

# SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

Documento N. 86

## COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLA COSTRUZIONE DELL'AEROPORTO DI FIUMICINO

(Legge 5 maggio 1961, n. 325)

*PRESIDENTE: BOZZI ALDO, deputato*

*COMMISSARI: AMATUCCI ALFREDO, deputato; AMENDOLA PIETRO, deputato; AMIGONI PIETRO, senatore; ASSENNATO MARIO, deputato; BALDELLI VINICIO, deputato; BARDANZELLU GIORGIO, deputato; BATTAGLIA EDOARDO, senatore; BERTOLI GIOVANNI, senatore; BIAGIONI LORIS, deputato; BISANTIS FAUSTO, deputato; BORGHESE GIANGUIDO, deputato; CIANCA CLAUDIO, deputato; COMANDINI FEDERICO, deputato; CORNAGGIA MEDICI GIOVANNI MARIA, senatore; CREPELLANI LUIGI, senatore; DE LUCA ANGELO, senatore; GENCO GIACINTO, senatore; GUERRIERI EMANUELE, deputato; LAMI STARNUTI EDGARDO, senatore; MACRELLI CINO, deputato; MARTINO EDOARDO, deputato; NENCIONI GASTONE, senatore; OLIVA GIORGIO, senatore; RICCIO MARIO, senatore; RONZA CARLO, senatore; ROSSI PAOLO MARIO, deputato; SANSONE LUIGI RENATO, senatore; SECCI EMILIO, senatore; SPEZZANO FRANCESCO, senatore; VALIANTE MARIO, deputato.*

## RELAZIONE

COMUNICATA ALLE PRESIDENZE DELLE CAMERE IL 23 DICEMBRE 1961



## SOMMARIO

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |      |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| 1. - I compiti affidati alla Commissione parlamentare d'inchiesta dalla legge 5 maggio 1961, n. 325: esclusione di accertamenti tecnici in ordine alla validità e funzionamento dell'aeroporto. Attività svolta dalla stazione aerea dal 16 luglio a fine ottobre 1961 . . . . .                                                                                                                                          | Pag. | 5  |
| 2. - Interpretazione dei compiti affidati alla Commissione parlamentare, attività istruttoria svolta: testimonianze e indagini suppletive . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                       | »    | 5  |
| 3. - Considerazioni generali sul modo di procedere. Carenza di adeguate previsioni e di pronte provvidenze; contrasti fra uffici, iniziative e procedure criticabili. Le cause del disordine. Il mancato intervento del Consiglio dei ministri. . . . .                                                                                                                                                                   | »    | 6  |
| 4. - La Commissione Matricardi: atto che le dette vita, composizione e attribuzioni. Provvedimenti ministeriali in ordine alla sua sfera di competenza . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                          | »    | 8  |
| 5. - Segue: rilievi sul modo di formazione e di funzionamento della Commissione Matricardi . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | »    | 9  |
| 6. - Segue: deficienza di impostazione legislativa all'origine della vicenda: in particolare mancata valutazione del costo preventivo dell'opera. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                 | »    | 10 |
| 7. - Le diverse leggi di finanziamento. Lavori eseguiti senza autorizzazione legislativa finanziaria. Altre somme impiegate e previsione di nuove spese. Il costo complessivo dell'opera. . . . .                                                                                                                                                                                                                         | »    | 11 |
| 8. - Segue: osservazioni sulle modalità di finanziamento: suo carattere frammentario . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | »    | 12 |
| 9. - Gli interventi sull'aeroporto di Roma in sede parlamentare . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Pag. | 13 |
| 10. - La scelta del sedime aeroportuale di Fiumicino. Riserve d'ordine formale. Valutazione degli argomenti addotti a sostegno della tesi del prevalere dell'interesse privato sul pubblico: esclusione d'intento doloso; carattere limitato e non approfondito delle indagini tecniche svolte in relazione alla scelta del sedime. Loro valore soltanto sintomatico; la superficialità delle indagini tecniche . . . . . | »    | 14 |
| 11. - L'espropriazione dei terreni necessari alla costruzione dell'aeroporto: ettari espropriati; diverse valutazioni di stima; prezzo globale corrisposto e prezzo medio per ettaro . . . . .                                                                                                                                                                                                                            | »    | 18 |
| 12. - Segue: la convenzione tra il Ministero dei lavori pubblici e la ditta Torlonia del 1950: indicazione dei beni espropriabili e prezzo unitario. Rescissione di tale convenzione: motivi addotti a giustificazione e osservazioni al riguardo . . . . .                                                                                                                                                               | »    | 20 |
| 13. - La ripartizione di competenze tra Ministero della difesa e Ministero dei lavori pubblici: leggi regolatrici; contrasti e interferenze . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                     | »    | 22 |
| 14. - La figura del « Sovrintendente » ingegnere Rinaldi: sua posizione giuridica. Impulso operativo impresso dal Ministro onorevole Togni dal 1958 . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                             | »    | 23 |
| 15. - Progetto per la costruzione dell'aeroporto: successive attribuzioni di competenza. Il mutamento del progetto: conseguenze . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                 | »    | 24 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |         |                                                                                                                                                                                                                        |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 16. — L'affidamento dei lavori di costruzione della pista n. 5 alla impresa Manfredi. Opposte opinioni del Ministero della difesa-aeronautica e di quello dei lavori pubblici sulla necessità di rescindere il contratto: osservazioni sull'atteggiamento assunto dal Ministero della difesa-aeronautica e dal Ministro onorevole Pacciardi . . . | Pag. 26 | 24. — Segue: rilievi in ordine alla procedura adottata . . . . .                                                                                                                                                       | Pag. 38 |
| 17. — L'attività del colonnello Giuseppe Amici: sua attività professionale privata e imprenditoriale. Rapporti con ditte che svolsero lavori nell'aeroporto di Fiumicino. Cenni sulla posizione del colonnello Guido Panunzi . . . . .                                                                                                            | » 28    | 25. — C) Lavori relativi alle strade interne, ai parcheggi e ai piazzali di sosta; secondo gruppo di strade interne: esposizione delle fasi amministrative della vicenda; l'affidamento a trattativa privata . . . . . | » 40    |
| 18. — I lavori appaltati dall'Amministrazione dei lavori pubblici: loro importo complessivo. Le forme di conferimento adottate. Osservazioni generali: in particolare, la forma della trattativa privata e le perizie suppletive e di varianti . . .                                                                                              | » 30    | 26. — Segue: rilievi sulla procedura adottata . . . . .                                                                                                                                                                | » 40    |
| 19. — Segue: considerazioni particolari sui motivi di urgenza addotti per giustificare le trattative private . . . . .                                                                                                                                                                                                                            | » 30    | 27. — Segue: terzo gruppo di strade interne: esposizione delle fasi amministrative della vicenda. Rilievi sulla procedura adottata . . . . .                                                                           | » 41    |
| 20. — Il controllo del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti: valore dei loro attie potestà dell'amministrazione attiva . . . . .                                                                                                                                                               | » 33    | 28. — Segue: i parcheggi permanenti: l'affidamento a trattativa privata; rilievi sulla procedura . .                                                                                                                   | » 41    |
| 21. — Esame particolare delle opere. A) La costruzione dell'aerostazione: diverse fasi della procedura. La perizia suppletiva; il premio di acceleramento. . .                                                                                                                                                                                    | » 33    | 29. — Segue: i piazzali di sosta aerei e i varchi delle condotte dei carburanti; rilievi sulla procedura. .                                                                                                            | » 41    |
| 22. — Segue: rilievi sulla forma adottata dell'appalto-concorso: contraddittorietà nella motivazione . . . . .                                                                                                                                                                                                                                    | » 36    | 30. — Limite dell'indagine compiuta dalla Commissione: necessità di approfondimento degli aspetti tecnici in sede amministrativa . . . . .                                                                             | » 42    |
| 23. — B) La costruzione dell'aviorimessa: il passaggio dal sistema dell'appalto-concorso alla trattazione privata: fasi della procedura. Giustificazioni addotte . . . . .                                                                                                                                                                        | » 37    | 31. — I lavori affidati dal Ministero dei lavori pubblici senza autorizzazione finanziaria. Giustificazioni addotte e rilievi. . . . .                                                                                 | » 42    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |         | 32. — Studi e lavori compiuti per l'aeroporto dal Ministero della difesa . . . . .                                                                                                                                     | » 44    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |         | 33. — L'apertura al traffico dell'aeroporto: ragioni del ritardo . .                                                                                                                                                   | » 44    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |         | 34. — L'atteggiamento del dottore G. Selva, Capo dell'Ufficio stampa del Ministro onorevole Zaccagnini: rilievi . . . . .                                                                                              | » 45    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |         | 35. — Considerazioni generali che si traggono dal particolare della vicenda . . . . .                                                                                                                                  | » 45    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |         | 36. — Conclusioni. . . . .                                                                                                                                                                                             | » 46    |

1. — I compiti affidati alla Commissione parlamentare d'inchiesta sono chiaramente fissati dalla legge istitutiva 5 maggio 1961, n. 325; esula da essi, come risulta dalla lettera della norma e dai lavori preparatori del Senato, ogni accertamento di natura squisitamente tecnica, ossia in particolare l'esame della validità delle costruzioni, sia delle piste sia degli edifici, e in generale della efficienza funzionale dell'aeroporto intercontinentale di Roma. Il Ministero della difesa-aeronautica ha prodotto una documentazione dalla quale si traggono i seguenti dati: dal 16 gennaio alla fine di ottobre 1961 si è avuto, nella stazione di Fiumicino, un movimento di aeromobili nazionali e internazionali di 58.172 unità con un flusso di 1.909.022 passeggeri, con un traffico di posta di chilogrammi 7.434.987 e di merci di chilogrammi 17.575.931; i diritti aeroportuali riscossi ammontano a lire 1.515.695.825, e le somme incassate per la concessione di attività commerciali a circa lire 203.000.000, mentre le spese di gestione sono state di lire 902.034.668, con esclusione di quelle relative ai lavori di manutenzione straordinaria della pista n. 1 e al personale; i dirottamenti dall'aeroporto su altre stazioni, effettuati a causa di nebbia, sono stati in numero di 94 e si sono fermati nel mese di agosto; il personale operante a vario titolo ammonta complessivamente a 5.600 unità, ivi comprese quelle delle compagnie di navigazione aerea e di altre società e ditte. Inoltre è interessante conoscere che, durante le piogge a carattere alluvionale cadute nei primi quindici giorni del novembre del corrente anno su Roma e sulla provincia, provocando danni rilevanti, l'«aeroporto di Fiumicino — come ha dichiarato il direttore generale dell'aviazione civile — ha svolto il traffico con la consueta regolarità, e nessun allagamento o ristagno di acqua si è in esso verificato».

La Commissione sente il dovere di dichiarare, sulla base degli elementi acquisiti, che le denunce e le voci correnti, in parte raccolte da agenzie e fogli di stampa, di grave cedimento delle piste, d'inondazione del terreno e di altre notevoli imperfezioni o difetti

di carattere tecnico, che si sarebbero verificati dall'agosto 1960, impedendo l'immediata apertura al traffico della stazione, o sono del tutto infondate o riguardano situazioni di fatto largamente diverse. La Commissione stessa, durante il sopralluogo compiuto in data 23 maggio 1961 ha potuto constatare che su parte della pista n. 1 erano in corso lavori d'una certa entità allo scopo di eliminare difetti definiti dai tecnici dell'aeronautica «ammaloramenti», guasti che sono stati tutti rimossi.

In ordine alla vicinanza dell'aeroporto civile con quello militare di Pratica di Mare si dà atto di quanto ha dichiarato il Ministro onorevole Andreotti: «In tempo di pace la utilizzazione della base militare sarà assolutamente parziale e comunque non troverà alcuna limitazione del contemporaneo uso dell'aeroporto intercontinentale, che può essere assicurato dall'opportuno coordinamento dal punto di vista operativo dei due impianti». Il Ministro ha anche escluso che lo Stato abbia sopportato spesa di sorta per l'installazione di altro aeroporto militare a causa dell'apertura di quello di Fiumicino e ha precisato che soltanto «per ragioni di eccessiva prudenza» fu disposto il trasferimento di alcuni reparti dalla base di Pratica di Mare ad altri luoghi e che l'onere sopportato per tale operazione ammonta a circa lire 42.500.000.

2. — L'articolo 2 della legge n. 325 del 1961 ha assegnato alla Commissione il compito di «accertare se nella scelta del terreno, nel suo acquisto, negli incarichi per la redazione dei progetti, nella scelta dei progetti e nelle loro modifiche, nelle assegnazioni ed aggiudicazioni della costruzione di opere, delle forniture e dei servizi, nella esecuzione e nei controlli dei lavori, nelle perizie suppletive, nelle liquidazioni ed in ogni altra attività direttamente o indirettamente collegata con la costruzione dell'aeroporto di Fiumicino gli organi politici ed amministrativi dello Stato, sia centrali che periferici, abbiano commesso irregolarità o ne abbiano avuto conoscenza e, in quest'ultimo caso, accertare quali misure

abbiano adottate per eliminarle e colpirne i responsabili ».

L'articolo 3 fa obbligo poi alla Commissione di « presentare la relazione al Senato e alla Camera ».

L'interpretazione di queste due norme induce a ritenere che la Commissione, quale organo del Parlamento, deve concentrare la sua attività sull'accertamento di fatti obiettivi, e più precisamente, delle irregolarità eventualmente poste in essere da uffici statali nello svolgimento delle loro azioni connesse in maniera diretta o indiretta con la costruzione della stazione aerea.

Per quanto attiene al significato della espressione « irregolarità », la Commissione osserva che questa, dal punto di vista letterale, ha un ambito più vasto della mera illegalità consistente nella violazione di precetti di diritto positivo; dal punto di vista, poi, dell'interpretazione logica dell'articolo 2, osserva che l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta non avrebbe avuto senso se la sua attività dovesse esser limitata all'accertamento di trasgressioni per l'incompetenza degli organi o di violazioni formali di procedure. La buona amministrazione esige il buon uso dei poteri discrezionali attribuiti dalla norma e in generale un'azione esclusivamente diretta alla tutela del pubblico interesse, sicché sviamenti possono riscontrarsi anche quando sia stato rispettato l'ordine delle competenze e siano state adempiute le altre prescrizioni formali delle norme. È da ritenere, anzi, che una commissione d'inchiesta, che è la massima espressione della funzione parlamentare di controllo, disponga nel regime democratico d'una tale ampiezza di potestà che le deve consentire di valutare anche il merito dell'azione del governo e della pubblica amministrazione. Ragion per cui il Collegio ritiene di dover interpretare il mandato affidatogli nel senso che esso deve anche accertare se nelle varie fasi della vicenda relativa alla costruzione della stazione aerea si siano verificate deviazioni dall'amministrare secondo le norme di legge e quelle generali che presiedono al buon andamento della cosa pubblica e alla gestione del denaro della collettività, precisando, in caso affermativo, la loro imputabilità ad organi individuali o collegiali e il loro elemento psicologico, intenzionale o meramente colposo; se nei confronti di eventuali irregolarità sia stata svolta la necessaria azione di accertamento intesa ad eliminarle e a punire i colpevoli, ovvero se vi siano state acquiescenze.

Il lavoro che la Commissione ha dovuto affrontare è stato complesso e delicato.

Si tratta d'una vicenda protrattasi per oltre 14 anni, alla quale hanno partecipato funzionari e ministri diversi. La documentazione sottoposta dal Ministero dei lavori pubblici e da quello della difesa consta di circa 300 volumi e tuttavia non è sembrata completa e soddisfacente, sicché si è dovuto procedere a supplementi istruttori, man mano che i diversi aspetti del problema si andavano ponendo, sia mediante richiesta di schiarimenti e di ulteriori atti o di indagini dirette, sia mediante l'acquisizione di deposizioni testimoniali. Queste sono state in numero di 38 e alcune si sono protratte per più di una seduta: fra le persone ascoltate sono 9 membri di Governo, dei quali 4 in carica, altissimi funzionari dell'amministrazione civile e ufficiali dell'Esercito e dell'Aeronautica.

La Commissione ha compiuto anche un sopralluogo sulla zona dell'aeroporto. Il dibattito fra tutti i componenti è stato ampio e approfondito; ma le difficoltà maggiori sono state rappresentate dal dover indagare, al di là delle documentazioni ufficiali, quale potesse essere la realtà sottostante, ossia se la forma delle procedure adottate stesse o no a garanzia di una sostanza rispondente agli interessi pubblici e alle regole di buona amministrazione.

La Commissione è certa di aver adempiuto all'incarico di fiducia concessogli dal Parlamento con serena coscienza. La verità, qualunque essa sia, deve essere sempre denunciata nei reggimenti di sana democrazia, uno dei pregi essenziali di questi consistendo nella perfettibilità del sistema che postula la libertà di discussione e controllo senza velami, al fine della formazione di una classe politica e amministrativa sempre meglio dotata, al servizio esclusivo della nazione, di qualità morali e professionali.

La Commissione sente inoltre il dovere di dichiarare che i rilievi che saranno formulati non riguardano la pubblica amministrazione civile o militare nel suo complesso. La pubblica amministrazione in Italia merita nel suo insieme riconoscimento, soprattutto se si considera che essa è costretta troppo spesso a lavorare avvalendosi di strumenti legislativi e di apparati tecnici non adeguati al ritmo di sviluppo della società medesima.

3. — Una nota sconcertante domina la lunga e tormentata vicenda concernente la costruzione dell'aeroporto intercontinentale di

Roma, una nota che l'accompagna sin dal suo inizio nel lontano 1947.

Si trattava d'una iniziativa tra le più grandiose, per rilevanza di ordine interno e internazionale, poste in essere dall'Italia immediatamente dopo la Liberazione. La sua realizzazione avrebbe dovuto imporre un impegno solidale ed efficiente di governo e di pubbliche amministrazioni, un piano organico di ampio respiro, una adeguata previsione e impostazione di spesa, una coordinazione di attività. Si è riscontrato, viceversa, per larga parte, l'opposto: carenza, all'inizio della vicenda, di volontà statale legalmente manifestata in ordine alla costruzione dell'opera, un procedere disordinato, un controllo non sempre vigile, un insorgere frequente e a volte acuto di frizioni e contrasti tra Ministeri e Ministeri, uffici ed uffici, un prevedere e un provvedere stentati e angusti, un pensare e un ripensare, volendo, disvolendo e modificando, dovuti di frequente non soltanto, com'è pur naturale che avvenga in lavori di alta importanza, ai progressi e ai mutamenti della tecnica e di altri elementi — il che può imporre variazioni anche radicali nei programmi e nelle esecuzioni — quanto anche a quella scarsezza di previsioni e a quel difetto di pronte provvidenze, e talvolta ad iniziative non conformi con il miglior andamento delle procedure; sicché si può ritenere che un tal modo di procedere abbia provocato un aumento nella spesa.

Chi guarda nel suo insieme il corso della vicenda rileva che per lungo tratto, che va dal 1947 al 1958, esso si svolse in guisa lenta, in mezzo a divergenze e incertezze, stasi e sospensioni di lavori, con ritmo quasi asmatico; laddove dal 1958 in poi a quella che l'onorevole Togni ha chiamato « situazione fallimentare sotto ogni profilo », seguì, nonostante resistenze e difficoltà soprattutto in ordine al finanziamento, una fase di maggiore impegno e attività, nella quale, sotto l'ansia, senza dubbio lodevole, del presto operare e concludere, si posero in essere situazioni non scevre da rilievi.

Le cause di questo cattivo procedere sono molte. Qui in forma riassuntiva si può affermare che la più determinante di esse è da ritrovarsi nel dualismo delle competenze affidate ai Ministeri interessati all'attuazione dell'opera, della difesa e dei lavori pubblici, nonché nell'assenza di una efficace azione coordinatrice tra di essi; anche talune resistenze opposte dai Ministeri del tesoro e del bilancio in ordine ai finanziamenti concorsero a rallentare il ritmo delle esecuzioni e quindi

ad aumentarne il costo. Il che in parte e in via generale si ricollega con un antico e sempre presente difetto strutturale e funzionale della nostra pubblica amministrazione, la quale, anche a causa della vigente e antiquata disciplina legislativa, esaspera spesso l'ambito delle competenze di ogni sua branca e si rivela scarsamente incline a forme moderne di collaborazione; in parte con ragioni particolari attinenti al modo con cui nacque e fu impostata la vicenda relativa all'aeroporto di Roma. In codesto ambiente generale si inseriscono iniziative e procedure non sempre rispondenti alle norme di buona amministrazione e alla tutela del pubblico interesse.

La Commissione ha creduto di dover accertare se il Consiglio dei ministri ebbe mai ad occuparsi della vicenda di Fiumicino. L'onorevole Presidente del Consiglio, con nota del 10 ottobre 1961, ha comunicato che dai verbali di questo risulta l'esame e l'approvazione, che non « dette luogo a particolari discussioni », degli schemi dei testi legislativi relativi ai finanziamenti dell'opera, nonché, nella seduta del 5 gennaio 1961, l'incarico al Ministro onorevole Codacci Pisanelli « di sollecitare l'iscrizione all'ordine del giorno delle interpellanze e interrogazioni riguardanti l'aeroporto di Fiumicino » e al Ministro onorevole Zaccagnini « di dare ampia e approfondita risposta ». L'onorevole Togni ha dichiarato d'avere fatto « esplicito riferimento in sede di Consiglio dei ministri » della questione relativa alla esecuzione delle opere « in attesa di finanziamento », ma tale intervento « non ufficiale », come lo stesso onorevole Togni ha precisato, non dette luogo ad alcuna risoluzione. Al quale proposito, non si può non rilevare come sarebbe stato opportuno che i ministri interessati nel volger degli anni alla vicenda avessero investito il Consiglio dei più acuti termini di essa, soprattutto al fine di meglio precisare gli ambiti di competenza fra Ministero della difesa e Ministero dei lavori pubblici e di dirimere i contrasti tra questi e quelli del tesoro e del bilancio in ordine ai finanziamenti delle ulteriori opere, determinando con ciò l'esercizio del potere di direzione e di coordinamento affidato dalla Costituzione (articolo 95) al Presidente del Consiglio dei ministri e di risoluzione di divergenze affidate dalla legge n. 466 del 1901 (articolo 1, n. 8) allo stesso Consiglio nella sua collegialità, e, in ogni caso, al fine di stabilire impegnativamente una condotta di più efficiente collaborazione.

È questo un aspetto che non può sfuggire al rilievo del Collegio.

4. — Dopo la liberazione l'idea di costruire in Roma un aeroporto intercontinentale, in conformità con gli schemi tecnici di massima adottati da organismi internazionali (O. A.C.I.) e vincolanti anche il nostro Paese, cominciò a profilarsi e a prendere via via consistenza: privati, italiani e stranieri, presentarono progetti, a volte affatto generici, e proposte di finanziamento e di esecuzione; studi orientativi furono compilati da uffici del Ministero dell'aeronautica. Ma il primo atto che dette concreto inizio alla vicenda si ebbe nel gennaio 1947. Si trattò di una lettera del Ministro onorevole Cingolani con la quale si costituiva una Commissione, la cui presidenza fu affidata al generale di squadra aerea in servizio permanente effettivo Attilio Matricardi, composta di funzionari designati da diversi Ministeri (e in un secondo momento anche da enti locali di Roma) nonché dell'ingegner Tucker, « consulente presso il Ministero dell'aeronautica per la costruzione del nuovo aeroporto », designato dal governo militare alleato.

Prima di svolgere considerazioni sulla natura di tale organismo e sul modo con cui questo condusse i suoi lavori, è utile ricordare alcuni elementi:

a) La Commissione fu costituita mediante la citata lettera ministeriale del 20 gennaio 1947. I suoi compiti erano così definiti: « provvedere alla scelta della località ritenuta più idonea per la costruzione dell'aeroporto, all'esame dei relativi progetti, alla definizione delle opere occorrenti e delle modalità esecutive ».

b) In data 27 gennaio 1947 lo stesso Ministro onorevole Cingolani diresse altra lettera al Matricardi nella quale « segnalava i criteri generali e le direttive essenziali che dovevano informare l'azione di studio o deliberativa della Commissione ». I compiti innanzi ricordati furono ampliati in quanto « lo studio e la progettazione nei suoi particolari di un'opera tanto importante non potevano andar disgiunti da un collaterale studio economico dei costi e di progettazione dei mezzi di finanziamento ». In conseguenza, il Ministro dispose che la Commissione fosse « distinta in due Comitati, l'uno tecnico e l'altro economico-finanziario », affidando al Presidente Matricardi « non soltanto la direzione di entrambi ma anche la coordinazione dei loro lavori ». Infine nella stessa lettera si prospettò « la futura opportunità della costituzione di un ente per l'aeroporto civile di Roma che, sotto la vigilanza del Ministero dell'aeronautica e non appena ultimata la fase

di studi da parte della Commissione, potesse subentrare per l'esecuzione delle opere e lo esercizio di esse ».

c) In data 1° marzo 1948 il *Foglio d'ordine* n. 11 del Ministero della difesa-aeronautica istituì « in via provvisoria l'ufficio aeroporto intercontinentale di Roma » con la seguente attribuzione: « studi inerenti alla progettazione del costituendo aeroporto ». L'ufficio fu posto « alle dipendenze del Segretario generale dell'Aeronautica militare ».

d) In data 25 maggio 1948 il Ministro della difesa onorevole Pacciardi emanò un decreto, registrato alla Corte dei conti, con il quale « istituì una Commissione incaricata degli studi della progettazione dell'aeroporto civile di Roma » e ne elencò i componenti.

e) In data 25 settembre 1948 lo stesso Ministro della difesa, di concerto con quello del tesoro, emanò un decreto con il quale fissò gli emolumenti spettanti al generale Matricardi a partire dal 26 giugno 1947 (questi era passato dal servizio effettivo alla posizione ausiliaria dal marzo dello stesso anno), definendo l'ufficiale « persona estranea all'amministrazione dello Stato ».

f) In data 3 maggio 1948 fu emanato un decreto legislativo che stanziò 20 milioni nel bilancio del Ministero della difesa « per lo studio e la progettazione del nuovo aeroporto civile di Roma ».

g) Con dispaccio del 27 settembre 1948 il Ministro onorevole Pacciardi affidò alla Direzione generale del demanio la competenza a preparare il progetto delle opere costituenti l'aeroporto e a gestire il fondo di 20 milioni, mentre al Presidente della Commissione fu attribuito il compito dell'« alta sorveglianza sulla esecuzione del progetto » e alla Commissione quello di « stabilire e mantenere collegamenti » con dicasteri ed uffici nonché di « fissare criteri direttivi per i progettisti » e di fornire opera di collaborazione attraverso proposte e consulenze d'ordine tecnico e amministrativo.

h) Con note del 7 agosto 1949 e del 26 gennaio 1951 dello stesso Ministro onorevole Pacciardi fu confermato il carattere di consulenza e di studio della Commissione e si stabilì che il Presidente di questa era posto alle dipendenze, in base alla prima nota, del Segretario generale e, in base alla seconda, del Direttore generale della aviazione civile.

i) Con lettera dell'onorevole Pacciardi del 5 gennaio 1953 la Commissione fu sciolta.

l) La Commissione tenne complessivamente 26 riunioni, delle quali risultano agli atti i processi verbali: sei nel 1947, sette nel



1948, cinque nel 1949, tre nel 1950, quattro nel 1951, nessuna nel 1952, una, nella quale si dette comunicazione dell'avvenuto scioglimento, nel 1953.

