l. 2/10/1997, n. 345; l. 3/8/1998, n. 295; l. 23/12/1998, n. 448; l. 23/12/1999, n. 488; l. 23/12/2000, n. 388.

[110] decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali del 24/12/1998.

[111] "*In data 15 marzo 2001, il Consiglio dei Ministri ha deliberato in merito all'avvio della fase progettuale esecutiva, subordinandola allo svolgimento di alcune attività di approfondimento.(…) A seguito dei risultati degli studi condotti per aumentare gli effetti dissipativi lungo i canali di bocca (…) sono stati introdotti alcuni interventi integrativi nelle configurazioni delle opere alle bocche di porto previste nel* Progetto di massima*. La deliberazione (…) ha espresso l'indirizzo di realizzare le difese, nel centro storico di Venezia e delle isole minori, fino alle quote massime compatibili con il contesto storico, architettonico, monumentale e paesaggistico, comunque tendendo alla quota +120 cm"* (*Atti parlamentari*, *XIV legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante interventi per la salvaguardia di Venezia (al 31 dicembre 2001)*).

[112] Significativamente, si legge nella delibera che *"la finalità da perseguire, in un quadro sistemico e unitario, è l'integrazione e la complementarietà fra gli interventi di difesa delle acque alte, gli interventi di attenuazione dei livelli di marea e gli interventi diffusi 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'art. 3 della legge 5/2/1992, n. 139".*

[113] "*A seguito di specifica richiesta al Consorzio Venezia Nuova da parte del Presidente del Magistrato alle acque di attuare quanto deliberato dal Comitato nella seduta del 6 dicembre 2001, prevedendo le attività da svolgere nell'ambito di uno specifico piano, il concessionario ha predisposto il* Piano programma delle attività conseguenti alla delibera del 6 dicembre 2001 del Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984: opere di regolazione delle maree alle bocche di porto, *assentito dal Comitato tecnico di magistratura nella seduta del 22 febbraio 2002."* (*Atti parlamentari*, *XIV legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante interventi per la salvaguardia di Venezia (al 31 dicembre 2002)*).

[114] Sulla concentrazione sul *mo.s.e.* delle risorse stanziate sul cap. 7060 della legge-obiettivo, la Corte si è espressa in senso critico: *"Della intera messe di risorse, emerge che ben tre quarti della stessa sono andate a beneficio di due sole amministrazioni, l'Anas per 240,5 milioni di euro, pari al 41,25%, ed il Consorzio Venezia Nuova per 194 milioni di euro, pari al 33,3%. Se nel caso dell'Anas vi è una destinazione infrastrutturale plurima, sorprende il dato del Consorzio Venezia Nuova, il quale è concentrato su un'opera unica (*Progetto mo.s.e*). Gli altri enti destinatari delle provvidenze, cui pertengono gli ammortamenti, si attestano su percentuali notevolmente più basse (…) Il 34% delle risorse risulta assorbito da una sola opera, il* Progetto mo.s.e *(per il quale, a fronte di una massa spendibile pari a 1.215,75 milioni di euro, sono stati emessi titoli per complessivi 201 milioni di euro di ammortamento). (…) Emergono notevoli disallineamenti*

nella individuazione dei beneficiari: Anas e Consorzio Venezia Nuova assommano, da sole, il 75% delle risorse statali messe a disposizione: malgrado l'importanza strategica delle missioni istituzionali di tali soggetti, detta concentrazione appare meritevole di riflessione e di un ripensamento globale in ordine alla razionalità dei riparti. Analogo discorso può essere formulato relativamente alla concentrazione delle risorse su singole opere." (Sez. centr. contr., delib. n. 12/2007, *Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture avente ad oggetto:* Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche).

[115] "*Il Consiglio superiore dei lavori pubblici (…) non è* "mai stato incaricato di validare il *Progetto mo.s.e.", ma ha espresso, nel tempo, il proprio avviso tecnico su specifiche richieste di esame e parere, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni (ora art. 127 del d.lgs. n. 163/2006). Il progetto di salvaguardia della laguna di Venezia si è sviluppato, infatti, lungo un intervallo di tempo estremamente ampio, nel corso del quale il consesso stesso ha espresso il proprio parere su specifiche questioni. Al riguardo si rammenta che: sullo* Studio di fattibilità e progetto di massima *del 1981, l'Assemblea generale del Consiglio superiore si è espressa favorevolmente, con prescrizioni, con voto n. 209/1982; sul* Progetto di massima *agli sbarramenti mobili alle bocche di porto, l'Assemblea generale del Consiglio superiore ha reso il voto n. 48/1994, con osservazioni e prescrizioni; su richiesta del Gabinetto del Ministro dei lavori pubblici, è stato reso il voto n. 19/1999, riguardante il confronto e l'analisi critica dei pareri resi dalla Commissione valutazione impatto ambientale e dal Collegio internazionale incaricato dal Governo in merito all'impatto sull'ambiente delle barriere mobili proposte nel* Progetto di massima*. Dopo il succitato voto del 1999, il Consiglio superiore non ha esaminato progetti concernenti la realizzazione del* mo.s.e*, né sono stati sottoposti alla sua valutazione le risultanze tecniche dell'approfondimento progettuale per quanto attiene gli effetti sulla morfodinamica dei fondali. L'esame e l'approvazione del* Progetto definitivo *e dei* Progetti esecutivi *dei vari stralci appaltati sono stati condotti direttamente dal Comitato tecnico amministrativo del Magistrato alle acque di Venezia*."(nota del Ministro delle infrastrutture in data 22/3/2007, in risposta all'interrogazione parlamentare n. 4-01988 in www.camera.it/resoconti).

[116] "*In questo contesto, viene affidato un ruolo importante al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che, opportunamente integrato con i rappresentanti designati dalle Amministrazioni facenti parte del Comitato misto di cui all'art. 4 della legge n. 798/1984, interverrà in sede di controllo, con riferimento a fasi significative e a passaggi critici dello sviluppo attuativo degli interventi."* (*Atti parlamentari*, *X legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia (aggiornata al luglio 1987)*).

[117] dando applicazione al disposto di cui all'art. 80, c. XXVIII, della l. 27/12/2002, n. 289.

[118] Il Comune di Venezia diede, nell'occasione, un giudizio negativo condizionato, affermando, tuttavia, che il parere avrebbe potuto diventare positivo, nel caso di accettazione di undici richieste. La delibera afferma che *"le indicazioni poste dal Comune di Venezia non impediscono l'avanzamento progettuale e la realizzazione delle opere di regolazione delle maree".*

[119] Il rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ebbe a lamentare lo scarso spazio per la discussione: *"il sottoscritto (…) ha dichiarato di non essere in grado di esercitare correttamente le proprie responsabilità scientifiche e tecniche personali in rappresentanza del Ministero (…) e conseguentemente sono uscito dalla Commissione. (…) per dovere di informazione su un argomento così rilevante anche rispetto ai fini istituzionali della stessa Commissione di salvaguardia per la città e la laguna di Venezia e in essa della presenza e del ruolo del Ministero dell'ambiente*."(nota al Ministero dell'ambiente del 21/1/2004).

[120] in attuazione delle delibere del Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984 del 6/12/2001 e del 3/4/2003. E' composto da esperti nazionali ed internazionali, con il compito di garantire lo sviluppo delle attività della salvaguardia della laguna, di procedere alla verifica dell'aggiornamento del *Piano* ed alla valutazione dei bisogni finanziari per le opere necessarie alla sua attuazione. Intorno al ruolo ed alle finalità dell'Ufficio di Piano nacquero, fin dall'inizio, perplessità sulle sue funzioni. Da organismo simile al Comitato tecnico delle Autorità di bacino, con specifico riferimento alla redazione del piano del bacino idrografico della laguna e del suo bacino scolante così come previsto dall'art. 2 del d.P.C.M. 21/3/2001, di fatto, l'Ufficio è un tavolo di analisi e discussione, senza assumere il ruolo formale di tavolo tecnico istituzionale di riferimento della pianificazione della salvaguardia della laguna. Riferisce il Magistrato alle acque:"*Si ricorda che l'opportunità di costituire l'Ufficio di Piano è stata deliberata dal Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo nella seduta del 6/12/2001, quale organo di supporto al Comitato stesso per garantire una visione complessiva aggiornata delle attività di salvaguardia di cui alla legge n. 798/1984, nonché lo sviluppo sistemico delle attività stesse, la loro costante verifica e valutazione, anche ai fini di garantire i flussi finanziari necessari per i diversi piani di intervento delle amministrazioni competenti, in modo da provvedere alla massima integrazione degli interventi programmati e ottimizzare l'impegno delle risorse e dei risultati acquisibili. L'Ufficio di Piano, quale organo tecnico collegiale di supporto al Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984, coordinato dal Presidente del Magistrato alle acque, ha svolto in questi anni un importante ruolo di concertazione tra i vari soggetti competenti in materia di salvaguardia. L'Ufficio di Piano ha iniziato la propria attività nel mese di aprile del 2004 e fino a luglio 2007 si è riunito 42 volte; si è dotato di proprie linee guida e di un programma di attività e, a fini istruttori, ha formato una propria segreteria avente il compito di predisporre indagini conoscitive, effettuare analisi ed elaborazioni dei dati, integrare e sintetizzare la documentazione ed eseguire approfondimenti tematici, sui quali ha espresso propri specifici pareri*." (nota n. 563/Gab del 13/9/2007). Il Comune di Venezia riferisce: *"Sia lo stesso d.P.C.M. che le successive circolari e precisazioni emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno previsto per tale Ufficio una attività legata all'esame del* Piano generale degli interventi *(per definire la necessità complessiva delle risorse economiche) e ad altri aspetti di valutazione delle attività di carattere generale in corso nella laguna di Venezia. Nessun compito in ordine alla valutazione dell'opera in costruzione è stato assegnato all'Ufficio di Piano."* (nota n. 348253 del 21/8/2007). Va ricordato che già nella delibera dell'8/3/1999 il Comitato ex art.

4 l. n. 798/1984 auspicava *"la rapida istituzione di uno specifico Ufficio di Piano, come soggetto unico di programmazione cui concorrano le amministrazioni competenti, la Regione Veneto ed il Comune di Venezia, in tempi tali da permettere la partecipazione dell'Ufficio del Piano all'attività di revisione del* Piano generale degli interventi*."* Nell'ottobre 2007, l'Ufficio di Piano ha presentato il *I rapporto sull'Attività di salvaguardia. Quadro finanziario e delle realizzazioni fisiche,* aggiornato al 31/12/2006.

[121] atti attuativi (nn. 8014 e 8015) alla convenzione generale, approvati dal Magistrato alle acque con dd.PP. nn. 9500 e 9499 del 29/1/2004.

[122] n. 8067.

[123] n. 7191.

[124] Le posizioni del Comune di Venezia riassumono auspici enunciati in oltre un ventennio. Tratti dagli *Atti parlamentari*, *X legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia (aggiornata al luglio 1987)*, si citano, e*x multis,* alcuni ordini del giorno presentati al Consiglio comunale: *"Il Consiglio comunale di Venezia ritiene, tuttavia, che l'abbattimento delle acque alte eccezionali non possa che essere parte di un più generale intervento di riequilibrio idrogeologico della laguna, di recupero degli equilibri tra le diverse componenti dell'ecosistema, di arresto ed inversione del processo di degrado del bacino lagunare"* (ordine del giorno approvato dal Consiglio comunale del 22-23/2/1982); *"le opere di disinquinamento e di ripristino dell'ecosistema lagunare sono prioritarie (…)",* inoltre occorre *"dar vita ad un organismo tecnico-scientifico, diretto referente degli enti locali e della Regione"* capace *"di fornire, in condizione di assoluta e comprovata autonomia, in particolare dagli enti attuatori degli interventi, riscontri complementari agli studi, alle sperimentazioni ed alle progettazioni commissionate al Consorzio Venezia Nuova e, più in generale, di assicurare il riscontro e la verifica degli studi e delle opere sul complesso dell'ecosistema lagunare."* (ordine del giorno approvato dal Consiglio comunale del 13/2/1985); *"ogni intervento volto a realizzare la chiusura alle bocche di porto deve essere subordinato: al conseguimento del 70% del disinquinamento, nonché alla verifica di compatibilità con i tempi e gli effetti degli interventi a ciò finalizzati; alla verifica delle conseguenze idrauliche ed ambientali degli interventi alle bocche di porto (…)"*, dovendo, comunque, *"essere posti in atto con priorità gli interventi volti ad arrestare ed invertire il processo di trasformazione e di degrado in corso, attraverso operazioni di ripristino dell'ecosistema lagunare, quali: riduzioni dei fondali alle bocche di porto; ripristino completo e adeguamento delle difese a mare; verifica e adeguamento delle arginature e delle foci dei corsi d'acqua sversanti in laguna; riapertura delle casse di colmata e delle valli da pesca; eliminazione del traffico petrolifero della laguna; escavo dei canali lagunari marginali e ripristino di barene e ghebi."* (ordine del giorno del Consiglio comunale del 3-4/6/1986).

[125] 638,1 milioni di euro.

[126] del 14/12/2005.

[127] a valere sul contributo quindicennale (di importo pari a 33,972 milioni di euro), con decorrenza dal 2007, di cui al rifinanziamento delle opere strategiche (art. 13, l. n. 166/2002), disposto dalla l. finanziaria per il 2006 (l. n. 266/2005).

[128] In pari data, la XIII Commissione permanente del Senato chiese una serie di adempimenti al Governo. Sul punto il Magistrato alle acque riferisce: *"Giova, peraltro, rappresentare che con la menzionata risoluzione la XIII Commissione Senato ha invitato il Governo: a) ad avviare una verifica tecnica delle proposte di revisione progettuale degli interventi alle bocche di porto avanzate dal Comune di Venezia, tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori in corso; b) sospendere temporaneamente, per il tempo strettamente necessario alla citata verifica tecnica, quei lavori che risultassero non coerenti o incompatibili con le proposte di revisione progettuale; c) procedere ad una verifica dei finanziamenti, del loro stanziamento e della loro ripartizione, in modo che non pregiudichino le possibilità di adeguarsi agli esiti della verifica tecnica delle proposte di revisione progettuale. Nella seduta del 20 luglio 2006 il Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo ha espressamente: disposto una approfondita verifica tecnica delle soluzioni proposte dall'Amministrazione comunale di Venezia; sospeso la consegna di nuove attività esecutive fino all'esito della richiesta verifica. (…), in esito alla verifica tecnica è emersa l'inconsistenza delle soluzioni proposte dal Comune di Venezia con il che, successivamente alla menzionata determinazione del Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo in data 22/11/2006, si è proceduto alla consegna delle ulteriori attività esecutive. Da qui l'evidenza che quanto dedotto dalla Commissione parlamentare è stato adeguatamente apprezzato, tant'è che sono state intraprese e completate proprio quelle verifiche suggerite con l'atto del 20/7/2006."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007). In termini analoghi al Senato, si espresse la VIII Commissione della Camera nella risoluzione del 21/9/2006: *"prendere immediatamente tutte le necessarie iniziative volte ad evitare che fossero realizzate quelle parti del progetto che prevedevano lavori non coerenti con eventuali modifiche o che portassero il* mo.s.e*. ad uno stadio di irreversibilità, (…) a procedere ad una verifica dei finanziamenti, del loro stanziamento e della loro ripartizione, in modo che non fossero pregiudicate le possibilità di adeguarsi agli esiti della verifica tecnica delle proposte di revisione progettuale."*

[129] Il Comune di Venezia propose un più articolato approccio al problema della difesa dalle acque alte. Questo si basava fondamentalmente sull'idea di separare la logica degli interventi di difesa dalle acque medio-alte da quella dei provvedimenti necessari per la difesa dalle acque alte eccezionali. Queste ultime avrebbero potuto essere controllate agendo ancora con sbarramenti manovrabili, ma su sezioni sensibilmente più ristrette rispetto a quelle attuali e a quelle proposte dal progetto in fase di attuazione: *"un adeguato incremento delle resistenze al moto delle bocche di porto permette, allo stato attuale, di controllare tutta una fascia di maree di acque medio-alte, che richiederebbero altrimenti di intervenire con la chiusura delle bocche stesse. Ma è in prospettiva che la proposta del Comune può dimostrare in pieno la sua efficacia, con un apprezzabile aumento del livello medio del mare, consentendo di ridurre apprezzabilmente la frequenza delle manovre di chiusura*". La proposta del Comune comprendeva l'interruzione dei lavori in corso, l'avvio di un primo periodo di interventi sperimentali alle bocche, di durata triennale, e l'avvio di un secondo periodo di interventi definitivi alle bocche, pure di tre anni, comprendenti anche la realizzazione delle opere mobili per l'abbattimento delle acque alte eccezionali. Il primo periodo di interventi sperimentali prevedeva due diversi scenari, entrambi caratterizzati da interventi da attuare secondo le seguenti fasi successive: a) riduzioni

permanenti delle sezioni delle bocche mediante rialzo parziale, graduale e sperimentale dei fondali delle bocche e inserimento di opere trasversali fisse, in ottemperanza alle direttive governative del 1975 e del 2001; b) inserimento di opere trasversali fisse removibili stagionalmente; c) prolungamento con strutture a convergere degli attuali moli. Secondo il Comune, l'inserimento di opere removibili stagionalmente avrebbe avuto il vantaggio di permettere di operare sulle bocche di porto con due diversi gradi di restringimento, meno spinto nel periodo estivo, quando in linea di principio è auspicabile un maggior scambio tra mare e laguna, più spinto nel periodo tardo autunnale ed invernale, durante il quale le acque alte si presentano con maggiore frequenza ed un meno vivace ricambio delle acque è più che sopportabile dalla laguna. Complessivamente, le riduzioni permanenti delle sezioni ed i restringimenti removibili stagionali avrebbero prodotto degli smorzamenti dei picchi di marea all'interno della laguna, comunque da verificare e sperimentare per un congruo periodo di tempo. Da ciò ne sarebbe derivata una aggiornata diversa frequenza dei massimi di marea della laguna, e, quindi, una diversa frequenza di chiusure totali necessarie rispetto alle condizioni attuali. L'obiettivo delle sperimentazioni sarebbe stato quello di decapitare i picchi di marea lagunare fino a 20-25 centimetri, consentendo così di ridurre la frequenza del superamento della quota di 110 cm dagli attuali 5,4 casi all'anno a 0,4 casi all'anno (pari ad una volta ogni 2 anni, pari alla frequenza attuale di superamento della quota di 130 cm). Alla fine delle sperimentazioni, avrebbero avuto inizio gli interventi del secondo periodo, che avrebbero compreso: a) il definitivo assetto delle bocche, le quali, comunque, sarebbero risultate sensibilmente ridotte rispetto alle attuali; b) la realizzazione delle opere mobili contro le acque alte eccezionali, scegliendo lo sviluppo progettuale di una delle proposte esaminate.

[130] *"Le ipotesi di interventi alle bocche di porto per la riduzione dei livelli di marea proposte dall' Amministrazione comunale di Venezia sono state rese note in più occasioni, anche con dibattiti pubblici (esse, in un'ottica di incrementare le resistenze alla marea che attraversa le bocche per ridurne i "picchi", prevedono interventi che, rispondendo ai principi di sperimentalità, gradualità e reversibilità, consistono, in una prima fase, nella riduzione parziale della sezione delle bocche di porto attraverso il rialzo dei fondali delle bocche e l'inserimento di opere trasversali fisse, l'inserimento di opere trasversali removibili stagionalmente ed il prolungamento con strutture a convergere degli attuali moli. Un'azione sperimentale che non ha alcun effetto negativo sulla morfologia lagunare, ma, anzi, può consentire una riduzione significativa della perdita netta di sedimenti, in particolare quelli fini. L'attuazione di tali interventi che consentono una forte riduzione dei colmi di marea, in particolare per quanto attiene a quelli medio alti che sono quelli che si verificano con maggiore frequenza in città, ha anche l'effetto, fondamentale, di fornire il tempo necessario per perfezionare e sviluppare in una seconda fase metodi di difesa più idonei anche a più vasta scala territoriale, conseguenti ai cambiamenti climatici). A riguardo, si precisa: a) in occasione delle due giornate di confronto delle idee progettuali alternative al* mo.s.e*. presentate alla città il 19-20 dicembre 2005, il Magistrato alle acque ed il Consorzio Venezia Nuova, pur invitati, non hanno voluto partecipare al dibattito; b) le ipotesi alternative presentano diversi gradi di approfondimento ed elaborazione; non si può pretendere, come sostiene il Magistrato alle acque, di esaminare vere e proprie stesure progettuali ai sensi della legge n. 109/1994 dal momento che nessuno dei proponenti aveva a disposizione le ingenti risorse finanziarie ottenute dal Consorzio Venezia Nuova; c) l'Amministrazione comunale di Venezia con un proprio gruppo di esperti ha agevolato il confronto pubblico con valutazioni che mettevano in risalto pregi e difetti ed ha indicato quelle soluzioni meritevoli di approfondimento, in conformità allo spirito della legislazione speciale per Venezia."* (nota n. 348253 del Comune di Venezia del 21/8/2007).

[131] con la quale, dopo aver ripercorso l'*iter* tecnico-amministrativo del progetto, si riferì sulle risultanze dell'esame e degli approfondimenti effettuati a cura dei soggetti interpellati dalla Presidenza del Consiglio riguardo alle proposte alternative al *mo.s.e.* presentate dal Comune di Venezia, nonché sugli esiti degli incontri tecnici tenutisi presso la stessa Presidenza del Consiglio.

[132] La relazione segnalò, infine, l'importanza di poter disporre di adeguati finanziamenti per la prosecuzione dei piani di intervento di competenza dei vari soggetti coinvolti nella salvaguardia della città e della laguna e per lo sviluppo economico dell'area. Tale relazione fu posta ai voti del Consiglio dei Ministri e, quindi, fatta propria dal Governo a seguito di votazione a maggioranza, anche in vista del chiarimento della posizione del Governo al riguardo in sede di Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984.

[133] *Relazione* del 6/11/2006.

[134] Il Corila è un'associazione tra Università *Ca' Foscari* di Venezia, *Iuav* di Venezia, Università di Padova, Consiglio nazionale delle ricerche e Istituto nazionale di oceanografia e geofisica sperimentale.

[135] nota n. 616 del 5/10/2007. Questa prosegue: *"Ogni passaggio tecnico è stato, dunque, indagato e vagliato più volte, senza che mai il Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984 abbia potuto rilevare, dai giudizi espressi, un elemento, anche solo potenziale, di contraddizione dell'opera rispetto agli obiettivi delineati dalla legislazione speciale per Venezia."*

[136] Nella stessa riunione si stabilì anche l'assunzione dell'impegno alla prosecuzione degli interventi di manutenzione straordinaria dei centri lagunari, di scavo dei rii, di innalzamento del suolo pubblico, di risanamento della laguna, di disinquinamento del bacino scolante nella stessa, assicurando a tali interventi un adeguato flusso di finanziamenti. Venne quindi garantito il più attento e scrupoloso monitoraggio degli effetti di tutti gli interventi che in laguna si attuano (anche con riferimento al cambiamento climatico ed agli scenari ad esso connessi, nonché agli impatti sull'attività legata al traffico portuale), siano essi relativi alla riduzione dei flussi di marea che alla ricostruzione morfologica e allo scavo per la manutenzione dei canali di grande navigazione. Il Ministero dell'università e della ricerca avrebbe proposto, in tal senso, specifiche sulle modalità e tempi per la prosecuzione dell'attività di monitoraggio.

[137] *"E' evidente come il Comitato rappresenti il punto di coagulo e di raccordo di organi esponenziali di realtà diverse, ma tutti chiamati, in vario modo, a concorrere all'attuazione del dettato legislativo, nonché la sede idonea a sincronizzare fasi di intervento, riformulare scale di priorità, suggerire opzioni ed alternative di strategie operative."* (*Atti parlamentari*, *X legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia (aggiornata al luglio 1987)*).

[138] n. 6393.

[139] La convenzione n. 6393 affidò al Consorzio Venezia Nuova il compito di predisporre un piano generale degli studi e sperimentazioni, quale premessa indispensabile per potere definire gli interventi utili al ripristino, alla conservazione e all'uso delle risorse del sistema lagunare. La convenzione prescriveva la realizzazione di una prima serie di studi, di una diga sperimentale e l'istituzione di un primo nucleo del Servizio informativo, cui affidare il compito di raccogliere tutte le informazioni relative all'ambiente fisico della laguna e alle attività svolte nel comprensorio. Nel 1985, a seguito dell'entrata in vigore della seconda legge speciale per la salvaguardia, seguì la convenzione n. 6479, per l'attuazione di un vasto programma di studi, sperimentazioni, progettazioni ed opere, come previsto dalla l. n. 798/1984. La convenzione impegnava il concessionario a presentare, entro il 30/1/1986, un programma degli interventi. A tale convenzione fecero seguito le convenzioni nn. 6745 del 23/12/1987, 7025 del 15/12/1989 e 7138 del 21/2/1991, aventi ad oggetto la realizzazione di parte degli interventi del *Progetto di massima per la regolazione delle maree*, per indagini geognostiche e prove geotecniche, recupero morfologico e ambientale, riduzione traffico petrolifero ed interventi per adeguamenti alle bocche di porto.

[140] n. 7191, approvata con d.P.M.a. 10/12/1991, n. 11154. A tale convenzione fece seguito, nel 1992, l'atto aggiuntivo 16/4/1992, n. 7288, che definì la disciplina generale e quella specifica dei vari interventi. Secondo la convenzione, il completamento del piano degli interventi si sarebbe dovuto realizzare entro l'anno 2000.

[141] Con riferimento alla convenzione generale n. 7191/1991, gli atti aggiuntivi che maggiormente rilevano sono i seguenti: n. 7288, in data 16/4/1992; n. 7950, in data 21/6/2002; n. 8067, in data 11/5/2005. Per la realizzazione degli interventi, si procedette, poi, alla predisposizione di singoli atti attuativi sia della convenzione generale che dei successivi atti aggiuntivi intervenuti.

[142] Gli interventi del primo lotto furono la progettazione esecutiva e la realizzazione della prima fase delle opere di difesa del litorale di Cavallino, per un importo pari a 5 miliardi di lire (art. 5).

[143] Gli artt. 12-15 disciplinarono la determinazione dei prezzi unitari e la revisione prezzi, nonché il pagamento dei corrispettivi, le varianti, le proroghe e le penali.

[144] Alla convenzione n. 7191 seguirono le convenzioni nn. 7295 del 5/6/1992, 7322 del 3/12/1992, 7395 del 23/11/1993, 7601 del 20/3/1996, aventi ad oggetto sia la prosecuzione di interventi già avviati con le precedenti convenzioni che ulteriori interventi, quali studi preliminari di verifica di tecniche per l'arresto del degrado, studi procedurali per la costruzione dei cassoni di alloggiamento delle paratoie, il progetto pilota per la difesa locale delle *insulae*, la difesa dell'*insula* di S. Marco e di Burano e la difesa del litorale di Jesolo. Nel corso della seconda metà degli anni '90, furono stipulate, inoltre, le seguenti convenzioni: nn. 7637/1996, 7649/1996, 7695/1997, 7725/1997, 7760/1998, 7818/1999, 7844/2000, 7867/2000, 7868/2000, 7894/2001, 7923/2001.

