

# Una ferita all'autonomia – Roberta Rosi, Vicesindaca di Besenello

## 1. LA LEGGE-OBIETTIVO

L'atto normativo grazie al quale il nuovo progetto della Valdastico Nord prende le mosse è la **Legge-Obiettivo del 2001**<sup>1</sup>, quella voluta dal secondo Governo Berlusconi, quando Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti era Pietro Lunardi.

La legge obiettivo fu pensata per facilitare la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali pubbliche e private ritenute strategiche e di preminente interesse nazionale, sgomberando il campo da molti ostacoli che fino ad allora erano stati frapposti soprattutto dalle norme di salvaguardia ambientale.

Attraverso i successivi decreti attuativi, essa ha permesso di derogare alla normale procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, disegnandone una “speciale” e più rapida per il *“superamento di particolarismi e localismi esasperati” e l’accelerazione delle procedure amministrative*<sup>2</sup>.

Ciò ha significato in altri termini che la **localizzazione definitiva** delle grandi opere avvenga non sulla base del progetto definitivo, ma già su quello preliminare: prima che siano stati davvero affrontati e risolti i veri problemi legati alla conformazione dei luoghi, soprattutto quelli di carattere ambientale; ed ha ottenuto l'effetto desiderato di aggirare l'opposizione degli enti locali grazie ad una “procedura semplificata”: sono previsti 60 giorni per acquisire i pareri degli interessati e poi il progetto passa in approvazione davanti al CIPE per la decisione *definitiva*. E, qualora non si sia ottenuto l'accordo, si può procedere senza, semplicemente attraverso l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri che può far ratificare il progetto contestato tramite decreto presidenziale<sup>3</sup>.

Altre conseguenze immediate dell'approvazione del preliminare attraverso tale iter sono: immediata variante degli strumenti urbanistici (nel nostro caso, Piano Urbanistico Provinciale e piani regolatori riscritti d'imperio) e vincolo preordinato all'espropriaione dei terreni per 7 anni.

La legge-obiettivo dispone che le grandi opere di interesse nazionale vengano individuate attraverso un elenco: il **Programma<sup>4</sup> delle infrastrutture strategiche**, redatto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, approvato dal CIPE e allegato al Documento di Economia e Finanza del Governo annualmente votato dal Parlamento. Nella prima stesura di questo elenco, approvata dal CIPE il 21 dicembre del 2001 figuravano 196 opere, mentre dieci anni dopo il numero era lievitato a 348<sup>5</sup>; tra esse le dighe del MO.S.E. di Venezia, l'Alta Velocità Torino-Salerno e Verona-Brennero, ma anche l'asse autostradale Cecina – Civitavecchia e il sistema pedemontana Lecco - Bergamo, insomma in questo elenco è finito di tutto. Tutto classificato come “strategico” per l'interesse nazionale. Il valore complessivo del Programma è oggi pari a circa 239 miliardi di euro.

<sup>1</sup> Legge 21 dicembre 2001, n. 443 – Si veda in particolare l'articolo 1 comma 1°

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/01443l.htm>

<sup>2</sup> Dalla relazione di accompagnamento alla Legge Obiettivo in Commissione Ambiente della Camera, settembre 2001

<sup>3</sup> Decreto Legislativo 163/2006 Parte II, Titolo III, Capo IV, Sezioni I e II (articoli 165 e successivi), cioè la previsione di un iter procedurale ad hoc per LAVORI RELATIVI A INFRASTRUTTURE STRATEGICHE E INSEDIAMENTI PRODUTTIVI - *Infrastrutture e insediamenti produttivi*

<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06163dl.htm>

<sup>4</sup> Programma Infrastrutture Strategiche 7° Allegato Infrastrutture del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti

<sup>5</sup> “Dieci anni di Legge Obiettivo” – Dossier di Legambiente – Roma 24 febbraio 2011

[http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossierleggeobiettivo\\_definitivo.pdf](http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossierleggeobiettivo_definitivo.pdf)

Nel 7° Programma Infrastrutture Strategiche, **senza** l'intesa con la Provincia Autonoma, addirittura all'insaputa di questa, e sotto mentite spoglie con la denominazione di "Asse Autostradale Brescia - Padova" nel 2009 venne inserita anche la Valdastico Nord. Così l'ennesimo progetto della PiRuBi ha preso avvio.