5. — Il Collegio osserva come la Commissione Matricardi trasse la sua investitura da una semplice lettera ministeriale; ricevette veste e conferimento legale di compiti a distanza di oltre un anno dalla sua costituzione; vide successivamente modificate le proprie attribuzioni attraverso note e dispacci ministeriali; fu sciolta non mediante un decreto ministeriale, che distruggesse quello del maggio 1948, ma mediante lettera, ossia mediante atto identico a quello che le aveva in fatto dato vita. Ora, dal punto di vista formale, codesto succedersi di provvedimenti legittima qualche critica: ma è più interessante rilevare come, dal punto di vista sostanziale, i compiti e i poteri della Commissione Matricardi non risultassero ben definiti, sicché essa lavorò in una situazione di incertezza e di contrasti.

Di certo, quell'organismo non poteva essere considerato un ufficio dello Stato, ingranato responsabilmente nell'organizzazione della pubblica amministrazione; era un corpo a questa estraneo composto di elementi diversi, malamente definiti, secondo una terminologia non ancora abbandonata, « rappresentanti » di ministeri e di enti, che operava a fianco della pubblica amministrazione alla quale soltanto, secondo i principi generali, sarebbe dovuta spettare ogni potestà di decisione. Il Collegio osserva come, viceversa, dagli atti innanzi citati, sembri che alla Commissione Matricardi fossero stati conferiti, sia pure in una prima fase, attribuzioni di contenuto deliberativo; ed è fuor di dubbio ch'essa adottò due determinazioni, la scelta del sedime per l'aeroporto, nel luglio 1947, e la approvazione del progetto di massima, nell'aprile 1948.

Già nel luglio 1949, il generale Biffi, incaricato dal Segretario generale della difesa di svolgere una inchiesta disciplinare nei confronti d'un ufficiale superiore dell'aeronautica, il tenente colonnello Guido Panunzi, componente della Commissione Matricardi, il quale un anno prima aveva consentito che si svolgessero accertamenti tecnici in modo non conforme alle prescrizioni impartitegli, rilevò nella relazione conclusiva che « le attribuzioni e i compiti della Commissione non erano chiaramente definiti », sicché « nasceva disaccordo tra i componenti o, meglio, tra elementi direttivi e elementi tecnici, che ri-

specchiava in definitiva una incompatibilità di funzioni tra la Commissione Matricardi e la Direzione generale del demanio, la quale vedeva invasa la sua competenza esecutiva indubbiamente esistente ».

L'iniziale forma di investitura, la struttura della Commissione Matricardi, abbondante e quasi pletorica nel numero dei componenti e varia nelle rispettive loro qualificazioni professionali, incerta nella definizione di attribuzione nei rapporti soprattutto con i responsabili uffici ministeriali, la resistenza opposta da questi a prestare una fattiva collaborazione, il succedersi di istruzioni che incidavano sulla sfera di competenze, la carenza assoluta, durata oltre un anno, di mezzi finanziari indispensabili per svolgere autonomi accertamenti tecnici sul suolo e per elaborare progetti e schemi, travagliarono nel corso della sua attività la Commissione stessa, non ostante l'impegno posto dal suo Presidente, generale Matricardi, con indiscussa probità e con amore al lavoro che fu tanto vivo ed appassionato da far assumere talvolta all'ufficiale atteggiamenti non scevri da una qualche esagerazione anche polemica e da qualche esorbitanza di potere.

La Commissione Matricardi, fondamentale, a ragione della sua non chiara posizione formale e sostanziale, determinò — si legge nella relazione citata — « situazioni irregolari » e fu origine comunque « d'inevitabili conflitti di competenza e di deficiente rendimento ». Lo stesso generale Matricardi, nella sua deposizione, ha dichiarato che le cose erano « nebulose » e che la Commissione medesima, non inserita nell'organizzazione ministeriale, viveva « una vita strana », funzionando « male ». Una prova di ciò si trova nelle deposizioni rese da alcuni testi innanzi a questo Collegio, e anche nel fatto che il Matricardi inflisse o propose punizioni disciplinari nei confronti dei tenenti colonnelli Guido Panunzi e Carlo Toscani, che erano tra i tecnici meglio qualificati della Commissione, in conseguenza della condotta tenuta dal primo ufficiale, di cui si avrà occasione di far ulteriore cenno tra breve, e del parere tecnico espresso dal secondo e non condiviso dal Matricardi.

Pertanto, la vicenda della costruzione dello aeroporto di Fiumicino ebbe un avvio anomalo dal quale derivarono deviazioni, incertezze e criticabili procedure. La Commissione parlamentare, pur considerando nel giusto valore il momento storico in cui la vicenda stessa ebbe inizio, che era ancora dominato dal miasma di vario genere susseguente alla guerra,

alle distruzioni e all'occupazione alleata, non può non osservare tuttavia che qualche riserva potrebbe a rigore essere formulata sulla legittimità della determinazione del Ministro onorevole Cingolani di approvare la scelta del terreno operata da un ufficio non statale qual era la Commissione Matricardi, considerando « il suolo definitivamente acquisito all'opera di cui si trattava »; le quali riserve si fondano quanto meno sulla forma dell'atto che si concretò non in un regolare decreto, ma in una semplice lettera diretta al Matricardi.

6. — È noto come in base alla legge (articolo 104 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827) ai lavori pubblici straordinari, non rientranti cioè in quello che si può considerare, secondo le previsioni del bilancio, il soddisfacimento di esigenze normali, si debba provvedere mediante atti legislativi: il che dà garanzia di decisione maturata attraverso il dibattito anche parlamentare e significa previsione di costi, sia pure suscettibile di successive variazioni, dell'ampiezza dell'opera, indicazione delle fonti e dei tempi di finanziamento nonché degli uffici ed enti incaricati delle esecuzioni, disciplina eventuale a particolari e determinati aspetti, come, ad esempio, quelli attinenti all'espropriazione per pubblica utilità o alla gestione delle opere stesse. Alla origine della vicenda di cui la Commissione parlamentare si occupa manca, come d'anzì è stato rilevato, codesto atto legislativo che esprime la legale volontà dello Stato di eseguire un tanto importante lavoro, definendo l'ambito degli impegni da assumere; manca altresì un atto non legislativo, una deliberazione del Governo, che avrebbe quanto meno rappresentato un intento amministrativo collegiale idoneo a vincolare e a indirizzare tutte le amministrazioni.

La vicenda nacque, dunque, nella forma non ortodossa innanzi indicata. Il provvedimento legislativo del maggio 1948, che assegnò 20 milioni, ebbe lo scopo esclusivo di rendere possibile lo svolgimento degli studi e delle progettazioni; infatti il Consiglio dei ministri, in quell'epoca dotato di potestà normativa, ebbe a respingere lo schema di decreto che richiedeva uno stanziamento di due miliardi, rilevando che « il progetto dell'aeroporto, pur essendo definito in linea di massima, non era completo di tutti gli accertamenti necessari relativi alla natura del terreno, e che inoltre non era stato ancora concretato il piano finanziario connesso con la costruzione dell'opera ».

Il Consiglio, che era rimasto estraneo alla procedura di scelta del terreno, assumeva un

atteggiamento di riserva e prima di dare avvio all'esecuzione dell'opera intendeva conoscerne gli aspetti di validità tecnica e soprattutto la previsione della spesa globale. Non si sa intendere perché tale impostazione, in se stessa esatta, non sia stata seguita nell'ulteriore corso della vicenda. Invero, la prima legge che prevede la costruzione dell'aeroporto civile di Roma è del luglio 1949: intervenne cioè quando le perplessità di cui s'è fatto cenno non erano state eliminate e viceversa erano stati acquisiti alcuni presupposti di fatto, come la scelta del sedime, che conferivano all'opera una non mutabile fisionomia. La legge del 1949 è, si noti, una semplice, ed anche angusta, legge di finanziamento. In maniera diversa e formalmente corretta si è proceduto per la costruzione degli aeroporti di Genova, di Venezia e di Palermo, in ordine ai quali, su iniziativa del Governo, fu emanata una precisa e completa disciplina normativa (legge 25 aprile 1954, n. 156; legge 6 maggio 1956, n. 524). Qui si deve rilevare come sorprenda il fatto che, mentre il Consiglio dei ministri regolava legislativamente il sorgere e anche la futura gestione di codesti tre impianti, non avvertisse la esigenza di eguale provvidenza nei confronti della costruzione dell'aeroporto di Roma che negli anni dal 1954 al 1956 segnava il passo, paralizzata da difficoltà oggettive e soggettive di diversa natura, sulle quali si avrà occasione di tornare più ampiamente.

Il Collegio constata come sia mancato sia da parte della Commissione Matricardi, che pur ne aveva ricevuto mandato, sia da parte degli uffici ministeriali un organico e adeguato studio che consentisse una valutazione preventiva del costo dell'opera nella sua completezza o per ciascuna delle fasi, attraverso le quali si poteva svolgere la sua attuazione. L'incertezza investì anche, e pur dopo la detta legge del 1949, il punto se i lavori dovessero essere eseguiti dallo Stato o affidati sotto determinate clausole alla privata iniziativa, come risulta da una lettera del giugno 1953 diretta dal Ministro onorevole Pacciardi al Ministro del tesoro onorevole Pella; ma, risolto nel primo senso il quesito, non intervenne quella valutazione sui costi e sui finanziamenti di cui si è fatto cenno, la quale condizionava logicamente, se non il se dell'opera, che ormai poteva anche considerarsi acquisito a ragione delle prese di posizioni in diverse maniere pubblicamente effettuate, almeno la scelta del momento meglio adatto per la sua attuazione, i tempi di questa, le dimensioni del lavoro, se dovessero essere, sia pure in un

primo momento, contenute nei limiti della necessità ovvero impostate *ab initio* con aspetti di grandiosità.

L'onorevole Andreotti ha dichiarato, in sede di deposizione, che tra gli errori originari della vicenda è da inserire « il cattivo sistema di determinazione di spesa per cui non si è mai saputo con precisione quanto l'aeroporto sarebbe venuto a costare ».

Avrebbe dovuto costituire ragione di cautela il fatto che nel primo progetto di massima approvato dalla Commissione Matricardi nell'aprile 1948 si prospettava una spesa di 15 miliardi, mentre quello chiamato « definitivo » (ma in realtà pur esso meramente orientativo, come ha precisato il teste generale Memma, che ne fu il compilatore), elaborato nel gennaio 1949, a distanza di soli 9 mesi e fondato, come il precedente, sul sistema delle sei piste, il preventivo raggiungeva i 24 miliardi, in conformità anche d'uno studio predisposto dal Ministero della difesa aeronautica al fine di utilizzare i fondi E.R.P.

Soltanto nel 1955, dopo circa 9 anni dalla costituzione della Commissione Matricardi, i competenti uffici dell'aeronautica redassero un programma di lavori d'una certa organicità suddividendolo in due piani: uno attuale, l'altro di ampliamento. Per il primo, articolato a sua volta in due fasi da completarsi entro il 1959, era prevista, in via di massima, la spesa totale di lire 24.300.000.000.

S'iniziò, in conclusione, il cammino della vicenda in una situazione di incertezza in ordine ai diversi aspetti del complesso problema, incertezza che perdurò sino al 1958, determinando — come ha detto l'onorevole Togni nella sua deposizione — « un punto morto dopo un decennio di quasi inattività e di sterili palleggiamenti di responsabilità per le trascuratezze e gli errori commessi ».

7. — Il cattivo modo di procedere è dimostrato anche dal succedersi delle provvidenze legislative concernenti i finanziamenti dell'opera, che denuncia appunto la mancanza di una visione d'insieme e dei prevedibili sviluppi dell'opera.

a) Un primo stanziamento fu effettuato con legge 12 luglio 1949, n. 460: si trattò d'una autorizzazione di spesa per l'esecuzione di opere necessarie per il « nuovo aeroporto civile di Roma », nella forma del pagamento differito per una somma capitale di lire 4.447.500.000.

b) Un secondo stanziamento fu disposto dalla legge 15 gennaio 1955, n. 513: si trattò d'una autorizzazione di spesa di lire 14 mi-

liardi, ripartiti in quattro esercizi finanziari, necessaria, com'è affermato nell'articolo 1, alla « prosecuzione e al completamento a cura del Ministero dei lavori pubblici dei lavori di costruzione dell'aeroporto intercontinentale di Roma e alla esecuzione delle opere occorrenti per i servizi inerenti all'aeroporto stesso, ivi compresi i collegamenti stradali, telefonici ed elettrici esterni ».

c) A distanza d'un anno, il 13 gennaio 1956, lo stesso Ministro dei lavori pubblici, onorevole Romita, chiese al Ministro del tesoro un ulteriore stanziamento di lire 6.500.000.000 « per lo studio, la progettazione e la costruzione di impianti ancora occorrenti al fine di rendere funzionale l'aeroporto ». Ma il Ministro dei lavori pubblici, onorevole Togni, succeduto all'onorevole Romita ritenne di poter limitare a lire 3.300.060.000 la somma « indispensabile » perché l'aeroporto fosse posto in grado di iniziare il suo funzionamento il 1° gennaio 1960; diverso avviso manifestò il Ministro della difesa onorevole Taviani, il quale fece presente essere « inderogabile ed urgente » provvedere altresì al prolungamento della pista n. 1 a ragione della entrata in linea dei velivoli a getto (spesa occorrente: lire 650 milioni), nonché alla fornitura dei mobili necessari per l'attrezzatura della aerostazione e degli altri fabbricati (spesa occorrente: lire 200.000.000). Il Ministro del tesoro, onorevole Andreotti, aderì alla complessiva richiesta di lire 4.150.000.000 e in tal senso presentò apposito disegno di legge che fu approvato dalle Camere (legge 28 aprile 1959, n. 284). Nella relazione ministeriale si legge: « Per poter rendere operante l'aeroporto il 1° gennaio 1960 è indispensabile autorizzare l'ulteriore spesa di lire 4.150.000.000 ».

d) Altro stanziamento di lire 400.000.000 fu effettuato con legge 24 luglio 1959, n. 622: si trattò dell'assegnazione di una quota del prestito nazionale (articolo 63) « per la prosecuzione e il completamento dei lavori di costruzione dell'aeroporto », concordato, nella misura, sulla base delle richieste formulate dai funzionari del Ministero dei lavori pubblici e sull'assicurazione che codesta somma dovesse considerarsi effettivamente definitiva (teste onorevole Tambroni).

e) In data 7 marzo 1960 il Ministro dei lavori pubblici, onorevole Togni, rivolse istanza a quello del tesoro, onorevole Tambroni, per un ulteriore finanziamento. Si legge nella detta nota: « Per poter rendere l'aeroporto idoneo al funzionamento in occasione delle prossime Olimpiadi, è necessario eseguire tem-

pestivamente i lavori e gli impianti considerati di prima necessità, i cui progetti sono già approvati o in via di perfezionamento amministrativo. Da un accurato esame effettuato con criteri della massima economia, per tali lavori è necessario l'ostanzamento di lire 6.400.000.000 ».

Il Ministro del tesoro, con nota 21 marzo 1960, rispose di non « ravvisare possibile addivenire a nuove assegnazioni per l'aeroporto », e ricordò che con l'ultima legge n. 622 del 1959 erano « state accolte integralmente le istanze dell'amministrazione dei lavori pubblici che ebbe ad assicurare la definizione dei lavori necessari al completamento del manufatto e tacitare tutte le esigenze per l'effettiva funzionalità dell'aeroporto ».

L'onorevole Togni replicò insistendo nella richiesta, con nota 15 aprile 1960 diretta al nuovo Ministro del tesoro, onorevole Taviani, e facendo presente che l'Aeronautica aveva stimato indispensabili ulteriori opere per l'agibilità dell'aeroporto; nello stesso senso scrisse anche l'onorevole Zaccagnini, succeduto nella carica di Ministro dei lavori pubblici con lettera del 3 agosto 1960, ma il Ministro del tesoro non dette risposta scritta né all'una né all'altra.

Subito dopo, però, il 10 agosto 1960, in sede di riunione tra i ministri interessati, quello del tesoro assicurò il proprio assenso alla presentazione d'un disegno di legge che finanziasse gli ulteriori lavori: il quale provvedimento, inviato al Consiglio dei ministri, non è stato ancora da questo preso in esame per una ragione di riguardo — in questo senso si è espresso il Ministro onorevole Zaccagnini — verso la Commissione d'inchiesta di cui il Governo attende i risultati per trarne norma alla propria condotta.

f) I fondi innanzi elencati non sono stati i soli impiegati nella costruzione dell'opera. Ad essi debbono essere aggiunti: 1°) lire 750.000.000 circa a carico dei fondi del Ministero della difesa, spese per il rifacimento della pista n. 1 (lire 241.000.000) e per i lavori necessari all'apertura al traffico; 2°) 4.000.000.000 spese sulla base di autorizzazione del Ministro dei lavori pubblici, onorevole Togni, senza il finanziamento (su questo punto il Collegio svolgerà a parte le sue considerazioni); 3°) circa lire 136.000.000, prelevate dal bilancio del Ministero dei lavori pubblici, per la sistemazione degli argini del Tevere, resa necessaria dalla costruzione dell'aeroporto.

g) Sono, inoltre, in corso di esecuzione opere, dell'importo di circa lire 5.000.000.000,

per i collegamenti stradali dell'aeroporto con Roma.

In totale l'aeroporto è costato sino ad oggi lire 36.483.500.000, delle quali lire 31.483.000.000 impiegate in opere direttamente riguardanti la stazione aerea e lire 5.000.000.000 nella costituzione dell'indicata strada.

Il Ministero della difesa-aeronautica ha, infine, elaborato un « piano regolatore delle opere di completamento e di sistemazione definitiva dell'aeroporto », il quale prevede un'ulteriore spesa di lire 30.000.000.000.

8. — La Commissione parlamentare deve constatare che i finanziamenti furono domandati di volta in volta per l'esecuzione di opere ben individuate, come risulta dalle note scambiate tra i ministri della difesa, dei lavori pubblici e del tesoro, mentre in qualche caso, dopo la prima richiesta, si prospettò la necessità di ulteriori fondi per il completamento di opere che erano state previste come coperte dalle precedenti assegnazioni. Inoltre, ogni domanda si basava sull'assicurazione dell'imminente entrata in funzione, sia pure parziale, dell'aeroporto, che in un primo momento avrebbe dovuto avvenire, con previsione eccessivamente ottimistica, in coincidenza con l'Anno Santo 1950, quindi il 1° gennaio o nella primavera del 1960 e, infine, nella ricorrenza delle Olimpiadi: circostanze che non si sono verificate, poiché la stazione aerea entrò in funzione il 16 gennaio 1961, salvo una precedente utilizzazione limitata a voli Charters e di alcuni apparecchi di provenienza dall'Est con un movimento di passeggeri, dal 5 agosto al 20 settembre 1960, in numero di 1.530.

I disegni di legge e le annesse relazioni ministeriali prospettarono in ogni occasione al Parlamento appunto codeste ragioni di urgenza in vista del completamento dei manufatti e dell'imminente funzionamento dell'aeroporto. A questo punto cadono in acconcio due osservazioni:

a) il modo di finanziamento, dipendente dalla carenza di un'organica e completa previsione iniziale di costi, influi negativamente, sia sulla spesa per le costruzioni, sia sul ritmo dei lavori.

Debbono qui ricordare le dichiarazioni rese innanzi al Senato, nella seduta del 26 gennaio 1961, dal Ministro dei lavori pubblici onorevole Zaccagnini e dal Ministro della difesa onorevole Andreotti. Il primo ebbe a dichiarare: « Indubbiamente, se sin dal principio si fosse detto che occorreano 35 mi-

liardi, questo avrebbe chiarito meglio il problema e ci avrebbe reso possibile di fare più sollecitamente di quanto non si sia fatto con questa forma di finanziamento a singhiozzo»; e il secondo: « Certamente, sono stati dannosi il passare di molti anni e il finanziamento per quote e quindi la necessità di dover rifare, se non del tutto in parte notevole, alcune opere, in quanto occorre la manutenzione dei lavori eseguiti in precedenza e non ancora consegnati all'amministrazione ».

Lo Stato — si legge in una lettera diretta dall'onorevole Pella all'onorevole Togni in data 24 novembre 1960 — aveva compiuto « un notevole sforzo per il finanziamento dell'opera per la quale inizialmente era stata prevista una spesa molto inferiore a quella che a più riprese era stato poi necessario autorizzare ».

b) Il testo dei disegni di legge concernenti i diversi finanziamenti e le relazioni ministeriali che li accompagnavano, ponendo ogni volta a base della richiesta di ulteriori erogazioni la nota delle loro indispensabilità ai fini del « completamento » dell'opera e della sua imminente apertura al traffico, ebbero a prospettare una situazione non conforme interamente alla realtà, sicché il Parlamento non dispose di tutti gli elementi d'esame e di giudizio e il suo controllo non poté esercitarsi con piena cognizione di causa e, quindi, in maniera efficiente.

E qui da ricordare che, in sede di discussione del disegno di legge del 1959, alcuni componenti la Commissione dei lavori pubblici del Senato, chiamata a pronunciarsi in via deliberante, espressero preoccupazioni e riserve e che il relatore senatore Restagno, illustrando il provvedimento, assicurò che questo si proponeva di « chiudere definitivamente il capitolo « spesa » relativa alla costruzione dell'aeroporto intercontinentale di Roma ».

9. — Il Parlamento ebbe ad occuparsi della costruzione dell'aeroporto di Roma anche in sede di discussione degli stati di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici a cominciare dall'esercizio 1949-50; ma di regola mancò un esame approfondito dell'importanza dell'opera, dei tempi della sua esecuzione, dei costi. Né il Parlamento, salvo i rilievi riferiti, relativi al dibattito sulla legge di finanziamento del 1959, si intrattenne adeguatamente sul problema della spesa globale; l'aspetto della lentezza delle procedure e dei contrasti fra Ministeri non fu mai sollevata fino al momento della di-

scussione che dette vita alla Commissione Parlamentare di inchiesta.

Nella relazione al Senato della Repubblica per lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1953-1954, il senatore Canevari si pose il problema del costo totale dell'opera e affermò che « occorre un'ulteriore spesa di lire 7.000.000.000 », ritenendo perciò che il complesso aeroportuale potesse essere completato di tutto quanto era necessario al suo funzionamento con una spesa inferiore a 12.000.000.000. Del pari il senatore Toselli, nella relazione sul medesimo bilancio per il successivo esercizio, confermò che per il completamento dell'opera era stata demandata l'assegnazione di altri 7.000.000.000; ma, sempre con riferimento allo stesso esercizio 1954-55, il relatore alla Camera dei deputati, onorevole De' Cocci, affermò che per la definizione d'una prima parte dell'aeroporto, al fine di renderla al più presto funzionante, era in corso di elaborazione un disegno di legge per lo stanziamento di altri 14.000.000.000, dei quali quattro da impostare nell'esercizio 1954-55 e dieci nei tre successivi.

Come si vede, sussisteva in sede parlamentare quella stessa incertezza di valutazioni che dominava gli uffici ministeriali; e la prima era conseguenza della seconda.

In sede di dibattito sul bilancio dei lavori pubblici per l'esercizio 1954-55 intervenne, a proposito dell'aeroporto di Roma, l'onorevole Di Bella, che così si esprime: « Tale aeroporto doveva entrare in funzione nel 1954. Purtroppo, per mancanza di fondi, i lavori sono stati ritardati. Ultimamente, in seguito ad interessamento del Ministero dei lavori pubblici, sono stati richiesti al tesoro 7.000.000.000 per la costruzione delle piste che dovrebbero essere funzionanti, qualora si stanziassero i fondi nel presente esercizio, entro il 1957: se il tesoro non potesse fare tale stanziamento, saremmo costretti a vedere l'aeroporto di Fiumicino in funzione nel 1960 ».

Tale riferimento al 1957, come anno entro il quale le piste avrebbero dovuto « essere funzionanti », non formò oggetto di rettificazione e di precisazione da parte degli organi responsabili dell'esecuzione dei lavori; dal che si potrebbe trarre l'impressione che questa data fosse accettata. Ma non si può rilevare come sorpresa che, a distanza di sette anni dall'inizio della vicenda, sussistesse tanto scarsa chiarezza di idee e di cognizioni sulle esigenze d'un moderno aeroporto, per la cui apertura al traffico occorre-  
vano at-

trezzature che non si limitavano alle « piste funzionanti ».

La prospettazione della necessità d'un ulteriore funzionamento, dopo i 14 miliardi previsti dalla legge n. 513 del 1955, fu fatta dal relatore della Camera sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1957-58, onorevole Di Leo. Questi, dopo aver premesso « che con i fondi a disposizione non sarebbe stato possibile provvedere agli impianti ancora occorrenti all'aeroporto e alla costruzione a cura dell'A. N. A. S. della strada statale n. 201, destinata ad allacciare l'aeroporto stesso con Roma, avvertì che era stato predisposto un provvedimento legislativo, in attesa dell'assenso del Tesoro, che autorizzava un'ulteriore spesa di 10.500.000.000 dei quali quattro per l'A. N. A. S. e sei per il Ministero dei lavori pubblici ». Nella relazione per la prima volta si indicò la data delle Olimpiadi come quella di apertura al traffico della stazione aerea. Analogo discorso fu svolto dal senatore Canevari nella relazione al Senato sullo stesso bilancio.

L'anno successivo, 1958-59, il relatore senatore Amigoni ridusse la previsione di nuove spese: « Si dovrà provvedere al finanziamento delle ultime opere il cui importo ammonta complessivamente a lire 4.000.000.000 ». In sede di discussione alla Camera dei deputati il Ministro onorevole Togni indicò la ricorrenza dei giochi olimpici come data di inizio del funzionamento dell'aeroporto: « Salvo imprevisti, l'opera in tutte le sue attrezzature e tempi sarà completamente funzionale nella primavera del 1960 ».

La questione dell'aeroporto divenne argomento costante delle relazioni dei successivi bilanci del Ministero dei lavori pubblici tanto alla Camera, tanto al Senato: in quella del 1959-60 l'onorevole Ripamonti indicò in lire 4.500.000.000 l'ulteriore spesa per il completamento e il senatore Genco la confermò; quella dell'onorevole Alessandrini per l'esercizio successivo affermò che: « per assicurare la funzionalità dell'aeroporto erano necessarie spese complementari preventivate in circa 5.000.000.000, e quella del senatore De Unterrichter che, senza precisare cifre, rilevò essere « necessarie altre opere di completamento per le quali occorrerà apposito finanziamento; e infine le relazioni dell'onorevole Giovanni Lombardi e del senatore Buizza per l'esercizio in corso.

È da sottolineare che nel discorso pronunciato alla Camera nella seduta del 17

maggio 1960 il Ministro onorevole Togni ebbe ad indicare in 31.000.000.000 la spesa sostenuta per la realizzazione dell'opera; a tale data non aveva avuto ancora inizio l'esecuzione dei lavori, del complessivo importo di lire 5.000.000.000, relativi alla strada statale dell'aeroporto di Fiumicino.

