

Intervento sulla vicenda erosione costiera dell'Ing. Maurizio Benvenuto

Oggi si è finalmente conclusa la vicenda che mi vedeva coinvolto assieme ai colleghi Contini, Tenuta, Rivero e Mirarchi. Le contestazioni a noi rivolte, affondano le proprie radici nel complesso procedimento amministrativo volto all'approvazione del progetto di "**Recupero ambientale e salvaguardia del litorale costiero del Comune di Soverato**", inerente la realizzazione di un sistema di scogliere frangiflutti in massi naturali finalizzate a contrastare l'erosione del tratto di costa di pertinenza del Comune di Soverato.

A dare avvio all'azione penale è stata una segnalazione dell'associazione "Gruppo Archeologico Paolo Orsi", nella persona della sig. Angela Maida, indirizzata al Nucleo Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale di Cosenza, su presunte irregolarità concernenti l'intervento in questione, tra le quali la mancata acquisizione del parere dell'Ente Parco Marino Baia di Soverato, nel cui perimetro ricadevano alcune delle opere da eseguire.

Tuttavia le suddette irregolarità non hanno trovato alcun riscontro negli accertamenti svolti, anche con l'acquisizione della documentazione tecnica ed amministrativa. Piuttosto da questi si evince che l'ufficio tecnico del Comune di Soverato ed i professionisti incaricati hanno svolto, per quanto di competenza, un'attività amministrativa e tecnica non soltanto lecita, ma altresì capillare, minuziosa e trasparente, esclusivamente orientata al perseguimento di preminenti interessi pubblici.

Infatti, gli stessi estensori dell'Informativa di reato n. 80/7-10 del 25 agosto 2010 (Nucleo Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale di Cosenza), hanno concluso che "**a parere di questa P.G. l'iter procedurale seguito dall'Amministrazione Comunale di Soverato per la realizzazione dell'intervento edile in argomento sembrerebbe formalmente corretto, in quanto non apparirebbero irregolarità integranti specifiche fattispecie di reato in rapporto all'analisi della documentazione e allo sviluppo degli atti analizzati**", limitandosi a segnalare all'attenzione dell'Autorità Giudiziaria, quale unico possibile elemento di illegittimità amministrativa del procedimento, la mancanza del parere dell'Ente Parco Baia di Soverato in relazione ai pennelli (scogliere frangiflutti ortogonali alla linea di riva e radicate sulla spiaggia emersa) ricadenti nell'ambito territoriale di pertinenza del parco.

La complessità della materia, peraltro, ha indotto la P.G. a chiedere al Pubblico Ministero l'autorizzazione alla nomina di un tecnico ausiliario di P.G., individuato nell'arch. Fulvio Terzi il quale nella sua relazione peritale, allegata all'informativa dei Carabinieri del Nucleo di Cosenza n. 80/7-33-10 del 31 maggio 2012, ha concluso che "**Le procedure amministrative per l'assegnazione dell'incarico ai progettisti e per l'appalto delle opere appaiono compiute e definite negli aspetti amministrativi**".

Si noti come la correttezza del procedimento amministrativo oggetto di analisi risultava quindi già ampiamente acclarata negli atti di indagine.

L'esame dell'articolato iter amministrativo attraverso il quale è stato avviato, approvato ed attuato il progetto di salvaguardia del litorale costiero, non poteva che concludersi con

l'assoluzione con "formula piena e terminativa" che ha corroborato tale conclusione, permettendo di constatare l'insussistenza di profili di censura nella scrupolosa condotta serbata da tutti gli indagati.

Quale è stata la procedura amministrativa seguita per giungere all'approvazione del progetto.

A sostegno delle condizioni di progressiva erosione del litorale di Soverato – che nel piano stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico (P.A.I.) era stato qualificato alla stregua di "area erosa" – con delibera di giunta municipale n. 99 del 13 maggio 2003, l'amministrazione comunale ha dato mandato al Responsabile dell'Ufficio Tecnico di avviare le procedure necessarie al conferimento dell'incarico per la progettazione preliminare delle opere di ripascimento.