[145] Furono stipulate, in seguito, le seguenti, ulteriori convenzioni: nn. 7952/2002, 7953/2002, 7962/2002, 7980/2002, 8007/2003, 8014/2003, 8015/2003, 8022/2004, 8062/2005.

[146] Furono stipulati, in seguito, gli ulteriori atti contrattuali nn. 8100 del 19/12/2005 e 8149 del 10/5/2006. Sulla convenzione quadro, la Corte si è espressa severamente: *"Il r.d. n. 422/1923 dispone che l'opera pubblica debba essere realizzata sulla base di un progetto esecutivo previamente elaborato ed approvato. A questa regola di carattere generalissimo sono state introdotte, talvolta per via legislativa talaltra in via di prassi, eccezioni la cui estensione si è andata via via dilatando con effetti negativi, che sono alla base delle gravi degenerazioni del sistema. Purtroppo, anche dalle risultanze della presente indagine emergono aspetti sintomatici di sicure disfunzioni, quali (…) l'affidamento in concessione, secondo normative di dubbia sopravvivenza, di lavori nemmeno abbozzati. Si pensi, per tutte, alle concessioni conferite da parte del Magistrato alle acque al Consorzio Venezia Nuova sulla base di una convenzione quadro, che non è munita né di progetti preliminari e/o definitivi né di schemi grafici e/o capitolati prestazionali, idonei ad identificare oggetto, natura e costo effettivo della commessa affidata al concessionario.(…) La progettazione dell'affidatario non può che connotarsi come sviluppo ed esecuzione del nucleo progettuale elaborato dall'Amministrazione e non come attività creativa ed al contempo espediente compensativo di un inammissibile vuoto contrattuale. (…) Uno dei fenomeni maggiormente distorsivi delle regole comunitarie e nazionali è costituito (…) dal prolungamento (perpetrato o con criptiche disposizioni normative, infilate nei più disparati provvedimenti legislativi, o con capziose giustificazioni di ordine tecnico) di vecchie convenzioni, già derogatorie dei principi generali vigenti al loro nascere, ma oggi del tutto incompatibili con quelli successivamente introdotti. Attraverso l'adozione di non meglio specificati atti aggiuntivi, viene ampliato senza limiti l'importo delle commesse affidate al concessionario. (…) Quanto poi alla pretesa definizione dei lavori nella convenzione originaria, è stato più volte constatato da questa istituzione di controllo come la originaria previsione altro non sia che uno schematico e generico contenitore di interventi distinti solo per nome e tipologia costruttiva, ma del tutto sprovvista di qualsiasi ulteriore definizione tecnica ed economica. Ciò ha prodotto, come esemplificato in vari punti della presente relazione, interminabili fattispecie progressive, che hanno visto lievitare i costi originariamente previsti in modo geometrico rispetto ad ogni più pessimistica previsione e, quel che è più grave, sono estensibili proprio per la loro indeterminatezza, senza alcun limite finanziario e temporale."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 96/1997, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994)*. E ancora: *"Nonostante l'entrata a regime della legge n. 109 del 1994, così come modificata dalla legge n. 216 del 1995 di conversione del decreto-legge n. 101 del 1995, nessuna delle convenzioni stipulate nel corso del triennio 1995–1997 risulta conforme al modello comunitario e alla sua trasposizione in ambito nazionale. In realtà, i nuovi affidamenti consistono, per la quasi totalità, in atti aggiuntivi e/o estensivi delle vecchie concessioni. Ciò è potuto avvenire essenzialmente per cause diverse e spesso concomitanti: a) le convenzioni concessorie si basano, per lo più, su stime finanziarie molto approssimative e su progettazioni assai carenti, che in parecchi casi non raggiungono neppure il livello dello studio della fattibilità. Ciò permette ardite prassi di rideterminazione ed estensione contrattuale, ogniqualvolta si presenti l'occasione di acquisire finanziamenti; b) una serie di interpretazioni capziose dei rapporti tra vecchia e nuova normativa, supportata non di rado da oscure norme di settore contenute, per lo più, in leggi* omnibus*, ha permesso di avallare la estensione dei rapporti. (…) Il prolungamento di vecchie convenzioni, già derogatorie dei principi generali a suo tempo*

vigenti, trova spesso giustificazione in leggi speciali contenenti discipline oggi in parte incompatibili con la normativa in vigore. Si segnalano al riguardo: le convenzioni stipulate dal Magistrato alle acque di Venezia che, in attuazione della convenzione–quadro n. 7191 del 1991, ha affidato lavori per oltre 68 miliardi nel 1995, 686,8 miliardi nel 1996 e 430 miliardi nel 1997 al Consorzio Venezia Nuova, quale concessionario unico ai sensi dell'art. 3 della legge n. 748 del 1984." (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 81/1998, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997*).

[147] La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta gli effetti diretti e indiretti di un progetto sull'ambiente, il paesaggio, il territorio, il clima, il patrimonio culturale e naturalistico e l'interazione fra i diversi fattori, tenendo conto dell'illustrazione comparata delle varie alternative e garantendo un'adeguata informazione, partecipazione e consultazione del pubblico. Si riporta una breve sintesi delle principali norme comunitarie in materia di *v.i.a.* L'art. 1, paragrafo 1, della direttiva 85/337/Cee stabilisce che questa si applichi *"alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante";* l'art. 1, paragrafo 1, della direttiva 97/11/Ce, che modifica l'art. 2, paragrafo 1, della direttiva 85/337/Cee, stabilisce che *"Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti nell'articolo 4";* l'art. 4, paragrafo 1, della direttiva 97/11/Ce stabilisce che i progetti di cui all'allegato I della stessa direttiva debbano essere sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale, includendo tra le categorie di progetti da sottoporre a *v.i.a.* al punto 8, lettera a, *le vie navigabili e i porti e,* al punto b*, i porti marittimi e commerciali, moli di carico e scarico* e, al punto 15, *le dighe e altri impianti destinati a trattenere le acque*; l'art. 1, paragrafo 5, della direttiva 97/11/Ce, che modifica l'art. 3 della direttiva 85/337/Ce, stabilisce che *"La valutazione di impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e a norma degli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori: l'uomo, la fauna e la flora; il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio; i beni materiali e il patrimonio culturale; l'interazione tra i fattori di cui al primo, secondo e terzo trattino";* l'art. 1, paragrafo 7, della direttiva 97/11/Ce, che modifica l'art. 5, paragrafo 1, della direttiva 85/337/Ce, stabilisce che il committente debba fornire una descrizione particolareggiata del progetto in riferimento all'impatto ambientale, come meglio specificato all'allegato IV della stessa direttiva. Tali informazioni sono: una descrizione dell'ubicazione, delle concezioni e dimensioni dell'intervento, una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare gli effetti negativi, i dati necessari per individuare e valutare i principali effetti che il progetto può avere sull'ambiente, una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal proponente, con indicazione delle principali ragioni della scelta sotto il profilo dell'impatto ambientale; l'art. 6, paragrafo 2, della direttiva 85/337/Cee stabilisce che *"Gli Stati membri vigilano affinché: qualsiasi domanda di autorizzazione, nonché le informazioni raccolte ai sensi dell'art. 5, siano messe a disposizione del pubblico; al pubblico interessato sia data la possibilità di esprimere il parere prima dell'avvio del progetto"*. Viene, quindi, tenuta in gran conto l'informazione e la partecipazione delle autorità competenti e del pubblico interessato, che deve essere messo in grado di partecipare con efficacia alla formazione delle decisioni e con la possibilità di raccogliere le informazioni necessarie ad esprimere il proprio parere nei modi e nei tempi opportuni. L'art. 2, paragrafo 3, della direttiva 85/337/Cee stabilisce che solo in casi eccezionali si *"possono esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalle disposizioni della presente direttiva. In questi casi gli Stati membri: esaminano se sia opportuna un'altra forma di valutazione e se si debbano mettere a disposizione del pubblico le informazioni così raccolte; mettono a disposizione del pubblico interessato le informazioni relative a tale esenzione e le ragioni per cui è stata concessa; informano la Commissione, prima del rilascio dell'autorizzazione, dei motivi che giustificano l'esenzione accordata e le forniscono le informazioni che eventualmente mettono a disposizione dei propri cittadini. La Commissione trasmette immediatamente i documenti ricevuti agli Stati membri."* La normativa comunitaria è stata ulteriormente integrata con la direttiva 2003/35/Ce.

[148] La materia della valutazione di impatto ambientale è stata disciplinata –a livello nazionale e con riferimento alla generalità delle opere– dall'art. 6 della l. 8/7/1986, n. 349, che fa rinvio (c. II) a successivi decreti attuativi per l'individuazione delle norme tecniche e delle categorie di opere per le quali tale valutazione è prevista come necessaria, in quanto in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente. L'attuazione del disposto normativo si è avuta con il d.P.C.M. 10/8/1988, n. 377 e con il d.P.C.M. 27/12/1988. A questi si sono aggiunti: il d.P.R. 12/4/1996, di attuazione dell'art. 40, c. I, della l. 22/2/1994, n. 146, concernente alcune disposizioni in materia di procedure di impatto ambientale relative a determinate tipologie di progetti di cui all'allegato II della direttiva 85/337/Ce; il d.P.R. 8/9/1997, n. 357, di attuazione della direttiva 92/43/Cee (in particolare, art. 5, riguardante la valutazione di incidenza); il d.P.R. 11/2/1998, di integrazione al d.P.C.M. 10/8/1988, n. 377; il d.P.R. 3/9/1999, di modifica e integrazione al d.P.R. 12/4/1996, a sua volta modificato dal d.P.C.M. 7/3/2007. L'art. 6, c. III, della l. n. 349/1986 stabilisce che i progetti relativi alle opere individuate in base alle modalità di cui al c. II siano comunicati, prima della loro approvazione, al Ministro dell'ambiente e al Ministro per i beni culturali, che si esprimono, sentita la Regione interessata. L'annuncio dell'avvenuta comunicazione deve essere reso pubblico, a cura del committente, mediante gli organi di stampa a diffusione locale e nazionale. Secondo il successivo c. V della stessa disposizione, qualora il Ministro competente alla realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla valutazione del Ministro dell'ambiente, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri. A seguito dell'emanazione della l. 21/12/2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e delle opere strategiche di interesse nazionale, sono state ridisciplinate alcune procedure in materia di *v.i.a.* statale. Con il d.lgs. 20/8/2002, n. 190, attuativo della norma sopra citata, artt. 17-19, il procedimento di valutazione di impatto ambientale relativamente alle c.d. grandi opere deve concludersi prima dell'avvio dei lavori (art. 17, c. II) e, ferme le valutazioni di competenza a cura dei Ministeri dell'ambiente e dei beni culturali secondo quanto già stabilito dalla l. n. 349/1986, il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal Cipe,

contestualmente all'approvazione del progetto preliminare. In caso di motivato dissenso del Ministro dell'ambiente o del Ministro per i beni culturali, l'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale è demandata al Consiglio dei Ministri (art. 18, c. VI). Inoltre, viene istituita una Commissione speciale di valutazione di impatto ambientale delle grandi opere, di cui alla l. n. 443/2001, con competenze di istruttoria tecnica e adozione di parere sul progetto assoggettato a *v.i.a.* (che assume rilevanza meramente endoprocedimentale), nonché di verifica di ottemperanza del progetto definitivo alle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale. Su tale procedura di *v.i.a.* semplificata, la Commissione delle comunità europee ha aperto una procedura di infrazione comunitaria in data 20/4/2004, per il fatto che non venga previsto un obbligo di integrazione e aggiornamento della stessa in tutti i casi in cui vi sia una differenza significativa, riscontrabile anche semplicemente in seguito al maggior grado di dettaglio del progetto definitivo, tra l'impatto globale del progetto definitivo e quello del progetto preliminare su cui è stata effettuata la valutazione stessa. Il d.lgs. 3/4/2006, n. 152 -emanato in attuazione della delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e più volte modificato ed integrato (d.l. 12/5/2006, n. 173, convertito, con modifiche, nella l. 12/7/2006, n. 228; d.l. 3/10/2006, n. 262, convertito con modifiche nella l. 24/11/2006, n. 286; d.lgs 8/11/2006, n. 284; l. 27/12/2006, n. 296; d.l. 28/12/2006, n. 300, convertito, con modifiche, nella l. 26/2/2007, n. 17; d.P.R. 14/5/2007, n. 90)– ha ridisciplinato e coordinato, a decorrere dal 31/7/2007, le procedure in materia di *v.i.a.* e di *v.a.s.*, sia a livello statale che regionale, accorpando in un unico testo normativo le disposizioni contenute nelle diverse norme di riferimento e, quindi, abrogando, in tutto o parzialmente, i provvedimenti di cui sopra (art. 48). In particolare, con riferimento alla l. n. 349/1986, le disposizioni di cui all'art. 6 sono state trasfuse, con modifiche, nel nuovo testo normativo. Da ultimo, il nuovo codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (d.lgs. 12/4/2006, n. 163) -nel riconfermare i contenuti procedurali in materia di valutazione di impatto ambientale per le grandi opere di cui al d.lgs. n. 190/2002, come modificato dal d.lgs. 17/8/2005, n. 189, assorbiti dal nuovo codice- ha introdotto il progetto di monitoraggio ambientale, obbligatorio per le infrastrutture soggette alle disposizioni vigenti relative alla *v.i.a.* statale (d.lgs. n. 163/2006, artt. 182-185). Infine, tutta la materia è stata oggetto di modifiche ad opera del d.lgs. 16/1/2008, n. 4.

[149] Lo studio deve essere presentato a corredo della domanda di valutazione ambientale al Ministero dell'ambiente. L'onere di tale studio è gravato sul concedente: *"il Magistrato alle acque, con la convenzione n. 7601, ha affidato il complementare studio di impatto ambientale al concessionario unico, per l'importo di lire 15.500 milioni."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*). Tale voce di spesa ha inciso in modo notevole sull'importo globale dell'atto convenzionale n. 7601, comportando una percentuale di incidenza di poco inferiore al 30%. Si legge in *Atti parlamentari*, *XIII legislatura*, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante interventi per la salvaguardia di Venezia (al 31 dicembre 1998)*: *"Il* s.i.a*., controllato* in itinere *dai competenti organi tecnici del Magistrato alle acque, è stato regolarmente consegnato dal Consorzio Venezia Nuova al Magistrato alle acque in data 30 aprile 1997."*

[150] "*Il Consorzio Venezia Nuova ha provveduto alla redazione del* s.i.a*. delle opere di regolazione delle maree nella qualità di concessionario incaricato, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 798/1984, lett. a), della realizzazione di* "studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte, tra l'altro, alla attenuazione dei livelli delle maree in laguna (…) ed a porre a riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle acque alte eccezionali (…)". *Il concessionario era, dunque, legittimato alla predisposizione del* s.i.a*. in virtù della riportata norma di legge e delle pattuizioni contrattuali. E' peraltro evidente che il soggetto proponente l'opera è l'Amministrazione dei lavori pubblici (anche in considerazione della circostanza che il rapporto concessorio non è caratterizzato dal trasferimento al concessionario stesso dell'esecuzione e gestione dell'opera), con la conseguenza che i costi del* s.i.a*., così come di tutte le altre attività, sono rimaste a carico dei finanziamenti pubblici."* (nota del Magistrato alle acque n. 81/Gab del 20/3/2008).

[151] La realizzazione di un sistema di opere mobili per il contenimento delle maree, seppur non espressamente elencato, presenta analogie, per le sue caratteristiche, con la tipologia di opere di cui all'allegato I, punto 15 -*dighe e altri impianti destinati a trattenere le acque* o *ad accumularle in modo durevole, laddove un nuovo o supplementare volume di acqua trattenuta o accumulata sia superiore a 10 milioni di metri cubi*- della direttiva europea 97/11/Ce, che individua i progetti per la cui realizzazione è necessaria una valutazione di impatto ambientale, nonché alle opere di cui all'art. 1, c. I, lett. l, *impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in modo durevole,* del d.P.C.M. n. 377/1988, attuativo, a livello nazionale, delle procedure in materia di *v.i.a*.

[152] Il Collegio di esperti fu nominato con d.P.C.M. 1°/2/1996, poi modificato il 27/9/1997. I componenti appartenevano a istituzioni di ricerca e Università di vari Paesi: *Université libre de Bruxelles*; *Environment Institute–Joint Research Centre* (Ispra); Università *Ca' Foscari* (Venezia); *Vrije Universiteit* (Amsterdam); *Massachusetts Institute of Technology* (Cambridge).

[153] Fra le raccomandazioni, si segnalano: *"il progetto richiede degli aggiustamenti ingegneristici per garantire la eliminazione della possibile ed indesiderata risonanza tra gli elementi delle barriere; la gestione delle operazioni del sistema di barriere mobili e la loro efficacia per la prevenzione delle acque alte dipende dalla qualità e affidabilità delle previsioni di marea. Se il progetto viene approvato, specifici investimenti saranno probabilmente richiesti per migliorare il sistema di previsione meteorologica e delle maree; (…) Le allocazione dei fondi per la manutenzione ordinaria della città e della laguna non dovrebbe essere sacrificata alla realizzazione del progetto, perché questo, in definitiva, comprometterebbe i benefici ottenuti dal controllo delle acque alte."*

[154] La Commissione nazionale per le valutazioni dell'impatto ambientale tenne in considerazione, nella fase istruttoria, anche il parere del Collegio di esperti internazionali, che, però, fu ritenuto troppo succinto, in relazione alla complessa articolazione di tutti gli aspetti del progetto relativo agli interventi alle bocche di porto per la regolazione dei flussi di marea, giungendo, quindi, ad una valutazione negativa di compatibilità ambientale, in difformità a quella fornita dal gruppo internazionale di esperti appositamente costituito.

[155] ritenendosi che *il* "Progetto *non dia certezza del perseguimento degli obiettivi fissati dal* Piano per il riequilibrio morfologico*, in quanto (…) si rende indipendente da esso e, quindi, non contribuisce al riequilibrio stesso".*

[156] con aumento significativo del rischio di crisi anossiche delle acque.

[157] ritenendosi che *"il* Progetto *possa essere incompatibile con la eventuale necessità di introdurre ulteriori interventi alle bocche, al fine di perseguire il ripristino della morfologia e, in generale, la salvaguardia lagunare, necessità che la Commissione ritiene attendibile. L'incompatibilità è da ricondurre alla filosofia di base del* Progetto *di perseguire la maggiore uniformità costruttiva e gestionale possibile, evitando, così, la necessità di integrazione con altri possibili interventi. Ciò conferisce al* Progetto *caratteristiche difficilmente compatibili con la sperimentalità, reversibilità e gradualità richieste dal voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 209 del 1982, ai fini del buon governo unitario del sistema lagunare."*

[158] *"al fine di definire con maggior precisione i cedimenti in corrispondenza di ciascun punto del profilo di sbarramento, in modo da poter stimare l'effettivo comportamento del suolo sotto il carico dell'opera".*

[159] *"il sistema delle strutture sommerse (paratoie, cerniere, giunti, ecc.) rappresenta l'elemento di debolezza nei confronti dell'aggressività ambientale da parte degli agenti fisici e biologici. Non esistono, al momento, strutture che, sommerse per lunga durata, possano essere difese dal deterioramento fisico e chimico e dal biodeterioramento esercitato dal* microfouling*. Di conseguenza, alla imprevedibilità dell'azione biodeteriogena, il presidio manutentivo è, in realtà, inestimabile."*

[160] Le immissioni derivanti dalle protezioni delle paratoie attraverso *anodi sacrificali* allo zinco sarebbero di 12/16 tonnellate per anno e tali da assorbire gran parte dei carichi ammissibili per tale sostanza.

[161] *"(…) non si può non affermare che il proponente non ha svolto alcuna analisi comparativa costi-benefici del* Progetto *proposto con strategie o soluzioni progettuali alternative. Le comparazioni da esso redatte consistono in improprie e non significative comparazioni del* Progetto *con interventi di tipo diverso (difese locali e ripristini morfologici) che, pure, per legge, oltre che per opportunità tecnica, dovrebbero essere considerate parti costitutive integrate di una unica strategia di salvaguardia di Venezia e della sua laguna, addirittura preliminari rispetto a qualsiasi altra ipotesi di interventi di regolazione e/o modifica della struttura fisica della laguna e delle sue bocche. E nell'analisi economica del* Progetto*, quand'anche immaginata per fini di valutazione a sé stante, le stime risultano frequentemente affette da consistenti errori di sopravvalutazione, soprattutto riguardo al valore dei danni evitabili con la realizzazione del* Progetto *(ovvero dei benefici economici con esso conseguibili), tanto da renderne i risultati non attendibili. Per una corretta valutazione comparativa, avrebbe dovuto (e dovrà) più puntualmente definirsi l'opzione-zero, su cui definire e computare costi e benefici differenziali del progetto. Questa opzione-zero avrebbe dovuto (e dovrà) ricomprendere la strategia delle difese locali e dei riequilibri morfologici, entrambe da definire meglio come specifiche soluzioni, configurazioni e sinergie, con ulteriori ed apposite analisi costi-benefici per la individuazione dei rispettivi livelli (di salvaguardia e di attenuazione) di maggior convenienza. Tale strategia, invariante di fondo di questo come di qualsiasi altro progetto di salvaguardia di Venezia, non avrebbe dovuto (e non dovrà) essere esclusa o ignorata. I risultati con essa conseguibili (opportunamente massimizzati con adeguate ottimizzazioni progettuali) avrebbero dovuto (e dovranno) costituire l'unico ed il preliminare punto di partenza per la redazione di un eventuale ulteriore progetto di regolazione o trasformazione delle bocche lagunari. Nell'ipotesi di tale opzione-zero ottimizzata con le quote approssimativamente indicate nel rispettivi capitoli di questo parere, ovvero con:–possibili rialzi ed altre difese locali orientativamente fino ad una quota di salvaguardia minima di +120 cm;–possibili interventi di ripristino e riequilibrio morfologici lagunari per un'attenuazione di marea orientativamente di almeno 15 cm ma forse anche 20 (e ciò forse anche senza forzature ai moli che risultino penalizzanti per la navigazione); la sicurezza degli abitati lagunari appare ormai chiaramente recuperabile alle condizioni della prima metà del secolo scorso, ovvero per frequenze di allagamento urbano assai rarefatte rispetto alle frequenze attuali, tra l'altro con recupero più che pieno della famosa perdita del franco altimetrico verificatasi nel corso del secolo ormai in chiusura. Si ritiene che sia solo su questa base di opzione-zero ottimizzata al meglio delle possibili prestazioni di 'rialzi' e di 'ripristini morfologici', e sul riscontro oggettivo dei relativi benefici idrodinamici, morfologici, ecologici e socioeconomici, che potrà utilmente essere impostata la successiva attività di redazione, ottimizzazione e valutazione progettuale di qualunque eventuale schema o proposta di ulteriore trasformazione alla bocche. Solo così facendo si potrà integrare alla massima misura possibilità tecnologiche e valenze ambientali prima di passare a considerare altre, più impegnative e comunque impattanti ipotesi progettuali, di modifica e trasformazione geografica ed ambientale dell'ambito lagunare e specificamente delle sue bocche, nel caso, debitamente da dimostrare, che non vi fosse altra modalità per acquisire anche solo una parte di quei benefici differenziali che fossero riscontrati ed effettivamente comprovati come essenziali (…) ovvero indispensabili per la laguna e le sue città, e non conseguibili e fungibili in alcun altro modo."*

[162] Singolare risulta l'interpretazione della valenza della procedura di *v.i.a.* data dal voto n. 19 del 1999 del Consiglio superiore dei lavori pubblici: *"considerate la natura dell'opera, la specificità della normativa sulla salvaguardia di Venezia e la scelta legislativa operata con le leggi n. 798/1984 e n. 139/1992, il parere della Commissione di* v.i.a*. e il decreto del Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dei beni e le attività culturali del 24/12/1998 hanno il valore di utili contributi istruttori nella prospettiva del passaggio alla progettazione esecutiva, fermo restando che le determinazioni finali in ordine all'intervento ricadono nella competenza del Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984"*. Tale interpretazione non ha avuto alcun riscontro nel prosieguo della vicenda.

[163] su ricorsi presentati dalla Regione Veneto, dall'Associazione commercianti di Venezia e dalle società titolari di valli da pesca.

[164] La sentenza passò in giudicato, in quanto non fu impugnata innanzi al Consiglio di Stato.

[165] Una delle censure riguardò il fatto che il Ministro per i beni e le attività culturali si fosse "*discostato immotivatamente dall'istruttoria compiuta dai propri uffici, espressa nel parere favorevole del 10/12/1998, sottoscrivendo pedissequamente il giudizio negativo del Ministro dell'ambiente*" (Tar Veneto, n. 1350/2000).

[166] in quanto, secondo il Tar, il provvedimento impugnato esorbitò dai limiti del giudizio di compatibilità ambientale, laddove, con riferimento ai cosiddetti interventi diffusi, rivalutava la maggior incidenza di questi ultimi rispetto all'alternativa degli sbarramenti mobili; subordinando, inoltre, la realizzazione delle opere di sbarramento mobili ad altri tipi di intervento, l'amministrazione incorreva nel vizio di straripamento dalla funzione, in quanto una tale subordinazione è assente nella legislazione per Venezia.

[167] in tal senso, anche la Commissione europea: *"(…) si noti che il successivo annullamento del decreto, da parte del Tar, non inficia la validità delle argomentazioni di carattere scientifico in esso contenute",* nota di messa in mora dello Stato italiano del 13/12/2005, trasmessa con nota SG(2005)D/207284 del 19/12/2005.

[168] Nella sentenza, si legge anche che *"il Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge n. 798/1994 si è uniformato al giudizio negativo di compatibilità ambientale"* e, ancora, che il *"decreto interministeriale (…) ha arrestato il procedimento di attuazione del progetto di chiusure mobili".*

[169] In data 8/3/1999, lo stesso Comitato aveva dato mandato ad un gruppo di lavoro coordinato dal Presidente del Magistrato alle acque di eseguire una serie di attività e di approfondimenti riguardanti la possibilità di riconsiderare gli interventi di riequilibrio della morfologia lagunare, allo scopo di verificare se una diversa pianificazione della stessa avesse potuto determinare eventuali adeguamenti del progetto di chiusura mobile delle bocche di porto. Ciò, al fine di consentire al Comitato di assumere la delibera di propria competenza, ex art. 2, ultimo c., del d.P.C.M. 27/9/1997. Le conclusioni cui pervenne il gruppo di lavoro, contrarie alle ipotesi alternative proposte dal Ministero dell'ambiente e dal Comune di Venezia, furono recepite nella seduta del 20/7/2000 del Comitato. Peraltro, dalla *Relazione del Presidente del Magistrato alle acque sui risultati delle attività richieste dalla delibera dell'8 marzo 1999 del Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984* risulta che la quasi totalità delle attività richieste al Magistrato furono svolte dal concessionario.

[170] voto n. 116/2002.

