

Università degli Studi di Pavia

Tesi di dottorato

**PROVINCE E VIABILITA'
DAL 1951 ALLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE.
IL CASO DI BELLUNO**

Michelangelo De Donà

Dottorando in Storia – XXX ciclo

Tutor: prof.ssa Elisabetta Colombo

*A mia moglie Virna e a mio figlio Giuseppe
per l'incoraggiamento e il sostegno continuo*

INDICE

INTRODUZIONE

1. Province e viabilità nel secondo Novecento	p. 5
2. Il <i>case-study</i> della Provincia di Belluno	7
3. Le fonti	11

PARTE PRIMA: ANALISI DI UNA POLITICA PUBBLICA

CAPITOLO I

LA VIABILITA' PROVINCIALE IN ITALIA

1. Normativa e dottrina: l'evoluzione delle competenze in materia stradale	17
2. Programmazione, progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche	31
3. La manutenzione delle strade	34
4. I finanziamenti per la viabilità	38
5. Il "federalismo stradale": una rassegna di esperienze	43
6. La cooperazione interregionale	48
7. Le infrastrutture stradali in territorio alpino: brevi spunti di riflessione	53

CAPITOLO II

LA PROVINCIA DI BELLUNO E LA VIABILITA'

1. La Deputazione provinciale e l'operatività del dopoguerra	57
2. Le tre presidenze di Alessandro Da Borso	60
2.1 <i>La ricostruzione</i>	
2.2 <i>Il primo piano di provincializzazione</i>	
2.3 <i>Dal piano agli interventi</i>	
3. Gianfranco Orsini e Giovanni Fontana a palazzo Piloni. Il rapporto provinciale sulla viabilità	76
4. Il ritorno di Orsini e la presidenza di Andrea Baratto. Il nodo sul riparto delle competenze	81
5. Le Giunte Dino Riva e Mario Paolini. Il Programma Regionale di Sviluppo e le proposte della Provincia	84
6. Renato Costantini, le politiche regionali per la montagna e le infrastrutture	90
7. Il presidente Elio Daurù	96
I collegamenti con la pianura e la superstrada della Val Belluna	
8. I tre mandati di Oscar De Bona	99
8.1 <i>Instabilità politica e rigidità dei bilanci</i>	
8.2 <i>Le prime elezioni dirette del presidente della Provincia</i>	
8.3 <i>Verso l'attuazione del decentramento stradale</i>	

PARTE SECONDA: ALCUNI CASI DI STUDIO

CAPITOLO III

L'AUTOSTRADA DI ALEMAGNA "VENEZIA-MONACO":

UN PROGETTO INATTUATO

1. Dalle origini della proposta alla "Società per l'Autostrada di Alemagna"	122
2. Le iniziative messe in campo	125
3. Il tratto Mestre-Vittorio Veneto e il prolungamento fino a Pian di Vedoia	131
4. Il dibattito sull'utilità dell'opera continua	137

CAPITOLO IV	
IL COLLEGAMENTO VIARIO	
TRA LE PROVINCE DI BELLUNO E DI TREVISO	
1. Rapidità e sicurezza del percorso verso la pianura	139
2. Le difficoltà da superare e gli appalti	140
3. Una nuova denominazione per il tratto Cesana-Vas	142
4. Una galleria tra Vas e Segusino	142
CAPITOLO V	
LE OLIMPIADI INVERNALI DI CORTINA DEL 1956	
1. L'assegnazione dei Giochi del 1956 a Cortina	145
2. La costituzione del Comitato interministeriale	146
3. I problemi stradali	147
4. Gli interventi alla rete viaria provinciale	149
5. La concessione di contributi straordinari	152
6. Un tentativo di bilancio, con uno sguardo al 2021 e al 2026	153
CAPITOLO VI	
CALAMITÀ E RETE VIARIA IN PROVINCIA DI BELLUNO	
1. Dalla tragedia del Vajont alla rinascita	155
2. L'alluvione del 1966: la ricostruzione delle strade provinciali "della Valle del Mis" e "della Val Fiorentina"	156
CONCLUSIONI	
1. Quattro storie, protagonisti e normativa	159
2. Le criticità emerse	161
3. Le "sfide" aperte del federalismo stradale e autostradale	161
APPENDICE 1951-2001	
I. I dati principali su territorio, demografia ed economia	167
II. I Presidenti della Provincia di Belluno	168
III. I Capi dell'Ufficio Tecnico Provinciale	169
FONTI D'ARCHIVIO	171
BIBLIOGRAFIA	173