## 2. AUTONOMIA SPECIALE E "INTESA"

Ma il Trentino – come sappiamo – ha un ordinamento "speciale", un'autonomia fondata sullo Statuto<sup>6</sup> che è legge di rango costituzionale, i cui contenuti non sono superabili da parte di leggi nazionali e decreti legislativi. E le norme di attuazione dello Statuto speciale d'autonomia<sup>7</sup> prevedono che nel caso di tracciati autostradali che interessano il territorio provinciale ed una regione finitima – come questo – sia obbligatoriamente acquisita **l'intesa con la Provincia Autonoma di Trento**. Intesa che non è stata sinora ottenuta nemmeno per questo nuovo progetto. Per la seconda volta, dunque, viene disatteso l'obbligo costituzionale dell'intesa: ricordo che essa era prevista anche dalla stessa legge obiettivo prima che si potesse inserire tra le opere del Programma delle infrastrutture strategiche.

## 3. RICORSO DELLA PAT, SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE E PROGETTAZIONE

Per questa ragione, quando, nel febbraio 2010, la Provincia Autonoma di Trento ebbe notizia della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del bando per la progettazione preliminare e definitiva del completamento della Valdastico Nord, presentò due ricorsi per conflitto di attribuzione<sup>8</sup> alla **Corte Costituzionale** contro le convenzioni - conseguenti a detto inserimento - stipulate dal Governo con l'ANAS e l'Autostrada BS-PD che prevedevano la proroga della concessione autostradale per la A4 appunto a patto che venisse progettata la Valdastico Nord. Pronunciandosi su quei ricorsi la Corte Costituzionale, con **sentenza n. 62 del 2011<sup>9</sup>**, ribadì l'obbligo di procedere solo tramite l'intesa con la Provincia Autonoma, specificando che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia ai sensi delle norme di attuazione dello Statuto di autonomia che ai sensi dell'articolo 1 della Legge obiettivo: "*non residua pertanto alcuna possibilità che si possa procedere alla realizzazione dell'opera senza l'esperimento della prescritta forma specifica di leale collaborazione*" scrive la Corte e ancora: "*quanto al bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell'opera...si deve ritenere che lo stesso non possieda una lesività attuale...Solo se alla programmazione e progettazione dovessero seguire concreti atti di realizzazione dell'opera sarebbe indispensabile l'intesa con la Provincia stessa, la cui mancanza avrebbe l'effetto di arrestare il procedimento*". La Corte stabilì quindi che si potesse progettare, ma pose un deciso limite nel ribadire la necessità dell'intesa con la Provincia: l'obbligo dell'intesa riguarda la sola fase operativa, non anche la progettazione. A questo punto ci chiediamo insieme al giurista Renato Ballardini: «*Che motivo c'è di spendere energie e pubblico denaro per programmare e progettare un'opera senza avere prima la certezza che potrà essere realizzata?*»<sup>10</sup>. Sono appunto i lati oscuri della Legge-Obiettivo, verrebbe da rispondere.

---

<sup>6</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, articoli 117, terzo comma, e articolo 118; Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, art. 8 e art.

14

<sup>7</sup> Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche - d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381: in particolare art. 19, primo comma, lettera b)

[http://www.consiglio.provincia.tn.it/banche\\_dati/codice\\_provinciale/](http://www.consiglio.provincia.tn.it/banche_dati/codice_provinciale/)

<sup>8</sup> Ricorsi per conflitto di attribuzione depositati presso la cancelleria della Corte Costituzionale il 12 maggio del 2010 ed iscritti ai numeri 5 e 6 del registro dei conflitti tra enti 2010

<sup>9</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 62 anno 2011

<sup>10</sup> Renato Ballardini. *PiRuBi ci provano con l'Europa*. In: "QT" n. 2012/12, p. 22

Così la progettazione della nuova Valdastico è proceduta tranquillamente, al costo di 35 milioni sinora (27 milioni per la prima aggiudicazione più quelli spesi per le varianti prodotte), affidata al *Consorzio Raetia*, fra i consulenti scientifici del quale compare anche Lunardi, il ministro promotore della Legge obiettivo.