Concludendo sui punti concernenti le modalità e i tempi di finanziamento e le relative vicende parlamentari, la Commissione parlamentare ribadisce quanto di già è stato affermato, l'esistenza cioè d'una perdurante incertezza connessa in parte con deficienze di carattere tecnico professionale; e trae argomento da ciò per auspicare una più fattiva collaborazione tra pubblica amministrazione, Governo e Parlamento anche al fine di rendere sempre più spedito ed efficiente l'esercizio del potere di direttiva e di controllo affidato a quest'ultimo.

10. — La scelta di Bonifica di Porto (Fiumicino) come sedime per la costruzione dell'aeroporto fu adottata dalla Commissione Matricardi all'unanimità di voti nella seduta del 29 luglio 1947 e fu approvata con lettera del Ministro dell'aeronautica nell'ottobre dello stesso anno; sottoposto dallo stesso Ministro il primo progetto di massima dell'opera, unitamente all'individuazione del suolo, all'esame del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, questo espresse, nell'aprile 1948, parere favorevole sull'uno e sull'altro punto.

Il Collegio ha già formulato riserva sulla legittimità, dal punto di vista formale, della procedura seguita; riserve che investono anche l'operato del Consiglio Superiore dei lavori pubblici in quanto non sembra potersi affermare con rigore che questo Consesso abbia preso in esame provvedimenti tecnici compilati da un ufficio governativo.

Ma qui non s'intende indugiare su codesto profilo formale della questione relativa alla scelta del suolo, bensì entrare nel merito di questa al fine di accertare se fu compiuta con l'intento esclusivo di servire il pubblico interesse, ovvero sotto l'influenza di motivi privati, ovvero in guisa che, escludendo la malizia, configuri tuttavia una condotta colpevole per scarsa diligenza negli accertamenti, nelle valutazioni e nelle conclusioni. La quale indagine, in se stessa sempre non agevole, si presenta con note di particolare difficoltà nella vicenda in esame sia perché questa è remota nel tempo, risalendo a quindici anni fa, sia soprattutto perché quella scelta fu adottata all'unanimità da un organismo collegiale composto di numerosi e

qualificati elementi. L'indagine sull'intendimento malizioso, non potendosi immaginare una intesa tra tutti i commissari diretta a far prevalere il privato interesse sul pubblico, dovrebbe essere rivolta quindi ad individuare l'azione simulata o dissimulata di uno o più componenti che, attraverso la prospettazione di dati non conformi alla verità o attraverso la loro amplificazione, abbia influito, devian-dola dal retto argomentare, sulle altrui de-terminazioni.

Una impostazione in tal senso è stata data da quei membri del Collegio che hanno mo-strato di inclinare, in sede di discussione, verso la tesi dell'ingerenza di motivi privati nella scelta del sedime aeroportuale.

Gli argomenti addotti a sostegno di tale tesi sono i seguenti: *a)* i due terreni, di Casal Palocco e di Fiumicino, sui quali, dopo aver scartato altre soluzioni, s'era fermata l'at-tenzione della Commissione Matricardi, sa-rebbero stati, in quanto alla loro struttura geologica e alla loro ubicazione, « press'a poco equivalenti », come ha dichiarato, ad esempio, il teste ingegner Collatina; *b)* la preferenza sarebbe caduta su Fiumicino perché si rilevò in seno alla Commissione una tendenza ad escludere Casal Palocco, al fine di favorire i piani di sviluppo urbanistico, finanziariamente più red-ditizi, della proprietaria della zona, la So-cietà Immobiliare italiana; *c)* infatti, la società Italcable, non appena la Commissione Ma-tricardi iniziò i suoi lavori, ebbe a farle pre-sente di aver bisogno assoluto, non potendo utilizzare altro suolo, di parte del terreno di Casal Palocco allo scopo di installarvi alcuni impianti cabloradiotelegrafici, e acquistò a prezzo modico e più precisamente a lire 180.000 ad ettaro, detta area, ponendo in essere in tal modo una situazione di fatto preconstituito che venne ad incidere sulla li-bertà di scelta; *d)* la richiesta dell'Italcable, che avrebbe agito d'intesa con l'Immobiliare in quanto avrebbe potuto costruire i propri manufatti in altro sito egualmente idoneo, sarebbe stata confortata dall'atteggiamento assunto dal « rappresentante » del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, ingegnere Lensi, il quale, prospettando l'inderogabilità della richiesta stessa, avrebbe influito nel far prevalere la scelta di Fiumicino; *f)* altro elemento rivelatore di siffatta tendenza a rendere un favore, attraverso l'Italcable, alla società Immobiliare, sarebbe costituito dal fatto assai grave che i lavori diretti all'ac-certamento dell'idoneità, sotto il profilo tec-nico, dei due sedimi scelti in comparazione sarebbero stati affidati, con il benessere del-

l'Aeronautica e abbandonando i risultati della gara esplorativa appositamente disposta fra talune imprese, ad una ditta, la I. R. I. E. S., segnalata, e in parte compensata dalla stessa Italcable, che aveva già impegnato, per i propri impianti, parte del suolo di Casal Pa-locco; *g)* sorprenderebbe l'atteggiamento del-l'Italcable che il 31 dicembre 1946 espone al Ministero delle poste e telecomunicazioni la propria esigenza di costruire in una zona di Casal Palocco taluni impianti tecnici e che nel gennaio 1947, ancor prima d'aver ricevuto dal Ministero stesso la approvazione di massima al progetto al riguardo presentato (la nota ministeriale è del 3 febbraio 1947), acquista il suolo che le interessa e dà imme-diato inizio ai lavori, correndo l'alea della espropriazione; *h)* sorprenderebbe anche l'at-teggiamento zelante assunto, sia nella sede propria della Commissione Matricardi, sia fuori di questa, mediante lettera scritta nel-l'aprile 1947 al generale Matricardi, dall'in-gegnere Lensi, che credette di poter invocare, in appoggio alla tesi dell'Italcable, l'autorità del Ministero delle poste e delle telecomuni-cazioni, laddove dagli atti risulta che questo ultimo non aveva aderito definitivamente alla pretesa della società, ma aveva espresso sol-tanto un favorevole avviso di larga massima: infatti, dopo quest'atto, il Ministero mantenne, prima una condotta di silenzio nei riguardi del progetto esecutivo presentato dalla so-cietà, e successivamente, nel giugno del 1947, quando la scelta del terreno non era stata ancora adottata, invitò la società stessa ad « accantonare la sistemazione degli impianti in attesa di conoscere il risultato degli studi in corso per la scelta dell'area destinata al nuovo aeroporto intercontinentale di Roma », motivando tale richiesta con l'affermazione che era « più facile spostare la zona degli im-pianti Italcable anziché quelli dell'aeroporto »; *i)* sarebbe altresì sintomatico il fatto del « rappresentante » del Ministero che non ebbe a prospettare in seno alla Commissione Matri-cardi codesta presa di posizione ministeriale la quale avrebbe tolto di mezzo uno dei più importanti elementi che pesarono in favore della scelta del suolo di Fiumicino; tanto più sintomatico il fatto in quanto innanzi al Col-legio lo stesso ingegnere Lensi ha negato l'esistenza d'una situazione di assoluta inde-rogabilità per l'Italcable di costruire gli im-pianti nella zona indicata, poiché « tecnica-mente si può risolvere ogni problema »; *l)* in-fine, il fatto dell'affidamento del rilievo stra-tigrafico a mezzo di sondaggi geoelettrici dato dalla direzione del Demanio aeronautico a



una ditta di fiducia della Italcable sarebbe anch'esso elemento che concorre a dare una notazione di stranezza a codesta fase iniziale della vicenda, in quanto i lavori richiesti ai fini della costruzione degli impianti Italcable erano profondamente diversi da quelli necessari allo scopo di accertare l'idoneità del suolo per costruirvi un moderno aeroporto, sicché le indagini tecniche dovevano essere ugualmente diverse, e quelle che interessavano l'Aeronautica non interessavano affatto, o interessavano scarsamente, la società.

La Commissione parlamentare non ritiene di doversi soffermare sull'esame di tali argomenti, perché, qualunque possa esserne il grado di sintomaticità, non si trae da essi la prova di una condotta dolosa, che renderebbe obbligatorio l'intervento del magistrato penale, prova senza della quale la coscienza onesta non può pronunciare un giudizio di responsabilità.

Resta da accertare se nell'attività della Commissione Matricardi sia stata posta tutta la cura che una operazione di tanto fondamentale importanza, qual era quella diretta alla scelta del terreno, imponeva.

Forse risponde al vero quanto alcuni testi hanno dichiarato, che esisteva, ancor prima che la Commissione Matricardi fosse costituita, presso gli uffici ministeriali dell'aeronautica, e di certo in seno ad essa, a causa dell'influenza prevalente esercitata dagli esperti militari sull'aspetto tecnico aeronautico, un preesistente indirizzo a favore di Fiumicino, sicché ai componenti non militari si domandò se questo indirizzo contrastasse con altre esigenze, come, ad esempio, quella urbanistica (teste ingegner Florio). Il quale orientamento, se da una parte costituisce uno degli argomenti che concorrono ad escludere la prova d'una condotta dolosa, denuncia dall'altra il modo e i criteri in base ai quali la Commissione Matricardi operò e la limitatezza e la scarsità delle sue indagini. Al quale proposito, il Collegio deve rilevare, in via generale, che il metodo dell'unanimità, il quale è dubbio se costituisca di per sé solo assoluta garanzia di bene decidere, non la offriva nella specie, in cui i componenti della Commissione ebbero di frequente a mutare e taluni di essi, e più precisamente quelli non militari, restrinsero di regola la collaborazione agli aspetti più strettamente connessi con la loro specifica competenza di ufficio.

Non v'è dubbio che requisito prevalente dovesse essere considerata la rispondenza dell'area alle norme della tecnica aeronau-

tica, in relazione anche ai suoi prevedibili sviluppi; ma ciò non doveva esimere dall'approfondimento di altri aspetti, tanto più che alcuni di questi, come la struttura del sottosuolo e la sua attitudine a sopportare l'ingente peso degli edifici e dei velivoli, non erano estranei a quelle norme. Inoltre, la Commissione Matricardi, pur conoscendo (ciò che a tutti è noto) la possibilità offerta dalla geotecnica moderna di rendere atto alla costruzione qualsiasi tipo di sedime, avrebbe dovuto portare la sua indagine sul costo, sia pure ovviamente presuntivo, di una tale trasformazione, sicché gli organi responsabili potessero disporre d'un quadro, il più completo possibile di elementi, da assumere a base delle determinazioni definitive. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nell'esprimere parere favorevole alla scelta adottata, fece proprie le considerazioni svolte da quello organismo, senza richiedere ulteriori e più accurati accertamenti.

Ora, dagli atti acquisiti risulta che le indagini svolte dalla Commissione Matricardi al fine di conoscere l'idoneità del suolo furono scarse e condotte con una urgenza che non appariva del tutto giustificata, dato che non sussisteva ancora alcuna provvidenza finanziaria per la costruzione dell'opera.

Furono eseguiti « parecchi sopralluoghi », come ha dichiarato il teste colonnello Toscani; ma si trattò di rilievi e di sondaggi in ordine ai quali alcuni testi hanno mosso riserve innanzi al Collegio. Il professore Scarsella, dell'Ufficio geologico del Corpo statale delle miniere ha affermato, ad esempio, che « in una sola giornata si compì il sopralluogo sulla zona di Ostia, a sud del Tevere, e su quella di Fiumicino, a nord: si partì la mattina e si tornò la sera e si vide naturalmente quel che fu possibile vedere »; il teste stesso, confermando i rilievi critici in precedenza formulati ed acquisiti agli atti, ha soggiunto che « i sondaggi specifici furono spinti fino a 10-15 metri, ma che sarebbe stato forse opportuno andare un pochino più a fondo », e che, in ogni caso, i risultati delle indagini compiute, a causa della loro insufficienza, non potevano essere posti a base d'una scelta, in quanto essi « erano esclusivamente preliminari e servivano per orientare i lavori di ricerca e di accertamento ». Né i sondaggi effettuati dall'I.R.I.E.S. offrivano, per le ragioni innanzi indicate, una tranquilla sicurezza. Sorprende, in conseguenza, come sul fondamento di siffatto esame di carattere meramente esplorativo e preparatorio il comitato tecnico della



Commissione potesse esprimere l'avviso che il costo delle piste nella zona di Fiumicino sarebbe stato inferiore di lire 4.300 a metro quadrato rispetto a quello nella zona di Casal Palocco. Ma anche sotto altri punti di vista le indagini condotte appaiono scarse e contraddittorie: così, ad esempio, per quanto attiene al rifornimento idrico che in una relazione, non si sa se e da quale autorità richiesta, si assume essere meglio rispondente nella zona di Casal Palocco, anziché in quella di Fiumicino, e in altra, redatta dal generale Memma e confermata innanzi al Collegio, si sostiene che « a Fiumicino non v'era acqua ».

Inoltre, sarebbe stato opportuno che la Commissione Matricardi avesse approfondito l'esame circa l'idoneità del sedime tenendo presente la connessione esistente fra la struttura di questo e il progetto di massima tecnico-finanziario: ciò quanto meno al fine della valutazione preventiva delle difficoltà da superare e del costo conseguenziale dei manufatti. Viceversa, la Commissione Matricardi adottò in via definitiva prima la scelta del sedime, nel luglio 1947, e in un secondo momento, nell'aprile 1948, il progetto di massima, che per giunta, come si dirà, fu radicalmente mutato.

Sta di fatto che, deliberata la scelta di Fiumicino, altre indagini sulla idoneità del suolo furono condotte, alcune delle quali non riguardarono accertamenti particolari ai fini della costruzione di determinate opere, bensì l'idoneità di esse in funzione della installazione dell'intero complesso aeroportuale. Nel 1949, si compirono studi, da parte dell'ingegner Marchi e dell'ingegner Bongiorno, relativamente ai pericoli d'inondazione della zona per straripamenti del Tevere, e si concluse che il pericolo allo stato sussisteva e che per eliminarlo occorrevano opere di arginatura del costo di qualche centinaio di milioni; seguirono gli accertamenti affidati alla società Ferrobeton; e ancora nel marzo 1952, quando l'ultimo progetto era stato approvato, ebbe luogo una « riunione di tecnici specializzati per lo studio dei terreni e della pavimentazione », nel corso della quale, soprattutto da parte del professor Maresca, furono mosse precise critiche: « Le prove non furono condotte con mezzi e con impegno adeguati e gli studi furono affrettati in quanto a un dato momento si rese necessario presentare con urgenza il progetto per l'esecuzione del primo lotto di lavori ». E sta di fatto, infine, che la struttura del suolo, soprattutto a ragione dell'esistenza di zone freatiche risalenti, ha comportato spese « particolarmente onerose e opere più

grandi di quelle che sarebbero state necessarie su altri terreni », in particolare per la costruzione dell'aerostazione e dell'aviorimessa, ed è stata anche causa di ritardi nelle esecuzioni dei lavori, come hanno precisato i testi ingegner Romano, ingegner Rinaldi e onorevole Togni. Quest'ultimo ha dichiarato: « Per quello che riguarda il dicastero da me diretto non posso nascondere che la natura del terreno ha posto i tecnici di fronte a situazioni impreviste, che non poco hanno influito sull'andamento dei lavori. Le difficoltà incontrate non sono state scarse, ma sono state brillantemente risolte »; e ancora: « Dovrei escludere che si sia proceduto alla scelta del terreno su dati forse un po' empirici e somari, ma è certo che si è impostata la progettazione di sì importante opera senza avere la conoscenza delle effettive condizioni del sottosuolo, le quali potevano dare, come hanno dato, sfavorevoli sorprese, anche dal punto di vista della spesa ».

Il discorso fin qui fatto non intende dimostrare, punto sul quale la Commissione parlamentare non è chiamata a pronunciarsi, se la zona di Fiumicino sia stata adeguatamente scelta o se sarebbe stato più conveniente dar la preferenza a Casal Palocco o altro sito. La Commissione parlamentare non ha competenza per contrastare o porre in dubbio, né il punto di vista espresso da alcuni suoi componenti, e confermato da vari testi, secondo il quale la zona di Casal Palocco sarebbe stata inadatta in quanto la costruzione dell'aeroporto avrebbe costretto ad attraversare anche la via Cristoforo Colombo già progettata, né in generale l'apprezzamento espresso dagli esperti dell'Aeronautica in ordine alla bontà della scelta di Fiumicino sotto il profilo delle particolari esigenze tecniche e dei prevedibili sviluppi nel settore del volo, apprezzamento che può ritenersi riassunto in questa dichiarazione del teste generale Pezzi: « Io sono convinto che in un raggio di un certo numero di chilometri nei dintorni di Roma non esista un terreno migliore di quello che è stato scelto: questo, ben inteso, come mia opinione personale, pur riconoscendo che Fiumicino ha dei difetti ».

Né del pari la Commissione parlamentare ha competenza tecnica per contrastare e porre in dubbio l'affermazione del teste ingegner Rinaldi, secondo il quale « non esiste in tutta Europa un aeroporto che non sia costruito su un terreno che la geotecnica moderna abbia reso buono *a posteriori*; ed è impossibile trovare un terreno perfetto e buono il quale immediatamente possa dare quei risultati

economici che consentano di impostare un grande aeroporto».

Il discorso, concludendo su questo punto, vuol soltanto sottolineare criticamente la cattiva impostazione giuridica della vicenda, il modo di procedere scarsamente diligente, la fretteiosità con cui si affrontò un problema di tanta rilevanza. In sostanza, una Commissione pletorica, nella quale accanto a componenti della Difesa-aeronautica sedevano e giudicavano altri non qualificati o meno qualificati nello specifico settore, sprovvista di mezzi finanziari, incerta nei suoi poteri, compi nel giro di pochi mesi, sulla scorta di accertamenti non approfonditi e non convenientemente elaborati e di dati non sempre esatti e completi, una scelta che influi sull'ulteriore corso di tutta la procedura, soprattutto per quanto riguardò i tempi e i costi delle esecuzioni, sui quali elementi omise altresì di portare un accurato esame.

11. — Per la costruzione dell'aeroporto furono espropriati da parte del Ministero dei lavori pubblici complessivamente 941.46.45 ettari. La spesa complessiva sostenuta dallo Stato ammontò a lire 762 milioni 598.634, comprensive di risarcimento di danni a vario titolo e degli interessi.

Le operazioni furono eseguite mediante 37 distinti verbali di cessione e di contemporanea liquidazione di conti, stipulati tra il gennaio del 1954 e il giugno del 1961, di cui 14 riguardanti terreni intestati direttamente alla ditta Torlonia o a società facenti capo alla stessa.

La spesa media sopportata dallo Stato per l'espropriazione di ciascun ettaro di immobile ascende quindi a lire 810.413, in cui sono incluse tutte le componenti sopra indicate.

Della superficie di 941.46.45 ettari risultano essere stati di proprietà diretta o indiretta della ditta Torlonia ettari 928.89.83, per i quali lo Stato sopportò una spesa complessiva di lire 669.906.518, delle quali circa lire 395.000.000 per indennità al netto dei danni, circa lire 259.000.000 per risarcimento di danni a vario titolo e circa lire 16.000.000 per interessi.

In conseguenza, la spesa media sopportata dallo Stato per ciascun ettaro di proprietà della ditta Torlonia fu di lire 721.184, delle quali circa lire 428.000 per indennità, circa lire 275.000 per risarcimento di danni a vario titolo e circa lire 18.000 per interessi.

Tutto ciò premesso, la Commissione parlamentare s'è posto il problema se i terreni

espropriati siano costati all'Erario più di quanto non valessero in mercato. Per poter esprimere un giudizio su tale fondamentale questione, è necessario innanzitutto ricordare quali valutazioni delle aree della zona di Fiumicino furono eseguite prima di procedere alle operazioni di espropriazione. Tali valutazioni sono risultate le seguenti:

a) il 10 giugno 1947 i dottori Carlino e Orzi, «rappresentanti» del Ministero dell'agricoltura e foreste in seno alla Commissione Matricardi, redassero, per incarico di questa, una relazione sulle zone prescelte per la costruzione dell'aeroporto dal punto di vista delle caratteristiche dei terreni. L'indagine fu eseguita su complessivi ettari 2.075, e cioè su quella ampia parte della tenuta di proprietà degli eredi del principe Giovanni Torlonia sulla quale si sarebbe dovuto installare il nuovo complesso. Tale comprensorio risultò condotto a mezzadria nella zona appoderata e a conduzione diretta nella zona non appoderata; inoltre, si accertò essere in costruzione, per il maggior rendimento di tali terreni e dei poderi su essi esistenti, un vasto impianto d'irrigazione. La relazione concluse con la fissazione dei valori per ettaro a seconda delle varie zone considerate, valori che andavano da lire 150.000 a lire 500.000 con una media ponderale per ettaro di circa lire 405.000;

b) il 5 dicembre 1948, a richiesta del Ministero della difesa-aeronautica, l'Ispettorato agrario compartimentale di Roma redasse, a firma del dottor Orzi, dirigente l'ufficio, una relazione sui terreni espropriandi, prendendo in considerazione 1.068 ettari. Tale relazione, dopo aver analizzato ampiamente, sia dal punto di vista del valore in libero commercio sia da quello del reddito medio annuo, i terreni facenti parte del comprensorio in questione, fissò vari prezzi, a seconda delle zone, prezzi che partivano da un minimo di lire 400.000 per giungere ad un massimo di lire 980.000 per ettaro, sicché il valore medio ponderale, sempre per ettaro, venne ad essere di lire 850.458;

c) nello stesso mese di dicembre 1948, sempre a richiesta della Difesa-aeronautica, anche l'Ufficio tecnico erariale di Roma procedette alla redazione d'una relazione sul valore in libero commercio delle zone considerate e in particolare degli stessi 1.068 ettari presi in esame dall'Ispettorato agrario compartimentale. Anche in tale relazione il comprensorio fu distinto in varie zone, a seconda delle quali si stabilì un valore ad ettaro che partiva da un minimo di lire

100.000 per arrivare a un massimo di lire 580.000, sicché il valore medio ponderale per ettaro fu fissato in 383.802 lire;

d) l'11 agosto 1949, e cioè otto mesi dopo, il Comando della III Zona aerea territoriale compilò una propria relazione tecnica per fissare le indennità di espropriazione dei terreni prescelti per la costruzione dell'aeroporto. Furono presi in considerazione ettari 1.100, corrispondenti a quelli contemplati nelle due precedenti valutazioni e, tenendo presente il reddito medio netto per ettaro e tutti gli altri elementi di carattere economico e finanziario, il valore medio ponderale per ettaro fu stimato in lire 592.636;

e) entrata in vigore la legge del 1949, il Ministero dei lavori pubblici, dovendo accingersi a eseguire le operazioni di espropriazione, interpellò il 27 aprile 1950 l'Ufficio tecnico erariale di Roma in ordine ai prezzi da praticare. Il 27 giugno dello stesso anno l'Ufficio inviò la propria valutazione, nella quale, dopo aver indicato i criteri secondo i quali aveva ritenuto opportuno suddividere in varie zone il complesso immobiliare considerato, fissò i valori per ettaro che partivano da un minimo di lire 140.000 per arrivare a un massimo di lire 650.000. Tali valori dovevano poi, secondo l'Ufficio, essere ridotti del 15-20 per cento per tener conto del diminuito valore dei terreni in conseguenza della preannunciata riforma agraria e delle condizioni politiche ed economiche generali. Ne risultava pertanto un valore medio ponderale per ettaro variabile fra un minimo di lire 307.041 e un massimo di lire 326.231.

Codesta varietà di valutazioni comportanti un tanto diverso risultato, benché compiute entro un lasso breve di tempo (giugno 1947-giugno 1950), si presenta con qualche notazione di scarso approfondimento. Ma è da considerare che tra gli uffici interpellati, quello che possedeva una competenza specifica ad effettuare la più congrua stima sulla base della legge n. 2359 del 1865, che fa riferimento al cosiddetto valore venale degli immobili, era l'erariale; mentre gli altri riguardarono la questione da vari punti di vista e secondo parametri diversi.

In ogni caso è poi da tener presente che mentre le indicate valutazioni andavano da un minimo di lire 307.000 a un massimo di lire 850.000 per ettaro, sempre in base a media ponderale, il prezzo medio effettivo per ettaro pagato per le espropriazioni avvenute tra il 1954 e il 1957 fu di circa lire 660.000.

Il 4 giugno 1958, a otto anni di distanza, il Ministero dei lavori pubblici rinnovò la richiesta all'Ufficio tecnico erariale di Roma per la valutazione di altri terreni di limitata estensione dei quali l'Amministrazione aveva bisogno. Il 20 settembre dello stesso anno l'Ufficio determinò per tali fondi una indennità per ettaro variante da un minimo di lire 900.000 a un massimo di lire 2.000.000.

La relazione che accompagnava tale stima precisava che i prezzi erano stati stabiliti prendendo a base l'orientamento generale del mercato dei terreni agricoli nell'Agro Romano e, in particolare, le richieste riscontrate in quel periodo a seconda della ubicazione, posizione, esposizione e consistenza dei suoli, nonché del maggiore e probabile loro incremento produttivo, derivante dalla sufficiente disponibilità di acqua e di impianti di irrigazione di cui la maggior parte di essi disponeva.

L'indennità media ponderale per ettaro pagata per l'espropriazione di questi appezzamenti, fu di lire 1.233.231.

Altre espropriazioni di piccole estensioni, che solamente in qualche caso hanno superato la superficie di un ettaro, furono eseguite dopo il 1957 sulla base della valutazione effettuata dall'Ufficio tecnico erariale nel giugno 1950.

La Commissione parlamentare, concludendo su questo punto, rileva che il Ministero dei lavori pubblici, e cioè quello che ha provveduto agli atti di espropriazione, non si attenne nel concordare l'indennità a quanto stabilito dall'organo da esso appositamente interpellato e cioè l'Ufficio tecnico erariale. Infatti, dalla perizia di questo del 27 giugno 1950 risultava un valore medio ponderale per ettaro variante da lire 307.000 a lire 326.000, mentre il 28 novembre dello stesso anno il Ministero dei lavori pubblici stipulò con la ditta Torlonia un contratto, in base al quale il prezzo medio unico venne fissato in lire 450.000 per ettaro.

L'indennità corrisposta fu superiore pure alla stima media per ettaro risultante dalla perizia redatta nel 1947 dagli ispettori Orzi e Carlino, mentre fu sensibilmente inferiore a quella prospettata dall'Ispettorato agrario compartimentale nel 1948 e all'altra prospettata dal Demanio aeronautico nel 1949. L'indennità concordata fu però comprensiva di una parte dei danni, non calcolati in alcuna delle valutazioni di cui sopra, e venne stabilita, come si è detto, anche per le aree la cui occupazione si sarebbe resa necessaria in avvenire per la costruzione dell'aeroporto.

12. — Ma v'è un altro aspetto del problema del prezzo del terreno sul quale la Commissione parlamentare s'è lungamente soffermata, ossia quello connesso con la rescissione del contratto stipulato tra il Ministero dei lavori pubblici e la ditta Torlonia duchessa Annamaria, vedova Cesarini-Sforza.