In ottemperanza a tale atto di indirizzo, con determina dirigenziale 264/UTC del 14 maggio 2003 è stato emanato apposito avviso pubblico, in relazione al quale l'associazione temporanea di professionisti (A.T.P.) composta dall'ing. Paolo Contini, dall'arch. Raffaele Antonio Rivero, dall'ing. Maurizio Benvenuto e dal geologo Beniamino Tenuta ha manifestato il proprio interesse a concorrere.

Per l'effetto, con determinazione n. 117/UTC del 28 maggio 2003, a tale soggetto professionale è stato conferito l'incarico di redigere il progetto preliminare che, con deliberazione n. 131/GM del 16 giugno 2003, è stato approvato dalla Giunta municipale e quindi trasmesso all'**Autorità di Bacino Regionale - Regione Calabria**.

Con atto di concessione del 12 aprile 2006, sottoscritto dal Comune di Soverato e dalla **Regione Calabria - Giunta Regionale - Dipartimento n. 9 - Lavori Pubblici, Edilizia residenziale, Politiche della casa, Autorità di Bacino**, ed approvato giusto decreto dirigenziale n. 4123 del 12 aprile 2006, è stato accordato il finanziamento necessario alla realizzazione degli interventi di difesa litoranea, erogato nell'ambito dell'accordo di programma quadro (A.P.Q.) "*Difesa del suolo, erosione delle coste*" sottoscritto dalla Regione Calabria e dai Ministeri dello Sviluppo Economico, e dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare.

Ha preso dunque avvio la fase nodale del procedimento.

In primis – in ragione dell'intervenuta concessione del finanziamento e dell'**adozione, da parte dell'Autorità Regionale di Bacino delle Linee Guida per la progettazione e la realizzazione degli interventi, mediante allegazione alla delibera di Giunta Regionale n. 166/GR del 8 marzo 2007**, attraverso le quali sono stati determinati i livelli di progettazione ed il contenuto necessario degli elaborati progettuali – con determinazione 107/UTC del 7 maggio 2007, è stata demandata all'A.T.P. presieduta dall'ing. Contini la rimodulazione del progetto preliminare, successivamente approvato dall'amministrazione comunale con deliberazione n. 175/GM del 28 maggio 2007.

Il progetto preliminare ha ottenuto il **parere favorevole dalla Commissione prevista dall'art. 2 dell'A.P.Q. costituita presso l'Autorità di Bacino Regionale**, giusta nota n. 948 di prot. del 17 marzo 2008.

E' stata quindi indetta una gara aperta, ai sensi del d. lgs. 163/2006, per l'affidamento della progettazione definitiva (il relativo bando è stato pubblicato nell'albo pretorio in data 26 settembre 2007), all'esito della quale, tra le sette ATP che parteciparono al bando, risultò aggiudicataria quella già firmataria del progetto preliminare come sancito dalla determina dirigenziale n. 388 del 7 dicembre 2007.

Il progetto definitivo è stato presentato in data 22 settembre 2008 ed acquisito dal Comune al prot. n. 14139.

Il geom. Saverio Mirarchi, in qualità di responsabile unico del procedimento, ha dato corso ad una approfondita attività di verifica del progetto, attuando un contraddittorio con tutti gli enti rappresentativi di interessi coinvolti nell'attuazione delle opere.