INTRODUZIONE

1. Province e viabilità nel secondo Novecento

Questa ricerca dal titolo *“Province e viabilità dal 1951 alla riforma del Titolo V della Costituzione. Il caso di Belluno”* propone un approfondimento storico-istituzionale dell'evoluzione delle Province in Italia con particolare attenzione all'attività svolta e progettata in un settore tradizionale di loro pertinenza come quello della viabilità. Si tratta di una politica pubblica¹ di notevole importanza sia per le funzioni svolte a livello territoriale (collegamenti interni ed esterni, sviluppo, turismo) sia per l'incidenza sul bilancio di questi enti, peraltro alle prese con la scarsità di risorse.

Va rilevata la carenza di studi che affrontino la storia delle Province in Italia sia nell'ottica complessiva quale articolazione territoriale della Repubblica² sia nell'analisi di casi specifici³. La stessa lacuna si può constatare per le ricerche dedicate alla viabilità provinciale⁴.

¹ Per una panoramica generale sulle politiche pubbliche si vedano: C. Baccetti, *Poteri locali e politiche pubbliche*, Utet, Torino 1999; L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma-Bari 2002; Id., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali-amministrativi*, Franco Angeli, Milano 2003; G. Capano e M. Giuliani, *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci, Roma 1996; M. Degl'Innocenti, *Il Governo del particolare. Politiche pubbliche e comunità locale*, Piero Lacaita Editore, Manduria 2008; D. della Porta, *La politica locale*, Il Mulino, Bologna 1999; B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna 1990; A. Donà, *Introduzione alle politiche pubbliche*, Editori Laterza, Bari-Roma 2010; G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1989; N. Giannelli, *L'analisi delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma 2008; M. Howlett e M. Ramesch, *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 2003; G. Ieraci, *L'analisi delle politiche pubbliche*, Aracne, Roma 2009; Y. Mény e J.C. Thoenig, *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 1986; G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 2001.

² A. Amorth (a cura di), *Le Province*, Neri Pozza, Vicenza 1968; G. Nicolosi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali*, in «Le Carte e la Storia», VI (2000), 1, pp. 158-172; A. Polsi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali in Italia*, Il Campano, Pisa 2003; F. Spalla e A. Dossena, *La Provincia in Italia. Il percorso di un'identità*, Aracne, Roma 2009. Si veda inoltre in collegamento con le vicende dell'Unione delle Province d'Italia: O. Gaspari, *L'Italia delle Province: breve storia dell'Unione delle province d'Italia dal 1908 ad oggi*, Upi Editoria e Servizi, Roma 2004. Sulle vicende dei poteri locali P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Nuova Italia Scientifica, Roma 1997; R. Romanelli, *Centralismo e autonomia*, in Id. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma 2001, pp. 125-186; G. Vesperini, *I poteri locali*, I, Donzelli, Roma 1999; Id., *I poteri locali*, II, Donzelli, Roma 2001. Per quanto riguarda la storia amministrativa si vedano G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna 1996; F. Ruge, *Amministrazione pubblica*, in B. Bongiovanni e N. Tranfaglia (a cura di), *Dizionario storico dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 23-41.

³ G. Badini (a cura di), *La Provincia di Reggio Emilia 140 anni di storia*, La Nuova Tipolito, Felina 2000; W.E. Crivellin, *La Provincia di Torino (1859-2009). Studi e ricerche*, Franco Angeli, Milano 2009; E. Guaraldi, *Breve storia della Provincia di Modena. 1859-2009*, Ediesse, Modena 2009; E. Fasano Guarini (a cura di), *La Provincia di Pisa (1865-1990)*, Il Mulino, Bologna 2004. Sul caso veneto si rimanda a F. Agostini (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Franco Angeli, Milano 2011; Id., *Il governo locale nel Veneto all'indomani della liberazione. Strutture, uomini e programmi*, Franco Angeli, Milano 2012.