Il 28 novembre 1950 fu, infatti, convenuto tra codesti soggetti un atto di accettazione di prezzo e di autorizzazione ad occupare; in tale documento si premetteva che con legge 12 luglio 1949, n. 460, il Ministero dei lavori pubblici era stato autorizzato a provvedere alla esecuzione del nuovo aeroporto civile di Roma; che con decreto del Ministero dei lavori pubblici del 7 aprile 1950 i lavori erano stati dichiarati urgenti e indifferibili a tutti gli effetti di legge; che per la costruzione occorreva occupare circa ettari 1090 di terreni di varia natura e consistenza di proprietà della ditta Torlonia duchessa Annamaria, vedova Cesarini-Sforza, in località Fiumicino; che erano in corso le pratiche di pubblicazione del piano e dell'elenco degli immobili da espropriare; che la ditta interessata, al fine di evitare il ripetersi di laboriose trattative in ogni fase di occupazione degli immobili, aveva manifestato il desiderio di stabilire un prezzo medio unico per metro quadrato di superficie esproprianda, da adottarsi poi al momento delle singole operazioni, e che il Ministero dei lavori pubblici aveva aderito a tale richiesta. Si conveniva, inoltre:

a) che per l'occupazione dei terreni, nonché dei fabbricati accessori, impianti, opere irrigue, strade, ecc. ivi esistenti, si applicasse il prezzo medio unico di lire 45 per metro quadrato di superficie esproprianda, mentre per i danni e i deprezzamenti derivabili o derivanti alla residua proprietà, a causa dell'occupazione parziale, si sarebbe trattato in separata sede, al momento in cui effettivamente tali inconvenienti fossero stati accertati, e infine che il Ministero dei lavori pubblici sarebbe stato considerato libero e assoluto proprietario dei fondi ceduti dalla ditta espropriata e avrebbe potuto ritenerli o alienarli e dare ad essi, secondo l'opportunità e in ogni tempo, quella destinazione che, nel proprio interesse, avesse reputato maggiormente utile, senza che se ne fosse potuta muovere lagnanza dalla parte espropriata, la quale però si riservava il diritto di prelazione nel caso di alienazione o di affitto agricola;

b) che per la tenuta di Porto « il prezzo concordato si riferisce al terreno che si occupa,

compresi impianti, fabbricati ed opere murarie in genere ivi esistenti, ed alle circostanze di danni per servitù di qualsivoglia natura derivabili dalla costruzione e esercizio dell'aeroporto ».

Inoltre, nell'articolo 3 del verbale di cessione e di contemporanea liquidazione di conti in data 11 giugno 1951 si concordava: « Resta inteso e stabilito fra le parti che ove occorresse al Ministero dei lavori pubblici occupare, nel completamento o consolidamento dell'opera, una maggior superficie di terreno oltre quella oggi ceduta, la ditta espropriata cederà tale maggiore superficie mediante apposito verbale suppletivo alle stesse condizioni ed agli stessi prezzi unitari convenuti e stabiliti col presente verbale, con rinuncia ad ogni qualsiasi eccezione ».

Successivamente il Ministero della difesa-aeronautica, a seguito delle profonde modificazioni apportate al progetto di massima del 1948, delle quali si farà parola tra breve, con una nota del 3 febbraio 1953, firmata « per il Ministro » dal capo divisione tenente colonnello Toscani, e in seguito confermata con nota 18 maggio dello stesso anno dal Segretario generale, prospettò al Ministero dei lavori pubblici che la determinazione di lire 45 per metro quadrato, fissata nella convenzione del 1950, doveva considerarsi per l'avvenire con una certa riserva, in vista delle varianti del progetto che avrebbero potuto implicare modificazioni, sia nelle proporzioni fra le diverse qualità dei terreni da espropriare, sia rispetto alle oscillazioni dei valori venali che si sarebbero potute verificare nel futuro, data la imprevedibilità del tempo necessario per realizzare l'aeroporto; ed espresse, pertanto, il parere che fosse più opportuno, per le successive operazioni di espropriazione, abbandonare il criterio della stima a prezzo medio per ettaro e passare a quella dei singoli terreni che si sarebbero dovuti occupare di volta in volta.

È da rilevare anche che il Ministro del bilancio, onorevole Pella, in una nota del 10 aprile 1953, diretta al Ministero dei lavori pubblici, dopo aver richiamato la convenzione del 1950, sottolineò quanto segue: « Sarebbe necessario che anche per gli espropri in corso essi fossero effettuati sulla base d'una nuova stima riferita ai terreni effettivamente interessati ». Al riguardo anche uno dei testi, il colonnello Amici, ha dichiarato che era stata « richiamata l'attenzione del Ministero dei lavori pubblici sul punto che il terreno, in seguito allo spostamento della pista n. 1 verso il litorale, poteva essere meno buono del-

l'altro, essendo sabbioso, e che quindi si poteva ottenere un prezzo inferiore ».

Il Ministero dei lavori pubblici, in conseguenza della posizione assunta da quello della difesa-aeronautica e, forse, tenendo presenti le aspre critiche sollevate in Senato attraverso alcune interpellanze che assumevano come eccessivo il prezzo unitario di lire 45 al metro quadrato, procedette, il 16 gennaio 1954, alla rescissione della convenzione del 1950 e diede inizio effettivo agli atti di espropriazione per causa di pubblica utilità, secondo il nuovo criterio di fissare di volta in volta i prezzi a seconda della qualità dei terreni. Infatti, in base alla stessa convenzione risolutiva si addivenne a una espropriazione di ettari 429.31.80, per un importo complessivo di circa lire 200.000.000, comprensive di risarcimento di danni a vario titolo e di interessi.

Successivamente, tra il 1954 e il 1960, furono espropriati altri 500 ettari circa di proprietà, diretta o indiretta, della ditta Torlonia, mediante stipulazione di vari contratti, in ognuno dei quali fu stabilito un determinato prezzo dei fondi e degli accessori e furono calcolati i danni, diretti o indiretti, derivanti dall'occupazione e dalla costruzione dell'aeroporto.

Si è verificato, quindi, il passaggio da un sistema di espropriazione basato sul pagamento d'un prezzo fisso di lire 450.000 ad ettaro ad un sistema basato su prezzi variabili, da determinarsi, volta per volta, al momento della espropriazione dei singoli appezzamenti. Dalle 450.000 lire per ettaro, fissate nel verbale del 28 novembre 1950, si passò per gli immobili di proprietà, diretta o indiretta, dei Torlonia espropriati attraverso il tempo, ad un prezzo medio pari, come si è detto sopra, a lire 721.000, comprensive di danni o interessi.

In ordine a tale differenza di spesa è da osservare quanto segue:

1°) una notevole parte delle spese sostenute dallo Stato per la espropriazione dei terreni riguarda il risarcimento di tutti i danni derivati alla proprietà dall'occupazione e dalla costruzione dell'aeroporto. Ora mentre nel prezzo medio di lire 721.000 ad ettaro sono state considerate anche le somme liquidate per i risarcimenti e gli interessi, nel prezzo medio unitario di lire 450.000 ad ettaro, previsto dalla convenzione del 1950, successivamente rescissa, erano esclusi — come si è già specificato — i soli « danni e deprezzamenti derivabili o derivanti alla residua proprietà per il fatto della occupa-

zione parziale », per i quali si precisava « si tratterà in separata sede, quando effettivamente tali inconvenienti verranno accertati ». Non si hanno quindi elementi, essendo intervenuta la risoluzione del contratto, per accertare quale sarebbe stato l'ammontare di tali risarcimenti.

2°) I terreni facenti parte del comprensorio di ettari 1090 elencati nella convenzione del 28 novembre 1950, successivamente rescissa, furono poi in parte espropriati e in parte definitivamente abbandonati. Non v'è pertanto coincidenza tra i terreni espropriati e quelli che nel 1950 si prevedeva dovessero esserlo. In base a più particolari indagini si è potuto, anzi, stabilire che dei 1090 ettari previsti nel contratto del 1950, ne sono stati espropriati 632, mentre i rimanenti non sono stati presi in considerazione. È risultato, inoltre, che per tali 632 ettari è stata corrisposta una somma complessiva di lire 468.443.350, sicché il prezzo medio per ettaro dei terreni previsti nel 1950 e poi espropriati è stato di lire 741.207. Anche qui, però, vale quanto è stato osservato *sub-1°*) e cioè che, mentre nelle 450.000 lire per ettaro non si può prevedere quale sarebbe stato il compenso per danni, tale compenso è compreso nel calcolo che dà un prezzo medio per ettaro di lire 740 mila circa.

Concludendo su questo punto, la Commissione parlamentare deve rilevare che il Ministero dei lavori pubblici rescisse la convenzione del 28 novembre 1950, la quale costituiva una saggia e cautelativa determinazione, in quanto poneva l'Amministrazione al riparo da variazioni in aumento del mercato delle aree e limitava la risarcibilità dei danni ai titoli indicati nella convenzione. Il che si è poi verificato raggiungendosi la spesa complessiva di circa lire 721.000 ad ettaro, per la proprietà Torlonia, così costituita, alla stregua dei dati desunti dalla documentazione in atti: circa lire 428.000 per indennità, circa lire 275.000 per risarcimento di danni ad ogni titolo e circa lire 18.000 per interessi.

Infine, il Collegio deve osservare che la nota citata del febbraio 1953 importò una variazione di criteri di grande importanza e, pertanto, sarebbe stato opportuno ch'essa recasse la firma d'un funzionario di qualifica più elevata d'un capo divisione e, quindi, dotato di maggiore responsabilità, anche se l'ufficiale era stato fornito della delega a firmare « per il Ministro ». Quella nota del Ministero difesa-aeronautica indusse infatti,

come si è detto, quello dei lavori pubblici ad abbandonare la convenzione forfettaria.

Inoltre, la proposta di mutar sistema, data la situazione ancora incerta su molti aspetti tecnici e finanziari del problema, fu presentata ed accolta senza congrua ponderazione.

13. — Non esiste una legislazione generale in materia di costruzione di aeroporti civili; né questa attività può ritenersi, a rigore, ricompresa, in base a principi, nella competenza del Ministero dei lavori pubblici.

Com'è noto, salvo che negli aeroporti « Leonardo da Vinci » di Roma, « Marco Polo » di Venezia, « Punta Raisi » di Palermo, « Cristoforo Colombo » di Genova, il traffico aereo civile si svolge in Italia su aeroporti militari. Per la esecuzione di queste opere sono intervenute leggi speciali, diverse nella disciplina che è stata iniziale e completa per gli ultimi tre aeroporti citati, frammentaria e, per così dire, a tappe per il primo, quello di Fiumicino, del quale il Collegio si occupa.

La prima legge, al tempo stesso di finanziamento e di attribuzione di competenze, intervenne nel luglio 1949: prima di questo momento il Ministero dell'aeronautica e, quindi, quello della difesa avevano operato fuori d'una precisa investitura legislativa. Con quella legge, sia pure in maniera incidentale ed eccessivamente sintetica, fu assegnata alla « cura » del Ministero dei lavori pubblici la costruzione dell'aeroporto civile di Roma: un'interpretazione letterale avrebbe potuto condurre a ritenere che la competenza esclusiva fosse stata demandata alla amministrazione dei lavori pubblici, ma ciò avrebbe contrastato con la situazione che di fatto, per iniziativa dell'Aeronautica, si era andata costituendo nonché con la logica stessa, la quale non consentiva di tenere affatto estranea dalla procedura un'amministrazione specificamente qualificata in materia di traffico aereo, nonostante le diversità rilevabili tra un aeroporto civile e uno militare. Seguì, quindi, un *modus vivendi* tra il Ministero dei lavori pubblici e quello della difesa, definito da taluni testi un « compromesso », in base al quale i progetti di tutte le opere furono preparati dal Ministero della difesa, mentre i computi metrici, le analisi dei prezzi, i capitolati di appalto, nonché tutte le procedure per le esecuzioni dei manufatti spettarono al Ministero dei lavori pubblici. Una migliore disciplina delle rispettive competenze si ebbe con la legge del giugno 1955, anche essa in parte di finanziamento: si stabilì

che alla progettazione dei lavori dell'aeroporto e al coordinamento delle varie opere « sarebbe stato provveduto » a cura del Ministero della difesa, mentre quello dei lavori pubblici sarebbe stato responsabile dell'esecuzione delle opere stesse, che aveva obbligo di consegnare al Ministero della difesa « dopo il collaudo ». I progetti esecutivi furono sempre elaborati dal Ministero della difesa-aeronautica, salvo taluni di piccolo importo per i quali ebbe talvolta a provvedere il Ministero dei lavori pubblici, sottoponendoli però, dal 1958 in poi, al visto di quello della difesa.

Qui si deve subito osservare — e si avrà occasione di tornare via via sull'argomento — che codesta ripartizione di competenza in guisa per così dire diarchica, non ben definita nei suoi limiti, fu causa non ultima di lungaggini e di contrasti. « L'errore originario — ha dichiarato l'onorevole Andreotti nella sua deposizione — sta nell'aver fatto l'aeroporto a mezzadria; il che ha creato confusioni, interferenze, equivoci, ritardi e la conseguente impossibilità d'individuare chiaramente le responsabilità di ognuno ». Codesti contrasti, quando si riferirono a motivi d'ordine tecnico, e cioè alla ricerca delle soluzioni migliori rientravano in una dialettica e in una forma di collaborazione feconda di utili risultati, ma quando rappresentarono, come talvolta avvenne, punti di male inteso prestigio di ufficio o, peggio, tutela di situazioni d'influenza personali, ebbero a turbare il regolare e rapido andamento delle procedure e dei lavori.

Il Ministro della difesa, onorevole Taviani, dovette intervenire per « frenare le lamentele della Aeronautica la quale non avrebbe voluto cedere » al Ministero dei lavori pubblici. « Le cose non andavano bene — ha aggiunto l'onorevole Taviani — a causa delle interferenze fra i due Ministeri ». Le divergenze giunsero a tal segno di acutezza che nel 1960 il Ministro dei lavori pubblici credette non opportuno che propri funzionari s'incontrassero con quelli della difesa in sede di riunione indetta allo scopo di esaminare e risolvere taluni problemi; né esse si composero dopo la consegna delle opere al Ministro della difesa nel luglio 1960: si determinò da questo momento uno stato d'animo che il Ministro, onorevole Zaccagnini, usando un evidente eufemismo, ha definito di « resistenza psicologica », il quale fu una delle cause, e forse la più importante, che concorse da ultimo a ritardare l'apertura della nuova stazione aerea.

Dall'esame degli atti e delle deposizioni testimoniali risulta che fino al 1958, anno in

cui il Ministro dei lavori pubblici, onorevole Togni, cominciò ad occuparsi dell'aeroporto con il massimo impegno anche personale, un'importanza preponderante nell'attività, per altro, scarsa, relativa a ogni fase della progettazione e, in via di fatto, di parte della stessa esecuzione, fu esercitata dal Ministero della difesa-aeronautica. Questo, secondo lo onorevole Togni, che aveva preso esatta nozione dello stato delle cose e dei rapporti tra gli uffici, si « identificava » stranamente in una persona, cioè nel colonnello Amici, « *deus ex machina* di Fiumicino ». « L'ambiente trovato all'inizio del nostro lavoro — ha soggiunto l'onorevole Togni — era disorientato e colmo di particolaristiche diffidenze, per non dire peggio, nel campo operativo e psicologico ». Il che prospetta, ancora qui attraverso un parlare ricco di eufemismi, una situazione di anormalità sotto il profilo oggettivo e soggettivo.

Non è privo di significato il fatto che il ministro credette opportuno compiere rilevazioni cinematografiche sullo stato in cui egli aveva trovato i lavori dell'aeroporto, con il chiaro intento, quasi fosse dotato di spirito antiveggente le future polemiche, di preconstituirsene una prova documentale difficilmente confutabile; ma non risulta che il ministro, constatata la deplorabile situazione di fatto, abbia su questa richiamato in maniera ufficiale ed impegnativa l'attenzione del Consiglio dei Ministri, al fine anche della pronta individuazione di eventuali responsabilità, per quanto ebbe a renderne edotto il Presidente del tempo, senatore Zoli.

Dal 1958 sino al luglio 1960 la responsabilità della realizzazione dell'opera fu assunta più attivamente dal Ministero dei lavori pubblici, il quale curò ogni aspetto di carattere amministrativo e tecnico, sino all'atto del collaudo. Non mancò anche in questo periodo l'apporto della collaborazione dei tecnici dell'aeronautica, ma furono mossi rilievi e sollevate proteste, soprattutto da parte dell'Amici e del generale Silvestri, assai probabilmente influenzato dal primo, in quanto l'Amministrazione militare ritenne d'esser tenuta in posizione subordinata se non addirittura d'esser stata di fatto estromessa dalla vicenda di Fiumicino. All'autorità che andava assumendo il Ministero dei lavori pubblici corrisposero, in momenti diversi e in varia misura, forme di resistenza da parte di uffici e funzionari della difesa, nonché, qualche volta, non encomiabili notazioni polemiche.

14. — La Commissione parlamentare ha fermato la propria attenzione sul punto se i poteri affidati nel febbraio 1958 dal Ministro, onorevole Togni, all'ispettore generale dei lavori pubblici, ingegnere Rinaldi, « Sovrintendente per l'aeroporto di Fiumicino », fossero conformi alla legge e all'ordinamento dei pubblici uffici o se, comunque, quel conferimento avesse in qualche maniera influito nel determinare situazioni e iniziative censurabili. Il provvedimento del ministro è testualmente il seguente: « Disposizione ministeriale 4 febbraio 1958, con decorrenza dal 1° febbraio 1958.

Rinaldi professor dottore ingegnere Giuseppe, ispettore generale del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, è incaricato di sovrintendere ai lavori dell'aeroporto intercontinentale di Fiumicino alle dirette dipendenze dell'onorevole Ministro.

All'ingegner Rinaldi è demandata ogni rappresentanza ed esecuzione per quanto di competenza del Ministro dei lavori pubblici, sia nella fase di sviluppo progettuale sia esecutiva.

Ciò nei rapporti con il Ministero della difesa-aeronautica e nei confronti degli organi del Ministero dei lavori pubblici di cui, in particolare, la Direzione generale della viabilità e nuove costruzioni ferroviarie, la V Sezione del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, l'Ufficio delle nuove costruzioni ferroviarie di Roma.

L'Ufficio che si occupa dell'esecuzione dei lavori dell'aeroporto di Fiumicino è posto alle dirette dipendenze del predetto ispettore Rinaldi ».

Ora, si deve rilevare che la prima interpretazione che la lettura di codesto documento suggerisce è nel senso che all'ispettore Rinaldi fossero stati attribuiti poteri personali e sostitutivi delle normali competenze degli Uffici del Ministero. Il che sarebbe stato contrario alle norme scritte e, in genere, a quelle di buona amministrazione, le quali, sulla base d'un ordinamento prestabilito, demandano *ratione materiae* la competenza alle direzioni generali e le responsabilità delle azioni innanzi tutto al capo di queste. Ma, accertando la realtà sottostante alla forma alquanto imprecisa del provvedimento, la Commissione parlamentare ha tratto la convinzione che, non una somma di poteri decisorii autonomi fu attribuita all'ingegner Rinaldi, che eliminasse quelli degli uffici stabilmente organizzati, bensì un compito di coordinamento e di propulsione dell'attività dei diversi servizi, nonché di

diretto, ma non esclusivo, collegamento con il ministro. Questa convinzione è fondata, non soltanto sulle precisazioni fornite in sede di testimonianza dallo stesso ingegner Rinaldi e dall'onorevole Togni, ma sull'esame degli atti dal quale è risultato che gli uffici ministeriali mantennero e svolsero nella materia relativa alla costruzione dell'aeroporto le loro normali competenze. Del resto, una funzione sostanzialmente analoga a quella dell'ingegner Rinaldi era stata in precedenza conferita ad altro funzionario, l'ingegner Romano; e, cessato dalla carica il Ministro onorevole Togni, il suo successore, onorevole Zaccagnini, non mutò indirizzo e confermò nel posto di « Sovrintendente » l'ingegnere Faggioni, che frattanto v'era stato destinato.

Tuttavia, la Commissione parlamentare non può non rilevare che codesta figura, non consueta nell'ordinamento dei pubblici uffici e non riconducibile in maniera rigorosa nella previsione degli articoli 1 e 4 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, di « diretto dipendente del ministro », fornito « di ogni rappresentanza ed esecutività sia nella fase di progettazione sia in quella di sviluppo », concorse ad alimentare e a diffondere quella sensazione di *novus ordo* che il ministro onorevole Togni — e sotto questo profilo gli va dato ampio riconoscimento — andava imponendo alla vicenda di Fiumicino per troppo tempo protrattasi fra contrasti e stasi. È qui da ricordare che il ministro, come ha dichiarato nella sua deposizione, era « certo che la direzione dei lavori fosse succube del settore aeronautico ».

Si determinò, in sostanza, negli ambienti del Ministero dei lavori pubblici un clima di attivismo febbrile, con tendenza all'accentramento, sicché la regola che prese tutti fu quella del presto operare e presto concludere al fine di riguadagnare il tempo malamente impiegato. Nel quale stato psicologico, dominato dall'azione di continua e pressante presenza del ministro e del funzionario di sua fiducia, l'ingegner Rinaldi, conosciuto come l'uomo « dal pugno di ferro », o « dittatoriale », s'inquadrano talune iniziative e procedure, le quali di certo in un ambiente e in una situazione di normale andamento avrebbero avuto impostazione e soluzione caute e meglio garantite; al quale stato psicologico non rimase estraneo anche il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Al fine d'intendere quali fossero il tono e il contenuto impressi dal Ministro onorevole Togni alla sua attività personale e a quella

degli uffici dipendenti, anche nei confronti del Ministero della difesa, è utile — a ragione del valore sintomatico che gli è insito — ricordare il testo d'una lettera diretta dallo stesso onorevole Togni l'8 maggio 1959 all'onorevole Bovetti, Sottosegretario di Stato all'aviazione civile: « Caro Bovetti, mi è stato riferito che si stanno tuttora tenendo ulteriori riunioni presso la Direzione generale dell'aviazione civile con la partecipazione di architetti progettisti dell'aerostazione di Fiumicino per riesaminare e modificare quanto ha già formato oggetto di decisione nella riunione da me presieduta il giorno 12 marzo 1959 e di cui firmasti il verbale relativo alle conclusioni.

« Ti prego di voler prendere atto che nella successiva riunione svoltasi presso la tua Direzione generale il giorno 28 aprile 1959, con la partecipazione anche del Sovrintendente ai lavori dell'aeroporto di Fiumicino, furono definite tutte le questioni di dettaglio rimaste ancora da esaminare e furono firmati i disegni da dare all'impresa per l'esecuzione.

« In seguito a ciò ti informo che sono già stati dati gli ordini di servizio ed i disegni esecutivi all'impresa che sta ora procedendo in conformità, e perciò ho dato disposizioni tassative affinché non si modifichi ulteriormente quanto è stato già deciso ».

15 - a) Il primo progetto di massima dell'aeroporto fu redatto dall'Ufficio tecnico costituito, in seno alla Commissione Matricardi, di elementi scelti fra i dipendenti dell'Ammministrazione aeronautica, e fu approvato dalla Commissione stessa nella seduta del 14 aprile 1948.

b) In questa medesima data il Ministro della difesa lo trasmise al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che lo prese in esame nell'assemblea generale del 25 aprile 1948, esprimendo parere favorevole in ordine, sia alla scelta del sedime, sia al progetto.

c) Questo, formato d'una relazione-stima e di nove tavole di disegni, si fondava su un sistema a sei piste e prevedeva una spesa di lire 15.000.000.000, con uno stralcio iniziale di lire 9.000.000.000.

d) In seguito al dispaccio del Ministro onorevole Pacciardi del 27 settembre 1948, la competenza a preparare il progetto dell'aeroporto fu tolta alla Commissione Matricardi e assegnata alla Direzione generale del demanio, a cui fu affidato il compito di « portare a termine i lavori necessari in tempo utile per sottoporre al Ministro della difesa il progetto completo e il preventivo analitico di tutte le spese occorrenti entro il 31 dicembre 1948 ».



e) La Direzione generale assolse il mandato ed elaborò entro il termine stabilito il progetto « definitivo » che prevedeva un costo di lire 24.000.000.000. Non risulta che tale elaborato sia stato presentato al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

f) In base a dispaccio del Ministro onorevole Pacciardi del 17 maggio 1951, la competenza in ordine alla redazione del progetto subì un ulteriore trasferimento, passando dalla Direzione del demanio a quella dell'aviazione civile, e più precisamente all'ufficio progetti, diretto dall'allora maggiore Amici.

g) Questo ufficio redasse un nuovo studio di massima in data 1° febbraio 1952, quando erano stati appaltati da oltre un anno alla ditta Manfredi i lavori per la costruzione d'una pista sulla base del primitivo schema del 1948. Il nuovo programma comportò « un radicale mutamento » del primo, in quanto prevede, in luogo delle sei, soltanto due piste; esso fu sottoposto al parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici che l'esprime in senso favorevole nell'adunanza generale del 7 febbraio 1952. Il « costo dell'opera completa fu preventivato, con valutazione del tutto sommaria, in lire 13.000.000.000 », con una diminuzione quindi di due miliardi rispetto al primitivo progetto di massima della Commissione Matricardi.

h) È da ricordare altresì che nel maggio 1952, quando il progetto era stato compilato dalla Direzione dell'aviazione civile e approvato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, l'amministrazione dell'aeronautica affidò a un professionista privato l'incarico di elaborare urgentemente un progetto esecutivo di piste di volo e il relativo disciplinare di appalto. Al quale professionista, l'ingegnere Mario Ricchello, impiegato presso la Società Immobiliare e già ufficiale dell'Aeronautica ma lontano dal servizio da molti anni, fu liquidato un compenso di lire 6.000.000, secondo l'affermazione fatta dal generale Matricardi e non smentita dalla relazione, in data 22 novembre 1956, firmata dal Segretario generale del Ministero della difesa.

Di certo, anche codesto succedersi di attribuzioni di competenza relativamente alla attività di redazione del progetto di massima influì sull'andamento della vicenda, denunciando incertezze d'ordine tecnico e amministrativo. Non a torto l'onorevole Togni ha dichiarato: « I vari continui passaggi di competenza dimostrano come non si avessero ancora idee chiare e precise su quello che si doveva fare e potrebbe giustificare quei mancamenti d'impostazione d'un piano orga-

nico definitivo, tanto necessario per affrontare un problema di così vasta proporzione ».