[171] costituite dalle opere per la chiusura mobile e dalle opere complementari. L'insieme di tali opere risultano fisicamente e funzionalmente connesse. Sarebbe, pertanto, risultato auspicabile un esame nella loro complessiva configurazione funzionale, ambientale e paesaggistica. Sulle opere complementari, al contrario, si procedette alla *v.i.a* regionale, ex l.r. n. 10/1999. Peraltro, il Ministero dell'ambiente ritenne la competenza statale ad espletare la *v.i.a.* delle opere complementari, chiedendo alla Regione di sospendere la procedura in corso e di attivarla presso i competenti uffici ministeriali. La Regione Veneto, tuttavia, proseguì e concluse la procedura. Il parere n. 42 del 2002 della Commissione regionale *v.i.a*. espresse valutazione parzialmente positiva, a seguito della quale la Giunta regionale formulò giudizio favorevole di compatibilità ambientale, con prescrizioni, con delib. n. 3109 del 2002. Per superare il parere negativo riguardante la diga foranea di Lido, si procedette a nuova progettazione, che ebbe giudizio di compatibilità ambientale regionale favorevole con delib. n. 1546 del 26/5/2004, a seguito del parere positivo n. 70 della Commissione regionale *v.i.a*. dell' 8/3/2004.

[172] *"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."* (art. 14 *quater*, l. n. 241/1990, all'epoca vigente).

[173] *"In ordine all'esigenza della rinnovazione della valutazione di impatto ambientale, si sono pronunciati il Tar Veneto, Sez. I, ed il Consiglio di Stato, Sez. VI, rispettivamente con le sentenze 2480, 2481, 2482 /2004 e 1102/2005, che hanno accertato che ogni questione relativa al giudizio di compatibilità ambientale è stata risolta dalla decisione del Consiglio dei Ministri del 15/3/2001, adottata ai sensi dell'art. 6, c. V, della l. n. 349/1986, in conseguenza del conflitto insorto tra il Ministro dell'ambiente e quello dei lavori pubblici (ora delle infrastrutture) in sede di Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984 nel corso dell'adunanza del 12/7/2000."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[174] *"Il collegio non disconosce la particolare natura dell'opera da attuare, la quale implica la soluzione di problemi tecnici di speciale complessità, anche in considerazione della novità dell'intervento –che non trova riscontro in precedenti comparabili-, della sua incidenza sull'equilibrio idraulico lagunare e sulla portualità, nonché dei riflessi di ordine paesaggistico."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 1370/1983).

[175] In termini di stretto diritto, tutti i ricorsi tesi a far valere l'illegittimità delle procedure d'impatto ambientale poste in essere sono stati respinti dal Consiglio di Stato (sent. n. 1102/2005) e, precedentemente, dal Tar del Veneto (sentt. nn. 2480, 2481, 2482 e 2483 del 2004). Peraltro, sulla valutazione di incidenza, le argomentazioni del Consiglio di Stato *("la Sezione osserva che nella specie le procedure (…) si siano attuate nel rispetto sostanziale dei principi comunitari che postulano una particolare attenzione alle esigenze di protezione enunciate dalla normativa comunitaria e nazionale (…) Lo studio presentato dal proponente risulta esaurientemente descrittivo (…) delle caratteristiche progettuali delle opere oltre che delle interferenze del progetto col sistema ambientale (…) Risultano quindi nella sostanza rispettate le esigenze perseguite dalla normativa in tema di valutazione di incidenza (…) E' quindi condivisibile l'affermazione finale svolta dal primo Giudice circa il rispetto sostanziale, nell'ambito delle due procedure di impatto, della normativa comunitaria e statale relativa ai* sic *e alle* zps") risultano in netto contrasto con quelle della Commissione europea, di cui di seguito in testo.

[176] a quota 110-120 cm, con la conseguenza che le chiusure delle paratoie passerebbero da oltre 10 a 2 all'anno.

[177] La *Relazione* del Ministero dell'ambiente in data 3/11/2006 lamenta la mancata sottoposizione a *v.i.a.* sia del *Progetto di massima* che di quello *definitivo*, la mancanza di *Progetto esecutivo*, l'assenza di programmazione in termini tecnico-economici, l'assenza del *Piano per l'esecuzione per stralci funzionali*, l'assenza di trasmissione del *Progetto esecutivo* e delle varianti e l'estromissione del Ministero stesso sul monitoraggio ambientale. Il Magistrato alle acque risponde: *"Nel corso delle verifiche espletate a seguito delle decisioni assunte dal Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo ex art. 4 legge n. 798/1984 nell'adunanza del 20/7/2006, il Ministero dell'ambiente ha rappresentato che, con riferimento al* Sistema mo.s.e*., restava impregiudicata la valutazione di compatibilità ambientale. (…) In ordine alla realizzazione*

della progettazione esecutiva e della realizzazione dell'opera per stralci, è stata confermata, nella eseguita verifica, la piena legittimità dell'operato dell'Amministrazione, conforme a quanto deliberato in sede di Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 (…) Lo stesso Ministero dell'ambiente ha indicato che l'art. 20 del d.lgs. n. 190/2002, come integrato e modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 189/2005, ora sostituito dall'art. 185 del nuovo codice degli appalti (approvato con il d.lgs. n. 163/2006, entrato in vigore lo scorso 2 luglio) prevede che il progetto esecutivo sia approvato, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 190/2002 (ora art. 176 del d.lgs. n. 163/2006), dal soggetto aggiudicatore che, successivamente, ma prima dell'inizio dei lavori, è tenuto a trasmetterlo allo stesso Ministero dell'ambiente, ex c. VII del medesimo art. 185, ai fini delle verifiche sulla corretta realizzazione dei lavori. L'Amministrazione dell'ambiente ha altresì significato che l'art. 21 dell'allegato XXI del d.lgs. n. 163/2006 prescrive che il progetto esecutivo comprenda il progetto di monitoraggio ambientale. Da qui la richiesta di invio dell'intera documentazione, allo scopo di permettere alla speciale Commissione v.i.a. *di provvedere alle verifiche previste dal citato d.lgs. n. 163/2006, anche al fine di verificare il progetto di monitoraggio ambientale ed al fine di verificare la corrispondenza del progetto, ovvero degli stralci esecutivi, alle eventuali prescrizioni dettate in sede di approvazione dello stesso, ai sensi dell'art. 20, c. IV, del citato allegato XXI al nuovo codice degli appalti. Tutte le norme citate dal Ministero dell'ambiente non sono state ritenute applicabili alla fase di realizzazione del* Sistema mo.s.e.*, per diverse concorrenti ragioni. Vale, in primo luogo, ricordare che la delibera Cipe n. 109/2002, con la previsione di cui al punto 2, ha attribuito al Ministero i compiti di cui all'art. 2, c. II, lett. d, del d.lgs. n. 190/2002, ai soli fini di verificare l'avanzamento delle opere rispetto ai tempi esecutivi prefigurati allo scopo di calibrare i successivi impegni finanziari. E, infatti, la norma dell'ormai abrogato decreto attuativo della l. n. 443/2001 prescrive che l'attività di vigilanza del Cipe si estenda alla fase di affidamento dei lavori e della successiva realizzazione. Sennonché, nel caso di specie, all'atto dell'adozione della richiamata delibera Cipe, l'affidamento delle opere di regolazione delle maree era già intervenuta, sussistendo il rapporto concessorio con il Consorzio Venezia Nuova. Inoltre, la medesima delibera Cipe prendeva atto della circostanza che era già stato approvato il* Progetto definitivo *e che l'attività di salvaguardia era disciplinata dalle norme della legislazione speciale per Venezia. La norma dell'art. 16, c. IV, del d.lgs. n. 190/2002 ha espressamente stabilito che le disposizioni del d.lgs. n. 190/2002 non derogano le previsioni delle ll. nn. 171/1973, 798/1984 e 139/1992; ciò, con l'evidente conferma, in sede legislativa, dell'assoluta prevalenza delle disposizioni della legislazione speciale. D'altra parte, che per l'attuazione del* Sistema mo.s.e. *continui ad applicarsi in via immediata ed esclusiva la normativa speciale richiamata è stato confermato in sede giurisprudenziale (Tar Veneto, Sez. I, 2480/2004, 2481/2004, 2482/2004 e Cons. Stato, Sez. VI, 1102/2005). Inoltre, né il* Progetto di massima*, né quello* definitivo *dell'intervento sono stati approvati dal Cipe, non risultando applicabili,* ratione temporis*, le norme degli artt. 3 e 4 del menzionato d.lgs. n. 190/2002, che attribuiscono al medesimo Cipe la competenza all'approvazione dei suddetti elaborati progettuali delle infrastrutture strategiche e l'art. 9, che conferisce al soggetto aggiudicatore l'attribuzione della potestà di approvare il progetto esecutivo. Né poteva trovare applicazione la norma dell'art. 20 del più volte citato d.lgs. n. 190/2002, con la quale sono stati definiti i compiti della Commissione speciale* v.i.a. *e le modalità di istruttoria che la medesima Commissione avrebbe dovuto adottare per rilasciare il decreto di compatibilità ambientale. Ed infatti, allorquando è entrata in vigore la l. n. 443/2001, ed ancor di più il relativo decreto attuativo n. 190/2002, la procedura di* v.i.a*. relativa al* Progetto mo.s.e. *si era conclusa con la delibera del Consiglio dei Ministri del 15/3/2001 e la conseguente decisione del Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo del 6/12/2001, adottata ai sensi dell'art. 2, ultimo c., del d.P.C.M. del 27/9/1997, che aveva delineato la speciale procedura adottata per verificare la compatibilità ambientale delle opere di regolazione delle maree. In altre parole, al momento dell'entrata in vigore della normativa cui fa riferimento la nota dell'Amministrazione dell'ambiente, il procedimento era già esaurito. Ad ulteriore conforto dell'inapplicabilità del d.lgs. n. 190/2002, concorre l'osservazione che la disposizione del c. II dell'art. 16 dello stesso decreto attuativo della legge-obiettivo espressamente stabiliva che nell'ipotesi in cui al momento dell'entrata in vigore della normativa sopravvenuta* "il progetto delle infrastrutture sia già oggetto (…) di procedura autorizzativa, approvativa o di *v.i.a.*, sulla base di vigenti norme statali o regionali"*, era rimessa ai singoli soggetti attuatori la facoltà di richiedere l'interruzione della procedura avviata* "optando per l'avvio unitario delle procedure disciplinate dal presente decreto legislativo, ovvero proseguire e concludere la procedura in corso"*. Ebbene, nel caso che ne occupa, la procedura di* v.i.a. *era già stata completata, con l'adozione dei richiamati provvedimenti, con il che si è proceduto, in ossequio alla sopra richiamata norma del c. IV dell'art. 16 del d.lgs. n. 190/2002, che fa salva la normativa speciale per Venezia, ad acquisire il provvedimento autorizzatorio della Commissione per la salvaguardia di Venezia, ai sensi dell'art. 6 della l. n. 171/1973, come modificato dall'art. 1* bis*, c. V* bis*, della l. n. 206/1995. In sostanza, per un verso il d.lgs. n. 190/2002 non può (né poteva) trovare applicazione in conseguenza della prevalenza della normativa speciale per Venezia ed a ragione che lo stesso d.lgs. n. 190/2002 escludeva che, per le procedure avviate, potessero valere le norme sopravvenute, salvo il diverso avviso dei soggetti attuatori (si ribadisce che, peraltro, nel caso di specie, la procedura* v.i.a. *si è conclusa nel 2001, e quindi prima dell'entrata in vigore della legge-obiettivo e del relativo decreto attuativo). Posto quanto sopra, deve concludesi, a maggior ragione, che non possono trovare applicazione le norme recentemente introdotte dal nuovo codice degli appalti che, con riferimento alla realizzazione delle infrastrutture strategiche, ha assorbito e sostituito le precedenti disposizioni di cui al d.lgs. n. 190/2002. Da un lato, è evidente che la norma sopravvenuta non può in alcun modo disciplinare situazioni pregresse; dall'altro, l'art. 181, rubricato* Norme di coordinamento*, ripete pedissequamente il contenuto dell'art. 16, c. IV, dell'abrogato e sostituto d.lgs. n. 190/2002, confermando l'inderogabilità, e pertanto la validità ed efficacia, della legislazione per Venezia relativamente al* Sistema mo.s.e. *Peraltro, non sembra appropriato il richiamo all'art. 185 del d.lgs. n. 163/2006 ed al relativo allegato XXI. La norma fa, infatti, riferimento ai compiti della Commissione speciale* v.i.a.*, che, nel caso di specie, non ha svolto alcuna attività, mentre l'allegato tecnico è direttamente rivolto a disciplinare i progetti della infrastrutture previsti dall'art. 164 del d.lgs. n. 190/2002, che ha ripetuto la precedente norma dell'art. 2* bis *del d.lgs. n. 190/2002, come introdotto dal d.lgs. n. 189/2005. Ora, è evidente che, comunque, la norma*

introdotta nel 2005 non avrebbe potuto trovare applicazione. Tanto più non può essere applicata la disposizione entrata in vigore lo scorso luglio. Ciò fermo restando, al di là delle riportate considerazioni, che, comunque, l'art. 21 dell'allegato XXI non attribuisce alcuna competenza al Ministero dell'ambiente, limitandosi a chiarire che il progetto esecutivo deve essere accompagnato dal progetto di monitoraggio ambientale. E' di tutta evidenza, inoltre, che per i progetti approvati precedentemente al 2 luglio u.s., nessuna disposizione di legge prevedeva il citato progetto di monitoraggio ambientale, talché richiederne copia non sembra in alcun modo conforme alla normativa effettivamente applicabile alla infrastruttura in oggetto. Le argomentazioni di cui sopra sono state fatte proprie dalla Amministrazione centrale e opposte al Ministero dell'ambiente. Ogni questione è stata superata in sede di verifica dalle diverse posizioni espresse nel corso dell'istruttoria svolta a seguito delle decisioni assunte dal Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 nel corso dell'adunanza del 20/7/2006. Peraltro, si deve rappresentare che lo scrivente Magistrato, indipendentemente da specifici obblighi normativi, ha ritenuto (attesa la particolare sensibilità dell'ambiente lagunare) di procedere, sin dal 2004, alla predisposizione di un piano di monitoraggi per il controllo degli effetti dei cantieri sugli elementi ambientali considerati come sensibili nel s.i.a. *(studio di impatto ambientale), predisposto dal Corila (Consorzio ricerche lagunari tra le Università di Padova e di Venezia e il Cnr), che sono attualmente in corso ad opera dello stesso consorzio universitario. La posizione adottata dallo scrivente Magistrato è stata condivisa dal Ministero delle infrastrutture (…)"* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007). Risultano, infine, sorprendenti le affermazioni del Ministero delle infrastrutture *("Invero, la posizione del Ministero dell'ambiente è stata superata dall'esame svolto congiuntamente dalle amministrazioni interessate. Il Ministero dell'ambiente aveva inizialmente sollevato alcune questioni relativamente alla procedura di* v.i.a.*, poi superate alla luce della documentazione comprovante l'*iter *seguito. Ciò è comprovato dalla circostanza che in sede di audizione avanti al Collegio lo stesso Ministero ha positivamente apprezzato l'attività di salvaguardia, in particolare con riferimento alla realizzazione del* Sistema mo.s.e.*"*(nota n. 0024550 del 10/12/2008)), stante anche l'assenza del Ministero dell'ambiente all'adunanza richiamata.

[178] *"la funzione del Corila deve essere rivista alla luce di una totale indipendenza, riportando il finanziamento delle ricerche all'assegnazione diretta attraverso i Ministeri della ricerca scientifica e tecnologica e dell'ambiente e non già, come avviene, solo attraverso il Magistrato alle acque e il Consorzio Venezia Nuova."* (*Relazione* del Ministero dell'ambiente del 6/11/2006). Tale sfiducia è contestata dal Magistrato alle acque, secondo cui: *"in alcun modo può ritenersi che la funzione del Corila non sia indipendente, sul presupposto che il medesimo opera per conto dello scrivente Istituto. (…) Il carattere di indipendenza è assicurato dalla natura pubblica dei soggetti che concorrono a costituire il Corila, dalla circostanza che gli Atenei di Venezia e Padova hanno posto a disposizione del Consorzio interuniversitario le più alte competenze e qualificazioni scientifiche di cui dispongono, al fine di garantire i controlli ed i monitoraggi ambientali nel corso dei lavori preordinati alla realizzazione del* Sistema mo.s.e.*"* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008). Va rilevato che il Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984, nella seduta del 22/11/2006, indicò il Ministero dell'università e della ricerca come promotore di indicazioni specifiche su modalità e tempi per la prosecuzione delle attività di monitoraggio.

[179] *"(…) corre l'obbligo di segnalare che la Rappresentanza a Bruxelles ha trasmesso la nota della Commissione europea (C(2003)525125 del 27 ottobre 2003) a seguito di un reclamo, con la quale si chiedono informazioni in merito al* Progetto mo.s.e*. In particolare, si desidera conoscere per quale motivo la realizzazione del progetto di che trattasi sia stata autorizzata in data 3 aprile 2003, senza effettuare la valutazione di impatto ambientale (*v.i.a.*) ai sensi della normativa comunitaria e se i lavori di realizzazione siano cominciati. Su quanto sopra, da parte nostra, è stata sensibilizzata l'Amministrazione dell'ambiente a fornirci gli elementi, non oltre il 29 dicembre 2003."* (Camera dei deputati, XIV legislatura, XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), *Interrogazioni a risposta immediata* del Ministro per le politiche comunitarie del 20/11/2003).

[180] Le norme europee a tutela della fauna e degli *habitat* naturalistici in funzione della conservazione degli equilibri biologici degli ecosistemi prevedono, attraverso la collaborazione degli Stati membri, l'individuazione di *siti di importanza comunitaria (sic),* definiti come quei siti che contribuiscono in modo significativo al mantenimento della diversità biologica e come tali da proteggere in modo specifico. Assieme alle *zone di protezione speciale* (*zps*) vengono indicati con il nome di *Siti Natura 2000*. La laguna di Venezia, quale bacino naturale e portuale, oltre ad essere inserita nella lista dell'Unesco quale patrimonio comune dell'umanità per l'unicità dell'ecosistema storicizzato veneziano, frutto di una fusione armonica fra fattori naturali e antropici, è tutelata anche a livello comunitario quale *area di interesse europeo* e individuata come *iba* (*important bird area 064*), ai sensi della direttiva a tutela degli uccelli selvatici. Con delibera di Giunta regionale n. 441 del 27/2/2007 è avvenuta la individuazione della intera laguna di Venezia come *zona di protezione speciale* (*zps),* secondo i principi ispiratori della direttiva 79/409/Cee, recepita in Italia dalla l. 11/2/1992, n. 157. Ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 8/9/1997, n. 357, recante attuazione della direttiva 92/43 Cee relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, come modificato dal d.P.R. 12/3/2003, n. 120, la predisposizione di piani territoriali, urbanistici e di settore interessanti le aree classificate come *siti di importanza comunitaria* deve essere accompagnata da uno studio finalizzato all'individuazione e valutazione degli effetti che il piano stesso può avere sul sito protetto, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo (c. II); per i progetti assoggettati a *v.i.a.*, la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della predetta procedura che, in tal caso, deve considerare anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli *habitat* e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati (c. V).

[181] Sono da segnalare le risposte contraddittorie inviate alla Commissione da parte delle diverse amministrazioni interessate e dalla stessa Commissione rilevate: *"Le note del Ministero dell'ambiente-Direzione per la protezione della natura, (…) del Dipartimento per le politiche comunitarie (…) e del Presidente della Regione Veneto (…) affermano che la valutazione di incidenza sul progetto (…) è stata assorbita dallo studio di impatto ambientale effettuato nell'ambito delle applicazioni delle disposizioni della*

normativa sulla valutazione di impatto ambientale. (…) si afferma, inoltre, che (…) è emerso che le opere sarebbero "esenti" da qualsiasi valutazione di incidenza, in quanto prive di qualsiasi impatto significativo negativo sui siti Natura 2000 *interessati. In contraddizione con quanto sopra, nella nota del Ministero dell'ambiente-Direzione per la salvaguardia ambientale (…) si afferma invece che (…) non è stata, di fatto, espletata alcuna procedura di valutazione di incidenza (…)"* (Atto di costituzione in mora SG(2005)D/204573 del 19/7/2007 della Commissione delle Comunità europee). D'altronde, solo nel gennaio 2006, e cioè, dopo la prima messa in mora dell'Italia, vennero presentate due relazioni integrative sull'incidenza, e, cioè, *Opere mobili per la regolazione dei flussi di marea-Quadro riepilogativo d'insieme degli studi di impatto e di incidenza ambientale* e *Opere mobili per la regolazione dei flussi di marea-Aggiornamento e approfondimento degli studi di incidenza ambientale sulla base delle attività eseguite durante l'esecuzione delle opere-Valutazione di incidenza ambientale.*

[182] trasmessa con nota SG(2005)D/207284 del 19/12/2005.

[183] nota n. 405915 del 10/10/2006.

[184] Nel corso del mese di maggio 2007, su invito del Ministero per le politiche comunitarie a nome del Governo italiano, rappresentanti della Commissione europea-Direzione generale ambiente, hanno effettuato sopralluoghi ed incontri con riferimento alla procedura di infrazione tuttora in corso.

[185] "*(…) le motivazioni addotte riguardano varie questioni: dagli impatti sugli uccelli, alle aree di cantiere, ai potenziali impatti del* mo.s.e. *in presenza di crescita del livello medio del mare nel prossimo secolo, alle misure di mitigazione e compensazione, argomentazioni già trattate nella documentazione a suo tempo prodotta."* (nota del Magistrato alle acque n. 563/Gab del 13/9/2007).

[186] del 18/7/2007, trasmessa con nota SG(2005)D/204573 del 19/7/2007. *"A seguito della richiesta del Magistrato alle acque, la Commissione europea ha concesso una proroga di due mesi per attuare le relative risposte, portando la scadenza per la consegna dei nuovi elementi richiesti al 18 ottobre 2007."* (nota del Magistrato alle acque n. 563/Gab del 13/9/2007). Con nota n. 9104 del 19/10/2007, l'Italia ha risposto ai rilievi della Commissione. Alla luce di questi ultimi, è stato predisposto il *Piano delle misure di compensazione, conservazione e riqualificazione ambientale dei* sic *IT3250003; IT3250023; IT3250031; IT3250030 e della* zps *IT3250046,* che si articola in una rassegna di tutti gli interventi di carattere ambientale finora effettuati e in una descrizione delle nuove misure compensative. Una ulteriore riunione si è tenuta presso la Commissione europea con i rappresentanti delle amministrazioni interessate in data 16/6/2008.

[187] Secondo il Comune di Venezia (*L'impatto ambientale del sistema* mo.s.e*. sugli* habitat *della laguna di Venezia*, versione aggiornata per l'incontro del 21/5/2007, a cura dell'Osservatorio naturalistico della laguna), i lavori in corso avrebbero già provocato impatti ambientali significativi. In generale, sugli impatti in laguna, notevoli risultano le divergenze fra Magistrato alle acque e Comune di Venezia. Lo studio del Comune *L'ambiente delle bocche di porto della laguna di Venezia: caratteristiche ambientali salienti e analisi degli effetti/impatti in relazione ai lavori di realizzazione del* Sistema mo.s.e. (luglio 2006), che denuncia impatti significativi già creatisi, è ampiamente contestato dal Magistrato alle acque: *"Per quanto concerne gli impatti richiamati dall'Osservatorio, si evidenzia che nel merito ha risposto il Corila (Ministero dell'università e della ricerca scientifica). Nel parere del 30 settembre 2006, il Corila dichiara di non poter condividere le conclusioni dell'Osservatorio in merito alla costruzione delle opere alle tre bocche di porto:* "(…) Il tono della trattazione, in particolare delle ultime parti, appare didascalico e alcuni degli argomenti non sono individuati con precisione, ovvero non sono contestualizzati nel caso di specie. Le informazioni riportate appaiono spesso incomplete, o non documentate, ma tali carenze non impediscono affermazioni perentorie, in generale tutte tese a sopravvalutare gli impatti dei cantieri e delle opere e le loro conseguenze (…) Non si condividono, pertanto, alcune delle conclusioni in merito agli impatti in essere, che appaiono affrettate, perché non basate su adeguata documentazione (…) Su questo aspetto, gioca un ruolo fondamentale l'attività di monitoraggio, intesa come valutazione delle condizioni ambientali rispetto ad uno stato *ante operam* di riferimento o come controllo *a posteriori* di modificazioni in atto. In nessun documento proposto dal Comune di Venezia, e nemmeno in questo, è fatta menzione dell'attività di monitoraggio in corso, nonostante i primi risultati siano già utili per una puntuale rilevazione della situazione in atto alle bocche di porto (…)""(nota n. 563/Gab del 13/9/2007).

[188] DSA-2007-0014158 della Direzione generale per la salvaguardia ambientale.

[189] interventi e cantieri per la realizzazione dei siti di fabbricazione dei cassoni di opere mobili e del campo logistico base di S. Maria del Mare. Sui siti di fabbricazione dei cassoni, giova riportare la netta posizione del Comune di Venezia: *"La prefabbricazione degli enormi cassoni di base e di spalla del* mo.s.e*., con dimensioni di 64 metri di lunghezza, 40 metri di larghezza e 12/28 metri di altezza, ha un grandissimo impatto ambientale e paesaggistico, superiore agli stessi cantieri del* mo.s.e. *Questa era la ragione per cui tale prefabbricazione era stata prevista in aree adatte a tali grandi movimentazioni di materiali e di mega macchinari per i lavori (porto di Cagliari, porto di Brindisi, porto di Ravenna, Porto S. Leonardo e Porto Marghera). Sui cantieri di prefabbricazione dei cassoni di fondazione a Pellestrina si è espressa favorevolmente, a maggioranza, la Commissione di salvaguardia. Parere non condiviso dal Comune di Venezia, perché: a) Il cantiere di prefabbricazione sostituisce quello precedentemente individuato nell'ambito del* Progetto definitivo *del novembre 2002 (esterno alla laguna di Venezia), modificando la valutazione di impatto ambientale statale con una valutazione regionale. Anche il* Piano ambientale della laguna (palav) *per le opere alle bocche di porto prevede l'obbligo di valutazione di impatto ambientale statale (art. 54). b) Il cantiere avrebbe dovuto essere oggetto di parere paesaggistico prima della realizzazione, non essendo di modeste dimensioni e dovendo durare un apprezzabile lasso di tempo (almeno 6 anni). Il territorio sul quale insiste la piattaforma di Pellestrina nord è assoggettato a ben quattro vincoli paesaggistici sovrapposti: due vincoli specifici su Pellestrina del 1956 e del 1967, il vincolo sulla laguna del 1985, il vincolo sulle coste del codice dei beni paesaggistici. In un territorio vincolato, a norma del codice, non è ammissibile la sanatoria* a posteriori *ed è obbligatoria la rimessa in pristino (art. 167). c) In ogni caso, il parere paesaggistico su tale opera avrebbe dovuto essere negativo, dato che in territorio vincolato non sono ammesse* "modificazioni con

pregiudizio dei valori paesaggistici" *(art. 146) e* "che alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore" *(art.149). Il Magistrato alle acque non ha neppure presentato la relazione paesaggistica obbligatoria per legge per l'esame di ogni intervento (d.P.C.M. del 2005) che deve fornire gli elementi indispensabili per una verifica di compatibilità paesaggistica. Il parere della Commissione per la salvaguardia di Venezia non sostituisce la necessaria autorizzazione paesaggistica."* (nota n. 348253 del 21/8/2007). Va sottolineato che, in violazione del principio di buon andamento, la Commissione di salvaguardia ha approvato i lavori solo in data 31/7/2007, e, cioè, a lavori da tempo iniziati.

[190] Del resto, la decisione di scorporare alcune opere dette complementari, direttamente funzionali alla realizzazione delle dighe, da quella principale può rendere parziale e incompleta la valutazione ambientale complessiva del sistema lagunare.