⁴ C. Ghelfi e F. Gorelli, *Territorio e strade. Il Frignano e le trasformazioni viarie tra i secoli XIX e XX*, Provincia di Modena, Modena, 2000; A. Manicardi et al. (a cura di), *La Provincia si fa strada. Centocinquanta anni di viabilità nel territorio modenese*, Provincia di Modena, Modena 2008; M. Moraglio, *Strade e politica. Storia della viabilità nella provincia di Torino*, Edizioni dell'Orso, Alessandria 2003; M. Pascolini (a cura di), *Le strade della Provincia*, Forum, Udine 2004; L. Rombai (a cura di), *Le strade provinciali di Firenze. Geografia, storia e toponomastica*, 2 voll., Olschki, Firenze 1992; P. Scioscia, *Per Vie... dall'unità d'Italia ai giorni nostri: evoluzione storia delle strade in provincia di Potenza*, Novaria, Potenza 2011. Per quanto riguarda il passaggio in proprietà alle Province delle strade militari, alcune con apprezzabili qualità ingegneristiche ed architettoniche e oggi utilizzate come valichi di montagna, strade silvopastorali o per fini turistici (piste ciclabili ed escursionismo), segnalo la pubblicazione della Provincia di

L'arco temporale scelto per lo studio del governo provinciale nel settore della viabilità copre cinquant'anni, precisamente dal 1951 (anno di ripristino degli organi elettivi) al 2001 (riforma del titolo V della Costituzione italiana). Dopo il ripristino dell'elettività maturò l'esigenza di proporre questo ente come soggetto attivo del territorio ma anche come luogo di una nuova cultura e pratica amministrativa che poteva formare e selezionare la classe politica.

Il presente lavoro propone una prima parte dedicata all'analisi generale di questa politica pubblica. Sono state indagate le fasi della decisione e dell'attuazione nonché gli attori istituzionali coinvolti (soggetti politici o meglio partitici, burocrazie, gruppi di interesse ed esperti), ripercorrendo in modo approfondito l'evoluzione legislativa delle competenze in materia di strade dalla legge n. 2248/1865 (allegato F) fino alla legge n. 126/1958 che si può considerare un importante strumento per fronteggiare, a quasi un secolo dall'unità d'Italia, la questione della viabilità ordinaria locale attraverso la riclassificazione stradale e lo stanziamento di importanti risorse.

Un ulteriore passaggio è rappresentato, dopo un ulteriore trentennio, dall'attuazione del D. Lgs. n. 112/1998 con il quale le Province si sono viste attribuire un ruolo importante di coordinamento e di raccordo in materie come la difesa dell'ambiente, la formazione professionale, la viabilità e i trasporti, l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti. La maggior parte delle Regioni ha poi provveduto a varare le leggi di attuazione di questo decreto seguendo tre vie diverse: il trasferimento alle Province delle funzioni tranne quelle di programmazione, la creazione di agenzie regionali oppure la costituzione di società di capitali. Si è cercato di presentare le esperienze più significative di quello che si può definire "federalismo stradale". In particolare è stata analizzata la scelta della Regione del Veneto che ha creato la "Veneto Strade S.p.A.". Qui è venuta peraltro in rilievo un'interessante presa di posizione da parte della Provincia di Belluno che ha chiesto e ottenuto di creare una sezione operativa distaccata di questa società nel proprio territorio.

Le innovazioni apportate dal legislatore ordinario trovarono conferma con la legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del titolo V della Costituzione. Il mio settore è di un passaggio nel testo costituzionale, senza particolari scossoni, del federalismo amministrativo operato dalle legge Bassanini. Nonostante la ricomposizione delle funzioni amministrative in diverse tipologie restano però i dubbi interpretativi anche perché nella definizione delle competenze ci si affida ai «principi flessibili» della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Sono stati poi presi in considerazione i temi della manutenzione e delle diverse possibilità di finanziamenti per la viabilità (ricorso a risorse proprie nel bilancio provinciale, alla Cassa Depositi e Prestiti, ai contributi statali e regionali, alla legislazione speciale).