Il Collegio non è riuscito a intendere la ragione in base alla quale nel maggio 1951, spogliatane la Direzione generale del demanio, della materia venne ad essere investita quella dell'aviazione civile. Il che, secondo alcuni testi rappresentò « una stranezza » e, senza dubbio, fu una novità rispetto all'organizzazione degli uffici ministeriali e all'ambito delle sfere di rispettiva competenza: gli aeroporti civili, come ad esempio quello di Linate del 1936-1939, erano stati costruiti in conformità di progetti approvati dalla Direzione del demanio, la quale aveva già svolto, prima del 1951, la sua attività, in collaborazione con la Commissione Matricardi, e quindi da sola, al fine dell'elaborazione del progetto per la stazione aerea di Roma. Né il Collegio si è reso conto del perché a dirigere l'ufficio progetti, costituito in seno alla Direzione dell'aviazione civile, fosse stato chiamato un ufficiale, l'Amici, da poco tempo rientrato nei ranghi del servizio effettivo e che rivestiva, a quella data, un grado non elevato; la cosa potrebbe non aver rilevanza se il nome dell'Amici non ricorresse nel corso della vicenda come uno dei protagonisti. « Gli fu affidata carta bianca », ha testimoniato il generale Matricardi; e, come si avrà occasione di rilevare, egli dispose di notevoli poteri e d'influenza. Né, infine, è agevole intendere perché, a un certo momento, la Direzione dell'aviazione civile avvertì la necessità di ricorrere a un professionista privato (e sembra non essere stato questo l'unico caso), a un ingegnere edile, commettendogli l'incarico di redigere progetti di stretta competenza aeronautica e compensandolo in misura ragguardevole e con una sollecitudine non consueta nella prassi amministrativa. La giustificazione di questo fatto addotta dalla citata relazione del Segretario generale appare sconcertante. Vi si legge che « l'amministrazione aeronautica, avendo scarsissima disponibilità di ufficiali G. A. r. i. della categoria edile, si trovò nell'assoluta necessità di affidare la compilazione dei progetti ad elementi estranei ». È sconcertante codesta giustificazione, perché denuncia la deficienza di attrezzatura tecnica e professionale degli uffici ai quali era stato demandato il compito fondamentale della progettazione.

È ovvio che la Commissione parlamentare non può controllare le ragioni, se valide e sino a qual segno, che consigliarono il radicale cambiamento dello schema elaborato e approvato nel 1948, né se « la progettazione » sia

stata « non felice », come ha affermato l'onorevole Togni in una sua lettera del 14 novembre 1960; ma non può non rilevare come non sia stato dimostrato che a tale modificazione non si potesse pervenire più tempestivamente: essa intervenne a circa quattro anni di distanza dall'approvazione del primitivo progetto, quando erano stati appaltati i lavori per la costruzione d'una pista ed era stato stipulato, tra il Ministero dei lavori pubblici e la ditta proprietaria dei terreni da espropriare, la convenzione in ordine all'indennità da corrisponderle, e influi sul primo e soprattutto sul secondo rapporto. Anzi, dagli atti risulta che i perfezionamenti della tecnica dei velivoli avevano da tempo dimostrato la possibilità di molto maggiore tolleranza nelle operazioni con vento di traverso: già sin dal gennaio del 1951 l'I.C.A.O. aveva impartito istruzioni al riguardo, codificandole in maniera precisa. Ration per cui il cambiamento del progetto, se veramente imposto dai nuovi indirizzi tecnici, avrebbe potuto essere realizzato con maggiore speditezza. Alla quale esigenza si richiamò, appunto, una nota del dicembre 1951, diretta dal Ministro dei lavori pubblici, onorevole Aldisio, a quello della difesa, onorevole Pacciardi; in essa si legge: « Questa Amministrazione, nel far rilevare gli inconvenienti a cui avrebbe dato luogo tale radicale cambiamento di progetto, ha raccomandato che almeno venissero definiti in breve tempo i nuovi impianti, e non ha mancato di fare continue sollecitazioni all'aeronautica, sia verbalmente sia per iscritto, perché inviasse il progetto di massima della variante proposta e degli stralci delle parti da eseguire in base allo stanziamento già concesso in lire 4.000.000.000. Analoga sollecitazione venne fatta nella riunione tenuta il 18 ottobre 1961 dall'apposita Commissione interministeriale presieduta dal Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici; e ciò non ostante non si è ancora in possesso degli elementi richiesti. Da questo stato di cose, oltre a derivare un danno non indifferente all'erario per le opere già eseguite e non più utilizzabili, nonché per le riserve dell'impresa appaltatrice del primo lotto da cui sono stati praticamente sospesi i lavori, deriva anche un grave stato di disagio per questa amministrazione, che politicamente di fronte alla pubblica opinione si è assunta l'impegno di realizzare quanto prima la importante opera di cui trattasi e che, per ragioni da essa indipendenti, sta deludendo la generale aspettativa ». La risposta del Ministro della difesa è pervasa di qualche notazione polemica: scagiona

l'amministrazione dell'aeronautica da ogni responsabilità per il ritmo lento con il quale procedeva la costruzione della pista appaltata e conclude con un'affermazione esatta, che l'esperienza già metteva in risalto (« se i lavori fossero stati affidati a una sola amministrazione, sia per la progettazione sia per l'esecuzione, oggi ci troveremmo in ben altre condizioni »), senza trarne tuttavia argomento per una adeguata iniziativa legislativa o per richiamare sui contrasti, dipendenti necessariamente dal sistema condominiale dell'opera, l'attenzione del Consiglio dei Ministri.

Anche il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nell'atto in cui espresse parere favorevole sul progetto del 1952, rivolse un preciso ammonimento all'amministrazione dell'aeronautica: « È da raccomandare per tutte le altre opere la precisazione definitiva del programma esecutivo, nonché la tempestiva determinazione di tutte le caratteristiche e modalità essenziali di esecuzione, affinché le opere, pur rispondendo ai più moderni progressi della tecnica al momento in cui si intraprendono, non abbiano, in seguito, ed in corso di lavoro, a presentare motivi d'incertezza e cambiamenti di qualche rilievo ». Purtroppo codesto autorevole richiamo restò inascoltato; e lo stesso Consiglio fu richiamato più d'una volta a pronunciarsi, esprimendo parere favorevole, su procedure tra loro diverse riguardanti la stessa opera e su perizie suppletive e su varianti che incisero talora assai notevolmente sugli schemi in precedenza approvati.

S'era all'inizio del 1952: erano trascorsi cinque anni dalla costituzione della Commissione Matricardi, quattro dall'elaborazione del primo progetto, circa tre dal finanziamento del 1949. Incertezze, lungaggini e contrasti dominavano la vicenda; e si trattava soltanto dei primi segni che sarebbero andati via via acutizzandosi.

16. — Come si è accennato, nel 1950, disposto con la legge del 1949 il primo finanziamento nella forma dei pagamenti differiti, l'amministrazione dei lavori pubblici provvide ad affidare alla ditta Manfredi i lavori della costruzione della pista n. 5 secondo l'iniziale progetto del 1948, e divenuta la n. 2 dopo l'approvazione di quello del 1952. Era stata al riguardo indetta una gara a licitazione privata alla quale parteciparono quindici imprese; avendo tutte proposto soltanto offerte in aumento e non ritenendo il Ministero di dover provvedere a una seconda gara, la quale in relazione alle tendenze del

mercato non avrebbe dato esito positivo, l'amministrazione trattò con la ditta Manfredi, che aveva fatto l'aumento meno elevato, e le assegnò i lavori dopo che questa s'era impegnata ad osservare i prezzi di capitolato, rinunciando alla primitiva richiesta di aumento (dichiarazione del Ministro onorevole Zaccagnini al Senato nella seduta del 26 gennaio 1961).

L'esecuzione dei lavori procedette a rilento, provocando proteste da parte del Ministero della difesa e, soprattutto, del Ministero dei lavori pubblici, sicché questo giunse alla determinazione di rescindere il contratto per colpa dell'impresa.

La storia di questo particolare episodio non avrebbe, nell'economia generale dell'indagine, grande rilevanza se alcuni momenti di esso non valessero a confermare, sia il contrasto esistente tra amministrazione militare e amministrazione dei lavori pubblici, sia la tendenza della prima a influire anche sulla sfera di competenza propria della seconda. Se si legge il verbale della riunione, tenutasi il 26 febbraio 1952, presso il Ministero della difesa, tra alti ufficiali dell'aeronautica e alti funzionari dei lavori pubblici in merito alla situazione creatasi in dipendenza della sospensione dei lavori da parte della ditta Manfredi, si trae l'impressione di due fronti di opinioni nettamente contrapposte: da un lato, i « rappresentanti » della difesa, per incarico ricevuto dal Ministro onorevole Pacciardi, sostengono l'opportunità di non arrivare alla risoluzione del rapporto, al fine di evitare una nuova procedura di appalto e, quindi, stasi e lungaggini che avrebbero potuto determinare reazioni dell'opinione pubblica; dall'altro, i « rappresentanti » dei lavori pubblici oppongono la colpevolezza dell'impresa, la sua inidoneità a far progredire i lavori e la conseguente necessità di rescindere il contratto. La discussione si protrae a lungo, deviando in qualche momento dal tema principale, e le due parti sostengono con varietà di argomenti e con insistenza i rispettivi punti di vista. Alla fine, i funzionari dei lavori pubblici aderiscono alla tesi prospettata dal capo di gabinetto del Ministro della difesa, generale Pezzi, di tentare la via d'« un ultimo accordo » con l'impresa e il generale si assume l'incarico di « agire in tal senso » presso il titolare: il che egli attua dopo pochi giorni convocando in ufficio il Manfredi.

In sede di discussione è stato sollevato il dubbio se un motivo di questo intervento potesse ravvisarsi nel fatto che sin dal 1951 erano corsi rapporti fra il rappresentante del-

la Società Immobiliare C.O.R.E.S., signor Manfredi, la consorte dell'onorevole Pacciardi, il generale Pezzi e altre persone legate fra di loro da amicizia, che intendevano, acquistando uno stabile in Roma alla via Pollaiuolo, n. 5, costituire una cooperativa.

Ma la Commissione parlamentare, sulla base delle ampie dichiarazioni rese dall'onorevole Pacciardi, ritiene non fondato tale dubbio.

La progettata forma cooperativistica non poté aver corso. Nel 1951 la consorte dell'onorevole Pacciardi, attraverso un contratto preliminare, s'impegnò ad acquistare un appartamento, e in seguito, e più precisamente negli anni 1959 e 1960, ampliò la sua proprietà nello stesso immobile di via Pollaiuolo, pervenendo in definitiva all'acquisto della maggioranza delle azioni della C.O.R.E.S., la quale si è venuta a trasformare, secondo l'intento della signora Pacciardi di mantenersi estranea a ogni attività speculativa, in una società immobiliare di mera gestione con divieto di compiere operazioni edilizie di sorta. E da aggiungere che sin dal 1947, quando cioè l'onorevole Pacciardi non era ancora Ministro, correavano rapporti di conoscenza tra la sua famiglia e quella Manfredi, e che l'unico acquisto posto in essere dalla signora Pacciardi nel periodo in cui il parlamentare ricopriva la carica di Ministro, fu quello iniziale del 1951, e infine che anche gli acquisti successivi furono compiuti con somme provenienti dal patrimonio ereditario e personale della signora Pacciardi.

L'onorevole Pacciardi, nella sua deposizione, ha offerto apertamente, al fine di evitare malevole interpretazioni dei fatti enunciati, i chiarimenti richiesti e ha esibito la documentazione relativa alle operazioni compiute dalla di lui consorte e ai pagamenti effettuati, dalla quale documentazione è risultata la conferma della esclusione di ogni carattere diretto o indiretto d'illiceità delle operazioni stesse. La Commissione parlamentare, tuttavia, esprime l'avviso che sarebbero state consigliabili una maggiore cautela e una azione diretta ad evitare che fossero intrattenuti i rapporti di cui si è discusso.

La Commissione parlamentare, eliminato il dubbio di cui si è fatto cenno, stima di dover assumere a esclusiva motivazione dell'intervento e dell'atteggiamento svolti dai rappresentanti del Ministero della difesa quanto fu dichiarato in sede di riunione, ossia la preoccupazione di non frapporre nuovi indugi nell'attività di esecuzione; ma non può non constatare come dovesse essere evidente che

il rapido concludere non potesse andare disgiunto dal bene operare o come, in ogni caso, la necessaria collaborazione tra Ministero della difesa e Ministero dei lavori pubblici, non potesse oltrepassare il segno della competenza riservata per legge a quest'ultimo.

In punto di fatto è da ricordare che nel gennaio del 1953 il contratto stipulato tra il Ministero dei lavori pubblici e la ditta Manfredi fu risolto transattivamente. Fra le clausole stabilite fu inserita la seguente: la rinuncia da parte dell'impresa alle riserve e domande di indennizzo formulate anche in sede di richiesta di arbitrato, e la corrispondenza, da parte dell'amministrazione, di circa lire 60.000.000 da soddisfare mediante il sistema di pagamenti differiti.

Concludendo su questo punto, la Commissione parlamentare deve rilevare la inopportunità dell'intervento del Ministero della difesa nella vicenda narrata; e, per quanto riguarda il titolare di quel dicastero, onorevole Pacciardi, conferma le osservazioni innanzi svolte.

17. — Si è avuto più volte occasione di citare, nel corso di questa relazione, il nome del colonnello Giuseppe Amici. Di lui il generale Matricardi ebbe a dire: « gli fu data carta bianca »; l'onorevole Togni lo definì *deus ex machina* di Fiumicino; l'ingegner Romano *magna pars* nella fase di progettazione, nel senso che quel che faceva l'Amici era ben fatto, in quanto nessuno (al di fuori del generale Silvestri, che oltre tutto era un pilota) si trovava al di sopra di lui; l'ingegner Rinaldi precisò: « faceva parte di tutte le Commissioni ».

L'Amici fu a capo, come si sa, dell'Ufficio progetti costituito in seno alla Direzione generale dell'aviazione civile dal maggio 1951 al dicembre 1958, data in cui fu trasferito alla Direzione generale del Demanio per assumere la dirigenza della Divisione impianti. Fino al 1958, per quanto la costruzione delle opere rientrasse nella competenza del Ministero dei lavori pubblici, l'Amici « fornì notevole collaborazione ai funzionari di questo dicastero nella fase di sorveglianza tecnica ».

Sembra che a determinare il trasferimento dell'Amici dall'Ufficio progetti (nella relazione del generale De Martino, compilata per incarico affidatogli dal Ministro onorevole Andreotti, si parla di « esonero ») avesse contribuito l'iniziativa del Ministro onorevole Togni; è certo, comunque come risulta da una lettera diretta dall'ufficiale all'ingegner Rinaldi, ch'egli ebbe a dolersi del nuovo indi-

rizzo che il Ministero dei lavori pubblici andava assumendo e della conseguente posizione di minore influenza assegnata a quello della difesa-aeronautica.

Sulla figura del colonnello Amici, sulle sue relazioni e sulla sua attività, la Commissione parlamentare, data la scarsità di elementi acquisiti nei fascicoli prodotti, ha ritenuto doveroso disporre particolari indagini dalle quali è risultato che l'ufficiale, tanto durante il periodo in cui fu lontano dal servizio attivo, e cioè dopo l'armistizio del 1943 sino al marzo 1950, quanto successivamente dopo la sua riammissione, ebbe a svolgere opera professionale privata e imprenditoriale nel campo soprattutto edilizio, sia direttamente, sia attraverso società delle quali erano parte determinante, nei consigli di amministrazione o in quelli sindacali, egli stesso e la moglie o il figlio Arturo o altri familiari della consorte o persone che con lui avevano avuto rapporti d'interessi e di dipendenza. Almeno alcune di tali società svolsero iniziative d'un certo rilievo, e gli utili delle imprese dovettero essere non trascurabili se consentirono all'Amici e alla consorte di acquistare, negli anni dal 1954 al 1960, beni immobili per parecchie decine di milioni e di impegnare altre rilevanti somme nelle attività sociali innanzi riferite.

Le indagini hanno offerto all'esame della Commissione parlamentare due episodi d'una significativa sintomaticità, che è utile riferire:

a) Tal Anselmo Fusari costituì nel 1955, restandone sempre amministratore unico, la società a responsabilità limitata T.E.B.I. con capitale sociale di lire 900 mila, sottoscritto in parti uguali con la moglie casalinga. Questa società, dall'aprile 1955 al settembre 1961, ha emesso fatture per trasporti e forniture di materiale da cava e per escavazioni dell'importo complessivo di circa 800.000.000 di lire. I principali approvvigionamenti furono fatti all'impresa Farsura per i lavori dell'aeroporto di Fiumicino fino al 1957 e della Malpensa successivamente (500 milioni di lire circa), all'impresa Vaselli per strade interne dell'aeroporto di Fiumicino (58 milioni di lire circa), alla società S.A.C.I. del gruppo Vaselli per la nuova strada statale Fiumicino-Roma (82 milioni di lire circa); vi sono altre forniture per l'aeroporto di Fiumicino, commesse a trattativa privata dall'8° reparto lavori dell'Aeronautica militare di Ciampino dal giugno al settembre 1961 (17 milioni di lire circa).

Il Fusari era legato all'Amici, non soltanto perché ne era stato per molti anni alle

dipendenze in qualità di uomo di fiducia, ma anche perché con questo e con la di lui moglie e figlio aveva partecipato come sindaco, amministratore o socio a molte delle società di cui si è fatta parola (società L.A.M.A.R.; società E.R.M.E.; società « Maxima Laetitia »; società « Monte Rosario »; società « Edilizia Giannarita »; società « Immobiliare Anagni 3,14 »; società « AER-SPE »; società « Immobiliare Palatino »; « società I.G.E.A. »).

b) Tal Mario Travaglini, semplice muratore già alle dipendenze dell'Amici e con lui socio nella impresa L.A.M.A.R. e suo assistente ai lavori di costruzione di uno stabile di 186 vani edificato dall'Amici a mezzo di una fittizia società, la « Simone Mosca », s'iscrisse nel febbraio 1958 alla camera di commercio di Roma come ditta individuale edile e nel luglio dello stesso anno ebbe l'appalto, in seguito a gara ufficiosa, e con il ribasso del 21,10 per cento, dei lavori di costruzione di tre fabbricati da adibire a stazione radio-sondaggi, radio-trasmittente e radio-ricevente nell'aeroporto di Fiumicino per l'importo iniziale di lire 20.991.280, aumentate di lire 1.996.000 in base a perizia suppletiva.

La Commissione parlamentare non può non rilevare la stranezza del fatto che una ditta, costituita da appena 5 mesi e della quale per giunta era titolare un modesto muratore, sia stata invitata a partecipare alla gara ufficiosa e quindi considerata tecnicamente e finanziariamente idonea.

Questi due episodi hanno ingenerato nella Commissione parlamentare il sospetto, non ostante il diniego opposto dall'Amici, che fra questi, il Fusari e il Travaglini potessero correre rapporti d'interesse anche in ordine a codeste forniture e a codeste opere eseguite nell'aeroporto; il quale sospetto riceve un qualche avvaloramento dallo strano contegno tenuto innanzi alla Commissione parlamentare dal Fusari che ebbe, in un primo momento e con insistenza, a negare l'incontro avuto nella casa dell'Amici a tarda sera del giorno stesso in cui questi fu interrogato quale teste e fu dato inizio, per proseguire nel giorno successivo, all'interrogatorio del Fusari.

Ma una più importante e sicura considerazione si ritiene di dover trarre che, salendo dal particolare dell'episodio al generale, assume un valore di direttiva morale per il buon andamento dell'amministrazione. È necessario, cioè, che i pubblici uffici esplicino azione ispettiva efficiente al fine di evitare che dipendenti di qualsiasi qualifica, fuori dei casi in cui ciò sia autorizzato dalla legge,

svolgano attività professionale di carattere privato. La norma proibitiva esiste nell'ordinamento dello stato giuridico degli impiegati civili e militari, ma bisogna fare in modo che essa non sia trasgredita ed evasa in forma anche indiretta, com'è successo per il caso Amici, generando un alone di sospetto che può trascendere il caso individuale e investire ingiustamente l'intera categoria impiegatizia.

Concludendo su questo punto, la Commissione parlamentare esprime meraviglia per il fatto che la cennata attività extra-professionale dell'Amici, che ebbe, come si è detto, tanta parte nella vicenda, sia rimasta ignorata dagli uffici responsabili i quali disponevano dei più completi mezzi d'indagine; sicché fino al 1958 non si provvide ad adottare le misure del caso. Tanto più ciò è da rilevare in quanto era stato autorevolmente segnalato al Ministero della difesa l'opportunità di allontanare l'Amici dagli uffici che s'interessavano dell'aeroporto: al riguardo, infatti, l'onorevole Togni ha dichiarato: « A me non piacevano i suoi sistemi di avvicinare le ditte, di spadroneggiare nell'aeroporto, erano cose che avevo sentito ma che non potevo appurare, che ho segnalato a chi di dovere, e cioè al Ministero della difesa e più volte, nel 1958, nel 1959, nel 1960, a voce e per telefono. Non ricordo di aver fatto segnalazioni per lettera »; e più oltre: « Mi fu risposto che dall'inchiesta non risultava nulla a carico dell'Amici ».

Alcuni componenti della Commissione parlamentare hanno inoltre sottolineato come inopportuno e anzi riprovevole, per lo meno a titolo di colpa, l'atteggiamento assunto dal Ministro onorevole Andreotti nella seduta del 26 gennaio 1961 del Senato in difesa dell'operato degli ufficiali dell'Aeronautica e in particolare dell'Amici; la Commissione ha dovuto riconoscere che il Ministro difese gli uffici del suo dicastero contro attacchi che apparivano in quel momento non sorretti da prove e che per quanto riguardò l'Amici si valse di elementi di indagine fornitigli dai suoi servizi, indagini che, lungi dall'essere « approfondite » come risultarono al Ministro, debbono, alla stregua degli accertamenti acquisiti successivamente agli atti del Collegio, essere definite come insufficienti.

Infine, la Commissione parlamentare deve rilevare, come manifestazione di un modo di procedere non accorto e non opportuno, il fatto che sin dal 1959 ai servizi dell'aeroporto sia stato destinato il colonnello G.A.r.i. Guido Panunzi, nei confronti del quale, quando

operava la Commissione Matricardi, era stata condotta un'inchiesta a cagione del modo con cui l'ufficiale aveva diretto lo svolgimento di una gara intesa a scegliere la ditta meglio indicata a compiere accertamenti tecnici sull'idoneità del sedime, ed era stata a conclusione inflitta, sanando una irregolarità formale in cui era incorso il proponente generale Matricardi, la punizione del rimprovero semplice.

18. — *a*) Il costo delle opere appaltate dal Ministero dei lavori pubblici sino al 31 ottobre 1961 e finanziate sulla base delle autorizzazioni di spesa indicate al n. 7 ammonta a lire 26 miliardi 597.500.000; a questa cifra vanno aggiunte lire 4.000.000.000 per lavori effettuati senza copertura.

*b*) I lavori d'importo individuale inferiore ai 10 milioni di lire, appaltati dal Ministero dei lavori pubblici nel periodo 1950-1960, furono circa 65; quelli di importo superiore, forniti o no di copertura finanziaria, furono 144.

Il conferimento di appalto si svolse nel tempo secondo il seguente ritmo e le seguenti somme: nel 1950, un solo appalto (lire 291 milioni 792.622); nel 1953, un solo appalto (lire 3.471.533.733, comprensive di lire 208 milioni 365.658 per indennità di espropriazione); nel 1954, due appalti (lire 684.173.645, comprensive di lire 13.821.200 per indennità di espropriazione); nel 1955, due appalti (lire 4 miliardi 105.459.073, comprensive di lire 135 milioni 915.415 per indennità di espropriazione); nel 1956, nove appalti (lire 2 miliardi 690.874.539, comprensive di lire 85.500.000 per indennità di espropriazione); nel 1957, dieci appalti (lire 1.114.150.919, comprensive di lire 18.800.000 per indennità di espropriazione); nel 1958, 24 appalti (lire 8.421.928.051 comprensive di lire 143.026.200 per indennità di espropriazione); nel 1959, 28 appalti (lire 3 miliardi 792.045.997, comprensive di lire 50 milioni per indennità di espropriazione); nel 1960, 12 appalti (lire 1.339.208.602).

*c*) Le procedure amministrative adottate nei conferimenti delle opere, fornite di copertura finanziaria, furono le seguenti: si ricorse all'appalto-concorso sette volte per un importo complessivo di lire 7.655.160.102; alla licitazione privata, quindici volte per l'importo complessivo di lire 11.311.606.602; alla trattativa privata, diciotto volte per l'importo complessivo di lire 4.844.387.595; alla gara ufficiosa in economia sulla base di atti di sottomissione o di presentazione di preventiva offerta, quarantacinque volte per un importo

complessivo di lire 1.801.973.175; alla concessione mediante contributo statale sei volte per un importo complessivo di lire 472.790.007.

In particolare, i conferimenti di lavori a trattativa privata furono in numero di tre e dell'importo complessivo di lire 1.296.870.188 nel 1956; di uno e dell'importo di lire 124 milioni 275.543 nel 1957; di tre e dell'importo complessivo di lire 473.757.371 nel 1958; di sette e dell'importo complessivo di lire 1 miliardo 698.745.393 nel 1959; di quattro e dell'importo complessivo di lire 1.250.739.100 nel 1960.

La gara così detta ufficiosa, della quale si è fatta parola, non è prevista dalla legge; essa tuttavia è entrata da lunghi anni nella prassi dell'amministrazione dei lavori pubblici sulla base di circolari ministeriali che l'hanno disciplinato (circolari 23 ottobre 1938, n. 11875; 25 gennaio 1939, n. 1085; 29 novembre 1944, n. 841; 21 marzo 1945, n. 1428). Secondo tali norme, la gara ufficiosa, che precede l'accollo di lavori mediante cottimi fiduciari, prende tal nome a causa della mancanza di ufficiale rogante, investito cioè di pubbliche funzioni notarili; ma per la sostanza l'esperimento è assimilato a quello previsto dalla legge di contabilità per le licitazioni private, e la aggiudicazione va fatta in favore del miglior offerente.

*d*) Le perizie suppletive e di variante furono 71; esse comportarono un aumento complessivo di spesa, rispetto alle previsioni delle perizie originali, di lire 4.550.268.054, che è stato considerato nel costo totale dell'opera indicato *sub-a*). Queste perizie furono due nel 1953, due nel 1954, una nel 1955, quattro nel 1956, nove nel 1957, sei nel 1958, ventisei nel 1959, ventuno nel 1960.

19. — Il quadro sopra esposto consente di svolgere talune considerazioni d'insieme.

*a*) Innanzi tutto, il ritmo lento con cui i conferimenti di appalto ebbero a svolgersi sino al febbraio 1958 dipese in parte dal sistema a singhiozzo degli stanziamenti, ma questo, a sua volta, dipese non soltanto dalla *forma mentis* tipica degli uffici preposti alla spesa, di frapporre di regola rilievi e resistenze alle diverse richieste di copertura, ma anche dal non ordinato sistema di previsione dei costi dell'opera e quindi dal modo frammentario con cui le domande furono presentate al Tesoro.

Sino a tutto il febbraio 1958 furono appaltati lavori per lire 12.780.767.384, che riguardarono soprattutto le piste di volo e di rullaggio, i raccordi, gli impianti idrovori, alcuni

piazzali di sosta e alcune strade interne e di accesso alla stazione. Ma al febbraio 1958 codesto complesso di opere si trovava in stato di quasi abbandono e di deterioramento, in qualche caso assai notevole, per difetto di manutenzione o di completamento. Erano stati commessi, ha dichiarato l'onorevole Togni, « errori e trascuratezze ».