[191] con prescrizioni, in data 28/1/2005. Presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia fu denunciata l'assenza della prescritta autorizzazione paesaggistica per il cantiere di prefabbricazione delle opere di Pellestrina nord lato mare, che insiste su un'area non prevista nel *Progetto definitivo* e, quindi, non oggetto dell'approvazione della Commissione di salvaguardia e, pertanto, non autorizzato paesaggisticamente, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 22/1/2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Tale cantiere, in corso di realizzazione, risulta composto da una piattaforma costruita sopra la spiaggia e oltre la battigia, protesa in mare per circa 450 metri e larga circa 350 metri. La norma citata prevede, all'art. 146, apposita autorizzazione per tutti gli interventi compiuti sui beni paesaggistici, comprendendo, tra questi ultimi, i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare. A seguito di tale denuncia, fu chiesto e ottenuto, *ex post*, la prescritta autorizzazione. Riferisce, sul punto, il Magistrato alle acque: *"L'organo di consulenza ha rappresentato conclusivamente, ferma l'autorizzazione rilasciata dalla Commissione per la salvaguardia di Venezia relativa ai cantieri di prefabbricazione alla bocca di Lido e di Chioggia, con riguardo al cantiere di Pellestrina, che* "L'impianto di un cantiere strumentale alla realizzazione di un'opera –che costituisce essa trasformazione permanente, e come tale deve essere autorizzata– non pare richieda, in linea di principio, una autonoma autorizzazione ai fini paesaggistici in relazione alla non sussistenza, di per sé, di permanente trasformazione" *e ha concluso che* "pare opportuno che, nelle ipotesi in cui ricorra una apprezzabile permanenza e una particolare ed autonoma consistenza del cantiere, sia richiesta, quantomeno a titolo cautelativo, una specifica autorizzazione anche ai fini paesaggistici". *Pertanto, il progetto è stato sottoposto alla competente Commissione per la salvaguardia di Venezia, che si è positivamente espressa con parere del 31/7/2007, seguendo l'orientamento dell'Avvocatura. Per scrupolo di completezza, vale riferire che, come chiarito dal giudice amministrativo,* "se è vero che i pareri non possono essere espressi in un momento diverso da quello previsto nel normale ordine temporale del procedimento e quindi non possono essere emessi tardivamente a sanatoria, il parere della Commissione di salvaguardia previsto per l'esecuzione di opere edilizie nella laguna di Venezia dall'art. 6, l. 16 aprile 1973, n. 171, ha carattere vincolante, esplicando un'efficacia del tutto particolare verso l'attività dell'amministrazione attiva, dal momento che imprime il suo contenuto ed orienta la valutazione finale in maniera ben più intensa di un semplice atto di collaborazione consultiva; esso, pertanto, può essere acquisito anche in via di sanatoria". *(Tar Veneto, Sez. II, 10/3/1987, n. 40). Tutti i cantieri risultano pertanto oggetto di autorizzazione.*" (nota del Magistrato alle acque n. 563/Gab del 13/9/2007). Peraltro, tale approvazione è avvenuta con il voto contrario del rappresentante del Ministero dell'ambiente, che ha eccepito l'illegittimità del parere positivo sul cantiere di prefabbricazione collocato sulla spiaggia di Pellestrina nord, con argomentazioni simili a quelle fatte proprie dal Comune di Venezia e riportate sopra.

[192] Riferisce il Magistrato alle acque: *"In proposito, vale preliminarmente precisare che la riferita norma comunitaria è stata recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente), pubblicato nella g.u. n. 88 del 14 aprile 2006. In particolare, la parte II del decreto -contenete le norme afferenti, tra le altre, alla procedura per la valutazione ambientale strategica (*v.a.s.*)- è entrata in vigore il 31 luglio 2007 (art. n. 52 d.lgs. n. 152/2006). Ora, atteso che il* Piano generale degli interventi *è stato approvato dalla competente Amministrazione nel 1991, è di tutta evidenza che la normativa in materia di* v.a.s*. introdotta nel luglio 2007 appare,* ratione temporis*, inapplicabile alla fattispecie che ne occupa. Né varrebbe sostenere, a confutazione di tale conclusione, che, avendo la Repubblica italiana dato attuazione alla direttiva 2001/42/Ce oltre il termine di recepimento del 21/7/2004 previsto dalla norma medesima, gli obblighi da essa derivanti fossero vincolanti per gli Stati membri già a decorrere dalla scadenza del suddetto termine. Al riguardo, infatti, non può omettersi di considerare che, al fine promuovere lo sviluppo sostenibile, obiettivo primario della direttiva 2001/42/Ce, espressamente enunciato all'art. 1, è quello di* "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente (…) all'atto dell'elaborazione e della adozione di piani e programmi". *Posto che, alla data del 21/7/2004, la gran parte delle attività contemplate nel* Piano generale degli interventi *avevano già trovato integrale esecuzione, appare evidente che l'*iter *procedurale contemplato dalla direttiva sopra menzionata non poteva certo trovare concreta applicazione con riferimento ad un* Piano *elaborato ed approvato già nel 1991 nel rispetto delle norme all'epoca vigenti."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007).

[193] In particolare, il Comune di Venezia ebbe a predisporre una *Relazione*, a cura dell'Ufficio urbanistica, inviata al Ministero delle infrastrutture nel luglio del 2005. Alle eccezioni del Comune, il Magistrato risponde:"*Il* mo.s.e*. è opera la cui realizzazione è espressamente prevista dalla legge e, segnatamente, dall'art. 3 della l. n. 139/1992. Il regime ordinario afferente alle opere di competenza dello Stato prescrive che l'autorizzazione urbanistica sia rilasciata a mente dell'art. 81 del d.P.R. n. 616/1977, come modificato ed integrato dal d.P.R. n. 383/1994. Per quanto attiene alle realizzazione delle infrastrutture strategiche ricomprese nei Programmi di cui alla l. n. 443/2001 (nell'ambito dei quali è stato inserito il* Sistema mo.s.e. per la regolazione delle maree alle tre bocche di porto*), il d.lgs. n. 190/2002 (oggi refluito nel d.lgs. n. 163/2006) stabiliva una specifica procedura. In particolare, il progetto è approvato dal Cipe che decide a maggioranza con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate che si pronunciano, sentiti i Comuni nel cui territorio si realizza l'opera. Peraltro, il c.*

IV dell'art. 16 del d.lgs. n. 190/2002 espressamente precisa che le norme in esso contenute non derogano alle previsioni speciali di cui alle leggi nn. 171/1973, 798/1984 e 139/1992, specificatamente preordinate a disciplinare la salvaguardia di Venezia. Orbene, com'è noto, l'art. 1 bis *della legge 31/5/1995, n. 206, ha modificato il c. I dell'art. 6 della legge 16/4/1973, n. 171 (come sostituito dall'art. 4, c. III, della legge 8/11/1991, n. 360), disponendo che* "La Commissione per la salvaguardia di Venezia esprime parere vincolante su tutti gli interventi di trasformazione e di modifica del territorio per la realizzazione di opere sia private sia pubbliche, da eseguirsi nella vigente conterminazione lagunare (...) Il parere della Commissione sostituisce ogni altro parere, visto, autorizzazione, nulla osta, intesa o assenso, comunque denominati, che siano obbligatori ai sensi delle vigenti disposizioni normative statali e regionali, ivi compresi i pareri delle Commissioni edilizie dei Comuni di volta in volta interessati ed il parere della Commissione provinciale per i beni ambientali" *ed estendendo la competenza della Commissione alle opere di competenza dello Stato, provvedendo, altresì, ad abrogare la disposizione del c. II dell'art. 3 della l. n. 798/1984, che esentava gli interventi di competenza statale dalla disciplina prevista dagli artt. 6 e 12 della l. n. 171/1973, che regola le competenze e le funzioni della Commissione per la salvaguardia di Venezia. Il parere della Commissione per la salvaguardia, dunque, sostituisce anche la procedura di accertamento di conformità stabilita dal d.P.R. n. 383/1994 ovvero, per quanto attiene alle infrastrutture strategiche ricomprese nei programmi ex lege n. 443/2001, dal d.lgs. n. 190/2002 l'approvazione del Cipe. Peraltro, nel caso di specie, l'intesa Stato-Regione si è perfezionata senza potersi eccepire che le opere siano difformi dalla strumentazione urbanistica che per sua natura non può certo prevedere la realizzazione di un'opera idraulica né zonizzare l'area lagunare. In ordine alla conformità delle opere di regolazione agli strumenti pianificatori valgono alcune considerazioni. L'art. 54 del* Palav *espressamente fa riferimento a* "eventuali interventi alle bocche di porto della laguna di Venezia, finalizzati alla regolamentazione delle maree (…)". *L'art. 58* bis *del* Palav*, rubricato* Interventi dello Stato entro la contaminazione lagunare, *espressamente stabilisce che per tali interventi* "regolati con specifica normativa, ivi compresa la legislazione speciale per Venezia, si applicano le normative medesime". *Ebbene, è noto, come dianzi riferito, che la legge speciale per Venezia prevede gli interventi alle bocche di porto (art. 7, c. I, lett. a, della l. n. 171/1973, art. 3, c. I, lett. a, della l. n. 798/1984, art. 3 della l. n. 139/1992 che fa riferimento alle* "opere di regolazione delle maree" *secondo il* Piano generale degli interventi *approvato il 19/6/1991, che contempla il* mo.s.e*.). In sede di valutazione del* Progetto preliminare di massima delle opere di regolazione *(*Sistema mo.s.e*.), la Commissione tecnica regionale, nel voto n. 41 del 7/3/1990, dichiarava le opere proposte conformi alla pianificazione urbanistica allora vigente. Per quanto attiene agli strumenti urbanistici comunali, si deve evidenziale che, ai sensi dell'art. 9 della l.r. n. 61/1985, recante* Norme per l'assetto e l'uso del territorio, *tra i contenuti del* Piano regolatore generale *non devono essere inserite singole specifiche e puntuali opere, essendo la funzione propria del* Prg *quella di prevedere la zonizzazione del territorio, potendosi al più procedere per schede. E' inoltre opportuno ricordare che il menzionato art. 9 stabilisce che il* Prg "costituisce quadro di riferimento per gli interventi pubblici e privati su ciascuna zona del territorio comunale in rapporto alla rispettiva destinazione d'uso (…)" *La strumentazione di pianificazione urbanistica non contempla, dunque, i singoli interventi ammessi, ma stabilisce solo, attraverso la zonizzazione, la destinazione d'uso di un determinato ambito territoriale con cui deve essere compatibile l'opera prevista. Nel caso di specie, le aree interessate dai lavori non sono certo destinate a specifiche finalità incompatibili con le opere di regolazione. Si deve altresì considerare che, una volta affermata per legge la realizzazione dell'opera, lo strumento urbanistico non avrebbe potuto, comunque, destinare le aree ad altre finalità, ponendosi in contrasto con le previsioni di legge. Quanto sopra costituisce, in sintesi, il contenuto delle considerazioni articolate dal Ministro delle infrastrutture cui il Sindaco di Venezia aveva "denunciato" la presunta incompatibilità urbanistica delle opere in corso di esecuzione. In sostanza, il Ministro delle infrastrutture, rilevata l'infondatezza delle tesi dispiegate dal Comune di Venezia, non ha ravvisato alcun elemento idoneo a suggerire qualsiasi forma di intervento sulle opere in corso di realizzazione."* (nota n. 563/Gab del Magistrato alle acque del 13/9/2007).

[194] confermando quanto rilevato dalla Corte dei conti, secondo cui *"l'affidamento all'appaltatore o al concessionario (…) della progettazione e delle condizioni economiche del contratto si riverbera negativamente sul livello dei prezzi."*(Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 81/1998, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-199*7). Si legge nella medesima delibera: *"Sotto il profilo causale, non può sottacersi che, in tutte le concessioni in vigore, i progetti esecutivi e, talvolta, anche quelli generali e di massima, vengono redatti dalla stessa società concessionaria. Ciò, oltre che non in linea con i principi di trasparenza, contrasta con la disciplina dettata dalla legge-quadro, che vieta la partecipazione ad appalti e concessioni di lavori pubblici ai soggetti che abbiano svolto attività di progettazione. Nel campo delle opere pubbliche, infatti, la redazione del progetto è di competenza della Pubblica amministrazione e rappresenta il documento essenziale e preventivo per l'instaurazione del rapporto contrattuale; la sua inadeguatezza tende a produrre disfunzioni e distorsioni, con conseguenze negative principalmente di ordine tecnico, finanziario e temporale."*

[195] Peraltro, già il valore del *Progetto di massima* risulta assai più oneroso delle precedenti stime. *"(…) non si è ritenuto di prendere in considerazione la stima contenuta nel* Progetto di fattibilità *del 1982. Essa, infatti, si riferiva ad un'opera progettata con criteri diversi e sulla base di una conoscenza dei problemi idraulico-morfologici e del comportamento dinamico delle paratoie troppo preliminari e diversi da quelli attuali. (…) le differenze di costo tra i progetti del 1982 e del 1989 dipendevano proprio da queste modifiche (…) E' invece possibile un confronto con le stime degli interventi del* Progetto r. e a. *(…) Il valore degli interventi proposti con il* Progetto r. e a., *aggiornato per motivi di confronto al settembre 1992, è pari a 2.116 miliardi. La stima effettuata con il* Progetto di massima *conduce ad un importo relativo ai lavori a misura di 2.983 miliardi, con un aumento quindi di 867 miliardi, pari al 40% circa dell'importo stabilito."* (*Relazione generale di sintesi* del *Progetto di massima,* dove i valori sono riportati, ovviamente, in lire).

[196] In tal senso, già nel 1997, la Corte dei conti affermava*: "(…) si deve rilevare che le spese accessorie e generali andrebbero evidenziate analiticamente, e* pro quota *ai diversi interventi, in ossequio ai principi di*

trasparenza della contabilità di Stato." (Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova).*

[197] *"Al* Progetto *(…) fa seguito una indicazione del tutto sommaria (accompagnata solo di un preventivo sommario senza analisi dei prezzi) della spesa prevista per la esecuzione delle sole opere di chiusura delle bocche (…) si può facilmente rilevare la forte incidenza percentuale delle somme previste per le spese tecniche ed oneri di concessione (…) le somme riportate nel quadro generale di spesa per i servizi di ingegneria appaiono sovrastimate, tenuto conto: -che la progettazione, della quale si riconosce la difficoltà, si applica, tuttavia, in modo ripetuto in almeno tre bocche di porto sulle quattro considerate; -che, in fase di progettazione esecutiva, il livello di difficoltà sarà inferiore a quello proprio del* Progetto di massima*"* (voto n. 48 del 18/10/1994).

[198] nota n. 281 del 28/6/2007.

[199] Si legge significativamente, nel voto n. 48 del 18/10/1994 del Consiglio superiore dei lavori pubblici, in un contesto più ampio:*"(…) non sembri inutile riproporre alcune preliminari considerazioni, riflettenti la preoccupazione di questo Organo tecnico consultivo, che, tuttora, non vede tutti gli interventi indicati dalla legge e necessari per il risanamento e la salvaguardia della laguna veneta inseriti con chiarezza in un piano unitario, nel rispetto di quel principio di unitarietà più volte affermato da questo consesso e sancito dalla legge (…) Questo Consiglio, in questa sede, riconferma tale principio e aggiunge che l'adempimento alla prescrizione di legge può aversi solo premettendo alla fase realizzativa la elaborazione di una ben definita e globale proposta tecnico-economica, cioè di un piano o progetto generale di massima, che precisi chiaramente tutti gli interventi necessari, le soluzioni tecniche, i modi, i tempi, i costi degli stessi. La proposta tecnico-economica dovrà essere multiarticolata, cioè scaturire da uno studio di piano a molteplici obiettivi, sì da permettere, poi, alle autorità di governo di assumere, di conseguenza, le determinazioni di carattere politico finanziario di propria competenza. Si osservi, infatti, che, se una simile considerazione è, ovviamente, ripetibile per la esecuzione di ogni opera pubblica che incida in modo non trascurabile sulle patrie finanze, ben maggiore significato essa assume nel momento in cui si tratta di pianificare e programmare interventi su un territorio di eccezionale peso non solo economico, ma altresì ambientale, storico-artistico, sociale, ecc., come appunto la laguna di Venezia. (…) Un simile piano, la cui elaborazione e approvazione è premessa indispensabile per il passaggio all'esecuzione di ogni particolare intervento, non è stato riscontrato negli elaborati del progetto finora presentati. Pur in assenza di questo fondamentale e indispensabile strumento di pianificazione e di programma, questo Consiglio (…) ha esaminato nel dettaglio i vari elaborati presentati (…) gli studi degli interventi sugli abitati insulari procedono in maniera non coordinata rispetto a quelli della chiusura delle bocche. Si osserva, infatti, che mentre sono stati realizzati gli interventi sui centri abitati minori, importanti, ma non certo prioritari, nessun intervento è stato realizzato nell'ambito degli abitati più critici.(…) Le considerazioni (…) assumono netta rilevanza, se si considera che il primo strumento di difesa, realizzabile con una spesa più contenuta rispetto a quella delle opere alle bocche, è certamente quello riconducibile agli interventi sulle* insulae, *finalizzati non solo alla salvaguardia dalle acque alte, ma al risanamento di tutta la rete dei servizi, interventi che, oltre a richiedere una progettazione accurata, richiedono un forte coordinamento tra i vari soggetti preposti alla loro elaborazione."*

[200] Tuttavia, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nel voto n. 48 del 18/10/1994, afferma: *"Non sembra essere stato ben quantificato il costo di molte opere previste negli studi appena citati, come, per esempio, i porti rifugio e le conche di navigazione, trattandosi di indicazioni di larga massima."*

[201] *"Il progetto delle opere mobili è stato, infatti, via via integrato –nello sviluppo da* Progetto di massima *a* definitivo*, prima, ed* esecutivo*, dopo– per recepire tutte le prescrizioni via via formulate, oltre all'ottimizzazione della soluzione propria della fase esecutiva della progettazione. Si descrivono (…) tutte le modifiche apportate alla soluzione del* Progetto di massima *(…) per attuare le decisioni assunte dal Consiglio dei Ministri del 15/3/2001. La configurazione del* Progetto di massima *delle opere mobili, datata 1992, è stata adeguata, nel passaggio al successivo stadio di* Progetto definitivo*, per tenere conto dei nuovi indirizzi stabiliti dal Consiglio dei Ministri del 15/3/2001; le modifiche adottate sono quelle emerse nell'ambito degli studi* B.5.57*,* Studio di nuove configurazioni dei canali di bocca e del relativo adeguamento progettuale delle opere mobili alle bocche di porto, *e* B.5.58*,* Analisi degli effetti delle nuove configurazioni sulla gestione delle paratoie e sull'ambiente lagunare*, appositamente attivati dal Magistrato alle acque. I risultati degli studi sono stati presentati in una relazione di sintesi esaminata positivamente dal Comitato tecnico del Magistrato alle acque del 18/10/2001 e approvata dal Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 nell'adunanza del 6/12/2001. Nel primo studio (*B.5.57*) sono state calcolate le capacità dissipative dei canali di bocca prima della costruzione dei moli (come richiesto dalla delibera del Consiglio dei Ministri) e sono state, quindi, individuate le opere alle bocche che, unitamente alle parti fisse delle opere mobili, riproducono tali capacità dissipative. In questo studio sono state anche presentate le numerose soluzioni alternative messe a confronto e le analisi svolte per poter effettuare la scelta della soluzione in grado di rispettare le richieste del Consiglio dei Ministri e la necessità, sempre espressa dal Consiglio dei Ministri, di rispettare le esigenze dell'Autorità portuale di Venezia. Le soluzioni alternative sono state studiate in modo "incrementale": sono stati, quindi, individuati quegli interventi che, associati alle opere mobili singolarmente o nel loro insieme, raggiungono le capacità dissipative desiderate, sia in flusso che in riflusso di marea. In corrispondenza di ciascuno dei tre canali di bocca è stata inserita una diga foranea che "copre" ciascun canale, in modo differenziato in relazione alle capacità dissipative da introdurre. Alla bocca di Malamocco è stato anche configurato un sollevamento del fondale della parte del canale lato mare, rispetto alle opere mobili, per eliminare profondità superiori a 14 metri. La configurazione delle opere mobili associate a queste opere complementari rimangono sostanzialmente quelle del* Progetto di massima *per le bocche di Lido e di Chioggia. La configurazione delle opere mobili alla bocca di Malamocco è stata, invece, modificata in relazione all'esigenza di realizzare capacità dissipative più spinte e di introdurre la conca di navigazione. E' stato, infatti, necessario ridurre la parte mobile del varco da 400 a 380 metri. Anche la quota del fondale in corrispondenza delle opere mobili è stata portata a 14 metri. Nel secondo studio (*B.5.58*) sono stati valutati gli impatti di queste opere, ovvero gli effetti prodotti a scala lagunare applicando le capacità dissipative dei*

canali di bocca, esistenti più di 150 anni fa, alle bocche di oggi. Le valutazioni riguardano: la riduzione del numero di casi in cui devono entrare in funzione le opere mobili; gli effetti sulla morfologia e sulla qualità delle acque lagunari; gli effetti sulla portualità. Sulla base dei risultati acquisiti nell'ambito degli studi sopra brevemente descritti, è stata presentata al Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 -nell'adunanza del 6/12/2001– la nuova configurazione delle opere di regolazione delle maree, in cui sono state dunque associate alle barriere mobili le cosiddette opere complementari per aumentare le capacità dissipative delle bocche di porto e per garantire sempre e comunque il transito in laguna alle navi di cospicue dimensioni, grazie alla presenza di una grande conca di navigazione a Malamocco. Ottenuta l'approvazione del Comitato, il Magistrato alle acque di Venezia ha invitato il concessionario a predisporre il Progetto definitivo *della nuova configurazione, favorevolmente esaminato dal Comitato tecnico dello stesso Magistrato nel mese di novembre 2002. Si riporta, di seguito, un sintetico confronto tra gli indirizzi progettuali di massima (1992) e quelli adottati per il* Progetto definitivo *prima e poi per il* Progetto esecutivo*, in adempimento alla delibera del Consiglio dei Ministri 15/3/2001 e del Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 del 6/12/2001.*

difesa dagli allagamenti	
indirizzi adottati per il Progetto di massima	*indirizzi stabiliti il 15/3/2001 dal Consiglio dei Ministri*
Gli interventi devono assicurare la difesa di tutti i centri abitati lagunari per tutte le maree, anche per quelle eccezionali.	*non modificato.*
La difesa dagli allagamenti viene realizzata mediante opere mobili alle bocche lagunari associate ad un rialzo delle pavimentazioni dei centri abitati (difese locali).	*non modificato.*
Le difese locali devono proteggere i centri abitati per tutte le maree che non superano quota +100 cm.	*Le difese locali devono proteggere i centri abitati anche per quote più elevate, tendendo a raggiungere quota +120 cm.*
Le opere alle bocche lagunari non devono modificare in modo permanente le capacità dissipative dei canali di bocca.	*Le capacità dissipative dei canali di bocca devono essere aumentate in modo da ripristinare quelle esistenti prima della costruzione dei moli foranei.*
Le opere alle bocche devono essere compatibili e favorire lo sviluppo del porto commerciale.	*Le opere alle bocche devono assicurare il transito delle navi con le caratteristiche indicate dall'Autorità portuale.*
La conca prevista alla bocca di Malamocco per il transito delle grandi navi a paratoie in esercizio diventerà necessaria in futuro in relazione all'aumento del livello del mare.	*La conca deve essere realizzata subito ed essere utilizzata già durante la costruzione delle opere mobili per ridurre le interferenze dei cantieri sulla navigazione.*

Di seguito è riportato lo schema delle modifiche che è stato necessario apportare rispetto alla soluzione del Progetto di massima *presentato nel 1992.*

adeguamento della bocca di Lido		
motivi delle modifiche	*quota del fondale a San Nicolò*	*richiesta del Gruppo di lavoro (1999)*
	angolo di funzionamento delle paratoie a San Nicolò	*sviluppo progettuale*
	diverso sistema di rimozione delle paratoie	*richiesta del Ministero dell' ambiente*
	aumento del tempo di sollevamento delle paratoie	*richiesta del Consiglio superiore dei lavori pubblici*
	aumento delle capacità dissipative	*richiesta del Consiglio dei Ministri del 15/3/2001*
modifiche	*dimensioni delle paratoie di San Nicolò*	
	dimensioni e caratteristiche degli impianti di generazione e compressione	
	dimensioni delle strutture di alloggiamento delle paratoie di S. Nicolò	
	forma e dimensioni delle spalle delle opere marittime di S. Nicolò e di Treporti	
	dimensioni delle strutture di spalla con risalita impianti	
	forma e dimensioni della protezione del fondale a S. Nicolò	
	nuova diga foranea	
adeguamento della bocca di Malamocco		
motivi delle modifiche	*quota del fondale della bocca*	*richiesta del Gruppo di lavoro (1999)*
	dimensioni delle navi in transito nel canale di bocca	*richiesta del Gruppo di lavoro (1999)*
	angolo di funzionamento delle paratoie	*sviluppo progettuale*
	diverso sistema di rimozione delle paratoie	*richiesta del Ministero dell'ambiente*
	aumento del tempo di sollevamento paratoie	*richiesta del Consiglio superiore dei lavori pubblici*
	continuità di transito delle navi a Malamocco	*richiesta del Consiglio dei Ministri*
	aumento delle capacità dissipative	*richiesta del Consiglio dei Ministri*
modifiche	*dimensioni delle paratoie*	
	posizione, dimensioni e caratteristiche degli impianti di generazione e compressione	
	dimensioni delle strutture di alloggiamento delle paratoie	
	posizione, forma, dimensioni e caratteristiche delle spalle delle opere marittime	
	dimensioni delle strutture di spalla con risalita impianti	
	forma e dimensioni della protezione del fondale	
	conca per le grandi navi porta contenitori e commerciali a Malamocco	
	diga foranea, sollevamento del fondale nel canale di bocca a –14 metri	
	restringimento della bocca in corrispondenza delle opere mobili	
adeguamento della bocca di Chioggia		
motivi delle modifiche	*angolo di funzionamento delle paratoie*	*sviluppo progettuale*
	diverso sistema di rimozione delle paratoie	*richiesta del Ministero dell'ambiente*
	aumento del tempo di sollevamento delle paratoie	*richiesta del Consiglio superiore dei lavori pubblici*
	aumento delle capacità dissipative	*richiesta del Consiglio dei Ministri*
modifiche	*dimensioni delle paratoie*	
	dimensioni degli impianti di generazione e compressione	
	dimensioni delle strutture di alloggiamento delle paratoie	
	forma e dimensioni delle spalle delle opere marittime	
	dimensioni delle strutture di spalla con risalita impianti	
	forma e dimensioni della protezione del fondale	
	diga foranea	