#### 4. APPROVAZIONE DA PARTE DEL CIPE DEL TRACCIATO FINO AL CONFINE TRENTINO

L'iter del progetto preliminare, avviato con le notifiche del 19 marzo del 2012 a 71 tra enti pubblici e soggetti interessati, è proceduto per tutto il 2012 sino ad approdare all'approvazione della **Valutazione d'Impatto Ambientale**<sup>11</sup> (VIA) da parte del Ministero dell'Ambiente, ottenuta con prescrizioni – cioè con una lista assai lunga di "raccomandazioni" – ed infine anche alla approvazione del progetto da parte del CIPE, con la **deliberazione n. 21 del 18 marzo 2013**<sup>12</sup> che è stata pubblicata solo nel luglio scorso.

Si tratta di una **approvazione incompleta**, esclusivamente del 1° lotto funzionale, come è stato chiamato. Non riguarda l'intero tracciato, ma solo la parte veneta fino al confine della Provincia di Trento. A ciò si aggiunga che nemmeno tutto il tracciato veneto viene realmente approvato. L'approvazione è di massima, ma restano dei tratti lasciati in sospeso. Quel che è più interessante è che anche l'ultimo pezzo del tratto veneto alle porte del Trentino non ha una localizzazione determinata nel punto in cui si differenzierebbero il tracciato su Besenello e quelli su Trento nord (via alta Valsugana e conca di Pergine).

Le pressioni sulla Provincia di Trento da parte della società proponente, Autostrada Brescia-Padova, che lamenta di avere fatto tutto quanto era in suo potere per arrivare all'approvazione del progetto della nuova Valdastico, si moltiplicheranno nei prossimi due anni. Grazie a questo progetto, lo ricordo, essa ha ottenuto un proroga della concessione fino al 2026, sottoposta però alla condizione di realizzare la A31 Valdastico Nord. Tale concessione non riguarda solo la Valdastico, ma anche e soprattutto il molto redditizio tratto BS-PD.

#### 5. TENTATIVO DI AGGIRAMENTO DELL'AUTONOMIA TRENTINA TRAMITE L'INSERIMENTO NELLA RETE EUROPEA TEN-T

Rimane da esporre un altro aspetto importante. Mentre il progetto seguiva il proprio iter a livello nazionale, secondo la Valutazione di Impatto Ambientale speciale e accelerata per le grandi infrastrutture, intorno alla Valdastico si è giocata anche una partita sulla scena europea. Proprio nei giorni in cui in Conferenza di Servizi erano convocati a Roma i 71 soggetti notificati, nel marzo del 2012 Mario Ciaccia, Viceministro delle Infrastrutture del Governo Monti, era a Bruxelles per consegnare le **"aggiunte"** alla **proposta di Regolamento europeo sulle reti di trasporto TEN-T**. Queste integrazioni prevedevano la realizzazione della Valdastico come rete *comprehensive*, cioè di completamento, del corridoio infrastrutturale principale disegnato in sede europea.

Mario Ciaccia, oltre a essere un convinto sostenitore della bontà del progetto di cui parliamo, è stato amministratore delegato di Banca Investimenti, braccio di Banca Intesa San Paolo per gli investimenti in

---

<sup>11</sup> Parere del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 1112 Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS del 7 dicembre 2012. Procedura di VIA Speciale autostrada Valdastico A31 nord, proponente Autostrada Brescia – Verona – Vicenza – Padova Spa

[http://www.va.minambiente.it/Ricerca/DetttaglioProgetto.aspx?ID\\_Progetto=656](http://www.va.minambiente.it/Ricerca/DetttaglioProgetto.aspx?ID_Progetto=656)

<sup>12</sup> Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – Delibera 18 marzo 2013, n. 21 (GU n. 168 del 19/07/2013)

[www.cipecomitato.it/it/il\\_ciipe/delibere/download?f=E130021.pdf](http://www.cipecomitato.it/it/il_ciipe/delibere/download?f=E130021.pdf)

infrastrutture. Ebbene, Banca Intesa detiene circa il 33% del pacchetto azionario dell'Autostrada Brescia-Padova.