A tal scopo è stata promossa, ai sensi degli artt. 14 e ss della Legge n. 241/90, una **conferenza di servizi** per il giorno **13 ottobre 2008**, finalizzata ad acquisire ogni atto di assenso necessario alla definitiva approvazione del progetto, alla quale sono stati invitati a partecipare i soggetti di seguito elencati:

1. **Regione Calabria - Autorità di Bacino**
2. **Regione Calabria - Dipartimento Ambiente**
3. **Provincia di Catanzaro**, Settore protezione civile e geologico - Servizio geologico, pianificazione e gestione integrata di interventi di difesa della costa e degli abitati costieri - **Servizio autorizzazioni paesistiche e concessioni demaniali**
4. Ministero per i Beni e le Attività Culturali - **Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio per la Calabria**
5. **Capitaneria di Porto Crotone, delegazione di Soverato**
6. **Agenzia del Demanio**
7. **Ufficio delle Dogane**
8. **Ministero dei Lavori Pubblici - Genio civile OO.MM.**

Al fine di acquisire il parere dell'Autorità di Bacino, previa trasmissione del verbale di seduta e dei documenti ad esso allegati a tutti gli enti partecipanti, la conferenza di servizi è stata aggiornata al **19 novembre 2008** e quindi, in deliberazione conclusiva, **è stato espresso parere il favorevole al progetto definitivo denominato "Recupero ambientale e salvaguardia del litorale costiero del comune di Soverato"**, con le raccomandazioni riportate nei verbali delle due sedute, nelle note e nei pareri acquisiti.

In particolare, nell'ambito della procedura in commento, l'Agenzia del Demanio, con nota del 18 novembre 2008, ha espresso parere positivo alla realizzazione dell'opera, così come l'Amministrazione Provinciale di Catanzaro, che ha dichiarato **"relativamente all'aspetto paesaggistico, di non aver ravvisato elementi tali da esprimere motivato dissenso"**.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Ufficio circondariale marittimo, ha manifestato il proprio consenso **"con riferimento agli aspetti inerenti alla sicurezza della navigazione"**, mentre RFI – Ferrovie dello Stato ha comunicato il nulla osta all'esecuzione delle opere, con nota del 14 novembre 2008.

Infine, l'Autorità di Bacino Regionale, chiamata ad effettuare le valutazioni tecniche relative alla compatibilità dell'intervento con l'assetto idrogeologico del territorio, con atto **n. 080003640 di prot. del 13 novembre 2008**, ha espresso "***parere favorevole alla realizzazione delle opere in progetto***".

Sulla scorta dell'esito della conferenza di servizi e del contenuto dei pareri espressi dagli enti intervenuti, con **determina dirigenziale n. 264 del 20 novembre 2008**, il geom. Mirarchi ha approvato il progetto definitivo. Di tale approvazione la giunta comunale ha preso atto con deliberazione n. 271/GM del 26 novembre 2008.

Il percorso di validazione dell'intervento è stato completato con l'acquisizione di due ulteriori fondamentali atti, necessari per il proseguimento del procedimento di approvazione ed autorizzazione dei lavori previsti dal progetto definitivo:

- a) **Decreto del Dirigente Generale n. 6858 del 28 aprile 2009 del Dipartimento Politiche dell'Ambiente della Regione Calabria**, trasmesso con nota prot. n. 13487 del 17 giugno 2009, con il quale, sulla scorta della **verifica di assoggettabilità operata dal NUCLEO VIA-VAS-IPPC**, è stato espresso parere favorevole circa la compatibilità ambientale delle opere e sono stati esclusi dall'ulteriore procedura di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) gli interventi contrassegnati dalle lettere D, E ed F, posti al di fuori del Parco Marino Baia di Soverato;
- b) **Decreto del Dirigente Generale n. 2284 del 4 marzo 2010 del Dipartimento Politiche dell'Ambiente della Regione Calabria**, trasmesso con nota prot. n. 4645 del 9 marzo 2010, con il quale, sulla scorta della **valutazione di impatto ambientale effettuata dal NUCLEO VIA-VAS-IPPC** è stato espresso parere favorevole circa la compatibilità ambientale sul progetto ed in particolare in ordine agli interventi contrassegnati dalle lettere A, B e C, ricadenti all'interno del Parco Marino Baia di Soverato.