Le cosiddette opere complementari consistono, dunque, in una diga foranea di fronte alla bocca di Lido, una di fronte alla bocca di Malamocco, una di fronte alla bocca di Chioggia; nel sopralzo del canale di bocca di Malamocco e nell'inserimento, in tal sede, della grande conca di navigazione. L'importo lavori di tutte queste nuove opere ammonta a circa 380 milioni di euro (incluso il sollevamento del fondale di Malamocco) per un importo lordo complessivo pari a circa 450 milioni di euro." (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[202] "*Il* Progetto definitivo *è stato favorevolmente esaminato dal Comitato tecnico del Magistrato alle acque con voto n. 116 dell'8/11/2002; nel merito dell'importo, è stato deliberato che* "i prezzi oggi presentati nel *Progetto definitivo* possono ritenersi adeguati per avere l'entità della spesa ai fini del necessario finanziamento; che il Comitato tecnico di magistratura entrerà nel dettaglio dell'esame dei singoli prezzi con il *Progetto esecutivo* e con i relativi capitolati speciali (…)" *A seguito della deliberazione del Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984 nell'adunanza del 3/4/2003, il concessionario ha presentato al Magistrato alle acque di Venezia il nuovo* Piano degli studi, delle progettazioni e della realizzazione degli interventi*, favorevolmente esaminato dal Comitato tecnico di magistratura nell'adunanza del 6/6/2003, ed ha avviato il completamento*

della progettazione esecutiva e la realizzazione delle opere di cui al Sistema mo.s.e. *In sede di approvazione del* Progetto definitivo*, la Commissione per la salvaguardia di Venezia (20/1/2004) ha, tra l'altro, prescritto che* "la realizzazione delle opere in esame deve essere un'occasione per incentivare la ricaduta socio-economica nell'area veneziana di un investimento di questa entità, concentrando il più possibile le lavorazioni nei cantieri previsti presso le bocche". *A questo fine, è stato predisposto il progetto delle aree di cantiere per la prefabbricazione dei cassoni di alloggiamento delle paratoie presso la bocca di Malamocco e di Chioggia e lo studio di impatto ambientale; lo studio di impatto ambientale è stato approvato dalla Regione Veneto con parere n. 98 del 20/12/2004 e successiva delibera di Giunta n. 150 del 28/1/2005 ai sensi della l.r. n. 10/1999. Per quanto concerne il cantiere di Malamocco, questo viene costruito in mare, a ridosso della battigia del nuovo litorale di Pellestrina; per quanto concerne il cantiere di Chioggia, i cassoni della barriera omonima saranno costruiti all'interno del porto rifugio lato mare opportunamente adeguato. Il cantiere per la prefabbricazione dei cassoni nella bocca di Lido Treporti, nel quale si costruiranno i cassoni della barriera omonima, era previsto, fin dal* Progetto di massima*, all'interno del porto rifugio lato mare della bocca di Lido, opportunamente adeguato."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[203] *"Alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 190/2002, il Ministero delle infrastrutture ha rappresentato l'esigenza di procedere, anche con riferimento alla realizzazione del* Sistema mo.s.e.*, mediante la contabilizzazione a* forfait *allo scopo di poter, per quanto possibile, determinare il prezzo dell'opera. Il Consorzio Venezia Nuova si è dimostrato disponibile a modificare il contenuto delle pattuizioni convenzionali mediante l'adozione del prezzo chiuso a corpo in luogo del sistema di contabilizzazione a misura come previsto dalla convenzione rep. n. 7191/1991. Conseguentemente, si è proceduto alla relativa istruttoria ed alla stipulazione dell'atto rep. n. 8067/2005.(…) In particolare, si è inteso determinare il prezzo delle opere al fine di programmare l'impegno economico finanziario alla luce di un costo predefinito, potendosi, così, perimetrare l'impegno finanziario pubblico. D'altra parte, ad oggi, la scelta operata si appalesa corretta, atteso che non si è assistito ad alcuno scostamento rispetto alle iniziali previsioni. La circostanza che la modifica contrattuale sia intervenuta decorso un lungo periodo di tempo dal primitivo affidamento dell'opera (che risale al 1985) e, quindi, alla puntuale regolamentazione contrattuale del 1991 (convenzione rep. n. 7191/1991) è conseguenza diretta della circostanza che lo sviluppo delle attività progettuali e realizzative è stato deliberato il 3/4/2003, successivamente all'adempimento delle incombenze previste dal c. IV dell'art. 3 della menzionata l. n. 139/1992. E proprio successivamente all'avvio dei primi stralci esecutivi si è ravvisata l'esigenza di determinare un prezzo complessivo alla stregua del quale parametrare l'impegno economico pubblico, anche in considerazione della circostanza che il* Sistema mo.s.e. *è stato compreso nel* Primo programma delle infrastrutture strategiche *e, pertanto, è oggetto dei finanziamenti erogati del Cipe sulla base delle disposizioni della l. n. 443/2001."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[204] fatta salva per gli interventi complementari (opere morfologiche).

[205] nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque. Prosegue il Magistrato alle acque*: "Per soddisfare le riferite esigenze con l'atto rep. n. 8067/2005, aggiuntivo alla menzionata convenzione generale rep. n. 7191/1991, è stato convenuto che il* mo.s.e*. venga realizzato secondo il sistema del prezzo chiuso mediante contabilizzazione dei lavori a corpo, dovendo, altresì, rimanere a carico del concessionario i costi di eventuali modifiche e/o lavori aggiuntivi che si dovessero rendere necessari nello sviluppo della progettazione esecutiva. In tale quadro, che ha reso sul piano finanziario più certi gli impegni posti a carico dell'Amministrazione, è stato riaffermato il principio, già espresso nella convenzione rep. n. 7191/1991, per cui le opere saranno realizzate per lotti o stralci in virtù dei finanziamenti via via disponibili. Le modalità prescelte hanno permesso l'inizio dei lavori ed il loro significativo avanzamento nel rispetto delle previsioni di legge (nn. 798/1984, 139/1992), di contratto e delle deliberazioni assunte dal Comitato misto ex art. 4 legge n. 798/1984. All'atto rep. n. 8067/2005 è stato allegato il nuovo cronoprogramma, che prevede la realizzazione contemporanea delle opere nelle tre bocche di porto, con lo sviluppo della progettazione esecutiva, e successiva costruzione, per fasi principali (55* wbs*): il termine ultimo per l'ultimazione dei lavori è previsto per il 31/12/2012. E' stato, pertanto, presentato a questo Istituto il nuovo quadro economico delle opere mobili, redatto partendo dal* Progetto definitivo*. Sull'offerta presentata dal concessionario per il completamento delle opere con la nuova formula contrattuale, lo scrivente Istituto -dopo una approfondita istruttoria- ha negoziato una riduzione forfettaria sull'importo dei lavori del 12,5%."*

[206] *"Infatti, prima della formalizzazione del prezzo chiuso, il Magistrato alle acque aveva già approvato undici progetti esecutivi, finanziati nell'ambito delle convenzioni in essere di cui alla legge speciale per Venezia e con la* Prima assegnazione dei fondi Cipe*, con delibera del 29/11/2002. Si rileva, quindi, che nel valore delle opere alle bocche di porto sono ricomprese, oltre alle opere mobili nella configurazione che recepisce quanto prescritto dal Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984, l'ottimizzazione di alcune strutture, l'ampliamento delle conche di navigazione di Malamocco e di Chioggia, i bacini di prefabbricazione dei cassoni, gli oneri tecnici connessi."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[207] nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque.

[208] Del resto, si legge nell'atto aggiuntivo n. 8067 dell'11/5/2005: *"che (…) il Consorzio Venezia Nuova (…) ha rappresentato al Magistrato alle acque la possibilità che si definisse un prezzo chiuso dell'opera e di tutte le prestazioni di ingegneria e degli oneri di competenza del concessionario Consorzio Venezia Nuova, per la realizzazione dei lavori di regolazione delle maree, con conseguente contabilizzazione dei lavori a corpo; che il Magistrato alle acque (…) ha aderito alla riferita impostazione, in quanto ritenuta idonea a consentire la determinazione dell'impegno pubblico; che la definizione del prezzo chiuso consentirà di programmare l'impegno economico finanziario, alla luce di un costo dell'opera predefinito; che, peraltro, nell'ambito della riferita impostazione, il Magistrato alle acque ha ritenuto debba trovare applicazione, al fine di evitare la lievitazione dei costi di costruzione dell'opera per l'esigenza di introdurre varianti progettuali determinate da manchevolezze o carenze di progetto, le norme di cui all'art. 9, c. V, del d.lgs. n. 190/2002"*.

[209] A tale cifra va, peraltro, aggiunto l'importo di 196,759 milioni di euro per le attività propedeutiche alla difesa delle acque alte eccezionali, secondo quanto si legge in *Atti parlamentari*, *XV legislatura*, *Relazione al*

Parlamento sullo stato di attuazione della legge recante interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna (al 31 dicembre 2006), che porta, così, il fabbisogno a 4.468,385 milioni di euro.

[210] *"E' necessario rammentare che la delibera n. 121/2001 del Cipe, che ha approvato, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 443/2001, il* Primo programma delle opere strategiche *in cui è compreso il* Progetto per la salvaguardia della laguna e della città di Venezia-Sistema mo.s.e.*, prevedeva per il* Sistema mo.s.e *un fabbisogno totale di 4.131,655 milioni di euro, da finanziarsi con fondi a valere sulla c.d. legge-obiettivo, in forza di specifiche deliberazioni del Cipe. Tale fabbisogno era stato valutato, alla fine del 2001, come importo di larga massima, tenendo conto delle prescrizioni che erano state impartite dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 15/3/2001, dal Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 nella seduta del 6/12/2001 sul* Progetto di massima*, che avrebbero dovuto essere recepite –così come lo sono state– nella successiva elaborazione del* Progetto definitivo*. Tale stima teneva conto non solo delle opere di regolazione delle maree alle bocche di porto, ma anche, quindi, delle opere cosiddette complementari che erano state delineate nel corso del 2001, nonché di un insieme di interventi cosiddetti connessi, quali: studi necessari per lo sviluppo dei progetti –in particolare, modellistica fisica e matematica per la messa a punto delle nuove opere richieste dal Comitato-; sperimentazioni specifiche; indagini geotecniche e geognostiche; indagini di prospezione archeologica e per la bonifica bellica; monitoraggi ambientali, tutte attività che sono state successivamente meglio definite nel* Piano programma delle attività conseguenti alla delibera del 6 dicembre 2001 del Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984-Opere per la regolazione delle maree alle bocche di porto *(esaminato dal Comitato tecnico del Magistrato alle acque in data 22/2/2002); nonché importanti opere morfologiche da realizzare all'interno del bacino lagunare con i sedimenti che sarebbero stati dragati alle bocche di porto per necessità operative legate alla realizzazione degli interventi (in particolare per le aree di cantiere per la prefabbricazione dei cassoni di fondazione delle paratoie che, in quella fase di passaggio tra la progettazione di massima e la progettazione definitiva, si pensava sarebbero state realizzate dragando e mettendo all'asciutto specifiche aree alle bocche di porto). Nel corso del 2002 è stato sviluppato il* Progetto definitivo *delle opere di regolazione delle maree alle bocche di porto e delle opere complementari secondo le linee–guida di cui al citato* Piano programma *ed è stata, quindi, ridefinita la stima del fabbisogno per tali interventi rispetto al* Progetto di massima*. La successiva deliberazione del Cipe, in data 29/11/2002, n. 109, ha preso atto del* Progetto definitivo *delle opere di regolazione delle maree alle bocche di porto approvato da questo Istituto – voto n. 116 dell'8/11/2002 del Comitato tecnico di magistratura; decreto presidenziale approvativo n. 8721 del 16/1/2003- sia sotto l'aspetto tecnico, che sotto l'aspetto finanziario, per un importo complessivo pari a 3.440,740 milioni di euro; il valore del* Progetto definitivo *riguardava esclusivamente l'opera di regolazione delle maree (opere alle bocche di porto e opere complementari) e non erano compresi gli interventi di carattere morfologico strettamente connessi, per i quali veniva data una definizione tecnica generale, ma non veniva però fornita la stima economica. La delibera, come è noto, ha assegnato il volume di investimento di 450 milioni di euro, come prima* tranche *del finanziamento stimato necessario dal* Progetto definitivo *per la realizzazione del* Sistema mo.s.e*. In data 3/4/2003 il Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 ha deliberato in merito allo sviluppo della progettazione esecutiva del* Sistema mo.s.e. *e alla conseguente realizzazione delle opere alle bocche di porto, nonché all'approfondimento di alcuni aspetti specifici richiesti dalle amministrazioni comunali di Venezia e di Chioggia. Acquisito, in data 20/1/2004, il parere della Commissione per la salvaguardia di Venezia sul* Progetto definitivo *del* Sistema mo.s.e*, il Comitato tecnico del Magistrato alle acque ha potuto esaminare i primi progetti esecutivi; resi effettivamente disponibili, in data 30/3/2004, i fondi di cui alla* Prima assegnazione Cipe *(450 milioni di euro), a partire da aprile 2004 si sono potuti avviare i primi cantieri, a mano a mano che procedeva l'approvazione dei relativi progetti esecutivi da parte del Magistrato alle acque di Venezia. Per accelerare il processo di realizzazione delle opere, non avendo ancora a disposizione nel corso del 2003 i fondi Cipe assegnati nel 2002, sono state avviate alcune attività complementari a valere su fondi già disponibili nell'ambito di atti contrattuali in essere tra il Magistrato alle acque di Venezia e il Consorzio Venezia Nuova, finanziati con fondi di cui alla legislazione speciale per Venezia: le dighe foranee di fronte alle bocche di porto; il campo prova realizzato nella bocca di Lido a S. Nicolò; la progettazione esecutiva generale delle opere di regolazione delle maree, per complessivi 111,729 milioni di euro. In data 29/9/2004, con deliberazione n. 40, il Cipe ha assegnato al* Sistema mo.s.e*. un ulteriore volume di investimento, richiamando, espressamente, l'ammontare originario complessivo del* Sistema mo.s.e, *di importo pari a 4.131,655 milioni di euro. (…) in data 11/5/2005 è stato sottoscritto, tra il Magistrato alle acque ed il Consorzio Venezia Nuova, l'atto aggiuntivo rep. n. 8067 che introduce il criterio a prezzo chiuso per le opere necessarie al completamento delle opere di regolazione delle maree alle bocche di porto. In base a tale atto e ai suoi allegati, l'importo complessivo necessario per il completamento del* Sistema mo.s.e*. risulta pari a 3.709,897 milioni di euro e, con tale atto, si è anche aggiornato il fabbisogno necessario per la realizzazione degli interventi cosiddetti connessi. Infatti, il fabbisogno complessivo è formato da 3.331,16 milioni di euro per il completamento delle opere di regolazione delle maree alle bocche di porto e 378,73 milioni di euro per interventi strettamente connessi con le opere alle bocche di porto (monitoraggi ambientali; indagini archeologiche e bonifica da residuati bellici; attività di sorveglianza durante l'esecuzione dei lavori in adempimento alle prescrizioni della Capitaneria di porto, studi ed attività sperimentali, interventi morfologici) come risulta dal* Piano di esecuzione delle opere da realizzare per il completamento degli opere di regolazione delle maree alle bocche di porto*, di cui all'allegato sub lett. a all'atto rep. n. 8067. In particolare, in questa sede, si è potuto operare il ridimensionamento dell'importo relativo agli interventi morfologici connessi in quanto nel* Progetto definitivo*, a seguito delle prescrizioni da parte della Commissione di salvaguardia, si è adottata una diversa soluzione logistica e operativa di realizzazione delle aree di cantiere per la prefabbricazione dei cassoni, anche mediante la realizzazione di un rilevato su cui insiste una specifica apparecchiatura di sollevamento e trasferimento dei cassoni, che ha richiesto l'utilizzo di parte del materiale dragato. Pertanto (…) il fabbisogno del* Sistema mo.s.e*, al lordo delle somme di cui alla legislazione speciale per Venezia per le opere complementari e delle somme già assegnate da parte del Cipe per le prime fasi realizzative, risulta quindi pari a 4.271,626 milioni di euro (3.709,897+450+111,729 milioni di euro), di cui 4.159,897 milioni di euro a carico della legge-obiettivo*

(3.709,897+450 milioni di euro), come recepito nella delibera del Cipe n. 74 del 29/3/2006 (…)" (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[211] "*Con l'atto rep. n. 8067/2005 che ha introdotto il prezzo chiuso per il completamento del* Sistema mo.s.e*. si può ritenere stabilizzato il valore delle opere e delle attività strettamente connesse finalizzate alla realizzazione degli interventi di regolazione delle maree alle bocche di porto. Sono, però, da prendere in considerazione tre elementi che potranno comportare incrementi di costo dell'opera: -scostamenti nel* Piano di finanziamento *dell'opera: il* Piano dei finanziamenti *allegato sub b all'atto rep. n. 8067/2005 prevede la scansione temporale e l'entità delle* tranche *di finanziamento necessarie a garantire lo sviluppo dell'opera e il suo completamento entro il 31/12/2012. Alla data del 31/12/2006 si sono già verificate difformità nella tempistica di assegnazione/disponibilità e nel valore delle* tranche *di finanziamento già assegnate che, comunque, al momento, non pregiudicano sostanzialmente lo sviluppo dell'opera e il suo completamento secondo il cronoprogramma contrattualizzato. Qualora le prossime* tranche *di finanziamento non dovessero essere allineate al* Piano dei finanziamenti *delineato, con erogazioni inferiori e/o posticipate rispetto alle necessità dettate dal piano delle produzioni, si potrebbero ingenerare maggiori costi per il prolungamento dell'esecuzione dei lavori oltre i termini pattuiti; -realizzazione delle opere connesse a misura: come evidenziato, il sistema a* forfait *secondo il prezzo chiuso riguarda il* Sistema mo.s.e. *Taluni interventi morfologici, indagini e monitoraggi connessi alle opere di regolazione delle maree saranno contabilizzati a misura. In virtù dell'applicazione di tale criterio di contabilizzazione, il valore delle attività potrebbe subire alcuni scostamenti conseguenti all'effettiva quantità dei lavori eseguiti; saranno, inoltre, valutate a parte le sopravvenienze derivanti dagli adeguamenti architettonici richiesti per l'inserimento paesaggistico delle opere e dagli apprestamenti preliminari alla futura gestione del sistema; -variazione prezzi per aumento costi delle materie prime: l'andamento del mercato potrebbe determinare l'aumento del costo dei materiali e, quindi, dell'opera, atteso il sistema di adeguamento prezzi previsto dall'art. 1, c. 550, della legge n. 531/2005* (*sic* in testo)." (nota n. 281 del 28/6/2007).

[212] ipotesi, del resto, gia verificatasi: *"Si ritiene, pertanto, doveroso esprimere preoccupazione circa l'assegnazione del finanziamento residuo necessario per il completamento del* Sistema mo.s.e.*, dato che le ultime* tranche *assegnate si discostano in modo significativo dal fabbisogno operativo, sia come entità degli importi assegnati che come tempistiche di effettiva disponibilità dei fondi, pregiudicando lo sviluppo e la conclusione dell'opera nei tempi contrattualmente previsti."* (*Atti parlamentari*, *XV legislatura*, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge recante interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna (al 31 dicembre 2006)*).

[213] *"E' stata richiesta una valutazione relativamente al rapporto tra l'adozione del prezzo chiuso e la possibile lievitazione dei costi connessa al mancato rispetto delle tempistiche prefigurate, alla realizzazione di opere a misura ed alla variazione dei costi delle materie prime. Orbene, al riguardo deve rappresentarsi che il riequilibrio dell'economicità del contratto eventualmente alterata dalla lievitazione dei costi delle materie prime trova la sua naturale disciplina nell'art. 1, c. 550, della legge n. 311/2004. Il riconoscimento, eventuale, dell'indenizzo conseguente all'applicazione della prefata disposizione di legge non è certo correlato alla adozione del prezzo chiuso, ma all'andamento del mercato che lo stesso legislatore ha considerato quale elemento idoneo a determinare, sulla base di parametri delineati dal Ministero delle infrastrutture, un incremento del costo delle opere (sotto forma di equo indennizzo da corrispondere al costruttore). Con riferimento alla lievitazione connaturata al prolungamento dei lavori, è fin troppo agevole evidenziare che lo scostamento dei tempi esecutivi, determinato dalla mancata disponibilità delle risorse finanziarie secondo le scadenze predeterminate, costituisce un elemento idoneo alla lievitazione dei costi, proprio perché il tempo è uno degli elementi che incide sulla formazione del prezzo. Infine, per quanto riguarda le opere a misura, può solo rilevarsi che l'eventuale aumento delle stesse, connesso alle eventuali richieste di enti terzi, ovvero alle quantità di lavori da realizzare, prescinde da ogni considerazione relativa al prezzo chiuso, considerato che i magisteri da eseguire secondo le contabilizzazioni a misura sono esclusi dalla applicazione del sistema a* forfait*, che riguarda esclusivamente le opere di regolazione delle maree. Allo stato, non si è registrato uno sforamento dei costi, anche in considerazione della circostanza che, pattiziamente, è stato convenuto di sterilizzare i prezzi dei materiali per i primi 2 anni successivi alla sottoscrizione dell'atto rep. n. 8067. E' peraltro evidente che, in applicazione del richiamato c. 550 dell'art. 1 della l. n. 311/2004, potranno registrarsi, nel futuro, degli aumenti del costo dei materiali tali da determinare il riconoscimento dell'indennizzo previsto* ex lege *nei limiti dei decreti ministeriali adottati."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[214] "*I prezzi unitari relativi ai lavori occorrenti per la realizzazione delle opere ed i prezzi elementari relativi agli studi e sperimentazioni, comprese nel* Piano generale degli interventi *e nel* Piano operativo*, saranno desunti dall'*Elenco prezzi *di cui all'art. 3. Per quanto attiene agli interventi che costituiranno l'oggetto delle convenzioni attuative, le parti danno espressamente atto che, in occasione dell'istruttoria dei singoli progetti, saranno compiute indagini e comparazioni al fine di determinare la corrispondenza dei prezzi unitari a quelli correnti nella località di intervento. I prezzi unitari saranno, in base all'analisi effettuata in sede di istruttoria dei singoli progetti secondo quanto previsto al precedente comma, opportunamente integrati ed aggiornati alla data della presentazione di ogni progetto esecutivo. Ai fini di tale aggiornamento, il concessionario adotterà il sistema analitico. Per eventuali nuovi prezzi non contemplati nell'elenco prezzi predetto, si renderà applicabile la disciplina prevista dagli artt. 21 e 22 del regolamento di cui al r.d. n. 350/1895."* Si legge nella convenzione n. 8100 del 19/12/2005: "*Le parti convengono, peraltro, che la norma dell'art. 12 della convenzione rep. 7191/1991 troverà applicazione, per quanto attiene ai lavori a corpo oggetto del presente atto, decorsi due anni dalla intervenuta efficacia dell'atto aggiuntivo rep. 8067/2005".*

[215] "*(…) è stata, comunque, fatta salva la norma dell'art. 12 della convenzione generale secondo la quale* "i prezzi unitari relativi ai lavori (…) saranno desunti dall'elenco prezzi", *con la precisazione che* "per quanto attiene agli interventi che costituiranno l'oggetto delle convenzioni attuative (…) in occasione dell'istruttoria dei singoli progetti saranno compiute indagini e comparazioni al fine di determinare la corrispondenza dei prezzi unitari a quelli occorrenti nella località di intervento"*. Ciò con l'avvertenza che* "i prezzi unitari

saranno, in base all'analisi effettuata in sede di istruttoria dei singoli progetti (…), opportunamente integrati ed aggiornati alla data della presentazione di ogni progetto esecutivo"*, con l'ulteriore specificazione che* "ai fini di tale aggiornamento, il concessionario adotterà il sistema analitico"*. In sostanza, le parti hanno pattuito il corrispettivo a* forfait *sulla base di una serie di prezzi, già validi ed efficaci nell'ambito del rapporto concessorio, con conseguente assunzione, a loro carico, del rischio delle quantità, stabilendo che le opere sarebbero state via via realizzate in base a singoli progetti esecutivi, di volta in volta redatti in ragione delle disponibilità finanziarie. Ciò fermo restando che, al momento della presentazione degli stralci esecutivi, avrebbe trovato applicazione il sistema di adeguamento dei prezzi già pattuito nell'ambito della convenzione generale in conseguenza dell'evoluzione del mercato nel periodo intercorso tra la definizione del prezzo chiuso e la presentazione del singolo progetto esecutivo. D'altra parte, il sistema introdotto sin dalla convenzione rep. n. 7191/1991, e confermato nell'atto rep. n. 8067/2005, è direttamente preordinato a salvaguardare l'equilibrio economico dell'iniziativa che sarebbe stato alterato dall'aumento dei costi determinato dal decorrere del tempo. L'art. 3 del richiamato atto rep. n. 8067/2005 (…) regolamenta l'adeguamento del prezzo prima dell'avvio dei lavori ed in sede di approvazione della progettazione esecutiva di un singolo stralcio, qualora emerga una differenza dal raffronto tra i singoli prezzi applicati in sede di definizione del prezzo chiuso ed i corrispondenti prezzi applicati sul mercato nell'area di riferimento. Per concludere, secondo le pattuizioni contrattuali, al momento della presentazione del progetto esecutivo dovrà essere effettuata la verifica prevista dall'art. 12 della convenzione generale. D'altra parte, in costanza dell'applicazione del c. 550 dell'art. 1 della l. n. 311/2004, che prevede il riconoscimento dell'indennizzo conseguente alla lievitazione del costo dei materiali, si assisterebbe ad una singolare situazione, rappresentata dalla circostanza che, per le opere in corso di esecuzione, il concessionario vedrebbe aumentato il proprio corrispettivo per effetto della applicazione della menzionata disposizione di legge, mentre il corrispettivo afferente a stralci esecutivi portati alla approvazione in un momento successivo alla applicazione della suddetta normativa per le lavorazioni in corso sarebbe calcolato secondo il valore originario, e dunque ad un valore potenzialmente inferiore a quello riconosciuto per le opere avviate. E tanto più risulterebbe singolare tale* modus operandi *ove potrebbe, in astratto, verificarsi che i prezzi relativi ai progetti esecutivi, successivamente approvati, potrebbero non godere di un regime revisionale, qualora le rilevazioni ministeriali per l'anno di riferimento non dovessero individuare incrementi del costo dei materiali. In sostanza, la norma dell'art. 12 della convenzione rep. n. 7191/1991 garantisce l'omogeneità dei valori economici tra opere in corso di realizzazione ed opere da eseguire. E' chiaro che in sede di verifica ex art. 12 della convenzione generale rep. n. 7191/1991, l'Amministrazione ben potrà, con riguardo al valore dei materiali da costruzione, prendere quale parametro di riferimento le percentuali di incremento fissate dal Ministero competente nell'ambito della applicazione dell'art. 1, c. 550, della l. n. 311/2004."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[216] *Piano delle misure di compensazione, conservazione e riqualificazione ambientale dei* sic *IT3250003; IT3250023; IT3250031; IT3250030 e della* zps *IT3250046,* dove si legge che lo *"Stato italiano dovrà garantire, naturalmente, la necessaria copertura finanziaria, nell'ambito del* Sistema mo.s.e.*, per permettere un organico avanzamento delle misure proposte."*

[217] nota DSA-2008-30134 del 24/10/2008. Essa prosegue:*"(…) la Commissione ritiene che sia fondamentale individuare per tempo le risorse economiche necessarie a realizzare sia l'opera sia il piano di compensazione previsto, così da poter completare quanto già realizzato e quanto programmato e ancora da realizzare. In sostanza, la Commissione richiede al Governo italiano garanzie per la necessaria copertura finanziaria (…)"*.