In un assetto delle competenze così complesso si è reso necessario tracciare l'attività dei principali soggetti che, insieme alla Provincia, si sono occupati della pianificazione e della realizzazione delle opere viarie, mi riferisco all'ANAS e alle Regioni. Un rapporto tra enti non semplice legato alla scelta delle priorità e alla questione dei finanziamenti. In particolare poi l'ordinamento regionale, previsto dalla Costituzione ma la cui entrata in vigore fu lenta, ha spesso ostacolato il trasferimento di competenze e delle relative risorse alle Province.

Alcune riflessioni sono state svolte nell'ambito delle infrastrutture in territorio alpino che risulta particolarmente delicato lungo le valli dolomitiche a causa delle condizioni climatiche e geomorfologiche ma anche per i volumi del traffico veicolare. Naturalmente il tutto influisce sulla qualità di vita e della salute pubblica. Il tema dei trasporti e del cosiddetto «sbocco a Nord» rappresenta dunque una sfida politica importante che richiede una collaborazione di tipo transfrontaliero (è il caso della Comunità di lavoro Alpe Adria) e internazionale (Convenzione delle Alpi). In questo ambito si attribuisce sempre più peso alla mobilità sostenibile e alla sicurezza nelle gallerie.

2. Il case-study della Provincia di Belluno

Una parte consistente del lavoro di stesura ha riguardato il caso della Provincia di Belluno⁵. Si tratta di un territorio interamente montano, con una superficie di 3.678 chilometri quadrati, posizionato nel Nord-est d'Italia nella Regione del Veneto e costituito, per il periodo qui considerato, da sessantanove Comuni⁶. La sua posizione geografica risulta periferica rispetto alle altre realtà provinciali del Veneto. Belluno confina a sud con le province venete di Vicenza e Treviso, a nord con l'Austria ed è incuneata tra le Province autonome di Trento e di Bolzano ad ovest e la Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia ad est.

La provincia è considerata fin dagli anni Cinquanta del secolo scorso come "area depressa" ed è evidente lo stato di arretratezza economica e il modesto sviluppo industriale. Intensa è stata invece

⁵ L'attività della Provincia di Belluno negli anni qui considerati è ricostruita in A. Amantia (a cura di), *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno*, II: *Dal primo dopoguerra ai nostri giorni (1918-2004)*, Provincia di Belluno Editore, Belluno 2007; P. Conte, *Belluno. Storia di una provincia dolomitica*, III: *Dalla caduta di Venezia ai giorni nostri*, Provincia di Belluno e Forum, Belluno-Udine 2013. Si veda inoltre: *1951-2001. Cinquant'anni di storia a Palazzo Piloni*, in «Belluno. La Provincia delle Dolomiti», I (2002), dedicato dall'Amministrazione provinciale al cinquantesimo del Consiglio provinciale.

⁶ Il D. Lgs. n. 267/2000 e la legge regionale del Veneto n. 25/1992 hanno disciplinato un ulteriore strumento per una *governance* locale efficiente: oltre alla gestione associata di servizi e funzioni comunali viene infatti previsto l'istituto della fusione. Il punto di svolta è però contenuto nella legge n. 18/2012 che nella ripartizione delle risorse a disposizione preferisce quest'ultimo l'ipotesi della fusione rispetto alle forme associate. In provincia di Belluno ci sono attualmente sessantaquattro amministrazioni comunali. I nuovi comuni sono quelli di Quero Vas (fusione tra Quero e Vas con legge regionale n. 34/2012), Longarone (fusione tra Castellavazzo e Longarone con legge regionale n. 9/2014); Val di Zoldo (fusione tra Forno di Zoldo e Zoldo Alto con legge regionale n. 5/2016), e Alpago (fusione tra Farra, Pieve e Puos d'Alpago con legge regionale n. 6/2016).

l'attività nel campo delle costruzioni (è il caso degli impianti idroelettrici⁷) e del turismo che ricevettero nuova linfa dai Giochi Invernali di Cortina del 1956. L'occhialeria nel secondo dopoguerra ha vissuto il periodo più critico a causa delle difficili possibilità di esportazione per gli alti costi di produzione. Dal Cadore dove erano sorte le prime iniziative si registrò un'espansione verso sud, a Longarone e in Val Belluna.