Si deve infine dare conto dell'attività di interlocuzione tra i progettisti e la **Soprintendenza per il Beni Archeologici della Calabria**, evincibile dalla **nota n. 10649 del 2 luglio 2010**, da questa inoltrata al Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, attraverso la quale l'ente suddetto, dopo aver esposto il contenuto delle comunicazioni intercorse, ha precisato che "**l'area interessata dalle opere non è sottoposta a vincolo archeologico**".

In fase di esecuzione – come si evince dalla Perizia di variante e suppletiva del maggio 2010, approvata con deliberazione n. 194/GM del 21 luglio 2010 – sono stati realizzati esclusivamente gli interventi contrassegnati dalle lettere **D (Circolo Velico)** ed **E (Lido Don Pedro)**, nonché l'intervento **C (lido Macarena)**, quale unica opera ricadente nel perimetro del Parco Marino Baia di Soverato.

Di contro, il pennello A non è stato costruito per motivi di carattere tecnico, mentre il pennello B è stato procrastinato in seguito all'interlocuzione tra la direzione dei lavori e la Soprintendenza per il Beni Archeologici.

Di fatto quale è la rilevanza del parere del Parco Marino Baia di Soverato.

Soltanto all'esito della ricognizione di un'attività procedimentale tanto articolata, chiaramente protesa a conseguire la risoluzione preventiva di ogni potenziale conflitto tra gli interessi pubblici coinvolti, può essere compiutamente valutata la *"mancanza del parere dell'ente parco"* che costituiva il fulcro degli addebiti ascritti agli indagati.

Il Parco Marino Baia di Soverato è stato formalmente istituito con legge regionale n. 10 del 21 aprile 2008, ma è soltanto attraverso il **Decreto del Presidente della Regione n. 167 del 2 luglio 2009** (pubblicato in BUR Calabria del 1 agosto 2009) **istitutivo del Comitato di gestione provvisorio del Parco**, che a questo è stata conferita la prima parvenza di operatività.

A questa data il progetto definitivo era già stato approvato – **la determina dirigenziale n. 264 in contestazione risale al 20 novembre 2008** – e, pertanto, all'ente suddetto non si sarebbe potuto richiedere alcun parere, anche perché non previsto nei sette articoli di cui si compone il testo normativo.

E' pur vero quanto riportato nel capo di accusa: l'art. 9 della Legge Regionale n. 10 del 14 luglio 2003, richiamata dall'art. 7 della legge regionale n. 10/2008, al comma quarto, stabilisce che *"dall'entrata in vigore della legge istitutiva dell'area protetta sono sottoposte all'autorizzazione rilasciata dalla Giunta Regionale, sentito il comitato tecnico scientifico: ... b) le varianti e gli adeguamenti dei progetti generali di valorizzazione e recupero ambientale previsti da leggi regionali e nazionali; ... f) le opere di rilevante trasformazione e bonifica agrarie ..."*.

Tale richiamo, però, non si rivela in alcun modo utile ad attrarre nell'orbita dell'illegittimità amministrativa la mancata richiesta dell'atto di assenso.

In primis, **l'intervento per cui è causa non ha alcuna attinenza con la trasformazione o bonifica agrarie e non integra variante o adeguamento di un progetto generale.**

In secondo luogo, lo stesso **art. 7 della legge regionale n. 10/2008 (norme di salvaguardia)**, nel sancire la provvisoria operatività, all'interno del perimetro del Parco, delle norme della legge regionale del 2003, **fa espressamente salve le disposizioni più restrittive previste dalla legge nazionale e dagli strumenti di pianificazione sovraordinati.**

Una coerente interpretazione di tale disposizione impone di considerare legittimi gli interventi che siano stati validati attraverso l'applicazione di discipline di rango superiore e di maggior rigore e specificità rispetto alle disposizioni di fonte regionale (l'autorizzazione della Giunta Regionale di cui all'art. 9 è di fatto superato dalla Valutazione di Impatto Ambientale).