[218] *"(…) poiché, come è noto, il fondo incentivante è destinato a "compensare" anche attività diverse dalla progettazione e direzione lavori, in particolare quella di responsabile del procedimento, lo scrivente Istituto ha ritenuto di dare conto, nel quadro economico dell'opera (*Sistema mo.s.e*.) del riferito onere che è stato valutato e quantificato in conformità alle determinazioni del Ministero delle infrastrutture."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque). *"(…) vale precisare che la somma mediamente accantonata è pari al 17% dell'aliquota massima stabilita dell'1,5% (ora 2% con riferimento all'art. 92 del d. lgs. 12/4/.2006 n. 163 e s.m.i.), e, dunque pari, in termini assoluti, allo 0,34%. Secondo l'attuale normativa, legittimati a vedersi riconosciuto il fondo incentivante risultano essere il responsabile del procedimento ed i suoi collaboratori e, quindi, i dipendenti di questo Istituto che partecipano al procedimento. Tale assunto trova supporto nei contenuti della determinazione n. 43/2000 dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il contegno mantenuto da questo Ufficio è, dunque, rivolto ad attuare principi di cautela, fermo ovviamente il rispetto della legge, nella fase di erogazione delle somme accantonate.*" (nota n. 81/Gab del 20/3/2008 del Magistrato alle acque). Tuttavia, il regolamento n. 555/1999, all'art. 7, limita tale somma in ragione dell'1% dell'importo a base di gara e, nell'ambito di questa percentuale, ad una ripartizione, in favore del responsabile unico del procedimento, dall'1 al 5%.

[219] Su progettazioni, direzione, assistenza e contabilità dei lavori è prevista una maggiorazione del 30%. Il Magistrato riferisce che *"la tariffa applicata nel rapporto concessorio di che trattasi prevede espressamente il rimborso delle spese del progettista, che possono essere forfettariamente quantificate con una maggiorazione massima del 60%. Da qui l'evidenza che la percentuale forfettaria non rappresenta una voce estranea alla tariffa professionale, ma una voce da questa espressamente prevista."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[220] Così, si legge nel voto n. 48 del Consiglio superiore dei lavori pubblici*:"A proposito di corrispettivi di spesa per la progettazione di massima in questione, si riporta integralmente la relativa specifica tratta dalle premesse del voto n. 122, del 16/11/1992, del Comitato tecnico di magistratura, con cui è stato espresso il preliminare parere in merito al progetto di chiusura delle bocche:* "Per il calcolo è stato preliminarmente suddiviso l'importo delle opere nelle classi e categorie pertinenti, quindi sono state considerate per ogni classe e categoria, le tariffe base di cui alla tab. A della tariffa e le aliquote afferenti la progettazione di massima di cui alla tab. B di tariffa. Alla percentuale risultante dal prodotto delle tariffe della tab. B per le aliquote della tab. A sono state applicate le maggiorazioni del 25% per un incarico parziale, del 10% per complessità, del 60% per rimborso spese forfettario, pervenendo alla percentuale di applicazione per ogni

classe e categoria. Dai prodotti di queste percentuali per i relativi importi dei lavori è risultato il corrispettivo per la progettazione di ogni bocca, da cui è stato detratto quanto liquidato a titolo di acconto per il *Progetto r. e a.*" *Il relativo calcolo è riportato alle pagine 57–61 del voto di magistratura n. 122 del 16/11/1992. Nel merito, lo stesso voto (pag. 73-74 delle considerazioni) osserva*: "che le somme riportate nel quadro generale di spesa per i servizi di ingegneria appaiono sovrastimati, tenuto conto: -che la progettazione, della quale si riconosce la difficoltà, si applica, tuttavia, in modo ripetuto in almeno tre bocche di porto sulle quattro considerate; -che in fase di progettazione esecutiva il livello di difficoltà sarà inferiore a quello proprio del progetto di massima; -che l'importo per la direzione dei lavori sarà da definire con una trattativa della quale è oggi difficile definire i contorni, specie in rapporto all'entità delle opere da eseguire." Il Magistrato alle acque riferisce sul punto: "*Nel parere reso dal Comitato tecnico di magistratura sul* Progetto di massima *(…) l'Organo consultivo di questo Istituto ha rilevato che, qualora i criteri adottati per l'individuazione del corrispettivo spettante al concessionario per i servizi di ingegneria fossero stati applicati anche per la determinazione del compenso afferente alla redazione degli ulteriori stadi progettuali (allora progetto esecutivo) ed alla direzione lavori, il compenso cui al concessionario avrebbe avuto diritto sarebbe stato oltremodo rilevante. Tra lo scrivente Istituto ed il concessionario si è dunque proceduto, per la definitiva determinazione dei compensi per le attività di progettazione e direzione lavori, ad una attenta analisi delle questioni sottese all'applicazione dei valori tabellari di tariffa. Il confronto aperto, che peraltro ha tenuto conto dell'obiettiva complessità dell'opera da progettare, ha determinato le seguenti riduzioni: -Applicazione della aliquota del 30% quale compenso forfettario per le spese in luogo del 60% a suo tempo riconosciuto e considerato dal Comitato tecnico di magistratura nel richiamato voto del 16/11/1992; -Eliminazione del coefficiente di maggiorazione per difficoltà per le opere complementari; -Riduzione del 50% di detto coefficiente per la progettazione delle opere mobili; -Eliminazione del 25% per incarico parziale. Inoltre, non si è tenuto conto del consistente aumento dei coefficienti di cui alla nuova tariffa professionale, approvata con decreto del Ministero della giustizia il 4/4/2001, continuando ad assumere quale parametro di riferimento i precedenti valori tabellari*." (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[221] "*(…) è previsto che* "verranno riconosciuti acconti all'atto della formale presentazione delle singole fasi di progettazione. (…) Le singole fasi della progettazione saranno valutate, per individuare gli acconti da riconoscere al concessionario, secondo quanto previsto dalle schede tecniche di cui al Piano operativo allegato sotto la lett. c" *a ciascun atto. Quest'ultimo prevede che l'importo venga corrisposto al concessionario come segue*:"-30%, calcolato sull'importo complessivo (stimato) di ogni singolo intervento, al momento dell'avvio del progetto e della contestuale consegna del piano di progettazione da parte del concessionario al Magistrato alle Acque di Venezia; -30% dell'importo di cui al punto precedente per ogni singolo intervento, contestualmente alla consegna al Magistrato alle acque degli elaborati progettuali completi; -l'importo residuo all'atto dell'approvazione del progetto da parte del Magistrato alle acque. L'importo residuo verrà calcolato conguagliando quanto corrisposto al concessionario a titolo di acconti e il corrispettivo complessivo dovuto, risultante dall'importo dei lavori definito nel progetto esecutivo."" (nota n. 81/Gab del 20/3/2008 del Magistrato alle acque).

[222] nota n. 563/Gab del 13/9/2007.

[223] d.P.M.a. 16/1/2003 n. 8721.

[224] nota n. 563/Gab del 13/9/2007. In merito alla determinazione del prezzo chiuso, il Magistrato alle acque riferisce: *"Nell'ambito dell'istruttoria del prezzo chiuso -per la cui stima il concessionario ha precisato di aver utilizzato prezzi validi alla data del 30/8/2004 per manodopera, materiali e servizi, utilizzando le tabelle adottate da questo Istituto per la manodopera; di aver fatto riferimento, ove applicabile, a prezzi già approvati negli stralci in esecuzione o a prezzi utilizzati nella stima del* Progetto definitivo*; di aver ricavato da bollettini ufficiali gli incrementi del valore di mercato per alcuni materiali– questo Istituto ha svolto un'accurata indagine che si è conclusa con l'applicazione della riduzione forfettaria del 12,5% dell'importo lavori richiesto dal concessionario."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007).

[225] nota n. 348253 del 21/8/2007. Peraltro, richiesto di specificare quanto affermato, il Comune afferma di essere impossibilitato "*al momento di inviare prove documentali, in quanto stanno emergendo difficoltà nella comparazione di capitolati differenziati per l'analisi dei prezzi e il raffronto della funzionalità delle opere*." (nota n. 141018 del 31/3/2008).

[226] "*(…) lo scrivente Istituto ha ritenuto di svolgere un'accurata disamina dei prezzi più significativi applicati per l'esecuzione di lavori appaltati dal Comune di Venezia e da* Insula s.p.a*. (Azienda partecipata dal Comune di Venezia e deputata a realizzare opere preordinate alla salvaguardia di Venezia), al fine di verificare, sebbene parametricamente, la fondatezza delle affermazioni di cui codesta Corte ha chiesto conto. Ebbene, come risulta dall'analisi effettuata, i prezzi applicati dal Comune di Venezia, ovvero da* Insula s.p.a*., risultano, per lo più, o in linea con quelli applicati dallo scrivente Istituto nel rapporto concessorio, come nel caso della* fornitura delle palancole in acciaio di tipo Larssen o equivalente*, ovvero, in alcuni casi, significativamente maggiori. L'analisi, peraltro, è stata condotta tenendo conto che i prezzi applicati nel rapporto concessorio sono al lordo degli oneri per la sicurezza, mentre quelli applicati dal civico ente e da* Insula s.p.a*. risultano al netto di detti oneri. Risultano alcuni scostamenti eclatanti: basti considerare che per la* fornitura di coronamento gradini e cordonate conci in pietra calcarea dura e relativa posa in opera *sussiste una differenza tra il prezzo applicato dal Comune e quello applicato da questo Istituto del 271%, mentre il prezzo applicato da* Insula s.p.a*. risulta superiore del 100%. Differenze significative si riscontrano anche con riferimento alle* forniture e stesa in opera di sabbia *(il prezzo del Comune è il 30% più alto di quello applicato da questo Istituto, mentre quello adottato da* Insula *è maggiore dell'89%). Analogamente, risultano significativamente più elevati i prezzi applicati –sia dal Comune che da* Insula– *per la* fornitura e stesa in opera di ghiaia in natura*. Senza voler entrare nel merito delle motivazioni che inducono l'Ente locale e la sua controllata ad applicare prezzi di tale entità, questo Istituto deve concludere per l'assoluta infondatezza della argomentazione svolta dall'Amministrazione comunale di Venezia*." (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[227] "*(…) un confronto tra i costi unitari* ex post *di qualsiasi opera con alcuni interventi attualmente in corso di esecuzione da parte del Comune di Venezia non avrebbero confermato l'economicità delle opere assentite dal*

civico ente. Basti, al riguardo, considerare le problematiche che hanno caratterizzato l'esecuzione dei lavori per la realizzazione del "Ponte di Calatrava", il cui investimento iniziale è stato quadruplicato (senza contare che l'opera, non ancora ultimata, avrebbe dovuto essere completata nel 2003), per effetto di innumerevoli varianti tecniche e suppletive introdotte in corso d'opera." (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[228] Sulla carenza dell'analisi dei prezzi, la Corte dei conti era già intervenuta in passato: *"Vi è quindi a dire che sarebbe opportuna la predisposizione, a cura del Magistrato alle acque, di un apposito prezzario specifico per i lavori di salvaguardia, che tenga conto non solo del parametro "mercato" ma di quelle altre connotazioni che tipizzano le valutazioni dei prezzi per le commesse pubbliche e, nel caso specifico, tengano anche conto del rapporto di concessione unica previsto per la realizzazione degli interventi in parola. (…) E' necessario procedere ad una ricognizione e revisione dei prezzari utilizzati per l'esecuzione dei lavori, confrontandoli con quelli di lavori analoghi, determinando un nuovo elenco prezzi che non tenga conto solo dell'andamento del mercato veneziano già connotato di una sua propria specificità."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*). L'amministrazione contesta che le circostanze elencate in testo possano aver prodotto aumenti di costi:*"La lunghezza della definizione del progetto è conseguenza diretta del lunghissimo* iter *approvativo conseguente alle posizioni via via assunte (in particolare, dal Comune di Venezia) che hanno richiesto sempre nuovi ed ulteriori approfondimenti. Le rimodulazioni e ridefinizioni del progetto sono state conseguenza diretta delle richieste avanzate dall'Amministrazione comunale (vedi, al riguardo, la realizzazione delle dighe foranee e della conca di navigazione) che il Comitato misto per Venezia ha inteso recepire. L'analisi dei prezzi riguarda solo eventuali nuovi prezzi per lavorazioni in ordine alle quali non risultavano applicabili i prezzi del prezzario del Magistrato alle acque. Dette analisi sono state svolte in contraddittorio con l'Amministrazione concedente e da questa controllate e, quindi, approvate. Non sussiste alcun fondamento, quindi, all'affermazione per cui la lievitazione dei costi sarebbe attribuibile alle cause sopra sinteticamente riportate."* (nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 0024550 del 10/12/2008).

[229] Nel *Progetto di massima* furono stimati 2,7 milioni di euro. Tale sostanziale invarianza dei costi di gestione rispetto al *Progetto definitivo*, considerato l'aumento rilevantissimo dell'onere per i lavori e per la manutenzione, suscita perplessità. Peraltro, già i valori del *Progetto di massima* furono contestati nel voto n. 48 del 18/10/1994 dal Consiglio superiore dei lavori pubblici: *"Si ritiene che i costi di manutenzione siano sottostimati. Analoga osservazione vale, più in generale, per i costi di gestione.(…) L'onere annuo di manutenzione è stimato in 12,8 miliardi di lire, cioè dello 0,4% del valore delle opere; quello di gestione in 5,4 miliardi; importi, entrambi, assolutamente sottostimati."*

[230] Nel *Progetto di massima* furono stimati 6,6 milioni di euro.

[231] *"I costi della manutenzione che normalmente si calcolano per le opere civili ammontano a circa l'1% del valore dell' opera; percentuale destinata a salire almeno del 50% per le opere subacquee. Ai costi di manutenzione vanno aggiunti quelli di gestione che appaiono anch'essi sottostimati dal progettista. Se ci si rapporta al costo totale dell'opera, pari a 4,271 milioni di euro, i costi annui di manutenzione andrebbero calcolati in almeno 43 milioni di euro circa. Si ricorda che più volte il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha raccomandato una maggiore attenzione verso i costi di manutenzione e gestione, sempre considerati, da tale organo, sottostimati. Nella valutazione da parte degli esperti del Comune di Venezia degli interventi alternativi figura anche l'elemento relativo agli alti costi di manutenzione e gestione; costi che lo Stato sarà costretto a sborsare ogni anno (ricordiamo che la vita utile dell'opera è calcolata in 100 anni) e che non figurano in nessuna previsione di bilancio. L'Amministrazione comunale è, inoltre, fortemente preoccupata per il fatto che gli alti costi necessari alla manutenzione e alla gestione di questa grande opera sono destinati ad incidere significativamente sul flusso di risorse, già molto ridotto, che lo Stato è in grado di destinare per gli interventi di manutenzione straordinaria e di rilancio economico dei centri lagunari (nel 2007, sono meno di 30 milioni di euro*)." (nota n. 348253 del 21/8/2007).

[232] voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 540/1989-626/1989 del 15/3/1990.

[233] L'istruttoria ha intercettato l'affidamento al concessionario dell'opera di recupero di un relitto rinvenuto al Molo sud. All'obiezione per cui tale attività avrebbe potuto essere svolta direttamente dal concedente, in quanto estranea alla convenzione con il consorzio, senza gli aggravi dell'onere concessorio, il Magistrato alle acque replica che le attività furono affidate al concessionario perché *"direttamente connesse e correlate agli interventi in corso di esecuzione. Peraltro, non sarebbe stato possibile, da un punto di vista tecnico, procedere autonomamente. Infatti, le attività di recupero del relitto si sarebbero sovrapposte a quelle di cantiere. Inoltre, è di tutta evidenza che quando nel corso di un intervento viene effettuato un rinvenimento archeologico, le relative e conseguenti attività ineriscono all'appalto, non potendo certo ipotizzarsi l'abbandono del cantiere da parte dell'esecutore a favore di un soggetto terzo incaricato del recupero del bene rinvenuto con appalto separato da quelle principale."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[234] Del resto, significativamente, una clausola dell'atto aggiuntivo n. 7288 del 1992, recita: *"Qualora, nel corso del rapporto concessorio e nell'ambito delle attività volte alla salvaguardia di Venezia, dovessero essere introdotte specifiche norme di legge in grado di incidere sul corrispettivo (…)* (della concessione)*, le parti procederanno ad adeguare l'aliquota percentuale da riconoscere al compenso degli oneri propri della funzione di concessionario."*

[235] art. 23 l. n. 183/1989 sulle concessioni.

[236] In termini di stretta legittimità, le valutazioni della Corte sul punto sono state, nel corso degli anni, oscillanti:*"La prima di tali disposizioni, espressamente richiamata dall'art. 1 della convenzione, prevede, all'art. 2, la possibilità di corrispondere ai concessionari un compenso per spese di amministrazione, in misura percentuale da calcolare sulla spesa effettiva incontrata per i lavori. La disposizione del t.u. sulle opere idrauliche, che l'Amministrazione ha indicato quale riferimento normativo per la quantificazione del compenso suddetto, prevede in favore del concessionario una maggiorazione del 12% sul costo effettivo delle opere. In applicazione della normativa ora richiamata, l'art. 11 della convenzione in esame stabilisce che, mentre le progettazioni di massima ed esecutive nonché la contabilizzazione, assistenza e direzione*

lavori sono compensate da parte del concedente sulla base delle tariffe professionali vigenti (lett. c), gli oneri ulteriori propri della funzione del concessionario, ivi incluse le spese di assistenza legale ed amministrativa, collaudi, spese generali, ecc., sono compensati con quota percentuale pari al 12%, da calcolarsi sui corrispettivi delle prestazioni fornite (lett. e). In ordine alle menzionate clausole convenzionali, l'Ufficio di controllo ha peraltro rilevato che i criteri di remunerazione ivi stabiliti appaiono in contrasto con la disposizione introdotta dall'art. 23, c. II, della legge 18 maggio 1989, n. 183, a termini della quale "l'aliquota per spese generali di cui all'art. 2 della legge 24 giugno 1929, n. 1137, e successive modificazioni e integrazioni, è stabilita nella misura massima del 10% dell'importo dei lavori e delle espropriazioni e compensa ogni altro onere affrontato per la realizzazione delle opere dalla fase progettuale al collaudo". *Ha ritenuto in proposito l'Ufficio di controllo che, per effetto della nuova normativa, debba intendersi abrogato l'art. 53 del citato t.u. sulla determinazioni della misura percentuale del compenso, e che, inoltre, debbano intendersi remunerate con tale compenso, pari al 10% del costo dei lavori, non soltanto gli oneri di amministrazione ma anche le attività di progettazione (esclusa la progettazione di massima), di contabilizzazione, di assistenza e di direzione lavori, non più suscettibili, quindi, di autonoma retribuzione. (…) Discende da ciò che il regime finanziario delle concessioni deve oggi ritenersi definito in via generale dall'art. 23, c. II, della richiamata legge n. 183 del 1989, nel senso che la remunerazione del concessionario non può superare la misura del 10% globalmente considerata, comprendendo cioè, in tale misura, anche il compenso delle prestazioni professionali."* Tuttavia, la Sezione conclude per la legittimità della percentuale di remunerazione superiore al 10% per la natura particolare della concessione. (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 16/1991).*"Orbene il Collegio, non disconoscendo la portata della citata deliberazione, ritiene necessaria una attenta riconsiderazione esegetica della stessa. Ed invero già allora si era posto il problema della compatibilità dell'art. 23 della legge n. 183 del 1989 –che fissa al 10% gli oneri comprensivamente intesi, da assentire al concessionario di cui all'art. 2 della legge n. 1137 del 1929– con la attribuzione dell'onere, nella misura del 12% per spese di concessione, corrisposto al concessionario unico per i lavori in laguna. In quella deliberazione, si riaffermò un principio generale, secondo cui sono da considerarsi irrilevanti altre figure concessorie rispetto a quelle tipizzate della concessione di sola costruzione e di costruzione di esercizio; peraltro, si riconobbe pure il carattere particolarissimo della concessione assentita con la legge speciale n. 798 del 1984. Si affermò, in particolare, che tale concessione, caratterizzandosi per le attività di studio, sperimentazione e progettazione, nonché per la realizzazione di interventi graduali e reversibili, si poneva come estranea alla fattispecie più tipica della concessione di costruzione cui si riferisce l'art. 23 della legge n. 183 del 1989. In buona sostanza, si chiarì come possano assumere una loro autonoma rilevanza delle fattispecie concessorie plurime –come quella disegnata dalla legge speciale del 1984– che riverberano la loro particolarità su aspetti specifici del rapporto concessorio. E proprio la caratterizzazione dell'attività del Consorzio Venezia Nuova nel propedeutico studio, rispetto alla realizzazione dell'opera, fece ritenere alla Sezione la non applicabilità della normativa nel 1989 (art. 23 legge n. 183). Attualizzando la situazione allora decisa alla fattispecie in esame, non rinviene il Collegio alcuna discrasia e contraddizione in una difforme decisione che consideri, perciò, applicabile al caso di specie l'art. 23 della legge 18 maggio 1989 n. 183. Infatti, i lavori, approvati con il decreto in esame, non risultano descritti in atti come necessitanti di particolari attività di studio e sperimentazione propedeutiche alla loro realizzazione, sembrando bastevole una normale progettazione esecutiva. Se così è, si deve trarne la conseguenza che, nel caso di specie, vengono meno proprio quegli elementi (studio e sperimentazione) particolari tipici che caratterizzavano il rapporto concessorio nel momento (e cioè negli anni 1990 e 1991) in cui si andava disegnando il* Piano generale degli interventi. *La fattispecie all'esame, invece, si caratterizza per una attività esecutiva e di mera realizzazione degli interventi enucleati nell'atto aggiuntivo n. 7578/1995 e, quindi, in assenza di quegli ulteriori elementi, già descritti, che possano giustificare la corresponsione di un onere al concessionario superiore alla misura del 10% previsto dall'art. 23 della legge 18 maggio 1989 n. 183."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 120/1996). Del tutto infondate, pertanto, risultano le affermazioni sulla delibera suddetta del Magistrato alle acque: *"Con deliberazione n. 120/1996 è stata ulteriormente ribadita l'inapplicabilità alla fattispecie che interessa della norma dell'art. 23 della l. n. 183/1989 e la piena legittimità della previsione contenuta negli accordi convenzionali, per cui le attività proprie del concessionario sono oggetto di remunerazione mediante il riconoscimento della aliquota del 12%."*(nota n. 563/Gab del 13/9/2007). *"Sul punto, la Sezione ritiene di dover confermare le valutazioni già espresse nella deliberazione del 1991, non considerando mutate le condizioni di fatto e di diritto che a quella decisione sottostanno. Ed invero, il rapporto di concessione con il Consorzio Venezia Nuova non può essere misurato con il tradizionale metro di valutazione di altri rapporti di concessione. La specialità e la complessità degli interventi da realizzarsi nella laguna veneta, caratterizzati da fasi prodromiche di studio e sperimentazione, non connotano una tipica concessione di sola costruzione, ovvero di costruzione ed esercizio; si è quindi in presenza, come già chiaramente indicato nella deliberazione n. 16/1991, di una fattispecie particolare che, pur non integrando un* tertium genus *concessorio, non può essere ricondotta* sic et simpliciter *agli schemi usuali della concessione, soprattutto quando si tratta di applicare una norma a valenza generale quale quella dell'art. 23 della ripetuta legge n. 183/1989. Tale norma incontra, quindi, una limitazione in quelle fattispecie le cui caratteristiche specifiche, quali sono ad avviso della Sezione quelle determinate già nella legge n. 798 del 1984, sono oggettivamente incompatibili con la sua applicazione generalizzata. La concessione disegnata dalla legge del 1984 integra, infatti, una fattispecie plurima caratterizzata dallo studio e dalla sperimentazione propedeutiche rispetto alla realizzazione delle opere, alcune delle quali devono anche avere un carattere di reversibilità, connotati tutti che evidenziano una autonoma rilevanza giuridica, tale da rendere inapplicabile l'art. 23 anche in un momento storico, come quello attuale, in cui il livello di acquisizione conoscitiva e sperimentale del consorzio concessionario ha raggiunto livelli di specialità ovviamente non riscontrabili all'atto della precedente deliberazione. La Sezione ritiene, quindi, che la connotazione speciale del rapporto concessorio instaurato con la legge-provvedimento del 1984 per far fronte alle caratteristiche particolari degli interventi di salvaguardia da realizzare non è certamente venuta meno con il trascorrere del tempo, per cui la precitata deliberazione del 1991 va confermata nelle sue*

indicazioni di principio. Il Collegio ritiene, altresì, che l'intervenuta regolamentazione pattizia dei rapporti tra concedente e concessionario, integralmente recepita nella convenzione quadro del 1991, non può essere riconsiderata, stante la particolare e limitata portata che, nel caso di specie, riveste l'art. 23 della legge n. 183 e visto che nessuna altra norma speciale va ad incidere sul rapporto concessorio, così come disciplinato nella succitata convenzione quadro. Le peculiarità degli interventi da realizzarsi, che sottendono lo speciale regime concessorio, suffragano l'orientamento secondo cui le clausole e la disciplina convenzionale possono, autonomamente e conformemente a legge, regolare la materia degli oneri di concessione senza riferimento alla norma di carattere generale propria di interventi e di rapporti comuni, quale è quella di cui all'art. 23 della legge 18 maggio 1989 n. 183." (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 23/1997). Ancora, ma sotto il profilo del buon andamento: "*In particolare sono stati riconosciuti, nel calcolo del compenso per la progettazione, direzione, assistenza e contabilità lavori, i valori massimi previsti dalla tariffa degli onorari degli ingegneri ed architetti (ad esempio, la maggiorazione per rimborso spese forfettario ex art. 13 della tariffa professionale, riconosciuto nella misura massima del 60% degli onorari), peraltro comprendendo anche il compenso per incarico parziale e per complessità delle opere. Poiché il concessionario ha seguito lo sviluppo complessivo dell'opera, non si riesce a comprendere quale sia il fondamento giustificativo di detto riconoscimento. (…) In ordine ai profili di economicità, si può conclusivamente aggiungere che anche nel caso di interventi "minori" il regime concessorio riscontra un meccanismo, che trova comunque fondamento nel particolare regime giuridico assentito per i lavori della salvaguardia, che grava l'erario di oneri aggiuntivi la cui entità è solo di recente in via di diminuzione."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 26/1998).

[237] "*Tale differenza, pur in un quadro complessivo di riconosciuta conformità a legge, diviene oggi di difficile giustificazione, considerato che, rispetto al* Piano generale degli interventi, *stanno progressivamente venendo meno quelle ragioni di specificità tecnica e di complessità progettuale e realizzativa che* ab initio *avevano giustificato un onere per spese generali superiore a quello previsto per altre concessioni. E, d'altro canto, il dato percentuale assume rilevanza ancora maggiore, ove si ponga mente agli importi effettivi delle convenzioni stipulate; difatti, (…) anche una percentuale minima di scostamento assume, finanziariamente parlando, un peso notevole."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*). E ancora: *"L'esame delle singole fattispecie mette di nuovo in luce ricorrenti e variegate disfunzioni sotto il profilo della trasparenza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, quasi tutte riconducibili alla funzione parassitaria dei concessionari, i quali ricaricano interamente sull'Erario le sopravvenienze passive, senza alcun rischio imprenditoriale. Occorre in proposito ricordare la prassi costante di imputare allo Stato qualsiasi spesa accessoria derivante dalla concessione stessa (espropriazioni, revisione prezzi, errori progettuali) oltre alle spese generali, di importo talvolta anche superiore ai limiti previsti dalla legge n. 183 del 1989."* (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 81/1998, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997*).