La proiezione innanzi al Collegio del film girato nei primi mesi del 1958 per incarico del Ministro onorevole Togni ha offerto un quadro desolante e squallido della situazione dei cantieri in generale e delle piste in particolare, che apparvero largamente e in molte parti lesionate; sicché si deve considerare che, al notevole impiego del pubblico danaro, non seguì la cura necessaria per assicurare in ogni parte quel « miglior utilizzo » che già nel 1953 il Ministro del bilancio onorevole Pella, aveva raccomandato con riguardo alla costruzione dell'aeroporto.

b) Si deve poi rilevare che ragguardevole è il numero dei conferimenti di lavori a trattativa privata e ragguardevole del pari è l'ammontare in danaro di essi. A giustificazione di questa forma di appalto, che è prevista dalla legge in via eccezionale, è stato spesso addotto, da solo o in concomitanza con altri (ad esempio, impossibilità di far coesistere cantieri diversi di lavoro sulla medesima area), l'argomento dell'urgenza, ossia la necessità di rendere completo e funzionale l'aeroporto nella primavera o nel luglio del 1960 o nella ricorrenza delle Olimpiadi. Non varrebbe invocare in senso contrario la considerazione postuma del mancato raggiungimento dello scopo propostosi, perché, come si dirà in seguito, a determinare il ritardo nell'apertura al traffico della stazione aerea concorsero elementi diversi e non solamente la non compiuta definizione di tutte le opere necessarie; ma si deve piuttosto portare l'attenzione su altri aspetti. È chiaro, in via generale, che l'esigenza di concludere al più presto un'opera pubblica iniziata è in *re ipsa*, a ragione di evidenti motivi tecnici ed economici; sicché l'urgenza assunta dal legislatore come fatto legittimante la procedura straordinaria della trattativa privata dev'essere qualcosa di diverso dal normale bisogno di porre rapidamente termine ai lavori e si deve sostanziare in connotati obiettivi di indifferibilità che non consenta indugi. Sulla base d'un rigoroso ragionare si dovrebbe dire che tale carattere tipico non era offerto dalla data delle celebrazioni olimpiche; questa non costituì infatti un impegno formale del Governo, il quale, come si è accennato, e stando a quanto è regi-

strato nei verbali, della questione di Fiumicino ebbe solo ad occuparsi nelle occasioni indicate al n. 3. Si trattava comunque d'una esigenza che s'inseriva giustamente nel quadro di più efficiente apprestamento dei servizi di trasporto e di traffico nella città di Roma in coincidenza col previsto ingente afflusso di visitatori italiani e stranieri: il Ministro Togni ha detto di aver ricevuto al riguardo istruzioni, sul finire del 1957, dal Presidente del Consiglio del tempo senatore Zoli, ed è certo che della necessità di aprire al traffico la nuova stazione aerea in occasione delle Olimpiadi egli fece chiaramente parola nel discorso pronunciato innanzi alla Camera sul bilancio di previsione dell'anno 1958-59.

Ma, riconosciuta, nel suo valore sostanziale, l'importanza del fatto delle Olimpiadi, la Commissione deve rilevare che il fatto stesso non poteva costituire di per sé solo valido titolo che legittimasse, in ogni caso per il quale la trattativa privata fu disposta invocando l'urgenza, l'effettiva esistenza di questa. Si sarebbe dovuto procedere di volta in volta ad un esame delle diverse situazioni con assoluto rigore. Del pari, quando fu invocato a sostegno della trattativa privata l'altro motivo al posto di quello dell'urgenza e unitamente a questo, come l'impossibilità di far coesistere cantieri diversi sulla stessa zona di lavoro e la natura complementare e connessa dei lavori medesimi, l'argomento non appare sempre del tutto convincente, in quanto, e ciò fu posto in evidenza dal Consiglio di Stato, ad esempio nel parere del 29 settembre 1958, l'Amministrazione avrebbe potuto tempestivamente evitare il verificarsi di tali stati di fatto.

A un certo momento, quando si dette inizio ai lavori non finanziati, la procedura ufficiale delle gare non poté più essere seguita in quanto gli atti relativi, senza voler qui indagare se avessero o no qualificazione giuridica di provvedimenti amministrativi, non avrebbero comunque potuto ottenere l'approvazione degli uffici di contabilità e la registrazione della Corte dei conti.

L'ispettore generale ingegner Faggioni, succeduto al Rinaldi, ebbe a rimettere alla competente direzione generale un cospicuo numero di perizie perché fossero disposte formalmente mediante licitazione privata; ma la direzione generale in data 4 aprile 1960 le restituì tutte dettando le direttive da seguire in una nota che è opportuno riferire testualmente per il valore sintomatico che le è proprio: « Com'è noto, S.E. il Ministro, stante la « grande urgenza, ha disposto che si proceda



« immediatamente alla esecuzione dei lavori  
« indispensabili perché l'aeroporto sia fun-  
« zionale per i primi del prossimo luglio.  
« Poiché non riesce possibile procedere a for-  
« mali gare mediante licitazione privata come  
« proposto dalla S.V. si restituiscono le sotto-  
« indicate perizie perché si provveda per cia-  
« scun lavoro a svolgere trattative con im-  
« prese ben note ed idonee, che siano disposte  
« subito a procedere all'esecuzione dei lavori,  
« impegnandosi, tra l'altro, a non sollevare  
« riserve o pretese di nessun genere per quan-  
« to riguarda il differimento del pagamento  
« che potrà avvenire appena saranno asse-  
« gnati i nuovi fondi necessari. All'uopo è  
« bene che l'impresa rilasci due distinte di-  
« chiarazioni: una con l'offerta del ribasso e  
« l'accettazione di tutte le clausole contenute  
« nel predisposto Capitolato speciale di ap-  
« palto, e l'altra contenente l'impegno sud-  
« detto circa l'accettazione, senza riserva al-  
« cuna, del pagamento differito. Identicamente  
« la S.V. provvederà per le perizie in corso  
« di redazione ».

L'ispettore Faggioni credette opportuno — e di ciò va dato riconoscimento — ricorrere al sistema della gara ufficiosa che offriva qualche garanzia nell'interesse dell'amministrazione; ma ciò, ha scritto il Faggioni nella sua relazione — « determinò insistenti ed anche autorevoli interferenze tendenti a far proscrivere il metodo seguito perché giudicato assolutamente inadatto al caso particolare, il quale, si sosteneva, avrebbe dovuto consigliare una ben diversa coraggiosa impostazione, risolutiva degli innumerevoli ed importanti problemi che restavano da portare a termine per conseguire tempestivamente la funzionalità dell'aeroporto; si affermava che avrei dovuto fare completa astrazione dalle pastoie burocratiche, ammissibili soltanto nelle normali contingenze, e superare le consuete interminabili prassi di preventiva regolare progettazione ed approvazione dei lavori nonché le lungaggini delle gare. Soltanto così, si affermava, potevasi sperare di rendere agibile l'aeroporto prima delle Olimpiadi ».

Richiesto all'ingegner Faggioni di precisare da quali autorità gli erano state mosse tali critiche e tali incitamenti a operare in siffatta guisa, egli ha dichiarato: « Tali interferenze provenivano dai rappresentanti del Ministero della difesa ».

In sostanza, quello stato psicologico di dinamismo febbrile, di cui s'è fatto cenno, aveva pervaso quanti si occupavano della vicenda dell'aeroporto auspicandone sinceramente la più pronta apertura al traffico; sicché le pro-

cedure non normali trovarono in tale elemento la loro ambientazione.

c) Infine il Collegio sa bene che il fenomeno delle perizie suppletive e di varianti attiene per così dire alla fisiologia dell'attività dei lavori pubblici, qualche volta costituendo strumento a cui si ricorre a ragione della carenza dei fondi necessari per il completamento dei lavori. A rigore tale sistema dovrebbe trovare obiettiva giustificazione in circostanze non prevedibili e sopravvenute, quando si tratti cioè di opere suscettibili, data la loro particolare natura, di variazioni, di adattamenti, d'integrazione in relazione ai progressi e ai nuovi orientamenti della tecnica: il che, senza dubbio, si riscontrò in larga misura e per notevoli settori delle attrezzature aeroportuali di cui si discorre. Ma la Commissione, ciò riconosciuto, non può non considerare come in più d'un caso, nella vicenda in esame, codeste perizie suppletive e di varianti intervennero a breve distanza dall'approvazione del progetto principale e importarono aumenti di spesa rilevanti, come si preciserà tra breve: fatto questo, che, a ragione della sua ampiezza e frequenza, esorbita dai limiti della prassi e denuncia ancora una volta quella ansia di procedere e concludere, di porre senza indugi in cantiere la più larga massa di lavori, e quindi necessariamente una elaborazione tecnica dei progetti e una previsione di costi non sempre rigorosamente controllate.

Con saggezza quindi il Consiglio di Stato nel parere del 12 gennaio 1960 ebbe ad ammonire: « La Sezione non può astenersi dal rilevare l'anormale situazione determinatasi nell'esecuzione delle opere per l'aeroporto intercontinentale di Roma. Devesi in particolar modo osservare come le ripetute varianti apportate ai progetti tecnici abbiano turbato l'ordinato svolgimento di dette opere, alterando sensibilmente le originarie previsioni di spesa e rendendo talvolta inevitabile il ricorso alla trattativa privata sia per l'avvicinarsi della scadenza dei termini di ultimazione dei lavori sia per l'impossibile coesistenza di cantieri di imprese diverse sulle medesime aree. Pertanto è da raccomandare all'amministrazione la massima oculatezza nell'impostazione dei progetti riferentisi ad opere di notevole complessità tecnica e d'importo tanto considerevole, che devono rispecchiare nei limiti del possibile tutte le esigenze funzionali delle opere stesse ed offrire le soluzioni più convenienti affinché siano evitate le varianti non dipendenti da imprevedibili circostanze sopravvenute e venga in pari tempo assicurata



la piena osservanza delle norme sulla contabilità generale dello Stato ».

Concludendo su codesti punti, il Collegio deve rilevare il fatto che l'ansia del presto operare e concludere abbia indotto spesso a non tener in debito conto la garanzia obiettiva delle forme.

20. — Si è già rilevato che una delle difficoltà maggiori delle indagini sta nel dover penetrare nella realtà sottostante alla regolarità formale delle procedure. Il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici fu sempre richiesto e fu sempre favorevole; del pari fu domandato, quando era necessario, il voto del Consiglio di Stato; gli atti furono sottoposti alla Corte dei conti che non risulta aver mai negato il visto e la conseguente registrazione. Si è detto che questa complessa gamma di interventi è di per sé sufficiente ad escludere anche il sospetto di qualsiasi deviazione di merito; ma la Commissione parlamentare non ritiene, in linea di principio, di condividere tale tesi. Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, organo ausiliario interno, costituito in seno al Ministero dei lavori pubblici, svolge la sua attività consultiva con riferimento agli aspetti tecnici e amministrativi degli affari demandatigli; il Consiglio di Stato, organo consultivo esterno e quindi dotato di maggiore autonomia, accerta sia la regolarità e la legittimità del provvedimento sia la convenienza e il merito amministrativo di esso: il suo parere può essere obbligatorio ma non è mai, nella fattispecie di cui si tratta, vincolante l'amministrazione la quale ha quindi la potestà di discostarsene motivando il dissenso; infine la Corte dei conti, anch'essa organo esterno, esplica un'attività intesa per talune categorie di atti all'accertamento della loro legittimità in senso stretto, per altre, come quelle di cui si discute, al controllo finanziario. Resta quindi scoperta un'area riservata all'esclusivo potere deliberante dell'amministrazione attiva: ad esempio, quanto attiene all'iniziativa delle procedure, al se e al quando di esse, nonché, per limitarsi a ciò che qui interessa, alla scelta dei sistemi di appalto e alla definitiva valutazione della sussistenza o meno dei motivi per legittimare la forma della trattativa privata. È successo, infatti, nella vicenda di cui ci si occupa, che le riserve prospettate dal Consiglio di Stato e, in più d'un caso, il voto contrario siano stati, con la debita motivazione, superati dal Ministero dei lavori pubblici. La Corte dei conti adempì all'obbligo impostole dall'articolo 32 del testo unico ap-

provato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1212, comunicando al Governo e al Parlamento l'approvazione dei decreti avvenuta in difformità del parere espresso dal Consiglio di Stato e indicando le ragioni del dissenso addotte dal Ministero dei lavori pubblici. Il quale precetto conferma la potestà di controllo, di cui tanto il Governo quanto il Parlamento sono titolari, sulle situazioni di contrasto tra l'amministrazione attiva e il massimo organo ausiliario consultivo.

Infine, non si può non ricordare che i poteri affidati dalla Costituzione a una Commissione parlamentare d'inchiesta autorizzano, sulle materie di pubblico interesse ad essa sottoposte, indagini ed esami ampi e approfonditi che nel loro esercizio possono incontrare soltanto le limitazioni che la legge pone all'autorità giudiziaria (articolo 82).

21. — La Commissione parlamentare non ha potuto portare la sua indagine su tutte le forniture e su tutti gli appalti, a causa sia della grande mole di questi atti sia del tempo concessogli, nonostante la inevitabile proroga del termine di consegna della relazione, stabilita dalla legge 30 giugno 1961, n. 552, sia infine della natura delle indagini stesse, in gran parte strettamente tecniche e quindi estranee alla sua sfera di competenza.

Essa ha fermato in modo particolare la propria attenzione su alcune procedure più significative.

#### A) Costruzione dell'aerostazione. —

Per intendere il modo con cui questa vicenda si svolse, e prima di trarre le necessarie conclusioni, è opportuno richiamare le diverse fasi nel loro aspetto essenziale.

a) In data 17 dicembre 1956 fu presentato dal Ministero della difesa-aeronautica un progetto di massima per la costruzione d'un complesso di fabbricati e di impianti costituenti l'aerostazione dell'importo complessivo di lire 3.125.644.100. Detto progetto, aggiornato sulla base dei criteri suggeriti dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici nel voto espresso il 21 gennaio 1957, costituì lo schema posto a fondamento della gara per appalto-concorso. Le imprese invitate furono 24; il termine di presentazione delle offerte, fissato in un primo momento al 21 ottobre 1957, fu quindi prorogato al 7 dicembre dello stesso anno. Alla gara parteciparono 8 ditte.

b) Lo schema dell'aerostazione era in forma decentrata, prevedendo la costruzione di tre edifici terminali (*terminals*), uno per ogni molo, e d'un quarto edificio adibito ai servizi; i quattro complessi erano colle-

gati tra loro da un sistema di gallerie e corridoi, in modo che ciascun *terminal* con il suo molo rappresentava una stazione indipendente fornita di quanto occorreva all'accesso, all'uscita e all'imbarco dei passeggeri.

c) La Commissione nominata in data 7 dicembre 1957, con l'incarico di giudicare dell'appalto e costituita di cinque alti funzionari del Ministero dei lavori pubblici, tre dei quali componenti del Consiglio Superiore, e successivamente integrata a titolo consultivo con funzionari, alti ufficiali dell'aeronautica e tre esperti stranieri, concluse i suoi lavori il 30 aprile 1958.

La Commissione dall'esame preliminare dei progetti rilevò subito che essi non avevano fornito quelle idee di razionalità e di funzionalità che il bando auspicava; il quale giudizio trovò conferma dopo un'analisi più particolareggiata, sicché nella conclusione della relazione si affermò che nessuna delle proposte avrebbe potuto essere attuata senza apportarvi modificazioni in misura diversa in relazione alle osservazioni formulate per ciascuna di esse. Se i limiti di tempo disponibili lo avessero consentito — si legge nella parte conclusiva — sarebbe stato auspicabile invitare nuovamente le otto imprese concorrenti e rielaborare i progetti sulla scorta delle osservazioni prospettate dalla Commissione; tuttavia, tenute presenti le circostanze che consigliavano l'amministrazione ad abbreviare le fasi per giungere alla definizione di un progetto esecutivo che consentisse di passare quanto prima alla parte realizzativa dell'opera, la Commissione giudicatrice s'era dovuto porre il problema della scelta del progetto che meglio si adattasse, sotto i diversi aspetti, a una più rapida e conveniente rielaborazione.

d) Data siffatta impostazione, la Commissione, dopo maturo esame della qualità e dei meriti dei vari progetti, ritenne meritevoli di particolare attenzione quello della impresa Castelli e quello dell'impresa Provera & Carrassi. Le caratteristiche dei due elaborati furono definite nella relazione con considerazioni che qui di seguito si riassumono.

Il progetto Castelli prevedeva l'accentramento dei servizi, offrendo pertanto, di massima, diversi elementi favorevoli per la soluzione da adottare, determinando la necessità di essere sostanzialmente rielaborato in relazione all'ubicazione e alla forma del *terminal*, allo sviluppo dei moli, alla sistemazione dei servizi e dei piazzali esterni con relativi parcheggi. Dal lato economico, il pro-

getto Castelli presentava prezzi unitari maggiori rispetto a quelli di altri concorrenti e il costo dei fabbricati raggiungeva una cifra notevolmente elevata senza che fosse stato previsto l'impiego di materiali particolarmente costosi. Il prezzo globale risultava infatti di lire 4.834.000.000, oltre la maggiore spesa per la realizzazione dei piazzali di sosta e la sostituzione di opere stradali già eseguite e inutilizzabili.

Il progetto Provera & Carrassi si ispirava invece a quello allegato al bando di appalto-concorso, e perciò a servizi decentrati disimpegnati da tre moli e da tre *terminals*. Anche esso avrebbe dovuto essere sostanzialmente rielaborato per soddisfare ad esigenze di carattere funzionale, per modificare alcune strutture la cui adozione non si riteneva molto appropriata e soprattutto per dare al complesso architettonico un assetto meglio confacente alla particolare destinazione ed importanza dell'edificio. Dal lato economico l'impresa Provera & Carrassi presentava, sulla base dei prezzi unitari ammissibili, l'offerta più favorevole tanto che il costo globale dell'aerostazione risultava di lire 3.121.000.000.

In conseguenza la Commissione giudicatrice, dall'esame comparativo dei progetti Castelli e Provera & Carrassi, rilevò nel primo una maggiore rispondenza nella sua impostazione alla soluzione definitiva da adottare e nel secondo la maggiore convenienza sotto il profilo economico; e poiché sia l'uno sia l'altro comportavano una profonda rielaborazione, ma il secondo, quello della società Provera & Carrassi, offriva la maggiore convenienza economica e tutelava l'Amministrazione per effetto della maggiore aderenza alle prescrizioni e ai limiti planimetrici del bando, la Commissione ritenne di proporre l'affidamento all'impresa Provera & Carrassi dell'esecuzione dell'opera a condizione che il suo progetto fosse modificato in relazione alle osservazioni formulate e all'orientamento emerso dall'esame dei vari elaborati e dai pareri degli esperti, e che alle nuove quantità di lavoro fossero applicati i prezzi del progetto unitario e i costi degli impianti fossero adeguati al nuovo progetto sulla base delle offerte presentate.

e) Con decreto ministeriale del 14 maggio 1958 furono approvate le conclusioni espresse nella relazione della commissione giudicatrice e fu disposta l'aggiudicazione dei lavori all'impresa Provera & Carrassi con le condizioni stabilite dalla commissione medesima. In data 4 giugno 1958 il Ministero dei lavori pubblici ordinò, sotto riserva di legge,

la consegna parziale dei lavori all'impresa e lo stesso giorno questa iniziò le opere per le terebrazioni del terreno e per l'impianto del cantiere. In data 21 giugno 1958 fu stipulata tra il Ministero dei lavori pubblici e l'appaltatrice una convenzione in base alla quale questa si impegnavano a modificare il proprio progetto del 1957 attenendosi alle osservazioni fatte dalla commissione giudicatrice nonché alle altre disposizioni che l'Amministrazione avrebbe potuto dare e s'impegnavano altresì ad applicare alle nuove quantità di lavoro i prezzi del progetto originario e ad adeguare i costi degli impianti al nuovo progetto sulla base delle offerte presentate. Nella citata convenzione si indicavano gli elementi che dovevano essere tenuti presenti in sede di rielaborazione del progetto e che ne riguardavano gli aspetti estetici, funzionali e strutturali con dettagliati argomenti e criteri per ciascuno di essi.

f) Per l'interpretazione delle prescrizioni fissate dalla commissione giudicatrice e l'esecuzione delle stesse da parte dell'impresa fu nominato dal Ministero dei lavori pubblici un ristretto comitato di qualificati funzionari di questo dicastero e di quello della difesa-aeronautica che fu successivamente integrato con la partecipazione a titolo consultivo di ufficiali del Ministero della difesa-aeronautica e di tre esperti stranieri. Il comitato redasse uno schema di prescrizioni, nel quale pur premettendo che era da scartare l'idea di poter costruire un aeroporto in tutti i suoi dettagli e particolari e che dall'attuazione iniziale parziale sarebbero potuti sorgere elementi utili ricavati dall'esperienza diretta e trasferibili in opportune modificazioni e varianti del primitivo progetto, si affermava tuttavia che esistevano dati fondamentali definibili che permettevano l'impostazione generale, e tra questi si indicava l'esigenza che l'aerostazione fosse concepita come unico complesso continuo in cui dovevano ricevere sistemazione tutti i servizi inerenti alla diversa attività aeroportuale.

In seguito, con atto del 26 giugno 1958, fu nominato altro comitato formato di funzionari del Ministero dei lavori pubblici e di ufficiali del Ministero della difesa-aeronautica, con il compito di affiancare l'impresa mediante l'attività di consulenza ed assistenza; ai lavori parteciparono anche, oltre all'impresa Provera & Carrassi, i progettisti Amedeo Luccichenti, Vincenzo Monaco, Riccardo Morandi e Zavitteri.

g) Il progetto, sulla base di codesti suggerimenti, fu rielaborato dall'impresa in

data 9 agosto 1958 e tre giorni dopo ricevette il voto favorevole del Consiglio Superiore dei lavori pubblici che determinò in lire 3.361.930.000 il costo dell'opera, di cui 35 milioni costituivano gli imprevisti e 30 milioni furono posti a disposizione dell'Amministrazione. Con decreto ministeriale 15 novembre 1958 fu approvato il progetto di massima 3 dicembre 1956 di lire 3.125.644.000, il progetto rielaborato dell'agosto 1958 di lire 3.296.930.000 e il contratto 31 ottobre 1958 stipulato con l'impresa Provera & Carrassi relativo alla costruzione dell'aerostazione per l'importo di lire 3.296.930.000. Con questo atto fu concesso all'appaltatrice un premio di acceleramento consistente nella maggiorazione, in misura del 4,25 per cento, dei prezzi di elenco del progetto dell'appalto-concorso, per tener conto degli oneri derivanti all'impresa dalla diminuzione del tempo di esecuzione dei lavori da 720 a 540 giorni ritenuta necessaria al fine di assicurare l'entrata in funzione dell'aeroporto nel mese di luglio 1960 e l'appaltatrice si assunse l'obbligo di corrispondere una penale di lire 9.000.000 per ogni giorno di ritardo.

h) Durante l'esecuzione dei lavori e sulla base di un controllo del preventivo del progetto e dell'ulteriore definizione dei particolari costruttivi risultò che la somma di lire 3.361.930.000 non era sufficiente alla realizzazione dell'opera per i motivi addotti dalla dirigenza dei lavori in data 10 novembre 1959. In conseguenza, fu redatta da questa una perizia generale di variante e suppletiva per l'importo di lire 6.100.000.000, di cui lire 5.433.979.000 per i lavori e lire 668.021.000 per spese riservate all'Amministrazione; però, non essendo disponibili i fondi necessari, fu compilata anche una perizia di primo stralcio per l'importo di lire 3.750.000.000 di cui 3.413.772.000 per lavori a base di appalto e lire 336.228.000 per somme riservate all'Amministrazione. Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici espresse parere favorevole anche per quanto atteneva all'affidamento dei maggiori lavori per le opere murarie ed affini per l'importo di lire 125.743.610 all'impresa Provera & Carrassi. Successivamente, in seguito ad ulteriore assegnazione di fondi, fu compilata una perizia di secondo stralcio in data 13 ottobre 1959 riguardante i lavori di completamento del complesso dei fabbricati di lire 1.550.000.000, delle quali lire 945 milioni 470 mila per opere murarie ed affini, lire 346.850.000 per impianti tecnologici e lire 257.680.000 per spese riservate all'Amministrazione.

Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici espresse parere favorevole all'approvazione di tale progetto di secondo stralcio, nonché alla proposta di affidarne l'esecuzione a trattativa privata alla stessa impresa Provera & Carrassi e di estendere il premio di acceleramento al totale importo dei lavori. Il Consiglio di Stato a sua volta formulò in data 13 gennaio 1960 voto favorevole, ma nelle premesse mosse riserva e critiche sulla nuova perizia e in generale sul modo di procedere e dichiarò « non giustificabile » l'estensione del premio di acceleramento.

Successivamente il Ministero dei lavori pubblici stipulò con l'impresa Provera & Carrassi, in data 20 aprile 1960, un atto aggiuntivo per l'importo netto di lire 1.357.217.457, comprensivo della maggiorazione per il premio di acceleramento del 4,25 per cento e del compenso a corpo di lire 10 milioni.

22. — I rilievi che la Commissione parlamentare stima di dover muovere in ordine alla procedura seguita per il conferimento dei lavori di costruzione dell'aerostazione sono i seguenti:

a) Un primo balza evidente dalla comparazione di elementi di fatto non discutibili. Tanto il progetto della Castelli quanto quello della Provera & Carrassi non erano rispondenti allo scopo e avevano entrambi bisogno di profonde rielaborazioni; una delle ragioni per le quali la scelta cadde sul secondo consistette in una considerazione d'ordine economico: il progetto Castelli prevedeva una spesa globale di lire 4.834.000.000, quello Provera & Carrassi di lire 3.121.000.000. Conclusa l'opera, questa è venuta a costare lire 5.437.010.457, comprensiva di lire 666 milioni 21.000 riservate all'amministrazione, quindi, i lavori eseguiti direttamente dall'impresa ammontano a lire 4.770.989.457 e segnano un aumento di circa l'80 per cento rispetto alla previsione iniziale di spesa di lire 3.296.937.000. È ben vero che quasi certamente, anche se fosse stata data la preferenza al progetto Castelli, il consuntivo sarebbe risultato superiore alle previsioni; ma ciò, oltre ad essere un argomentare per presunzione, in ogni caso conferma che la Commissione prima e l'amministrazione poi non posero soverchia attenzione su tutti gli elementi tecnici e sulle possibilità di sviluppo e assunsero a criterio prevalente di scelta un parametro che, a ragione dell'eccessiva differenza di costi sovra indicata, si rivela essere stato non decisivo o quanto meno inesatto.

b) Il secondo rilievo attiene a considerazioni di carattere preliminare. La procedura seguita appare un ibrido, che ha la forma dell'appalto-concorso e la sostanza della trattativa privata.

Le norme che disciplinano l'appalto-concorso (articolo 4 del regio decreto n. 2440 del 1923; articoli 91 e 92 del relativo regolamento; articoli 1 e seguenti del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1396) consentono di affermare che, ricorrendo a questo metodo, l'amministrazione non procede alla elaborazione preventiva del contenuto del contratto ma si limita a predisporre un progetto di massima che sarà poi studiato e definito con il concorrente, sul quale sia caduta la scelta, durante la fase di stipulazione negoziale. Ora, sebbene lo schema compilato dall'amministrazione abbia un valore orientativo, esso nelle sue impostazioni fondamentali deve pur sempre costituire il punto di riferimento; il variare in maniera radicale codesta impostazione, fatto dalla Commissione giudicatrice nel corso dell'esame degli elaborati presentati, altera la legge del concorso che si basa sulla *par condicio*.