Già sul finire degli anni Cinquanta del secolo scorso tuttavia si notarono i primi segnali di rafforzamento dello sviluppo economico-industriale grazie all'attività del Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero del Piave (costituitosi il 30 dicembre 1955)⁸, alla legislazione speciale del Vajont e alla conseguente creazione del Consorzio per il Nucleo di industrializzazione della provincia di Belluno (CONIB).

Dal punto di vista demografico si registrò un continuo spopolamento dovuto inizialmente al fenomeno dell'emigrazione e dagli anni Settanta del secolo scorso al calo della natalità⁹. Altro dato significativo l'aumento della fascia di popolazione anziana.

Ulteriori problematiche erano rappresentate dalla fragilità del territorio per i rischi idrogeologici, dalla carenza delle comunicazioni e dalla tutela ambientale e paesaggistica che presupponeva un rapporto equilibrato uomo-natura.

Lo sguardo si è rivolto alle relazioni con i territori contermini. La provincia di Belluno al di là del vincolo amministrativo segnato dall'appartenenza alla Regione del Veneto si colloca in quello che viene definito "Nord Est" aprendo così nuove sfide come il confronto con il regionalismo europeo e la cooperazione transfrontaliera alpina, a partire dai rapporti italo-austriaci.

La politica stradale della Provincia di Belluno è stata ampiamente ripercorsa attraverso le presidenze della Giunta provinciale. Dopo le prime elezioni del giugno 1951 si succedettero alla guida dell'ente esponenti della Democrazia Cristiana: l'avvocato Alessandro Da Borso (1951-1956, 1956-1960 e 1960-1964), il funzionario pubblico Gianfranco Orsini e l'amministratore locale Giovanni Fontana (1964-1970), nuovamente Orsini e il farmacista Andrea Baratto (1970-1975). Non mancarono all'interno del partito e nel rapporto con gli alleati momenti di tensione ma la lunghezza di queste presidenze a guida democristiana, forti del consenso ricevuto dalle urne, indica una continuità nell'orientamento e nella proposta politica di quel periodo. Momenti di complessità

⁷ La principale attività in campo privato venne svolta dalla Società Adriatica di Elettricità (SADE). Tutte le imprese elettriche vennero nazionalizzate passando alla proprietà dell'ENEL grazie alla legge n. 1643 del 6 dicembre 1962 Cfr., T. Sirena, *Le dighe della Provincia di Belluno. Storia e immagini, II: Dal 1945 al Vajont*, Editoriale Programma, Treviso 2016.

⁸ Il Consorzio BIM Piave creato in esecuzione della legge n. 959/1953 che attribuiva a questa tipologia di enti l'obiettivo dello sviluppo economico e sociale del territorio grazie all'utilizzo dei sovraccanoni idroelettrici, pagati dai concessionari di derivazioni in base alla potenza degli impianti.

⁹ La popolazione residente in provincia di Belluno registrò una diminuzione continua. Dai 238.269 abitanti nel 1951 si passò ai 209.550 nel 2001. Si vedano in appendice gli altri dati demografici.

nella vita politica in Provincia sono state, nell'ottobre 1966, le dimissioni dalla giunta Orsini di due assessori socialdemocratici Giuliano Licini e Pietro Bortoluzzi. La crisi rientrò nel luglio 1967 con la nomina di due nuove assessori (Vincenzo Barcelloni Corte e Alceo Dalle Mule, entrambi della DC). L'altro fatto di cronaca politica la decisione del consigliere provinciale missino Corrado Fabbro di impugnare l'elezione di Orsini. La complessa e lunga vicenda si trascinò fino alla presa d'atto delle dimissioni di Orsini nella seduta di giunta dell'11 novembre 1967 e alla successiva elezione a presidente di Giovanni Fontana. Orsini ritornerà alla presidenza di palazzo Piloni, sede dell'amministrazione provinciale, dopo le elezioni del 7 giugno 1970, ma si dimise dopo quasi due anni per partecipare alle elezioni politiche.