[238] nota n. 373/Gab del Magistrato alle acque del 12/6/2008.

[239] Con delibera n. 70/2007, il Cipe ha preso atto dell'aumento del volume di investimento di 50 milioni di euro rispetto al volume di investimento iniziale (da 638,1 a 688,1), a parità del contributo pluriennale concesso, reso possibile dalla diversa scansione delle erogazioni e dal difforme valore dei tassi di interesse rispetto alle assunzioni originarie del contratto-quadro di mutuo.

[240] Tale volume di investimento si è reso effettivamente disponibile solo nel mese di marzo 2008:"*La procedura per l'effettiva disponibilità del volume di investimento si è rivelata particolarmente complessa: tenuto conto delle specifiche disposizioni recate dall'art. 1, commi 511 e 512, della legge n. 296/2006, una volta ottenuti dal Ministero delle infrastrutture e dal Ministero dell'economia e delle finanze i chiarimenti circa l'operazione finanziaria da condurre, con specifico decreto dell'8/6/2007 e con nulla-osta sullo schema di contratto-quadro del 19/9/2007, il Consorzio Venezia Nuova ha potuto avviare la procedura per l'individuazione dell'Istituto finanziatore che si è conclusa con l'aggiudicazione del relativo servizio finanziario alla Cassa depositi e prestiti s.p.a., con la quale è stato stipulato il contratto-quadro di mutuo in data 7/12/2007. In data 28/12/2007 si è, quindi, potuto sottoscrivere il nuovo atto attuativo rep. n. 8249 alla convenzione generale tra Magistrato alle acque di Venezia e Consorzio Venezia Nuova."* (nota n. 373/Gab del Magistrato alle acque del 12/6/2008).

[241] convertito con la l. 29/11/2007, n. 222.

[242] Il Magistrato alle acque precisa il significato del termine impegno: *"Non si è (…) proceduto all'impegno giuridico e contabile di somme non ancora disponibili, possibilità evidentemente esclusa dall'ordinamento; piuttosto, si sono ricompresi nella medesima categoria importi relativi a lavori attualmente in un diverso stadio di sviluppo. (…) Vale, con riguardo ai 13 stralci (…), riferire che lo scrivente Istituto –sentito il superiore Ministero delle infrastrutture– ha sottoposto al Comitato tecnico di magistratura, al fine di acquisirne il parere dal punto di vista tecnico, il relativo progetto, allo scopo di ottimizzare la tempistica di sviluppo delle attività, al fine di rispettare, per quanto possibile, il cronoprogramma allegato all'atto aggiuntivo rep. n. 8067/2005, sebbene la disponibilità finanziaria non sia risultata in linea con quella prefigurata in sede di programmazione e di sottoscrizione dell'atto rep. n. 8067/2005 aggiuntivo alla convenzione rep. n. 7191/1991. Ad ogni buon fine, si conferma che l'impegno giuridico e contabile delle somme via via assegnate dal Cipe (ovvero del contributo pluriennale che consente l'attivazione dei corrispondenti volumi di investimento mediante la stipula di apposito contratto di mutuo) è disposto con specifico provvedimento."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[243] *"Nelle more della disponibilità del finanziamento, sono stati comunque spesi 108 milioni di euro da parte del concessionario, per garantire continuità ai lavori in corso alle bocche di porto lagunari, per la realizzazione del* Sistema mo.s.e*." (Atti parlamentari, XV legislatura, Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge recante interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna (al 31 dicembre 2006)).* Sul punto, il Magistrato precisa che *"il concessionario non ha provveduto ad una "anticipazione di fondi" allo scopo di realizzare opere non oggetto di specifico progetto approvato e finanziato e di corrispondente consegna lavori; piuttosto, il concessionario si è fatto carico di procedere all'organizzazione*

complessiva dei cantieri ed agli approvvigionamenti (materiali semilavorati, prefabbricati, ecc.), attuando un'organizzazione unitaria. E' di palmare evidenza (…) che le somme afferenti alle suddette attività potranno essere contabilizzate solo al momento della liquidazione dei lavori cui accedono e, dunque, allorquando saranno intraprese le opere cui tali attività propedeutiche sono correlate. In altri termini, il concessionario ha assunto il rischio di procedere all'organizzazione ottimale dell'attività. D'altra parte, tale modalità operativa – che, peraltro, attiene alla sfera del Consorzio Venezia Nuova– ha consentito l'ottimizzazione dei tempi esecutivi ed è risultata pienamente coerente con il Piano di esecuzione delle opere *allegato all'atto rep. n. 8067/2005."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[244] l. n. 139/1992, art. 1, c. II: "*Per consentire l'attivazione delle opere più significative, la Regione Veneto, la Provincia di Venezia, i Comuni di Venezia e di Chioggia, il concessionario del Ministero dei lavori pubblici per gli interventi di cui all'articolo 3, primo comma, lettere a, c, d e l, della legge 29 novembre 1984, n. 798, il concessionario del Ministero dei trasporti che ha in corso l'ultimazione dei lavori dell'aeroporto* Marco Polo *di Venezia e la gestione del medesimo, nonché l'Università* Ca' Foscari *e l'Istituto universitario di architettura di Venezia, sono autorizzati a contrarre, nel secondo semestre dell'anno 1992 e dell'anno 1993, mutui con ammortamento sino a quindici anni con istituti di credito speciale, o sezioni autonome specializzate, con oneri di ammortamento per capitali ed interessi a carico dello Stato. Anche in deroga a quanto previsto dai rispettivi statuti, i predetti istituti di credito o sezioni autonome sono tenuti a far decorrere l'ammortamento dall'anno successivo a quello in cui è stato perfezionato il contratto di mutuo. L'importo eventualmente dovuto a titolo di interessi di preammortamento, maggiorato degli ulteriori interessi maturati dalla data di inizio dell'ammortamento a quella di scadenza della prima rata dello stesso, calcolati al medesimo tasso applicabile, ai sensi di quanto previsto per le operazioni di mutuo, nel primo semestre dell'ammortamento, sarà corrisposto con la prima rata di ammortamento."*

[245] di recepimento della direttiva europea 92/50/Cee in materia di appalti pubblici di servizi. I primi contratti di mutuo furono esaminati criticamente dalla Corte dei conti: "*La considerazione generale che deve, però, essere fatta sul ricorso ai mutui quale mezzo di finanziamento degli interventi è che lo stesso risulta consentito direttamente al concessionario, il quale solo per il terzo mutuo ha proceduto tramite gara, essendo addivenuto alla stipula dei primi due a trattativa privata, con il che si è venuta a creare una situazione per cui l'amministrazione si è trovata obbligata a restituire delle somme a seguito di un'obbligazione contratta in proprio da un privato e sul cui concretarsi non ha avuto la benché minima influenza, se non quella, comunque importante, di controllo in sede di approvazione degli atti."* (Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova)*.

[246] Peraltro, taluni limiti di impegno estranei alle attività del concessionario sono stati concessi attraverso quest'ultimo:"*il Concessionario ha provveduto all'espletamento della procedura concorsuale per l'individuazione dell'istituto finanziatore e, quindi, alla stipula del relativo contratto di mutuo. Successivamente, anche in considerazione della circostanza che erano insorti dubbi in ordine alla legittimazione del Consorzio Venezia Nuova a realizzare le opere la cui tipologia era stata nel frattempo individuata dalla stessa* Fondazione Cini *(opere di restauro del compendio immobiliare), la questione relativa al finanziamento concesso è stata riportata all'attenzione del Comitato misto per Venezia che in data 6/12/2001 ha deliberato* "di prendere atto che dai fondi attivati dal concessionario dello Stato -Consorzio Venezia Nuova– sulla base del (…) contratto di finanziamento in data 17/1/2001 rep. n. 13750 e dell'atto aggiuntivo del 22/5/2001 rep. n. 14144 un finanziamento, pari a 15 miliardi di lire, con decorrenza dal 2001, viene erogato alla *Fondazione Giorgio Cini*"". (nota n. 81/Gab del 20/3/2008 del Magistrato alle acque).

[247] L'art. 5 stabilisce: "*Ai fini dell'ottimizzazione dei limiti di impegno, nel corso del periodo di utilizzo del finanziamento, le erogazioni saranno regolate a tasso variabile e il limite di impegno annuo disponibile sarà destinato prioritariamente al pagamento degli interessi maturati, e, per il restante, al rimborso del capitale. L'eventuale eccedenza di un limite di impegno, rispetto a quanto dovuto a titolo di rata per capitale ed interesse, andrà ad incrementare il limite di impegno per l'anno successivo. Alla fine del periodo di utilizzo, il debito residuo risultante dalle predette operazioni sarà rimborsato secondo un piano di ammortamento a rate costanti, a tasso fisso, nei limiti delle disponibilità previste. Gli interessi che matureranno nel corso del periodo di utilizzo del finanziamento, calcolati sugli importi erogati e con decorrenza dal giorno successivo alla data di erogazione, saranno determinati al tasso* euribor 6 mesi*, riportato alla pagina* euribor 01 *del circuito* Reuters*, maggiorato di uno* spread *massimo di 0,20 punti percentuali annui. Il tasso fisso che dovrà regolare il debito residuo alla data dell'ultima erogazione sarà pari al tasso* interest rate swap *(*euribor 6 mesi versus tasso fisso*) in euro a 10 anni, rilevato alle ore 12 del decimo giorno lavorativo bancario antecedente la data dell'ultima erogazione sulla pagina* isdafix 2 *del circuito* Reuters*, maggiorato di uno* spread *massimo di 0,15 punti percentuali annui."*

[248] n. 17115, del 24/11/2003, relativo al finanziamento dell'importo fino a 136 milioni di euro e n. 17215, del 16/12/2003, relativo al finanziamento dell'importo fino a 314 milioni di euro.

[249] per il primo contratto di finanziamento: Dexia Crediop con partecipazione al 28%, Banca Opi con partecipazione al 28%, Banca Monte dei Paschi di Siena con partecipazione al 22% e Depfa Bank con partecipazione al 22%. Per il secondo contratto, il raggruppamento finanziatore risulta così composto: Banca Opi al 50%, Dexia Crediop al 30% e Depfa Bank al 20%.

[250] "*(…) la commissione giudicatrice nominata dal Consiglio direttivo del Consorzio Venezia Nuova risulta composta prevalentemente, ovvero esclusivamente, da membri esterni al concessionario e appartenenti alla Pubblica amministrazione (compresa quella delle infrastrutture), con appropriato livello di conoscenza delle procedure in argomento e di funzione apicale."* (nota n. 563/Gab del Magistrato alle acque del 13/9/2007).

[251] "*(…) risulta che, entro il termine fissato dal bando, avevano presentato domanda di partecipazione n. 5 istituti (…) Entro il termine previsto è pervenuta al Consorzio Venezia Nuova una sola offerta da parte del costituendo raggruppamento di imprese (…). La Commissione aggiudicatrice, preso atto della regolarità formale dei documenti presentati dagli istituti ed esaminata l'offerta economica, nonché la sua rispondenza ai requisiti previsti dalla lettera di invito, conformemente alle prescrizioni del decreto in data 20/3/2003 del*

Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha provveduto ad aggiudicare provvisoriamente la gara al costituendo raggruppamento, rinviando al Consiglio direttivo del Consorzio Venezia Nuova l'aggiudicazione definitiva, che è stata effettivamente deliberata nella seduta del 23/10/2003." (nota n. 373/Gab del Magistrato alle acque del 12/6/2008). Da segnalarsi il fatto che 3 degli istituti che avevano fatto domanda di partecipazione hanno costituito il raggruppamento di impresa aggiudicatario.

[252] *"Lo schema contrattuale relativo ai contratti di rep. n. 17115 e rep. n. 17215, debitamente oggetto di nulla-osta da parte dei competenti uffici ministeriali, non prevedeva che venisse allegato un piano di ammortamento per capitale e interessi in ordine all'importo mutuato. La verifica della compatibilità delle erogazioni del mutuo rispetto al piano di rimborso delle somme erogate, tenuto conto degli interessi maturati, veniva, pertanto, devoluto al concessionario e alle banche mutuanti. Per quanto riguarda il contratto di mutuo rep. n. 19942, come stabilito negli articoli 2 e 4 del contratto stesso, è statuito che per ogni erogazione vengano stipulati atti pubblici di erogazione e quietanza. In ciascun atto di erogazione e quietanza vengono definiti il tasso nominale annuo da applicare alla relativa erogazione, il piano di rimborso dell'importo erogato e l'ammontare del contributo pluriennale necessario a rimborsare la somma erogata e gli oneri finanziari maturati sulla stessa."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[253] artt. 2 e 5 del contratto di finanziamento n. 17215 del 16/12/2003.

[254] n. 19942. Il contratto produce interessi, secondo quanto riferito dal Magistrato alle acque: *"Alla data del 31/12/2007 sono maturati, con riferimento al contratto quadro di mutuo stipulato il 14/12/2005, interessi compensativi per 653.000 euro. Gli importi non sono stati erogati al concessionario. Peraltro, vale sottolineare che, rinvenendo da "mutui di scopo", cioè direttamente finalizzati alla realizzazione degli interventi volti alla salvaguardia di Venezia, gli interessi compensativi saranno impegnati per l'esecuzione di ulteriori lavori da realizzare in concessione. Allo stato, si valuta che nel corso del 2008, allorquando dovrebbero maturare ulteriori interessi, potrà essere reperita una disponibilità complessiva idonea a consentire l'avvio di ulteriori prestazioni. Ovviamente, l'impegno dei riferiti fondi sarà conseguente al perfezionamento di uno specifico atto con il concessionario ed alla adozione del relativo decreto approvativo."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[255] composto da Dexia Crediop per il 47%, Depfa Bank per il 46% e Banca Popolare di Verona e Novara per il 7%.

[256] verbale del Consiglio direttivo del Consorzio Venezia Nuova del 29/11/2005.

[257] *"Per quanto concerne il ricorso alla trattativa privata relativamente alla fase di aggiudicazione del servizio finanziario afferente il contratto rep. n. 19942, tenuto conto della circostanza che tale trattativa è stata avviata solo dopo la diserzione della procedura concorsuale effettuata a norma di legge e con le forme di pubblicità ivi previste (pubblicazione del bando sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee; pubblicazione del bando sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana; pubblicazione per estratto sulle principali testate locali e nazionali, in base a quanto previsto dalla normativa), è stato ritenuto che gli unici istituti finanziari interessati a tale procedura fossero quelli che avevano manifestato interesse a prendervi parte, dopo l'ampia fase di informativa pubblica suindicata. Tale scelta, quindi, risponde a una logica di razionalità che, peraltro, è stata integrata con l'invio dell'invito a prendere parte alla trattativa privata indirizzato alla Cassa depositi e prestiti, la quale, dopo avere richiesto l'invito, non ha ritenuto di inviare alcuna offerta. Si fa, peraltro, notare che la commissione giudicatrice della trattativa privata è stata la stessa che aveva operato già nella precedente fase della procedura ad evidenza pubblica (…) e che dei lavori della commissione si è dato atto mediante rogito notarile."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[258] *"Certamente esso non può essere ascritto alla categoria codicistica del mutuo, non sussistendo il carattere della realità (consegna della somma erogata, che avverrà solamente previo ottenimento, da parte dell'istituto finanziatore, "di documenti giustificativi, ovvero sulla base di stati di avanzamento lavori"). L'Amministrazione definisce il prestito quale "mutuo a provvista dilazionata", caratterizzato da una individuazione definitiva del capitale e delle modalità di determinazione degli interessi, dopo cinque anni dalla data di stipula del contratto. In tal modo lo Stato rimborserebbe per i primi cinque anni una rata provvisoria sulla base delle somme erogate e, allo scadere del quinto anno, si avrebbe la determinazione ed il consolidamento del prestito (…) sulla base dei "riconoscimenti di debito" di opere già effettuate o di contributi già erogati. Proprio la previsione esplicita di riconoscimenti di debito, ancorché finalizzata a sfruttare al massimo la contribuzione statale, sembra in scarsa consonanza con i principi di funzionalità delle opere da realizzare e di previa determinazione della pertinente spesa. Quest'ultima è, in sostanza, condizionata a comportamenti fattuali della amministrazione beneficiaria e a una serie di clausole finanziarie, anche onerose, rispetto alle quali il Ministero debitore sembra restare estraneo, salvo che per il rispetto dei limiti di impegno complessivo. Dalla esposta vicenda (…) emergono diversi profili di criticità gestionale, tra i quali alcuni di particolare importanza, che si riportano di seguito: i contratti, contrassegnati da un certo carattere di aleatorietà e dalla complessità tecnico finanziaria, presentano la naturale esigenza di equilibrio tra le parti che li stipulano. (…) emerge la evidente sproporzione tra la posizione dell'istituto mutuante, che è pienamente coperto nel perseguire il proprio obiettivo economico (massimizzazione del profitto, massimo contenimento dei rischi) da qualsiasi* alea*, attraverso un sistema molto dettagliato di clausole legate all'andamento del mercato finanziario, e quella della parte pubblica, intesa come complesso Ministero-Amministrazioni beneficiarie. Quest'ultimo non presenta esatta coincidenza dei fini (anche se in linea astratta il fine ultimo è la costruzione della infrastruttura): gli enti beneficiari perseguono, comunque, la immediata disponibilità dei fondi e lo Stato il minor esborso, a parità di condizioni qualitative (in questo contesto, la qualità è fortemente connotata da complessi parametri tecnico-finanziari). Rimanendo lo Stato praticamente al di fuori di questa negoziazione, l'interesse di cui è portatore si affievolisce sotto la pressante esigenza di realizzare comunque la provvista finanziaria (…) Nella buona sostanza, il complesso degli investimenti si avvia senza che si conosca l'ammontare del prestito, condizionato dal limite esterno della disponibilità complessiva del bilancio pubblico e dai meccanismi tecnici e di mercato, regolanti i tassi di rendimento della operazione (di qui la necessità del riconoscimento di un debito già contratto dalla amministrazione). Il limite*

stesso -a sua volta- incide pesantemente sulle vicende dell'opera, dimensionandone, in modo imprescindibile, le risorse per la sua realizzazione. Viene così aggirato, in definitiva, il principio della previa ed esatta copertura finanziaria dell'investimento; in questa tipologia di prestiti innovativi accade che i rischi e le sopravvenienze derivanti dall'andamento dei mercati finanziari incidono, in riduzione, sul capitale potenzialmente destinato all'investimento: essendo fissa la quota pubblica destinata al rimborso, la maggiore incidenza degli interessi, legata all'andamento del mercato finanziario, riduce la somma direttamente impiegabile per l'opera pubblica." (Corte dei conti, Sez. centr. contr., delib. n. 8/2005, *Indagine sullo stato di attuazione della legge-obiettivo (l. 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici*).

[259] Corte dei conti, Sez. centr. contr., delib. n. 8/2005, *Indagine sullo stato di attuazione della legge-obiettivo (l. 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici.*

[260] n. 8014 (XXI atto attuativo alla convenzione n. 7191). Il rimborso delle rate di ammortamento dei prestiti contratti dai soggetti attuatori titolari delle opere strategiche a valere sui fondi recati dalla legge obiettivo trova allocazione nel capitolo 7060, appositamente istituito. La Corte dei conti (Sez. centr. contr., delib. n. 12/2007, *Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture avente ad oggetto:* Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche) ha esaminato nel merito l'andamento della gestione contabile di tale capitolo, rilevando vari elementi di criticità. *"Essendo interamente composto da rate di rimborso dei prestiti e di pagamento dei pertinenti interessi, dette componenti dovrebbero essere più correttamente allocate, rispettivamente al titolo III della spesa (quote rimborso capitale) e al titolo I (rimborso interessi), e non già cumulativamente, al titolo II (trasferimenti in conto capitale). (…) appare impropria la allocazione contabile delle rate di rimborso dei mutui, indifferenziate per capitale ed interessi, nel capitolo 7060 del titolo II della spesa del bilancio dello Stato. Ciò, anche in considerazione dei riflessi sul calcolo dell'indebitamento e sulle risultanze della contabilità nazionale (…) non appare congruente con i principi della sana amministrazione il finanziamento delle progettazioni di grandi infrastrutture dopo l'avvenuta consegna dei lavori; esso può sfociare in una forma impropria di finanziamento delle spese correnti degli enti attuatori, soprattutto se questi sono strutturati in società, la cui contabilità economica non prevede vincoli di stretta correlazione tra risorse finalizzate e loro utilizzazione."* Con riferimento alla massa delle risorse rese disponibili sul capitolo quale finanziamento dell'intero programma di opere strategiche, la Corte sottolinea come il *Progetto mo.s.e.* abbia assorbito, da solo, oltre un terzo degli stanziamenti disposti a tutto il 2006.

[261] *"A seguito della delibera del Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 del 6/12/2001, il concessionario ha presentato al Comitato tecnico del Magistrato alle acque, nell'adunanza del 22 febbraio 2002, il* Piano programma *delle attività richieste, il* Piano di sviluppo della progettazione esecutiva e della fase realizzativa dell'opera*. Questo* Piano*, che è stato approvato, presentava una suddivisione in stralci, sia del* Progetto esecutivo *che della fase di costruzione. In sede di esame del progetto definitivo (novembre 2002) il Magistrato alle acque ha riconfermato lo sviluppo per stralci del completamento della progettazione e della relativa fase di costruzione, come indicato nel voto di approvazione. Il piano di realizzazione delle opere è stato, quindi, aggiornato alla luce della delibera del 3 aprile 2003 del Comitato ex art. 4 legge n. 798/84; questo* Piano*, favorevolmente esaminato dal Comitato tecnico del Magistrato alle acque nell'adunanza del 6 giugno 2003, prevede la immediata attuazione delle singole fasi esecutive dei lavori non appena conseguita l'approvazione della corrispondente fase di progettazione esecutiva. Si rileva, infine, che la procedura di sviluppo della progettazione esecutiva e di realizzazione delle opere per fasi è stata illustrata dal Magistrato alle acque già nell'adunanza del Comitato ex art. 4 legge n. 798/1984 del 3/4/2003 e successivamente aggiornata e puntualizzata nelle adunanze del 4/11/2004 e del 28/9/2005. Tale procedura è sempre stata condivisa senza che emergessero particolari osservazioni da parte dei presenti."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[262] tenuto conto anche di quanto affermato dal Gruppo di lavoro nominato dal Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sulla necessità di una "*progettazione esecutiva generale e unitaria del sistema (…) che consenta di programmare, in termini tecnico-economici compiutamente definiti l'esecuzione delle opere per stralci funzionali"*. Sul punto, il Magistrato risponde che il Ministro delle infrastrutture, nella relazione del 9/11/2006, rilevò che"*tale indicazione era già stata soddisfatta con la nuova forma contrattuale del prezzo chiuso. Infatti, anche se il* Progetto esecutivo *viene sviluppato per fasi, sulla base del* Progetto definitivo *approvato, la definizione tecnico-economica e programmatica è già stata determinata. Le fasi progettuali, via via predisposte, sono relative a parti di opere strettamente connesse che concorrono insieme alla funzionalità dell'opera, nell'ambito della complessità progettuale e dei finanziamenti disponibili."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007).

[263] La previa predisposizione di un progetto esecutivo unitario e generale permette, fra l'altro, ad opera terminata, una verifica approfondita della sua realizzazione e, cioè, un confronto tra progetto appaltato e opera effettivamente e conformemente realizzata. In mancanza di un previo progetto esecutivo complessivo, è possibile modificare parti del progetto definitivo con esecutivi parziali, in assenza di possibilità di confronto con un iniziale progetto esecutivo. Sul punto, il Magistrato riferisce che *"La circostanza che in sede di redazione di stralci esecutivi possono introdursi talune variazioni rispetto alle soluzioni adottate nel progetto definitivo non è conseguenza della mancanza di un progetto esecutivo generale. Le variazioni di un progetto definitivo, dunque, possono intervenire indipendentemente da uno sviluppo progettuale esecutivo unitario o per stralci. Posto quanto sopra, vale rappresentare che, sul piano tecnico, una variante delle soluzioni del progetto definitivo, introdotta in sede di redazione della progettazione esecutiva di un singolo stralcio, è immediatamente confrontabile con le originarie previsioni. Sulla base di tale confronto può effettivamente verificarsi se le soluzioni proposte risultino effettivamente preferibili a quelle iniziali. E tale verifica attiene alla fase istruttoria dei singoli progetti esecutivi approvati dallo scrivente Magistrato alle acque di Venezia, sulla base di specifico parere reso dal Comitato tecnico di magistratura."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008 del Magistrato alle acque).

[264] esemplificando, verifiche geotecniche del sottosuolo e delle caratteristiche e affidabilità delle fondazioni; verifica di caratteristiche, affidabilità e manutenzione dei connettori tra paratoie e cassoni di fondazione; verifica della possibilità che le paratoie entrino in risonanza, ecc. In particolare, sui connettori meccanici, A. Campanile, in *Nota sugli aspetti critici strutturali del* mo.s.e. *espressi dal Comune di Venezia*, 20 novembre 2006, afferma:"*Si segnala, in particolare, il problema dei connettori meccanici; essi sono certamente componenti critici del sistema e pertanto le perplessità (…) richiederebbero una risposta più puntuale ed esauriente. Preoccupante sarebbe poi la prospettata assenza nel* Progetto definitivo *delle specifiche di manutenzione e riparazione dei connettori e delle loro attrezzature di azionamento. Pure condivisibile appare l'esigenza di predisporre in dettaglio il quadro complessivo delle operazioni di manutenzione*." Afferma il Comune di Venezia: *"La non disponibilità di una certificazione di tali componenti innovativi comporta una reale incertezza sulla stessa fattibilità dell'opera nel suo complesso."* Il Magistrato replica che il "Progetto definitivo *delle opere mobili è stato approvato l'8/11/2002, mentre il* Progetto esecutivo *del sistema cerniera-connettore è stato esaminato dal Comitato tecnico dello scrivente Magistrato nell'adunanza del gennaio 2007, ed è oggi in fase di realizzazione un prototipo dello stesso, al fine di verificare compiutamente le metodologie e tecnologie costruttive"* e, pertanto*, "le deduzioni del docente interpellato dalla Amministrazione comunale di Venezia avrebbero potuto avere un qualche rilievo se fossero state espresse nel 1994, in sede di impostazione dell'attività. In quella fase avrebbero rappresentato elementi di riflessione tutt'al più idonei a confermare l'esigenza di procedere mediante le prove sperimentali che poi effettivamente sono state dunque eseguite. Viceversa, allo stato, data la lunga fase di indagine che si è sviluppata per 20 anni, le sue osservazioni risultano superate proprio dalle indagini espletate."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008). Tuttavia, nella memoria n. 575 dell'8/10/2008 si legge *che "(…) è oggi in fase di realizzazione un prototipo dello stesso, al fine di verificare compiutamente le metodologie e tecnologie costruttive."*

[265] Il Magistrato alle acque ritiene inessenziale il Progetto esecutivo generale: "il Progetto definitivo generale (…) costituisce il parametro di riferimento della progettazione esecutiva. E, in fase di redazione della progettazione esecutiva, il Consorzio Venezia Nuova è tenuto a recepire le prescrizioni rese in sede di approvazione del Progetto definitivo. Al contempo, gli uffici dello scrivente Istituto preposti all'azione di salvaguardia verificano che le riferite prescrizioni siano soddisfatte. Inoltre, il Comitato tecnico di magistratura, in sede di approvazione dei singoli stralci esecutivi, valuta il rispetto di quanto disposto all'atto della approvazione del Progetto definitivo." (nota n. 81/Gab del 20/3/2008). *"(…)la scelta di procedere per stralci esecutivi, sulla base di un progetto esecutivo, non è in alcun modo foriera di alcuna indeterminatezza"* (nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 0024550 del 10/12/2008).