Nella fattispecie di cui si discorre è avvenuto un fatto assai strano. La commissione giudicatrice preliminarmente stimò che nessuna delle proposte presentate fosse accettabile e rilevò che, se il tempo lo avesse consentito, si sarebbe dovuta iniziare una nuova procedura; quindi, adducendo il motivo dell'urgenza, prese in comparazione i due noti progetti, che in ogni caso avevano entrambi bisogno di sostanziale rielaborazione, e fece cadere la scelta su quello Provera & Carrassi, strutturato, così come lo schema dell'amministrazione prevedeva, in maniera decentrata, considerandolo conveniente sotto il profilo economico, e scartò il progetto Castelli, strutturato in maniera accentrata, pur riconoscendolo fornito « d'una maggiore rispondenza nella sua impostazione alla soluzione definitiva da adottare ». È chiaro che la commissione giudicatrice, che pur doveva considerarsi vincolata al rispetto del profilo essenziale dello schema predisposto dall'amministrazione, lo aveva mutato, nel corso delle sue valutazioni, passando dal sistema di costruzione decentrata a quella accentrata. Si legge nella relazione del direttore generale dei lavori pubblici dottor Andreucci: « In ossequio alle osservazioni degli esperti si ritenne opportuno modificare i criteri previsti nel bando di appalto-concorso e addivenire alla realizzazione dell'opera con l'accentramento di tutti i servizi in un unico fabbricato ». Ciò

denuncia un profilo d'irregolarità nella procedura seguita dalla Commissione giudicatrice, il cui ragionare è contorto e contraddittorio: afferma che l'elaborato della Castelli « si discosta dallo schema illustrato nel progetto-base » e poi, nelle conclusioni, lo definisce, come si è detto, meglio rispondente alla soluzione definitiva. La quale infatti fu nel senso d'una costruzione accentrata; sicché il primitivo progetto della Provera & Carrassi dovette essere « completamente rifatto ». È qui da ricordare che gli esperti stranieri chiamati a far parte della Commissione a titolo consultivo, individuato come meglio idoneo il sistema accentrato, inclinarono a preferire il progetto Castelli.

Codesto procedere si rivela anomalo; esso fu quasi certamente una delle cause che condussero all'aumento del costo finale rispetto a quello del progetto iniziale.

c) La perizia generale di variante e suppletiva, dato il notevole aumento della spesa, non può evidentemente collegarsi in tutto con fatti sopravvenuti, che pur si debbono ammettere, con nuove richieste ed esigenze di cui non fosse stato possibile all'inizio compiere una valutazione. Essa fu in massima parte causata sia dal mutamento del progetto, ossia dal passaggio del sistema decentrato a quello accentrato (teste ingegnere Rinaldi), sia, come ha rilevato nella sua relazione l'ispettore generale del Tesoro dottor Dainelli, incaricato dal Ministero del tesoro di svolgere, come di consueto, un'indagine sui lavori pubblici compiuti, « dalle notevoli deficienze di previsione quantitativa del progetto rielaborato, deficienze che furono appunto colmate con la perizia di variante. In altri termini, non furono calcolati nel progetto rielaborato i quantitativi di lavoro e di forniture necessarie alla realizzazione dell'opera ». Fatto questo « non giustificabile in quanto il progetto era stato compilato da uno speciale comitato di esperti che avrebbero potuto e dovuto esprimere in quella sede le esigenze che furono poi prospettate alle pubbliche amministrazioni interessate » (parere del Consiglio di Stato del 12 gennaio 1961).

d) Notevoli perplessità ingenera infine la concessione del premio di acceleramento del 4,25 per cento anche per i lavori del secondo stralcio. Il quale fu attribuito in contrasto con l'avviso espresso dal Consiglio di Stato che lo ritenne « non giustificabile in quanto, nonostante la ristrettezza del termine, l'impresa aggiudicataria del primo stralcio traeva vantaggio dall'ampliamento dell'oggetto del contratto originario e si trovava nel-

la favorevole condizione di avere sul posto i necessari impianti e il complesso dell'organizzazione produttiva ».

Concludendo su questo punto, la Commissione parlamentare deve rilevare che la procedura seguita non appare rigorosamente conforme alle regole della contabilità di Stato; che anche qui l'ansia del presto concludere (« si doveva correre dietro ai minuti », ha detto il teste ingegnere Rinaldi) non consentì studi ed esami approfonditi.

### 23. — B) *Costruzione dell'aviorimessa.* —

a) Per la costruzione del complesso di opere occorrenti al fine della manutenzione e della riparazione degli aerei in transito, fu redatto dagli uffici della aeronautica un progetto di massima in data 14 maggio 1958 dell'importo presunto di lire 2.840.000.000; ma, a causa della limitata disponibilità di fondi, fu compilato in pari data anche un progetto di primo stralcio concernente una delle tre aviorimesse previste nel progetto generale.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici in data 28 maggio 1958 espresse parere favorevole condividendo la proposta di ricorrere al sistema dell'appalto-concorso, limitato, per quanto riguardava la parte esecutiva, alle opere di primo stralcio per un importo di lire 800.000.000, di cui 630.000.000 per lavori da aggiudicare e lire 170.000.000 per somme a disposizione dell'Amministrazione.

b) Ma, prima della pubblicazione del bando, in data 13 giugno 1958, l'impresa Castelli, « venuta a conoscenza » della volontà del Ministero di dar corso all'opera di cui si tratta, presentò istanza al fine d'essere interpellata circa un'offerta per i lavori dell'aviorimessa, precisando che la propria offerta sarebbe stata elaborata con progetto di dettaglio « derivato dallo schema approvato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici ». La lettera fu diretta al Ministro dei lavori pubblici, il quale in calce vi appose, unitamente alla sua firma, la formula « va bene » nonché la data del 13 giugno 1958, che era il giorno stesso risultante dalla nota della Castelli. Il Ministero autorizzò la ditta, in data 20 giugno 1958, a presentare la propria proposta; al che essa ottemperò in data 15 luglio dello stesso anno, producendo il progetto generale e quello esecutivo riguardante il primo stralcio sulla base d'uno studio di due possibili soluzioni tecniche da adottare.

Il Consiglio Superiore, in data 24 luglio 1958, mutando il precedente parere, si espres-

se in senso favorevole al nuovo progetto presentato, preferendo il sistema che prevedeva l'impiego di tubolari in acciaio; propose di affidare l'esecuzione delle opere di primo stralcio a detta impresa con ribasso non inferiore all'8 per cento e giustificò il ricorso alla trattativa privata adducendo sia l'esigenza dell'apertura al traffico dell'aeroporto per il maggio 1960, sia il tempo forse superiore ai 360 giorni che sarebbe occorso dall'inizio della gara fino al completamento dei lavori, sia infine l'argomento che «rare erano le ditte in grado di eseguire l'opera per competenza e con l'attrezzatura necessaria e con la tempestività richiesta».

c) Il Consiglio di Stato, in data 24 settembre 1958, dopo aver mosso talune critiche alla procedura seguita, sulle quali si tornerà fra poco, esprime, «data l'urgenza sopravvenuta a causa dell'indugio frapposto dall'Amministrazione nel bandire l'appalto», parere favorevole, ma soggiunse: «la trattativa privata, così eccezionalmente consentita, deve essere limitata all'appalto del primo stralcio in esame; tale concessione non deve costituire, per nessuna ragione, non esclusa la circostanza di aver esaminato favorevolmente il progetto di massima presentato dalla ditta, il precedente perché questa possa invocare e l'Amministrazione concedere eguali facilitazioni per gli appalti dei successivi stralci che devono compiersi con il rispetto delle formalità di legge».

d) Il contratto relativo ai lavori di primo stralcio, stipulato con l'impresa Castelli in data 27 maggio 1959 per l'importo netto di lire 670.174.336, fu approvato dal Ministro con decreto del 20 giugno dello stesso anno.

In corso d'opera fu ravvisata la necessità di apportare varianti sia al progetto generale sia a quello esecutivo di primo stralcio e di eseguire nuovi lavori non previsti in questo ultimo. In conseguenza, il 24 agosto 1959, fu redatta una perizia generale di variante dell'importo di lire 2 miliardi 108.900.000, relativa alla costruzione della prima aviorimessa, nonché altra riguardante il progetto di primo stralcio dell'importo di lire 1.111.900.000, con una maggiore spesa di lire 379.948.900 rispetto a quella prevista per la spesa, già appaltata all'impresa Castelli. Inoltre, nella stessa data del 24 agosto 1959 fu compilato il progetto di secondo stralcio, dell'importo di lire 839 milioni, concernente i lavori di completamento e di rifinitura dell'aviorimessa.

Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici in data 8 settembre 1959 esprime parere favorevole nei confronti delle due perizie e dell'affidamento degli ulteriori due lotti di lavori a trattativa privata alla stessa impresa Castelli, indicando il ribasso che questa doveva concedere per l'uno e per l'altro. Il Consiglio di Stato, in data 25 settembre 1959, andò in diverso avviso, nei confronti dei progetti di primo e secondo stralcio, ritenendo che non sussistessero valide ragioni obiettive per il ricorso alla forma della trattativa privata e formulando quindi il voto che si dovesse dar corso alla licitazione; ma l'amministrazione dei lavori pubblici disattese, motivando il dissenso a norma dell'articolo 109 del Regolamento per la contabilità di Stato, il voto del Consiglio, e pertanto approvò in data 4 gennaio 1960 e 9 marzo 1960 il conferimento a trattativa privata alla Castelli dei lavori previsti nella perizia suppletiva di primo stralcio e in quella di secondo stralcio dell'importo complessivo di lire 1.094.371.845.

24. — L'esposizione delle fasi di codesta vicenda amministrativa impone taluni rilievi.

a) Innanzitutto, si deve rilevare il fatto che gli uffici dei lavori pubblici e lo stesso Ministro onorevole Togni abbiano dato corso all'istanza formulata dall'impresa Castelli che, per ripetere un'espressione del Consiglio di Stato nel suo parere del 24 ottobre 1958, «era venuta a conoscenza non si sa come dell'avviso espresso dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici». Tanto più doveroso codesto rilievo, in quanto il Ministro ebbe in seguito, nell'ottobre 1959, a deprecare che i voti di tale Consesso fossero troppo spesso divulgati, pregiudicando la competenza e la responsabilità delle Direzioni generali nonché il prestigio e le decisioni dello stesso Ministro; mentre, nel caso in esame, codesta «incretiosa indiscrezione», che era a base della richiesta della Castelli, non fu considerata motivo valido per una più accurata meditazione prima di prenderla in favorevole esame.

Quanto è stato affermato a giustificazione di ciò in sede testimoniale, che dei pareri del Consiglio Superiore viene di regola data pubblica notizia su riviste o su fogli di stampa, non elimina il sostanziale fondamento delle osservazioni innanzi svolte; in base alle informazioni assunte, infatti, si deve precisare che quell'annuncio riguarda soltanto l'oggetto degli affari sottoposti all'esame del consesso e non il merito delle deliberazioni adottate e, in ogni caso, si tratta di prassi di discutibile

legittimità, attesa la natura di atti interni propria dei pareri del Consiglio Superiore.

b) Ma tutto l'argomento del Consiglio Superiore e degli uffici ministeriali dei lavori pubblici è viziato di contraddizioni. Si dice nel primo parere di quel consesso, del 28 maggio 1958, che la forma da preferire, in conformità a quanto era stato proposto dall'amministrazione attiva, era l'appalto-concorso tra imprese di provata capacità tecnica e finanziaria, delle quali ovviamente si stimava l'esistenza sul mercato; e a due mesi di distanza, nel secondo parere del 24 luglio 1958, si muta radicalmente avviso, si scarta la modalità prescelta, si dà l'adesione alla trattativa privata, si afferma che rare erano le ditte idonee a svolgere l'opera. Ma la contraddizione si rileva più acuta quando si osservi che si facevano dichiarazioni in un senso ma si agiva in quello opposto. Infatti, se veramente l'urgenza era fattore dominante, come affermò nel secondo parere il Consiglio Superiore dei lavori pubblici e come hanno confermato innanzi al Collegio l'onorevole Togni e l'ingegner Rinaldi, sicché il ricorso alla trattativa privata veniva a realizzare una economia di tempo rispetto a quella complessa e lunga dell'appalto-concorso, non si sa dare convincente spiegazione ai seguenti punti: 1°) perché una tale valutazione non fu compiuta immediatamente dall'amministrazione attiva, che propose invece in un primo momento la via dell'appalto-concorso. Era chiaro che, anche seguendo questa procedura, sarebbe stato rispettato il termine stabilito per l'apertura al traffico dell'aeroporto (oltre due anni, dalla primavera del 1958 all'estate del 1960); e in punto di fatto è da ricordare che i lavori di primo stralcio furono iniziati l'11 novembre 1958, a circa sei mesi di distanza dal primo parere del Consiglio Superiore, e che alla data del 3 ottobre 1959 non erano stati ancora completati; 2°) perché la stessa amministrazione, conosciuto il primo parere del Consiglio Superiore, non avesse ancora, alla data del 13 giugno, cioè a quindici giorni da quel voto, svolto gli ulteriori atti previsti dalla procedura di appalto-concorso; 3°) perché una proposta generica, quale fu quella iniziale della Castelli in data 13 giugno 1958, potesse avere il valore di arrestare l'iter della procedura stessa già decisa, tanto più in quanto nell'offerta dell'impresa non esisteva l'impegno di eseguire l'opera entro un termine breve, anzi non era alcun riferimento a questo dato; 4°) perché l'amministrazione dovesse attendere fino al 16 luglio, data in cui la ditta ebbe a presentare il suo progetto in

termini concreti, correndo l'alea, qualora l'elaborato non fosse stato ritenuto accettabile, d'aver perso circa due mesi, e pregiudicando quindi il soddisfacimento di quella esigenza di rapidità tanto insistentemente affermata.

c) Postasi l'amministrazione, con la strana procedura sopra delineata, sulla via della trattativa privata, e — si noti — della trattativa privata in forma pura fuori di ogni « esplorazione » tra altre ditte idonee, che pur è correttivo largamente in uso, era fatale che questa forma, non ostante il chiaro e anche severo ammonimento del Consiglio di Stato, non dovesse essere più abbandonata. L'atto ministeriale, che motivò il dissenso dal parere obbligatorio ma non vincolante espresso dal Consiglio di Stato, adduce, per giustificare la procedura della trattativa in luogo della licitazione privata, soprattutto il motivo della connessione tecnica fra i lavori suppletivi e quelli principali, sicché sarebbe stato impossibile scindere le responsabilità fra due imprese diverse, qualora l'opera non fosse stata eseguita a perfetta regola d'arte; ma è da osservare che tale argomentazione assume a presupposto proprio uno stato di fatto che la stessa amministrazione aveva in modo discutibile posto in essere, non tenendo conto dell'iniziale rilievo mosso dal Consiglio di Stato nel parere del 24 settembre 1958. Si tratta, in sostanza, d'una successione di deviazioni, l'una legata all'altra, sicché le successive malamente si legittimano invocando la prima.

Concludendo su questo punto, la Commissione deve dichiarare che, in sede di discussione, taluni commissari hanno ritenuto di poter sostenere che la stranezza di codesta procedura avvalorasse le voci, affiorate sulla stampa, secondo le quali l'amministrazione avrebbe inteso favorire — quasi a mo' di compenso — l'impresa Castelli rimasta soccombente, sulla base di non chiari elementi, nella precedente gara per la costruzione dell'aerostazione. Ma, dibattuto approfonditamente il tema, il Collegio deve riconoscere, in conformità del rigoroso criterio assunto di non formulare giudizi di responsabilità se non sul fondamento di prove certe, che a codesto punto di vista non si può pervenire con tranquillità coscienza.

È fuor di dubbio, però, concludendo su questo punto, che, anche nella vicenda esaminata, si procedette, invocando l'esigenza di rapidamente concludere, non sempre con rigoroso rispetto delle regole della contabilità di Stato.



25. — C) *Lavori relativi alle strade interne, ai parcheggi e ai piazzali di sosta.* —

a) Con progetto in data 8 aprile 1959 furono previsti i lavori di costruzione di un gruppo di strade interne (il secondo) per l'importo di lire 200.000.000, di cui lire 190.000.000 per lavori da appaltare e lire 10.000.000 per spese riservate alla amministrazione.

In pari data, la dirigenza dei lavori di Fiumicino, con atto vistato dal Sovrintendente ingegner Rinaldi, ebbe a comunicare che, per motivi di natura tecnica e d'urgenza, d'ufficio aveva dato inizio alla costruzione di un primo stralcio costituito da due delle arterie comprese nel progetto generale, affidandone l'esecuzione a trattativa privata all'impresa Vaselli, che aveva in corso le opere per l'esecuzione del primo gruppo di strade. Si trattò d'un complesso di lavori dell'importo di lire 65.000.000, aumentato poi del quinto d'obbligo; il ribasso concordato con la ditta fu del 15 per cento.

Per i rimanenti lavori dell'importo di lire 125.000.000, la dirigenza di Fiumicino chiese l'indizione di gara a licitazione privata, e questa proposta ricevette il voto favorevole del Consiglio Superiore dei lavori pubblici nella seduta del 13 aprile 1959.

b) Ma successivamente, e senza averne avuto autorizzazione, la dirigenza credette di poter assegnare alla impresa Vaselli a trattativa privata anche il secondo stralcio di strade dell'importo di lire 112.000.000, convenendo un ribasso del 5 per cento. Ciò essa comunicò alla Direzione generale della viabilità ordinaria e delle nuove costruzioni ferroviarie con nota del 2 settembre 1959 a firma dell'ingegnere Rinaldi, adducendo a giustificazione « ovvi motivi di convenienza economica e l'esigenza di guadagnare tempo e di svolgere i lavori con uniformità ». La Direzione generale espresse riserve in data 23 settembre, rilevando che non si sarebbe potuto aderire alla richiesta della dirigenza di Fiumicino se prima non fosse stato ascoltato il parere del Consiglio Superiore che aveva in precedenza espresso parere per l'accollo dei rimanenti lavori mediante licitazione privata.

La dirigenza replicò con nota del 13 ottobre dello stesso anno, insistendo sui motivi di « necessità assoluta » che avevano indotto l'ufficio a procedere a trattativa privata anche per le opere di secondo stralcio e facendo presente che queste erano « state tutte costruite fatta eccezione per le pavimentazioni ».

Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici in data 10 novembre 1959, interpellato sulla

nuova situazione che in fatto si era venuta a costituire, espresse parere favorevole all'affidamento a trattativa privata anche dei lavori di secondo stralcio, richiedendo però che il ribasso sui prezzi di capitolato fosse elevato dal 5 ad « almeno il 7 per cento ».

Con decreto del 24 novembre 1959 il Ministro onorevole Togni ebbe ad approvare tutti gli atti relativi alla esecuzione del secondo gruppo di strade e la forma della trattativa privata, con il maggiore ribasso del 7 per cento proposto dal Consiglio Superiore.

26. — Anche nei riguardi dell'episodio innanzi riferito ci si trova di fronte a una procedura non chiara. La dirigenza afferma di voler eseguire i lavori di secondo stralcio dell'importo netto di lire 112.000.000 mediante gara a licitazione privata e il Consiglio Superiore approva tale proposta; ma la dirigenza, senza chiedere autorizzazione, affida a trattativa privata i lavori, sulla base per giunta d'un ribasso notevolmente inferiore a quello spuntato per le opere di primo gruppo, e vi dà corso, finché il Consiglio Superiore deve intervenire una seconda volta e, mutando il precedente avviso, sanare la situazione di fatto compiuto.

Il Collegio ha esaminato attentamente i motivi di giustificazione addotti dalla relazione del direttore generale competente per materia e dall'ingegnere Rinaldi, a volte questi ultimi con notazioni di vivace polemica (« Il direttore generale — egli ha detto — poteva non aver capito niente, come evidentemente non aveva capito niente »); ma deve constatare che, se anche ragioni tecniche e d'urgenza potessero essere validamente invocate, la procedura seguita, quale risulta dai documenti ufficiali, mette in evidenza una deviazione formale e uno scarso ossequio verso il parere del massimo organo consultivo interno del Ministero dei lavori pubblici, e fa pensare a una condotta di realizzazione autonoma e svincolata dal limite della norma. Infine, si deve ancora una volta rilevare che l'argomento prospettato, secondo il quale le modalità adottate avrebbero fatto conseguire all'amministrazione un vantaggio economico, non possa essere assunto ad elemento atto a legittimare la procedura, in quanto si tratta di apprezzamenti meramente soggettivi, che non hanno il termine di paragone voluto dalla legge e costituito dalla pluralità di offerte previsto nel sistema delle gare.



27. — Per la costruzione d'un terzo gruppo di strade interne, la dirigenza dei lavori di Fiumicino redasse perizia di primo stralcio (lato est), per l'importo di lire 100.000.000, di cui 94.000.000 per lavori a misura e 6.000.000 a disposizione dell'amministrazione, che fu trasmessa, con relazione illustrativa firmata dall'ingegnere dirigente e vistata dal Sovrintendente, alla competente Direzione generale del Ministero dei lavori pubblici in data 26 gennaio 1960: si proponeva di provvedere all'esecuzione delle opere mediante licitazione privata.

Identica proposta fu formulata in data 29 gennaio 1960 dalla dirigenza per i lavori di secondo stralcio (lato ovest) dell'importo di lire 192 milioni, di cui lire 181.000.000 per lavori a misura e L. 11.000.000 a disposizione dell'amministrazione.

Senonché, ancor prima che codeste note fossero state spedite, e precisamente in data 11 gennaio 1960 e 23 gennaio 1960 l'impresa Vaselli aveva sottoscritto, accollandosi il ribasso del 7 per cento, atto di sottomissione dando nel contempo inizio ai lavori.

Il 27 gennaio 1960 (frattanto all'ingegnere Rinaldi era succeduto l'ingegnere Faggioni) l'impresa, ricevuto ordine di sospensione, mosse protesta con lettera 23 febbraio 1960 diretta al Ministro onorevole Togni.

La Direzione generale, dopo aver trasmesso in data 26 febbraio 1960 al Consiglio Superiore dei lavori pubblici, per l'esame e il parere, i due progetti sovra indicati proponendo per l'appalto la forma della licitazione privata, fu costretta, a ragione della situazione di fatto determinatasi, confermata con nota 29 marzo 1960 dell'ingegnere Faggioni, a segnalare, in data 5 aprile 1960, il caso allo stesso Consiglio invitandolo ad esaminare l'opportunità di affidare i lavori a trattativa privata all'impresa Vaselli. Il Consiglio aderì a tale ultima prospettazione con i voti espressi in data 12 aprile 1960.

Anche nei riguardi di codesto episodio ci si trova di fronte a una procedura niente affatto lineare, che denuncia un indirizzo sintomatico della dirigenza dei lavori di Fiumicino scarsamente ossequioso del rispetto delle forme poste dalla legge a garanzia della regolarità dell'azione amministrativa. Gli argomenti dell'urgenza prospettati nella relazione ministeriale non appaiono soddisfacenti non dimostrando il perché in un primo momento tanto la dirigenza quanto la direzione generale ritennero la possibilità di esperire la gara per licitazione privata e in un secondo passarono alla forma della trattativa; è ovvio

che, se urgenza esisteva, non poteva essere considerata *ex post*, sotto la pressione del fatto compiuto.

28. — Deviazioni si riscontrano anche nella procedura riguardante i lavori per la costruzione di parcheggi permanenti. Per il primo gruppo, dell'importo di lire 183 milioni, la dirigenza dei lavori di Fiumicino inviò due lettere, vistate dal Sovrintendente, e recanti pari data, alla competente Direzione generale: con la prima chiedeva l'appalto mediante gara a licitazione privata; con la seconda, trasmettendo il progetto, proponeva di assegnare la esecuzione a trattativa privata alla Vaselli in considerazione delle particolari benemeritenze dell'impresa nei riguardi dell'amministrazione e dell'impossibilità di far coesistere altra ditta nelle zone dove già lavorava la Vaselli.

In conclusione anche questi lavori furono affidati a trattativa privata all'Impresa Vaselli per l'importo netto di lire 139.365.000.

Inoltre, un secondo gruppo di parcheggi permanenti, dell'importo di lire 199.850.000, fu assegnato alla stessa impresa a trattativa privata, e sembra che tale affidamento e l'inizio dei lavori siano stati effettuati prima della compilazione della perizia e senza un capitolato speciale. È certo che le opere erano largamente eseguite nel gennaio 1960 mentre l'atto di sottomissione della ditta fu sottoscritto in data 5 aprile dello stesso anno.

29. — La Commissione parlamentare ha fermato la propria attenzione anche sulla modalità di affidamento dei lavori di completamento dei piazzali di sosta degli aerei e di pavimentazione dei varchi predisposti per la condotta dei carburanti. Si è trattato di una somma di opere, che presentavano aspetti di complementarietà e di organicità, dell'importo complessivo di circa 400.000.000 di lire; l'esecuzione fu affidata, in seguito a parere favorevole del Consiglio Superiore dei lavori pubblici a trattativa privata alla ditta Costruzioni idrauliche strade asfalti (C.I.S.A.). Non fu richiesto il voto del Consiglio di Stato in quanto si trattò di tre lavori distinti, il cui rispettivo importo non raggiungeva i 200.000.000 (per i piazzali di sosta in corrispondenza dell'aerostazione — perizia del 15 ottobre 1958 — l'importo fu di lire 183.245.970, aumentato successivamente a lire 185.000.000; per i piazzali di sosta in corrispondenza dei moli — perizia del 21 agosto 1959 — l'importo fu di lire 176.623.000; per i lavori di pavi-

mentazione dei varchi predisposti per le condotte dei carburanti — perizia del 9 settembre 1959 — l'importo fu lire 73.440.000). Nei documenti esibiti si legge la seguente giustificazione delle modalità di affidamento a trattativa privata: « Tale modalità di esecuzione risulta conveniente per l'amministrazione sia per le condizioni offerte sia per il fatto che l'impresa C.I.S.A. è tecnicamente attrezzata e particolarmente specializzata in lavori del genere ». La quale motivazione appare affatto inadeguata: « la convenienza economica », come più volte si è detto, non deve risultare da un apprezzamento soggettivo degli uffici tecnici ma dalla comparazione delle diverse offerte nella pubblica gara; la particolare capacità della impresa costituisce, poi, requisito per essere invitata al concorso ma non già elemento decisivo per l'assegnazione di lavori a trattativa privata, salvo che non risulti trattarsi — del che non è fatto cenno nei provvedimenti — di particolari opere per la cui esecuzione un'impresa possieda legittimamente una situazione di esclusiva.