Dopo la seconda guerra mondiale l'Amministrazione Da Borso gestì l'emergenza della ricostruzione partendo da quella che era un'attività tradizionalmente provinciale, ovvero la viabilità. Poi molto intenso è stato il confronto istituzionale sulla gestione dello sfruttamento idroelettrico che imponeva un'attenta analisi delle relazioni tra l'ambiente e lo sviluppo come dimostrarono la tragedia del Vajont e l'alluvione del 1966. La legislazione speciale del Vajont legata al nome dell'onorevole Orsini segnò l'avvio dell'industrializzazione. Con l'Amministrazione Fontana venne impostato un piano organico della viabilità provinciale, obiettivo basilare per garantire un'adeguata accessibilità alle aree montane e quindi allo sviluppo economico-sociale. Il mandato di Baratto si caratterizzò per il primo confronto con la Regione del Veneto, di recente istituzione. L'ente regionale risultò impegnato sia nell'organizzare la propria struttura amministrativa sia nel dotarsi di una normativa urbanistica.

Dal 1975 si registrò un passaggio del potere politico-amministrativo della Provincia dapprima nelle mani del Partito Sociale Democratico Italiano con l'imprenditore edile Dino Riva e l'ex impiegato dell'amministrazione finanziaria Mario Paolini (1975-1980) e poi del Partito Socialista Italiano con un libero professionista ed amministratore locale Renato Costantini (1980-1985). Dopo la breve parentesi di Riva (otto mesi) alla presidenza gli succedette Paolini che si prodigò per evitare la chiusura della linea ferroviaria Ponte nelle Alpi-Calalzo. Costantini invece affrontò la pubblicizzazione del trasporto pubblico locale e la questione delle deleghe in materie di urbanistica. Gli anni Ottanta del secolo scorso si chiusero con la presidenza democristiana del docente di scuola media Elio Daurù (1985-1990) e l'ingresso in giunta dell'architetto Oscar De Bona (Partito Socialista Italiano) che seguì l'assessorato ai lavori pubblici e all'urbanistica. Fecero la loro comparsa i movimenti localistici, come la Liga Veneta che ottenne, con il 3% dei voti, un seggio in consiglio provinciale. Dal 1990 al 1995, nonostante le due crisi del maggio 1991 e dell'ottobre 1992, seguirono le presidenze del socialista Oscar De Bona. In consiglio provinciale fecero intanto il loro ingresso, con un seggio ciascuno, la Liga Veneta-Lega Lombarda e i Verdi che nell'ultimo

triennio di mandato entrarono anche in giunta con l'assegnazione dell'assessorato all'ecologia. Dopo aver dato vita al movimento autonomista "L'Intesa Dolomitica" (LID), De Bona si ricandidò nel 1995, nelle prime elezioni dirette del presidente della provincia, e al ballottaggio vinse su Angelo Guido Baraldo (Forza Italia). Ed anche l'esito delle elezioni del 1999 segnò un nuovo importante risultato per De Bona che sconfisse al ballottaggio il candidato del centrodestra Angelo Costola (Forza Italia).

E' interessante notare come alcuni amministratori provinciali siano poi approdati in importanti sedi istituzionali a livello parlamentare, governativo, regionale ed europeo. E' questo il caso di Arnaldo Colleselli (nato nel 1918 e deceduto nel 1988, insegnante). Dopo essere stato consigliere e assessore provinciale della Democrazia Cristiana dal 1951 al 1956, Colleselli venne eletto deputato nella terza, quarta e quinta legislatura (periodo 1958-1972), senatore nella sesta e settima legislatura (1972-1979), sottosegretario all'agricoltura e alle foreste nel secondo governo Leone (giugno-dicembre 1968), nel governo Rumor I e II (1968-1970). Infine l'elezione al Parlamento europeo, membro del gruppo del Partito Popolare Europeo (1979-1984) e vicepresidente della commissione agricoltura.