Tanto si è certamente verificato nella vicenda: il progetto è stato infatti sottoposto al parere della commissione tecnica, costituita in seno all'Autorità di Bacino Regionale, alla verifica di assoggettabilità ambientale e, per quanto riguarda le opere ricadenti nel perimetro dell'area protetta, alla **procedura di valutazione di impatto ambientale, in ossequio alle stringenti disposizioni di cui al d. lgs. 152/2006** (c.d. Codice dell'Ambiente), pure richiamato dalle Linee Guida per la realizzazione degli interventi previsti nell'A.P.Q. adottate dalla Giunta Regionale con la deliberazione n. 166/G.R. del 8 marzo 2007. █

Il parere espresso dal Nucleo V.I.A. (prot. 22741/2010, allegato al Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Politiche dell'Ambiente della Regione Calabria n. 2284 del 4 marzo

2010) di cui già si è detto precedentemente, ne ha certificato la compatibilità con tutti i fattori ambientali dell'area, ivi compresa la fauna marina e le comunità biologiche, la cui protezione è alla base dell'istituzione del Parco "Marino Baia di Soverato", superando così la necessità di acquisire ulteriori atti di assenso.

Tanto è che il provvedimento conclusivo della procedura di V.I.A. trovi espressa conferma nell'**art. 26 del d. lgs. n. 152/2006**, che al quarto comma stabilisce: "**Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto**".

Anche da un punto di vista sostanziale la procedura amministrativa che ha condotto all'approvazione del progetto di salvaguardia del litorale costiero ha garantito un livello di tutela superiore degli interessi coinvolti, avendo ottenuto specifici atti di assenso dai singoli enti competenti: **assetto idrogeologico (Autorità di Bacino Regionale)**, **ambiente e preservazione specie faunistiche (Regione Calabria, Dipartimento Politiche Ambiente - Nucleo V.I.A.-V.A.S.-I.P.P.C.)**, **paesaggio (Provincia di Catanzaro - Servizio autorizzazioni paesistiche)**, **conservazione patrimonio culturale (Soprintendenza per i Beni Archeologici della Calabria)**.

E' quindi lecito concludere la piena fungibilità di tali atti rispetto alla generica autorizzazione prevista dal citato art. 9 della legge regionale n. 10/2003, atteso che le finalità di tutela dell'ente Parco Marino, come elencate nell'art. 3 della legge istitutiva, afferiscono giustappunto a ***equilibrio del territorio, valori paesaggistici, fruizione turistica, tutela biodiversità***.

D'altronde, nei pareri espressi dal Nucleo V.I.A.-V.A.S. del Dipartimento Ambiente della Regione Calabria, si è esclusa la compromissione dei beni ambientali e, al contempo, sottolineato gli improcrastinabili effetti positivi delle opere.

In tal senso, il parere del 19 marzo 2009 (Decreto 6858/09) ha rilevato che la mancata realizzazione degli interventi di salvaguardia del litorale costiero (c.d. "alternativa "zero") avrebbe prodotto la ***"sparizione dell'intera fascia costiera"***, mentre il parere del 22 febbraio 2010 (Decreto 2284/10) ha evidenziato la ***"riduzione sostanziale del rischio esistente di distruzione delle strutture ed infrastrutture costiere"*** e la ***"riqualificazione della spiaggia oggi dissestata"*** connessi alla realizzazione del progetto.

L'esecuzione degli interventi, pertanto, non ha prodotto nessun danno al territorio ma, al contrario, ha contribuito alla sua salvaguardia, in perfetta continuità rispetto alla stessa legge regionale n. 10/2003, che all'art. 1 si propone ***"il fine di garantire e promuovere la conservazione e la valorizzazione delle aree di particolare rilevanza naturalistica della Regione, nonché il recupero ed il restauro ambientale di quelle degradate"***.