30. — Il Collegio, data la ristrettezza del termine concesso all'indagine che, via via svolgendosi, ha rivelato aspetti sempre più difficili, delicati e complessi, non ha potuto portare il proprio esame su tutti i contratti di appalto nonché sul modo con cui furono utilizzate le somme costituenti i cosiddetti « oneri contrattuali a carico delle imprese ». Esso ha individuato le linee generali della vicenda e del suo modo di svolgimento, sottolineando taluni punti senza dubbio di più spiccata rilevanza e sintomaticità. Ma è opportuno che in sede amministrativa l'indagine prosegua sotto i profili tecnici, alcuni dei quali appaiono incerti e non chiari, come, ad esempio, quelli relativi al mutamento, effettuato in corso di opera, della formula compositiva del manto della pista n. 1, la cui costruzione era stata appaltata alla società Cosfonda (sulla quale questione esiste un lodo arbitrale in data 8 maggio 1961 favorevole all'impresa) e all'affidamento a trattativa privata alla società Asfalti Sintex per un importo di lire 173.270.371 dei lavori di rifacimento della pista stessa.

A questo riguardo il Collegio rileva che la società Cosfonda in un suo memoriale assume di aver proposto all'ingegner Rinaldi sin dal 28 febbraio 1958 condizioni vantaggiose per il rifacimento delle piste. Risultava però — come ha dichiarato l'onorevole Zaccagnini al Senato — che l'« offerta for-

male » della società stessa fu inoltrata al ministero solo dopo la stipulazione del contratto, che avvenne nel settembre del 1958, e quando i lavori già erano stati concessi all'Asfalti Sintex. Nel citato memoriale, infatti, le note della Cosfonda che richiedono l'affidamento dei lavori, fatta eccezione per la lettera diretta all'ingegner Rinaldi, la quale contiene per altro solo un accenno, sono di data successiva al settembre 1958.

31. — Com'è stato accennato, il Ministro dei lavori pubblici, onorevole Togni, dispose nel 1960 l'esecuzione di lavori, richiesti come urgenti e indispensabili dalla difesa-aeronautica a ragione della loro natura strumentale al fine del funzionamento dell'aeroporto, per un ammontare di lire 4 miliardi, senza che in ordine ad essi fosse stata autorizzata legislativamente la copertura finanziaria. È fuori di dubbio che codesto modo di procedere non sia conforme alla legge e ai principi che debbono reggere un sistema ben ordinato di governo e di pubblica amministrazione; ed è da augurarsi che fatti del genere, i quali potrebbero incoraggiare pericolose iniziative se non ricevessero in questa sede un ammonimento di critica, non abbiano più a verificarsi. L'articolo 49, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità di Stato stabilisce che « i Ministri impegnano e ordinano le spese nei limiti dei fondi assegnati in bilancio »; la deroga a questo precetto può comportare, concorrendo gli altri requisiti, la responsabilità così detta amministrativa del funzionario, ai sensi dell'articolo 81 del regio decreto citato.

L'onorevole Togni, nel memoriale esibito e nella deposizione resa, ha attribuito a se stesso l'iniziativa della procedura, adducendone a giustificazione una serie di argomenti che qui di seguito si riassumono: a) la legislazione è arretrata e non consente di seguire adeguatamente il ritmo sempre più intenso della vita moderna e della attività produttivistica, sicché, data l'urgenza dei lavori e l'impegno assunto dal governo di aprire la stazione al traffico in occasione delle Olimpiadi, il ricorso alla procedura normale si rivelava inopportuno e anzi impossibile: esso avrebbe comportato impiego di lungo tempo, anzi una « paralisi », che avrebbe frustrato il raggiungimento dell'obiettivo propostosi; b) le opere si sarebbero dovute comunque eseguire e il ritardarne l'attuazione avrebbe di certo comportato, oltre al nocimento anche di prestigio connesso con il procrastinato inizio di funzionamento, un danno patrimoniale

conseguente appunto al mancato completamento degli impianti; l'aver dato immediatamente corso ai lavori si è risolto, viceversa, in un vantaggio per la pubblica amministrazione; c) nelle procedure di conferimento dei lavori sono state scrupolosamente seguite le regole stabilite dalla legge, e le ditte appaltatrici si sono impegnate ad attendere, per il pagamento dei lavori eseguiti, lo stanziamento in bilancio e hanno convenuto notevoli ribassi; d) il Ministro dei lavori pubblici, nonostante la mancata risposta scritta da parte di quello del tesoro alla lettera inviatagli per domandare il finanziamento, ricevette « verbalmente formali promesse al riguardo da chi poteva darle », promesse « delle quali è difficile fornire oggi la prova date le vicissitudini politiche di questi ultimi tempi »; lo stesso Ministro del tesoro del resto non sollevò obiezioni quando da parte di quello dei lavori pubblici gli fu data notizia del cominciamento delle esecuzioni, dimostrando attraverso tale silenzio sintomatico la volontà di dare sistemazione legale alla cosa; e) la prassi conferma che, nelle situazioni d'urgenza — e fra queste rientrava il caso in esame — l'autorità pubblica interviene e dispone opere al fine di contenere o di evitare i danni che potrebbero conseguire dall'inattività, anche se non sussistano fondi stanziati in bilancio o assegnati da leggi speciali; f) il Parlamento era stato posto al corrente della spesa sostenuta per l'aeroporto, che fu dichiarata essere di 31 miliardi ed eccedente quindi il limite della somma prevista dalle norme di autorizzazione, come risulta dal discorso tenuto alla Camera nella seduta del 17 maggio 1960 dal Ministro onorevole Togni.

La Commissione ha sottoposto ad approfondito esame il complesso di codesti argomenti che sono una delle manifestazioni di quella direttiva politico-amministrativa impressa dal Ministro onorevole Togni, intesa ad affrettare i tempi e a concludere la fase delle opere indispensabili per dare avvio al traffico della nuova stazione aerea e che s'inseriscono, d'altro canto, nella prassi delle pubbliche amministrazioni le quali, per ripetere una frase dell'onorevole Tambroni, « vanno sempre al di là degli stanziamenti stabiliti, essendo abituate a confidare, e ad ottenere, che quanto si fa senza la copertura finanziaria finisca in definitiva per essere sanato ». Ma tali considerazioni non eliminano il mancato rispetto formale della legge, a determinare il quale poté concorrere la « promessa » di finanziamento di cui ha parlato l'onorevole Togni, promessa

che però, a rigore, non avrebbe potuto essere considerata da sola legittimamente, in quanto si trattava di questione non risolvendosi nei rapporti tra i due ministri ma interessante sia il Consiglio dei ministri sia il Parlamento.

La Commissione deve inoltre rilevare che per larga parte dei lavori di cui si discute l'esecuzione era stata disposta ancor prima che ne fosse chiesto il finanziamento: infatti, nella seconda lettera diretta dall'onorevole Togni all'onorevole Tambroni, nell'aprile 1960, la quale insisteva per ottenere l'autorizzazione di spesa, si dichiara apertamente che molte opere avevano avuto da tempo inizio, come del resto risulta dai documenti in atti nonché dalla nota diretta dall'ingegner Faggioni, nuovo Sovrintendente di Fiumicino, al Ministro onorevole Togni in data 2 febbraio 1960. Mai forse come in questa fase di acuto contrasto sarebbe stato doveroso — e il rilievo vale per tutti i Ministri interessati alla costruzione dell'aeroporto — il ricorso al Consiglio dei ministri o alla potestà direttiva del Presidente di questo: continuò, invece, il procedere in una atmosfera di contrasti, per compartimenti stagni, che caratterizza largamente il corso di tutta la vicenda.

Che sussistano nel nostro sistema leggi arcaiche e da modificare è cosa risaputa; ma non è da trarne argomento per tenerle in non cale o per sostituire ad esse una disciplina ritenuta soggettivamente, e sia pure in buona fede, meglio rispondente a situazioni particolari. È fin troppo noto che il potere esecutivo deve mantenersi nei limiti della legge esistente, spettando soltanto al legislatore la abrogazione e la nuova produzione giuridica. D'altra parte, nei casi prospettati di pubbliche calamità, che hanno richiesto impegni finanziari eccedenti gli stanziamenti di bilancio o di altra legge, non sono mancati di regola l'autorizzazione o l'immediata approvazione del Consiglio dei ministri e l'intervento propulsivo del Parlamento; e del resto anche in siffatte situazioni la violazione formale della norma sussiste, ed è cosa alla quale si dovrebbe porre riparo, come sarà proposto nelle considerazioni generali di questa relazione. Né l'aver dato notizia *per incidens* ad un ramo del Parlamento della somma spesa, senza espressamente richiamare il fatto dell'eccedenza di essa rispetto a quanto era stato legislativamente autorizzato, è argomento atto a conferire legittimazione alla procedura seguita.

Infine, la Commissione non ha elementi per giudicare se l'iniziativa adottata abbia

recato documento o, nell'economia generale, vantaggio patrimoniale alla pubblica amministrazione a ragione del più rapido completamento dell'opera, anche se si possa ritenere, in base a una ovvia presunzione, che per i singoli appalti le imprese abbiano realizzato prezzi più elevati di quelli che avrebbero potuto spuntare se vi fosse stata la copertura finanziaria. Ed è anzi, codesta, indagine in se stessa incerta, alla quale la Commissione non può essere chiamata, dovendo questa accertare se vi fu, e di quale natura, irregolarità amministrativa e politica. Essa deve però riconoscere — ed è, in punto di fatto, indiscutibile aspetto positivo della questione — che quel modo di procedere ha consentito il concludersi d'una fase di lavori che, per altra via, come l'esperienza della materia conferma, avrebbe quasi certamente segnato a lungo il passo. In definitiva, l'azione del Ministro onorevole Togni, che ne ha assunto su di sé tutte le responsabilità, è l'ultimo tratto d'una vicenda confusa e contrastata di cui egli aveva ricevuto l'eredità; e di ciò va tenuto conto.

32. — Per quanto concerne l'attività svolta dal Ministero della difesa-aeronautica prima della data di consegna delle varie installazioni da parte del Ministero dei lavori pubblici, risultano che furono effettuati studi, ricerche, sondaggi e prove per la progettazione delle varie opere e modesti lavori di adattamento di locali e completamento di installazioni provvisorie necessarie per esigenze particolari, quali l'anticipata utilizzazione della pista n. 1.

Le spese sostenute per tali attività ammontano a circa lire 10.000.000.

Per quanto concerne invece i lavori eseguiti per l'apertura al traffico dell'aeroporto, dopo la consegna ufficiale del medesimo, occorre distinguere: a) lavori eseguiti in base a procedure di cottimi fiduciari o di trattativa privata, preceduta a volte da gare esplorative, dell'importo complessivo di lire 466 milioni 871.536; b) lavori eseguiti o in corso di esecuzione a cura dell'8° reparto dell'Aeronautica militare che ammontano a lire 310 milioni 938.870.

33. — L'aeroporto di Fiumicino fu consegnato in forma ufficiale il 20 agosto 1960 dal Ministro dei lavori pubblici onorevole Zaccagnini a quello della difesa onorevole Andreotti, mentre i vari manufatti erano stati affidati in consegna provvisoria, prima del collaudo, in tempi successivi a cominciare

dal giugno 1960. L'onorevole Andreotti nel discorso pronunciato il 20 agosto ebbe a dire, che, « forzando leggermente i tempi », l'apertura al traffico avrebbe potuto avvenire immediatamente ma che si preferì procedere con gradualità iniziando una limitata utilizzazione per « motivi di sicurezza », al fine di compiere un collaudo in base ai fatti e di rendere meno difficoltoso il collegamento con Roma, sicché il funzionamento « a pieno regime » sarebbe stato effettuato « con l'inizio dell'orario invernale delle compagnie ai primi di novembre ». Viceversa la stazione aerea fu aperta al traffico il 16 gennaio 1961; e fu necessario, per rimuovere il punto morto in cui si era arrivati, un intervento personale del Presidente del Consiglio dei ministri onorevole Fanfani, che seguì assai probabilmente alla « puntualizzazione » effettuata dall'onorevole Togni in una lettera in data 13 novembre 1960 diretta ai Ministri onorevole Andreotti, onorevole Pella e onorevole Zaccagnini.

In tale documento l'onorevole Togni affermava tra altre considerazioni che « l'aeroporto, come avrebbe potuto constatare qualsiasi tecnico in buona fede era agibile dal 20 agosto 1960, salvo naturalmente quegli ulteriori progressivi perfezionamenti ed ampliamenti che sono caratteristici di ogni impianto del genere »; e lamentava che, « sino ad oggi il Ministero della difesa-aeronautica non aveva predisposto i minimi servizi da esso dipendenti, né tanto meno quella più organica e completa organizzazione che il Ministro dei lavori pubblici ebbe a richiedere e sollecitare fino dai primi mesi del 1959 e in ripetute successive lettere e in numerose riunioni, perché condizione indispensabile per la messa in attività d'un organismo così complesso è quella di avere un'organizzazione amministrativa e tecnica completa e adeguata che possa esercitarla, mantenendo e garantendone la regolarità funzionale sotto ogni profilo ».

Le ragioni del ritardo dell'apertura al traffico non possono essere imputate soltanto alla necessità di eseguire taluni lavori sull'aeroporto, che furono posti in cantiere a partire dal 22 dicembre, subito dopo la cenata direttiva dell'onorevole Fanfani, e dovettero essere di non grande importanza e di certo non erano « indispensabili » per l'agibilità, come sul piano tecnico ha rilevato l'Ispettore ingegner Faggioni, se fu possibile la piena funzionalità del complesso aereo portuale a distanza di un mese dal loro inizio. Le ragioni del ritardo debbono essere soprat-

tutto ricercate in una sorta di resistenza, fondata su motivi e interessi di diverso genere. L'onorevole Togni, nella lettera su ricordata, ha parlato di motivi « misteriosi », d'un « complesso di non troppo chiare iniziative e circostanze »; l'onorevole Zaccagnini ha accennato eufemisticamente a « resistenza psicologica ». Ma in realtà si dovette trattare di obiezioni e difficoltà derivanti da società aeree e da personale militare ostile al trasferimento nonché dalla campagna di alcuni organi di stampa che, in parte forse alimentata da codesti interessi, in parte da motivi non sempre nitidi, andava dilagando sulla questione di Fiumicino, nonché infine alle incertezze relative all'organo che avrebbe dovuto curare la gestione dell'aeroporto.

Qui si è dovuto ricordare questo aspetto finale per trarre conferma di quanto all'inizio della relazione si è affermato, essere stato il corso della vicenda largamente influenzato da contrasti, da interferenze, forse anche da rivalità e gelosie di uffici o di funzionari, che non sempre l'autorità dei ministri seppe comporre ed eliminare.

34. — Com'è noto, e se ne è fatto cenno all'inizio, la stampa ha avuto modo di occuparsi largamente della vicenda relativa alla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino. Ciò è doveroso in un regime di libertà, anche se talvolta si son potute riscontrare esagerazioni e amplificazioni o punte polemiche dettate o alimentate da lotte politiche o di partito o di tendenze interne in seno ai partiti. Il contributo della stampa è stato, anche nel caso in esame, di sostanziale utile collaborazione al fine dell'accertamento della verità. Ma v'è un aspetto non chiaro sul quale la Commissione parlamentare ritiene di dover pronunciare una parola di censura. Ed è nei confronti di chi, essendo capo dell'ufficio stampa del Ministero dei lavori pubblici e avallando quindi con l'autorità di tale posizione le sue affermazioni, ebbe in un primo momento a lanciare, mediante la pubblicazione sull'agenzia « Italia » di alcune « note non diramate », gravi accuse di deficienze strutturali e funzionali dell'aeroporto e di illecite ingerenze e di corruzione, per ritrattare in un secondo momento le severe critiche formulate, rilasciando attestazioni di correttezza personale e di perfetta efficienza delle attrezzature. La Commissione si riferisce all'azione svolta dal dottor Gustavo Selva, che aveva un rapporto di servizio con lo Stato, verso il quale avrebbe dovuto osservare le regole di riservatezza e di buon costume imposte dallo statuto giuridico ad ogni pubblico dipendente. La Com-

missione ricorda che, anche in altra vicenda, che dette pur essa luogo ad una Commissione d'inchiesta parlamentare, quella relativa alla cosiddetta « Anonima Banchieri », s'ebbe ad accertare una analoga azione disdicevole da parte di persona estranea all'amministrazione e chiamata nel Gabinetto di un Ministro con funzioni di addetto all'Ufficio stampa. E questa una forma di malcostume che l'ammonimento contenuto nella relazione della precedente Commissione non è valso ad eliminare; tanto più grave siffatto malcostume nel caso in esame in quanto le affermazioni di stampa e di agenzia non appaiono determinate, come ebbe ad affermare l'onorevole Andreotti, « dal desiderio di punire delle malefatte, se ci fossero state, o di vedere chiaro sui problemi tecnici di Fiumicino, ma da finalità di lotta politica, addirittura di lotta politica personale ».

35. — La Commissione parlamentare, prima di esporre le conclusioni direttamente attinenti ai quesiti posti dalla legge che gli ha dato vita, ritiene di dover formulare alcune considerazioni di carattere generale. Le quali non sono estranee ai termini della vicenda, e anzi di questa costituiscono in certo senso la cornice; e, in ogni caso, appaiono come utile indicazione per il consolidarsi dello stato di diritto e per il buon andamento della pubblica amministrazione:

a) Dev'essere regola non suscettibile di eccezione che le opere pubbliche straordinarie siano stabilite per legge, sulla base di un piano che ne preveda le dimensioni, i tempi di esecuzione, il costo globale e i modi di finanziamento; sicché il Parlamento possa essere messo in grado di esercitare il proprio controllo *ab initio* sul se dell'opera e anche sulle fondamentali linee della sua impostazione e del suo svolgimento.

b) Dev'essere regola non suscettibile di eccezione che non si compiano lavori pubblici senza preventivo finanziamento.

c) È necessario l'esame, sino ad oggi trascurato, dei bilanci consuntivi, che dia modo di accertare quale sia l'entità dell'eccedenza della spesa effettivamente sostenuta rispetto a quella preventivata.

d) È necessario che la funzione coordinatrice dell'attività dei diversi ministeri, affidata dalla Costituzione al Presidente del Consiglio dei ministri, si svolga in forma permanente e sempre con la dovuta efficienza.

e) È necessario condurre a termine la riforma della legge di contabilità di Stato, in ordine alla quale sono state compiute da tempo indagini approfondite e formulate con-

crete proposte, la legislazione attuale rispondendo a sistemi di lavoro e ad attività superati dal ritmo della società moderna.

f) La pubblica amministrazione, civile e militare, dev'essere richiamata all'obbligo di effettuare un costante e accurato controllo al fine di accertare se propri dipendenti svolgano attività professionali vietate dalle leggi disciplinanti il loro statuto giuridico, adottando nei confronti di quanti le violino le sanzioni disciplinari previste. Il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, che sono tra i fondamenti dello Stato democratico (articolo 97 della Costituzione), richiedono innanzi tutto un'azione rigorosa che mantenga le istituzioni esecutive fuori di ogni sospetto, sicché la fiducia del cittadino verso di essa possa essere sempre piena e incondizionata.

g) Devono essere dettate norme precise e vincolanti e, dev'esserne curato il rispetto, perché la delega a firmare « per il Ministro » sia conferita a pochi funzionari di qualifica elevata; e perché, in ogni caso, degli affari di maggiore rilevanza che impegnino l'Amministrazione verso altre amministrazioni o verso privati, sia investito, anche quando sussista la delega, il ministro o il direttore generale responsabile. Codesto criterio, che in un ordinamento moderno dei pubblici uffici non dovrebbe costituire motivo di stasi o di rallentamento del ritmo di lavoro, garantisce l'unità d'indirizzo amministrativo e maggiore ponderatezza nelle determinazioni.

h) È necessario porre allo studio una riforma del Consiglio Superiore dei lavori pubblici che conferisca all'autorevole Consesso una maggiore indipendenza dal Ministero dei lavori pubblici.

i) È necessario che il Governo inviti le amministrazioni pubbliche a tenere nella massima considerazione i voti formulati sui singoli affari dal Consiglio di Stato, valutando non soltanto la loro formula conclusiva ma la sostanza della motivazione addotta. Ed è auspicabile che lo stesso Consiglio di Stato, nella materia dei pareri obbligatori ma non vincolanti da fornire all'Amministrazione dei lavori pubblici, quando sia convinto della non opportunità dell'azione di questa, non indulga, sulla base di considerazioni di specie, al parere favorevole, ma rimetta all'autonomia e responsabile discrezionalità dell'Amministrazione attiva di andare in diverso avviso.

l) L'uomo pubblico, soprattutto se ricopra o abbia ricoperto altre cariche dello Stato, ha il dovere di comportarsi in modo da evitare malevole interpretazione o dicerie, usando

cautela più rigorosa di quella propria di ogni altro cittadino. In linea di massima, affinché l'opera di direzione dell'uomo di Governo possa esplicarsi con la necessaria autorità e la maggiore indipendenza, è da suggerire l'opportunità che Ministri e Sottosegretari di Stato si astengano dal chiamare parenti a far parte dei Gabinetti e delle Segreterie; ed è necessario controllare rigorosamente le qualità professionali e morali delle persone estranee all'amministrazione chiamate a collaborarvi, sia pure con rapporto non stabile, soprattutto negli uffici stampa: sul qual ultimo punto ebbe già a manifestare identico ammonimento la relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulla cosiddetta « Anonima Banchieri ».

36. — La Commissione parlamentare, come si è indicato all'inizio, in base alla legge n. 315 del 1961, ha il compito di « accertare » le irregolarità commesse, in maniera diretta o indiretta, nello svolgimento delle attività rivolte alla costruzione dell'aeroporto. A ciò la Commissione ha dato adempimento mediante la motivazione della relazione, le valutazioni che vi sono insite e i rilievi parziali apertamente formulati. Essa ritiene però doveroso, giunta al termine del suo lavoro, di riassumere in forma schematica le più importanti conclusioni che si traggono dalle indagini espletate.

La Commissione parlamentare ha accertato:

a) In via generale, il notevole difetto di una organica impostazione data alla vicenda relativa alla costruzione dell'aeroporto intercontinentale di Roma e il suo modo di svolgimento caratterizzato da interferenze e contrasti tra gli uffici interessati, da deficiente coordinazione delle loro attività, da angustia di previsioni e da lentezza e frammentarietà di provvidenze, da stasi nello svolgimento dei lavori.

Le quali cause nel loro insieme, con maggiore incidenza dell'una o dell'altra, concorsero talvolta a determinare iniziative e procedure criticabili, non sempre rispettose del buon impiego del pubblico danaro con inevitabile aumento del costo di alcuni manufatti, ritardi nelle esecuzioni e nei complementi di lavori e, in definitiva, nell'apertura al traffico della stazione aerea, della quale tuttavia si deve constatare la grande imponenza, che la colloca tra le più importanti nel campo internazionale, e il suo alto grado di funzionalità.

b) Che non sempre fu prestato ossequio alle norme generali della contabilità di Stato

e a quelle sullo svolgimento dei pubblici appalti e che talvolta, anche quando il rispetto delle forme fu assicurato, è dato riscontrare nel merito delle attività aspetti non conformi, talvolta, in maniera obiettiva alla tutela del pubblico interesse. Ciò è a dirsi soprattutto per quanto riguarda: 1°) la scelta del suolo, sul quale doveva essere edificato il complesso aeroportuale, scelta che fu operata solo dal prevalente punto di vista della idoneità di esso ai fini aeronautici, senza una valutazione adeguata degli altri elementi pur complementari, quali ad esempio le non lievi difficoltà da superare per rendere il suolo stesso atto alla funzione particolare, nonché il costo che una tale operazione di adattamento avrebbe comportato; 2°) la rescissione della convenzione del 1950 relativa al prezzo da corrispondere alla ditta Torlonia per i terreni da espropriare, rescissione che non fu convenientemente valutata nella sua opportunità; nonché la misura dei danni corrisposti in base al nuovo sistema, la quale misura nel suo insieme appare sproporzionata; 3°) l'omesso tempestivo completamento di alcune opere iniziate e, soprattutto, l'assenza di necessaria manutenzione, per lungo tratto della vicenda; 4°) il frequente ricorso alla forma eccezionale della trattativa privata, in particolare nel caso della costruzione dell'aviorimessa, e il non sostanziale rispetto della procedura dell'appalto-concorso nel caso della costruzione dell'aerostazione; 5°) l'adozione di perizie suppletive e di varianti, che, a causa della loro frequenza e della rilevanza del loro ammontare, denunciano quanto meno un metodo non accettabile; 6°) l'esecuzione dei lavori, per l'importo di lire 4.000.000.000, svolta nel 1960, senza finanziamento legislativamente autorizzato.

c) Che non opportuno si rileva l'intervento di dipendenti del Ministero della difesa-aeronautica in ordine alla questione di stretta competenza del Ministero dei lavori pubblici, relativa alla valutazione della convenienza o meno della rescissione del contratto di appalto stipulato con l'impresa Manfredi nel 1950 per la costruzione d'una pista.

d) Che sarebbe stato preferibile, escluso ogni profilo di illiceità, che l'onorevole Pacciardi, nel tempo in cui fu Ministro della difesa, avesse svolta azione per dissuadere la propria consorte dal compiere l'acquisto d'un appartamento dal titolare dell'impresa Manfredi.

e) Che affrettatamente il Ministro onorevole Andreotti ha riferito al Senato gli accertamenti fatti dai suoi servizi nei confronti

del colonnello Giuseppe Amici, assumendone la difesa, mentre agli atti della Commissione parlamentare sono state acquisite prove che denunciano attività irregolari di detto ufficiale.

f) Che il Ministro dei lavori pubblici onorevole Togni — al quale deve essere attribuito ampio riconoscimento per l'impulso dato, che ha consentito la conclusione delle opere e l'apertura al traffico della stazione aerea — è stato tratto a consentire procedure e a prendere iniziative non sempre oggettivamente conformi alle regole della contabilità di Stato poste a tutela della buona amministrazione.

g) Che il ritardo dell'apertura al traffico della stazione aerea non appare giustificato da obiettive ragioni.

La Commissione parlamentare ha ritenuto infine:

h) Che è opportuno che l'indagine già iniziata dagli uffici del Ministero del tesoro sull'attività relativa alla costruzione dell'aeroporto sia, anche sulla base degli atti acquisiti dalla Commissione, delle valutazioni e delle indicazioni contenute nella presente relazione e con riferimento agli aspetti tecnici, continuata ed estesa in modo che le eventuali responsabilità di funzionari civili o militari, e in particolar modo dell'ingegner Lensi e dei colonnelli Panunzi e Toscani, siano denunciate secondo le norme disciplinari, contabili e penali, e che dei risultati di tali indagini sia data dal Governo notizia al Parlamento.

i) Che debba essere immediatamente instaurato procedimento disciplinare nei confronti del colonnello dell'Aeronautica Giuseppe Amici, contestandogli l'attività imprenditoriale da lui svolta in violazione della legge.

l) Che debbano essere prontamente poste allo studio, dopo aver controllato i metodi e i risultati dell'attuale gestione, le provvidenze idonee a meglio garantire in forma economica e moderna l'utilizzazione della stazione aerea.

m) Che sia dibattuto al più presto in sede parlamentare il disegno di legge di finanziamento dei lavori disposti senza autorizzazione legislativa di spesa.

n) Che debba essere prontamente posta la più vigile attenzione sugli ulteriori lavori necessari al completamento dell'opera, predisponendo in quadro organico i disegni di legge per il relativo finanziamento.

A. BOZZI, *Presidente*.