Gianfranco Orsini dall'Amministrazione provinciale di Belluno nella quale era stato consigliere, assessore e presidente della Democrazia Cristiana fece il salto a Roma con l'elezione alla Camera dei deputati dove restò dalla sesta alla decima legislatura (1972-1987) e dove ricoprì, dal 1983 al 1987, l'incarico di vicepresidente della quinta commissione (bilancio, programmazione e partecipazioni statali).

Un altro caso interessante è quello di Dino Riva. Consigliere provinciale del Partito Sociale Democratico Italiano e presidente della Provincia di Belluno dal 1975 al 1976, venne eletto al Senato per tre legislature (1983-1987). Ricoprì l'incarico di sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale nel governo Andreotti V (dal 28 marzo 1979 al 3 agosto 1979); per la pubblica istruzione nel governo Cossiga I (dall'8 agosto 1979 al 3 aprile 1980) e per i trasporti nei governi Spadolini I (dal 3 luglio 1981 al 22 agosto 1982) e II (dal 24 agosto 1982 al 30 novembre 1982). Ritornò in consiglio comunale di Rocca Pietore, all'opposizione, dal 1999 al 2004.

Infine Oscar De Bona dalla presidenza della Provincia (1990-2004) e dell'Unione Regionale Province del Veneto (1999-2004), è stato nominato assessore regionale alle politiche dei flussi migratori nella Giunta Galan (2005-2010).

Questa osmosi tra l'amministratore e il politico ha permesso di sondare anche l'influenza e il ruolo che queste personalità hanno avuto per sensibilizzare lo Stato, la Regione e l'Europa sulle specifiche problematiche della montagna bellunese e se hanno o meno facilitato la soluzione dei problemi e lo stanziamento di contributi.

La seconda parte della tesi propone quattro casi concreti di studio:

- 1) il progetto inattuato dell'autostrada Venezia-Monaco;
- 2) la rete stradale e le Olimpiadi di Cortina del 1956;
- 3) il collegamento viario tra le province di Belluno e di Treviso;
- 4) le calamità (tragedia del Vajont del 1963 e alluvione del 1966) e la ricostruzione della rete viaria.

Nelle appendici ho riportato i principali dati riguardanti la superficie, gli aspetti demografici ed economici, l'elenco dei presidenti con una breve biografia e alcune cartine geografiche e stradali.

Dunque la provincia di Belluno, pur essendo un realtà piccola e marginalità, rappresenta a mio avviso un interessante caso di studio proprio per le caratteristiche specifiche più sopra descritte. Il mio intento è stato quello di verificare l'impatto della politica stradale della Provincia, il protagonismo di altri soggetti importanti (ad esempio la stampa e le associazioni di categoria), i progressi compiuti e le questioni ancora aperte.

3. Le fonti

L'attività di ricerca ha interessato una pluralità di fonti. E' innegabile che la storiografia si è spesa molto nello studio della dimensione comunale mancando invece una solidità per quanto riguarda le amministrazioni provinciali. Questo è dovuto alla situazione non certo ottimale degli archivi storici di questi ultimi enti¹⁰.

Per quanto riguarda il recupero della documentazione per una storia della viabilità provinciale ho attinto prevalentemente all'Archivio Storico della Provincia di Belluno distinto in due fondi: la sezione separata d'archivio con il fondo amministrativo e la sezione "Acque e strade" con il fondo dell'Ufficio tecnico provinciale¹¹. L'archivio è stato soggetto ad alcuni scarti indiscriminati e i registri di protocollo sono disponibili dal 1955. Per quanto riguarda la classificazione si è appurato che nel primo Novecento consisteva in otto "Titoli" e "Rubriche" mentre dal 1951-1952 è stata