La **proposta di regolamento COM(2011)650 dell'Unione europea** per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti TEN-T, presentata il 19 ottobre 2011, prospetta la creazione di una rete articolata in due livelli: una rete centrale (*core*) a livello UE, da realizzare entro il 2030, basata su un approccio per corridoi ed una rete globale, da realizzare entro il 2050, che comprenderà infrastrutture a livello nazionale e regionale (*comprehensive*).

In altre parole quindi, il Ministero ha trattato con la Commissione Europea per l'inserimento del progetto della Valdastico fra quelli della rete infrastrutturale europea dei trasporti TEN-T, che in quel momento era in via di definizione, tramite una bozza di regolamento, per il quale appunto la Commissione Europea chiedeva osservazioni ed indicazioni ai governi nazionali per l'integrazione dei tratti locali di completamento. Così in modo molto dimesso e sottotono, senza alcun coinvolgimento della Provincia, il progetto della Valdastico sarebbe entrato anche nella rete europea di completamento dei corridoi infrastrutturali principali<sup>13</sup>. A casa nostra ciò è stato venduto dalla Serenissima come prova che "l'Europa vuole la Valdastico". In realtà è il Governo italiano che l'ha "consigliata" all'Europa.

La Provincia Autonoma ha compreso appieno la pericolosità di questo tentativo di aggiramento del nostro ordinamento nazionale che presuppone l'intesa, perché una volta approvato il Regolamento europeo, esso avrebbe efficacia diretta sul territorio nazionale ed ha proposto un nuovo ricorso per conflitto di attribuzione<sup>14</sup> alla **Corte Costituzionale**, la quale si è nuovamente pronunciata ribadendo la necessità dell'intesa<sup>15</sup> anche nel caso di recepimento dei suggerimenti governativi da parte europea.

Attualmente la partita si continua a giocare su un altro fronte, quello dell'intesa appunto fra Provincia di Trento ed il Ministero delle Infrastrutture guidato da Maurizio Lupi, con la pressione incessante del proponente e delle lobby che vi stanno dietro.

La società Serenissima ha appena ottenuto una proroga tecnica di altri 2 anni fino al 30 giugno 2015 per l'approvazione del progetto definitivo. La prossima legislatura provinciale sarà quindi cruciale per risolvere, in un senso o nell'altro, la lunga vicenda del completamento a nord della Valdastico.

In questo scenario il **Comune di Besenello** è impegnato al fianco del Comitato No Valdastico Nord del Veneto nel ricorso al Tar del Lazio contro la deliberazione di approvazione del progetto preliminare del 18 marzo 2013 e al Tar di Trento al fianco della Provincia e degli altri Comuni trentini per resistere al ricorso presentato da Serenissima allo scopo di far annullare le deliberazioni provinciali di contrarietà al progetto.

Concludo con una preoccupazione ineludibile anche per chi sia allergico ai comitati di difesa dei territori. Se pure non si tenesse in alcun conto l'aspetto ambientale di questo progetto, chi si candida a guidare la Provincia nella prossima legislatura non può non essere preoccupato degli effetti dirompenti che l'approvazione avrebbe sull'autonomia del Trentino e sulle sue prerogative costituzionali, oggi più che mai sotto attacco da più fronti, poiché **essa si tradurrebbe in una breccia aperta nel nostro ordinamento giuridico e nella impossibilità di reale autodeterminazione del nostro territorio su base statutaria**.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/com\(2011\)\\_650\\_final\\_2\\_annex\\_i\\_part19.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/com(2011)_650_final_2_annex_i_part19.pdf)

<sup>14</sup> Ricorso per conflitto di attribuzione n. 8 del 17 agosto 2012 (GU n. 37 del 19.09.2012)

<sup>15</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 122 del 2013

<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=122>