[266] In tal senso, si esprime anche la *v.i.a.* del 1998: *"La Commissione, a distanza di quattro anni, condivide le osservazioni e le valutazioni espresse dal Consiglio superiore dei lavori pubblici circa l'indeterminatezza del quadro progettuale del sistema di chiusura mobile delle bocche della laguna di Venezia, che, nel frattempo, non si è arricchito di nuove risposte ai dubbi sollevati dal Consiglio. In tal senso, non è condivisibile il rinvio di queste risposte alla fase di progetto esecutivo, come ha ritenuto di fare il Consiglio, per i rilevanti, potenziali effetti di errate valutazioni. Emblematico il problema degli sfasamenti tra le oscillazioni delle singole ventole."*

[267] Nel corso dell'indagine, sono stati sottoposti a controllo più approfondito gli stralci op/294, *Lido-Campo prove per la realizzazione delle fondazioni* (termine lavori, agosto 2005) e op/269 e op/269 *bis, Malamocco-diga foranea di fronte alla bocca di porto* (termine lavori, ottobre 2006). A tal riguardo, si è riscontrato un caso di detrazione apportata successivamente all'emissione dello stato finale dei lavori. Il Magistrato alle acque riferisce sul punto:"*-Il lavoro è ultimato il 19/10/2006. Lo stato finale al 19/10/2006 è stato firmato il 9/5/2007. -Nel frattempo, con voto n. 148 del 24/11/2006, era stata esaminata dal Comitato tecnico di magistratura la terza perizia di variante che ha scorporato dal contratto alcune voci relative al restauro di relitti archeologici. In quell'occasione è stato, inoltre, prescritto di ridurre una parte delle quantità ex NP 01 per un importo pari a euro 17.349,17. Il decreto presidenziale che approva questa variante è stato emesso il 28/6/2007 e vistato dalla Ragioneria provinciale dello Stato il 27/7/2007, cioè dopo l'emissione dello stato finale. -Successivamente, con propria relazione del 4/10/2007, il direttore dei lavori ha trasmesso a questo Istituto la relazione che accompagna lo stato finale, evidenziando la detrazione da apportare in seguito al decreto presidenziale di cui sopra. -La Commissione di collaudo, ricevuta dall'Ispettorato di questo Istituto la suddetta relazione, ha provveduto ad apportare la più volte richiamata detrazione. In ordine alla contabilità, la Commissione ha concluso che*"dall'esame della documentazione contabile e dai riscontri eseguiti a campione sui documenti contabili e sullo stato finale non si sono riscontrati errori o imprecisioni di rilievo per cui la contabilità può considerarsi correttamente istituita e tenuta." *Il certificato di collaudo è stato trasmesso al Magistrato alle acque in data 20/2/2008."* (nota n. 373/Gab del 12/6/2008).

[268] La Commissione relatrice si è posta, talora, il dubbio sulla applicabilità delle norme abrogate*:"Nel capitolato speciale viene specificato all'art. 3 che il progetto è redatto in conformità alle previsioni del d.m. lavori pubblici 29 maggio 1895; fanno parte integrante dello stesso capitolato (art. 7) il capitolato generale d'appalto approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, e sono applicabili: le disposizioni concernenti le opere pubbliche dello Stato (art. 8) ed in particolare la legge sulle opere pubbliche n. 2248 all. F del 20 marzo 1865; il regolamento sulla direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato r.d. 25 maggio 1895, n. 350. Poiché sono attuali, invece, la normativa n. 109/1994 e il regolamento n. 554/1999 ed il capitolato generale d'appalto d.m. n. 145/2000 si chiede di verificare l'applicabilità in funzione delle caratteristiche dello specifico rapporto in essere con il concessionario."* Tuttavia, il Comitato tecnico di magistratura rimane di diverso avviso, seppur dubitativamente*:"Per quanto riguarda in particolare l'attuazione della normativa vigente (109/1994; 554/1999; 145/2000) permane valida quella di riferimento al momento della definizione delle reciproche obbligazioni tra Amministrazione e concessionario (convenzione 7191/1991). In ogni caso, si interesserà l'Avvocatura dello Stato per verificare per il futuro l'applicabilità della nuova disciplina normativa sopravvenuta in materia"*. (voto n. 127 del 28/11/2002).

[269] nota n. 563/Gab del 13/9/2007.

[270] la maggior parte dei quali nel 2006.

[271] L'applicazione della tariffa professionale è stata maggiorata del 60% per rimborso forfettario delle spese, applicandosi il limite massimo stabilito dalla legislazione vigente (art. 210, c. VI, del d.P.R. n. 554/1999). Sulla prassi in oggetto, si è espressa criticamente la Corte dei conti:"*E' in espansione la prassi di attribuire incarichi, con retribuzione collegata alle tariffe professionali, a funzionari, dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Tale soluzione, ovviamente non gradita ai competenti ordini professionali, non sembra neppure in linea con le regole della concorrenza, dal momento che pone in una situazione di evidente privilegio i dipendenti pubblici, i quali possono avvalersi di relazioni personali per ottenere gli incarichi; sfruttando, di fatto, le strutture e i mezzi della Amministrazione e non affrontando alcun rischio di impresa. (…) Tuttavia, l'attribuzione di remunerativi incarichi di verifica non appare neppure utile dal punto di vista della efficacia dei controlli svolti. Infatti, mentre un ufficio stabilmente deputato alle verifiche potrebbe far valere prestigio e indipendenza nell'espletamento del compito, il conferimento di estemporanei incarichi non agevola certo la rigorosità dei controlli (...)"* (Sez. contr., delib. n. 81/1998*, Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi 1995-1996-1997).*

[272] Si segnala quanto riferito dal Magistrato, circa la presenza, fra i collaudatori, di collaboratori "*attualmente in quiescenza, che offrono la loro prestazione come professionisti."*(nota n. 81/Gab del 20/3/2008). Le commissioni di collaudo finora nominate risultano così composte: per le opere alle bocche, da 3 membri, di cui, in tre casi su quattro, 2 liberi professionisti e 1 dirigente pubblico; per le opere complementari, da 2 membri, di cui, in un caso, entrambi liberi professionisti e, nell'altro, con presenza di un ingegnere della pubblica amministrazione. Risultano affidati incarichi a dipendenti dell'Anas e del Ministero delle infrastrutture.

[273] art. 188, c. III, del d.P.R. 21/12/1999, n. 554, *Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici*, da applicarsi nel caso di specie.

[274] Sorprende, in particolare, la designazione, per una pluralità di collaudi, di un soggetto non laureato, tanto più per opere così significative e complesse e in violazione dell'art. 188 del regolamento n. 544/1999, a nulla rilevando l'argomentazione del Magistrato, secondo cui *"vista la presenza degli altri due membri laureati, non si ha motivo di dubitare della qualificata preparazione della Commissione"* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008). Peraltro, per le prime 7 nomine (a partire dal novembre 2004), il predetto è stato designato con il titolo di dottore; solo a partire dal giugno del 2007, per gli ultimi 2 affidamenti, con il titolo di geometra.

[275] Sul punto, il Magistrato riferisce: "*Con riferimento alla attribuzione di ulteriori incarichi ai collaudatori già nominati, preme evidenziare che lo scrivente Istituto ha richiesto chiarimenti al superiore Ministero con nota del 13/12/2006, che è stata riscontrata in data 21/2/2007. Peraltro, nel caso di specie, non sembra possa affermarsi che si assiste ad incarichi reiterati, in considerazione dell'evidenza che, comunque, le opere, nel loro complesso, costituiscono un unico intervento che richiede unitarietà di supervisione e controllo. Ciò posto, questo Istituto sta valutando se nominare anche per gli stralci futuri le Commissioni già designate."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[276] Gli oneri per la liquidazione delle parcelle non sono indicati nel quadro economico degli interventi in dettaglio, come richiesto dall'art. 210, c. VII, del regolamento n. 554/1999. Secondo il Magistrato, gli oneri per la liquidazione delle parcelle non sono indicati nel quadro degli interventi, *"in quanto, ai sensi della convenzione n. 7191/1991, alla quale non possono sovrapporsi –anche per espresso disposto dell'art. 232 del d.P.R. n. 554/1999– le norme introdotte con il regolamento approvato ai sensi dell'art. 3 della l. n. 109/1994, i costi di collaudo restano integralmente a carico del concessionario, ancorché la loro quantificazione è effettuata direttamente dallo scrivente Magistrato alle acque nell'atto di designazione."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008).

[277] "*Una ulteriore prassi non conforme a legge (…) è quella di demandare il pagamento dei collaudatori alla impresa appaltatrice dei lavori. (…) Questa prassi deve essere considerata contraria alla legge ed in particolare agli artt. 91 e segg. del r.d. n. 350/1895. Tali articoli, in conformità a quelli che sono i principi civilistici in materia di appalti, connotano l'attività di collaudo come attività del committente, presupposto indefettibile per l'accertamento della conformità dell'opera eseguita alle pattuizioni contrattuali e alle regole dell'arte e per la conseguente presa in consegna dell'opera. Come emerge sia dalle disposizioni civilistiche che dal regolamento, il collaudatore opera per conto e nell'interesse della Amministrazione ai fini dell'accertamento della rispondenza dell'opera ai patti contrattuali e della quantificazione e liquidazione del corrispettivo spettante all'appaltatore. La naturale posizione del collaudatore quale contradditore della impresa privata non tollera alcun condizionamento esercitatile dalla stessa nei confronti di così delicata funzione. Sotto tale profilo, è inammissibile l'attribuzione all'appaltatore del pagamento degli onorari del verificatore. (…) il Collegio ritiene che, in ogni caso, le Amministrazioni interessate debbano, in via di autotutela, rideterminare le clausole contrattuali, adeguandole all'esposto principio normativo."*(Sez. contr., delib. n. 96/1997, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994*).

[278] art. 3, c. IV.

[279] nota del Magistrato alle acque n. 81/Gab del 20/3/2008.

[280] "*il Magistrato alle acque ha operato costantemente informando, attraverso apposite relazioni, il Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo. Le predette relazioni sono state recepite nella* Relazione *al Parlamento prevista dalla l. n. 798/1984*. "(nota del n. 81/Gab del 20/3/2008).

[281] "*Nessuna circolare o direttiva a contenuto generale è stata adottata dallo scrivente Istituto, in quanto gli atti perfezionati per dare attuazione alle pattuizioni della convenzione che regola il rapporto concessorio sono stati oggetto di continuo vaglio giurisprudenziale, oltreché del controllo preventivo di legittimità esercitato dalla competente Delegazione della Corte dei conti."* (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque). L'Ispettorato generale per la laguna di Venezia si avvale di una consistenza di organico di 40 unità, di cui 8 a contratto. In totale, la consistenza della sede centrale del Magistrato alle acque ammonta a 108 unità.

[282] "*Nella fase attuativa del rapporto concessorio, e dunque nel corso dello sviluppo dei lavori, si è proceduto a redigere con puntualità il giornale dei lavori, che ha rappresentato il riferimento delle attività formali di*

controllo in rapporto a quelle sostanziali espletate dall'Ufficio di Magistrato preposto all'attività di alta vigilanza. In sostanza, l'Amministrazione ha esercitato con continuità verifiche in cantiere con riscontri sulla documentazione contabile, tra cui il giornale dei lavori, che descrive le attività quotidianamente eseguite, con la conseguenza che le attività di verifica e controllo (prove di carico, materiali, ecc.) sono seguite puntualmente dall'Ispettorato della laguna. Nell'ultimo periodo, ed in particolare dal mese di gennaio 2007, il Magistrato alle acque di Venezia ha richiesto al concessionario rapporti più dettagliati, in quanto, in virtù della complessità delle attività in corso di esecuzione, si è ritenuto utile ottenere ulteriori relazioni di dettaglio rispetto a quelle rinvenibili nel giornale dei lavori." (nota n. 563/Gab del 13/9/2007 del Magistrato alle acque).

[283] nota n. 563/Gab del 13/9/2007. In generale, per quanto concerne lo sviluppo progettuale del singolo intervento ricompreso nel *Piano generale* e, quindi, nel corrispondente progetto generale di massima, una volta definiti congiuntamente dallo *staff* tecnico dell'Ispettorato e dal concessionario i criteri progettuali, il progetto preliminare viene verificato dall'amministrazione e, eventualmente, da altri soggetti con competenze inerenti l'opera o, comunque, interessati alla sua realizzazione, che esprimono le proprie valutazioni. Il Magistrato alle acque, sulla base delle risultanze delle attività sopra indicate, dispone che il concessionario proceda nell'ulteriore sviluppo progettuale con la redazione del progetto definitivo che, completato e sottoposto al controllo dell'Ispettorato, viene, quindi, trasmesso alla Soprintendenza ai beni ambientali ed architettonici e alla Commissione per la salvaguardia di Venezia ex art. art. 6 l. n. 171/1973 e art. 1 *bis* l. n. 206/1995 e, se necessario, anche agli enti che già si sono espressi sul progetto preliminare. Con la stessa procedura viene, altresì, redatto il progetto esecutivo che, esaminato preventivamente dal personale tecnico dell'Ispettorato, viene, quindi, sottoposto al Comitato tecnico di magistratura e, infine, approvato dal Presidente del Magistrato alle acque con apposito decreto.

[284] nota n. 563/Gab del 13/9/2007, che prosegue: *"La struttura del Consorzio Venezia Nuova è articolata, al riguardo, con propri Servizi tecnici dotati di personale qualificato. In queste fasi, il concessionario si avvale, altresì, di esperti per attività specialistiche geotecniche, geologiche, idrauliche, impiantistiche, ecc."*

[285] nota n. 563/Gab del 13/9/2007, che prosegue: *"In questa attività, in forza delle previsioni contrattuali in essere con il concessionario (ad esempio: art. 9 dell'atto attuativo rep. n. 7322/1992 e successivi atti attuativi della convenzione generale), il Magistrato alle acque si avvale anche della consulenza di un Collegio di esperti di elevato livello, sia accademico che professionale, nelle varie discipline. Tali esperti sono designati dal Presidente del Magistrato alle acque e svolgono attività di consulenza e di verifica generale e specifica nel corso dello sviluppo progettuale. Gli esperti si esprimono nell'ambito di molteplici incontri che si svolgono, sotto il coordinamento del concedente, nonché in incontri su argomenti specifici, anche alla presenza del progettista e del concessionario. In ogni caso, le varie revisioni progettuali recepiscono le osservazioni e le raccomandazioni emerse nel corso degli incontri. Due di tali esperti partecipano, inoltre, alle sedute del Comitato tecnico di magistratura, quali membri di diritto, gli altri vi partecipano come invitati, in relazione agli argomenti trattati, con possibilità di esprimere parere consultivo."*

[286] Per le problematiche inerenti all'utilizzo di istituti da tempo superati dall'attuale quadro normativo, si rinvia alla nota n. 268.

[287] *"Per quanto concerne l'esame della congruità dei prezzi da parte dell'Ingegnere Capo, si fa presente che lo stesso avviene durante la fase di istruttoria del progetto, fase che termina con la presentazione di una apposita relazione ai componenti della Commissione relatrice e al Comitato tecnico del Magistrato alle acque: le considerazioni finali vengono riportate, per ogni progetto, nel voto dello stesso Comitato; sulla base del parere del Comitato, i singoli progetti sono approvati dal Presidente del Magistrato alle acque. Per la fase istruttoria dei singoli progetti, l'Ingegnere Capo si avvale della collaborazione dei propri tecnici, oltre che dei consulenti esperti del Magistrato alle acque."* (nota n. 373/Gab del Magistrato alle acque del 12/6/2008).

[288] Il concessionario è tenuto a fornire, secondo quanto previsto dagli obblighi contrattuali, le prove di carico sulle fondazioni e sulle strutture, le prove sugli impianti ed i certificati delle prove eseguite presso i laboratori autorizzati e prescritte dalla legge sui principali manufatti e materiali.

[289] "*che negli ultimi anni, peraltro, sono stati drasticamente ridotti perché dirottati verso il* mo.s.e*."* (nota n. 141018 del Comune di Venezia del 31/3/2008).

[290] Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*.

[291] art. 17:"*l'Amministrazione ha la facoltà di risolvere la presente convenzione in qualunque momento. In tal caso, il concedente (…) dovrà versare al concessionario il corrispettivo dei lavori eseguiti e del valore dei materiali esistenti in cantiere, oltre al decimo dei lavori ancora da eseguire."*

[292] *ex multis*, Corte di giustizia delle Comunità europee, 14/9/2004, causa C-385/02, e, in dottrina, De Rose *La trattativa privata nei lavori pubblici: se e quando si può fare*, in *Il Consiglio di Stato*, 2004, II, 2049 e De Rose, *Ancora sui limiti comunitari alla trattativa privata: un dovuto riconoscimento alla Corte dei conti italiana e le ultime conferme in materia*, in *Il Consiglio di Stato*, 2005, II, 1609.

[293] *"Il Comitato prende atto della intenzione del Ministero dei lavori pubblici di procedere alla stipula di atto aggiuntivo alla convenzione di concessione in essere, volto ad assoggettarla alla normativa introdotta dalla legge n. 415/1998, per quanto attiene alle modalità di affidamento dei lavori."* (delibera del Comitato ex art. 4 l. n. 798/1984 dell'8/3/1999).

[294] *"Il Collegio di esperti internazionali, che nel 1998 si è espresso positivamente sia in ordine alla impostazione ed ai risultati degli studi e delle sperimentazioni espletate per individuare la soluzione tecnico-scientifica preordinata ad eliminare il fenomeno degli allagamenti della città di Venezia che in ordine al* Progetto di massima *del* Sistema mo.s.e. *e alle relative implicazione di carattere ambientale, ha espressamente affermato l'esigenza che la gestione delle opere fosse affidata allo stesso progettista-costruttore. Pertanto, nel rispetto delle suddette indicazioni, è stato convenuto con il concessionario –che si è assunto tale obbligo come da art. 1 degli atti attuativi repp. nn. 8014/2005 e 8015/2005– che lo stesso consorzio provvederà alla gestione ed alla manutenzione, ai fini della adeguata messa a punto del sistema e solo per il periodo necessario per tale incombente, prima della definitiva individuazione del soggetto gestore.*

Proprio per adempiere a ciò il concessionario ha ottenuto la porzione dell'Arsenale di cui in rubrica." (nota del Magistrato alle acque n. 81/Gab del 20/3/2008). In base a tali argomentazioni, il Magistrato ha provveduto ad affidare al concessionario una porzione dell'Arsenale di Venezia per realizzarvi le strutture finalizzate alla fase di manutenzione e di gestione del *mo.s.e.* in concessione per 19 anni. Si legge nell'art. 1 degli atti nn. 8014 e 8015 (attuativi della convenzione quadro) che *"Il concessionario provvederà, una volta ultimati i lavori, a garantirne la gestione e la relativa manutenzione, secondo quanto sarà indicato nel* Piano di manutenzione *dell'opera, anche in adesione a quanto indicato dagli esperti internazionali nel parere reso in data 8/7/1998, per il periodo necessario per mettere a punto il sistema prima del suo trasferimento all'autorità che sarà all'uopo designata per garantire la gestione a regime. Per dette attività il concedente procederà al rimborso dei soli costi che saranno analiticamente individuati nel* Piano di manutenzione*."* All'obiezione della estraneità di tale affidamento all'oggetto della convenzione generale n. 7191, il Magistrato alle acque replica:"*La ristrutturazione di parte del compendio immobiliare dell'Arsenale di Venezia è direttamente finalizzata a garantire l'adeguamento e la funzionalità delle strutture tecniche nelle quali saranno svolte le attività di manutenzione e gestione del* Sistema mo.s.e*., sia nel primo periodo in cui tale attività dovrà essere espletata, ai fini della corretta e puntuale messa a punto del sistema di regolazione delle maree da parte del Consorzio Venezia Nuova, sia nel periodo successivo, allorquando sarà individuato l'operatore economico, o comunque l'ente, che dovrà provvedere alle predette attività, una volta che le opere saranno a regime. Di fatto, le lavorazioni di che trattasi sono intimamente connesse con il* Sistema mo.s.e*., e non possono da queste essere separate. Ad avviso di questo Istituto, pertanto, non si tratta di interventi ricompresi nella lett. f) dell'art. 3 della l. n. 798/1984, ma di opere sussumibili nella categoria di cui alla lett. a) del medesimo art. 3. Vale precisare che la richiamata lett. f) del ridetto art. 3 fa espresso riferimento al* "complesso edilizio dell'Arsenale". *Nel caso di specie, le opere che il Consorzio Venezia Nuova dovrà realizzare riguardano le strutture operative di cantiere e quelle ad esso asservite presenti nel compendio immobiliare di che trattasi. Non sembra, dunque, potersi opinare che le attività che il concessionario dovrà espletare siano diverse da quelle a questo assentite* ex lege*, considerata l'intima connessione tra le opere da realizzare e quelle di che trattasi, attese le finalità cui queste ultime sono preordinate. Peraltro, e ad ogni buon conto, si sottolinea che l'attuale quadro normativo consentirebbe, comunque, l'affidamento di cui si discute (…) Ed infatti, l'attuale quadro normativo di recepimento della direttiva 2004/18/Ce, in particolare l'art. 147 del d.lgs. n. 163/2006 (con il quale è stato recepito l'art. 61 della menzionata direttiva 2004/18/Ce), espressamente ammette l'affidamento di lavori complementari che non figurano nel progetto inizialmente previsto della concessione, né nel contratto iniziale. (…) Per quanto sopra esposto, si ritiene che l'azione amministrativa dello scrivente Istituto è perfettamente compatibile ed in linea con gli accordi intervenuti in sede comunitaria e trasfusi nell'atto aggiuntivo rep. n. 7950/2002."* (nota n. 373/Gab del 12/6/2008).

[295] Nel *Rapporto sul Progetto di massima degli interventi alle bocche di porto della laguna di Venezia per la regolazione dei flussi di marea* del Collegio di esperti di livello internazionale del giugno 1998, si afferma significativamente:"*Oltre alle barriere mobili, si possono considerare altre misure per proteggere Venezia e gli altri centri urbani dall'acqua alta. Alcune di queste misure non sono propriamente delle alternative al progetto delle barriere mobili. Alcune misure diffuse, per esempio, sono incluse nelle leggi speciali per Venezia (…) e sono intese, in primo luogo, a ripristinare la morfologia della laguna e a impedirne un ulteriore degrado. Comunque, visto che queste misure possono servire a ridurre i picchi di marea in laguna, insieme alla protezione delle* insulae *esse possono essere considerate un pacchetto alternativo che può assicurare una protezione sufficiente dall'acqua alta."*

[296] Esemplare, in tal senso, appare la vicenda della strategica e fondamentale struttura del Servizio informativo sulla laguna: *"Il Servizio informativo è stato istituito ed organizzato dal Consorzio Venezia Nuova nell'ambito delle attività assentite in concessione e sarà trasferito al Magistrato alle acque, per essere accorpato nella struttura dell'Amministrazione, allo spirare della concessione. Peraltro, attesa la delicatezza delle attività cui il Servizio informativo è preposto (raccolta, organizzazione ed elaborazione dati), il Magistrato alle acque di Venezia se ne avvale e procede anche attraverso specifiche disposizioni di ordine organizzativo, qualora l'elaborazione effettuata sia utile per le finalità istituzionali dello scrivente Istituto."* (nota n. 81/Gab del 20/3/2008 del Magistrato alle acque).

[297] *"l'analisi dei costi-benefici presenta margini di incertezza assai ampi, in relazione sia al vasto orizzonte temporale di riferimento (10 anni per la costruzione e 50 anni di esercizio) sia alle inevitabili incertezze dei dati previsionali necessari"* (voto n. 19 del Consiglio superiore dei lavori pubblici del 26/2/1999).

[298] nello spirito dell'art. 27 del d.lgs. 12/4/2006, n. 163: *"L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi, forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'applicazione del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità."*

stato di attuazione dei finanziamenti da parte dei diversi soggetti attuatori
(importi in milioni di euro)

all. n. 1

ente	tipologia d'intervento di competenza	importi assegnati	importi impegnati	importi spesi
Stato (amministrazione diretta)	riequilibrio idrogeologico della laguna; servizio di vigilanza e antinquinamento; marginamenti lagunari; restauro di edifici demaniali e storico-artistici ad uso pubblico; recupero del complesso edilizio dell'Arsenale; consolidamento di ponti, canali e fondamenta; sistemazione di corsi d'acqua naturali e artificiali; restauro e conservazione del patrimonio artistico mobiliare pubblico; interventi di edilizia universitaria.	217	200	179
Stato (concessione)	riequilibrio idrogeologico della laguna, arresto ed inversione del processo di degrado del bacino lagunare; opere di regolazione delle maree alle bocche di porto lagunari; difesa dalle acque alte degli abitati insulari; rinforzo dei moli foranei alle tre bocche di porto; marginamenti lagunari; opere portuali marittime a difesa dei litorali; studi per la sostituzione del traffico petrolifero in laguna e apertura delle valli da pesca.	4.155	3.775	3.382
Regione Veneto	disinquinamento, risanamento, tutela ambientale e prevenzione dall'inquinamento del territorio dei comuni della gronda lagunare e del bacino scolante nella laguna di Venezia; opere di ristrutturazione dell'Ospedale *SS. Giovanni e Paolo*; realizzazione di opere igienico-sanitarie nel centro storico di Venezia secondo un progetto integrato, in accordo con il Comune di Venezia, finalizzato alla manutenzione dei rii cittadini.	1.762	1.762	865
Comune di Venezia	interventi volti alla manutenzione dei rii cittadini e degli edifici ad essi prospicienti secondo un progetto integrato, in accordo con la Regione Veneto.	1.927	1.867	1.465
Comune di Chioggia	acquisizione, restauro e risanamento conservativo di immobili da destinare alla residenza e ad attività sociali, culturali, produttive, artigianali e commerciali; opere di urbanizzazione primaria; sistemazione di ponti, canali e fondamenta di competenza comunale; contributi ai privati per l'esecuzione di opere di restauro e risanamento conservativo del patrimonio immobiliare; acquisizione di aree da destinare ad insediamenti produttivi.	286	266	187
Comune di Cavallino-Treporti		20	17	0,285
altri enti	Provincia di Venezia, Ministero della pubblica istruzione, Ministero dell'Università e della ricerca, Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero del tesoro e delle finanze, Università *Ca' Foscari*, Istituto universitario di architettura di Venezia, Consorzio Corila, Aeroporto *Marco Polo*, Autorità portuale di Venezia, Azienda speciale per il Porto di Chioggia, La Biennale di Venezia, Fondazione scientifica *Querini Stampalia*, Fondazione *Giorgio Cini*, Procuratoria di S. Marco, Curia patriarcale di Venezia, Diocesi di Chioggia.	636	584	464
totale		9.002	7.972	6.827

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati tratti dalla *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi di salvaguardia di Venezia e della sua laguna*, anno 2006 (ultima disponibile).
Situazione al 31/12/2006.