¹⁰ Cfr., M. De Nicolò, *I documenti degli archivi provinciali*, in «Analisi storica», XIV (1990), pp. 99-120; Id., *Storia locale, dimensione regionale e prospettive della ricerca storica*, in «Glocale. Rivista molisana di storia e scienze sociali», I (2010), pp. 19-55. Per quanto riguarda il caso Belluno si rimanda ad A. Amantia e F. Vendramini (a cura di), *Gli archivi storici della provincia di Belluno: amministrazione, ricerca, didattica*, Istituto Storico Bellunese della Resistenza, Belluno 1990; G. Migliardi et al., *Archivi nella provincia di Belluno. Indagine conoscitiva per la ricerca storica*, Provincia di Belluno, Belluno 2003. Per una panoramica generale si veda in E. Lodolini, *Legislazione sugli archivi. Storia, normativa, prassi, organizzazione dell'Amministrazione archivistica*, I: *Dall'unità d'Italia al 1997*, Pàtron, Bologna 2004; Id., *Legislazione sugli archivi. Storia, normativa, prassi, organizzazione dell'Amministrazione archivistica*, II: *Dal 1998 al 2004*, Pàtron, Bologna 2005; P. Carucci, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Carocci, Roma 1983; Id., *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Carocci, Roma 1987; I. Zanni Rosiello, *Archivi e memoria storica*, Il Mulino, Bologna 1987; Id., *Gli archivi nella società contemporanea*, Il Mulino, Bologna 2009.

¹¹ S. Miscellaneo, *Inventario della sezione separata d'archivio (1790-1957). Pezzi archivistici n. 172*, Amministrazione provinciale di Belluno, Belluno 19 luglio 1997; Id., *Breve guida all'archivio storico della Provincia*, in A. Amantia (a cura di), *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno*, III: *Documenti, memorie, repertori*, Provincia di Belluno, Belluno 2004, pp. 291-316.

sostituita con le diciture di “Categoria”, “Classi” e “Fascicolo”. Successivamente, anche se non si può identificare con precisione il periodo, vennero a posteriori riclassificati atti già prodotti. L’esigenza di distinguere l’archivio storico da quello di deposito ha portato ad un intervento di riordino nel 1997. Prendendo come limite temporale l’anno 1956 i faldoni, che per la maggior parte non riportavano indicazioni cronologiche sul dorso, sono stati visionati uno ad uno. Quindi sono state create due sezioni di buste in base alla doppia classificazione poco più sopra indicata. Le diverse pratiche si trovano quindi descritte fino al livello del fascicolo e internamente sistemate in ordine cronologico. Nel caso della presenza di più faldoni con identica classificazione è stato descritto anche il contenuto delle singole pratiche ad esempio con l’indicazione della strada in oggetto.

Dal settembre 2010 al novembre 2012 è stata effettuata in tre *tranche* la fotocopatura e la predisposizione di una bozza di inventario dei fondi archivistici in materia di “Acque e strade”. La scelta è stata tuttavia mirata e comunque si è svolta a totale discrezione degli operatori che hanno eseguito l’intervento. Il progetto non è però proseguito a causa della mancanza di finanziamenti.

L’Ufficio tecnico ha invece elaborato un “Archivio Pratiche Strade” (risalente a luglio 2014) dal quale è possibile risalire all’ubicazione del materiale, alla tipologia di scaffalatura e alla fila dove è sistemato.

L’impressione è quella di una dotazione di materiale prezioso per le ricerche storiche che però andrebbe ulteriormente verificato, sistemato e classificato all’interno di un disegno complessivo ed organico. Per molti faldoni dell’archivio dell’Ufficio tecnico provinciale ho proceduto ad aprire e visionare uno a uno i faldoni di pertinenza alla mia ricerca.

Nonostante l’assenza degli indici delle deliberazioni è stato possibile consultare e recuperare i verbali delle sedute della Deputazione (1945-1951) e delle deliberazioni del Consiglio provinciale (1951-2001). La ricerca ha riguardato gli aspetti attinenti l’elezione del Presidente della Giunta e la presentazione del programma, la discussione sui bilanci e sui temi della viabilità (cogliendo le differenze di posizione tra maggioranza e minoranza), le decisioni prese o non prese (costruzione, manutenzione, ripristino; il tipo di appalto e affidamento dei lavori; classificazione; finanziamenti; acquisto mezzi; personale; segnaletica; sgombero neve, ecc.). Dove possibile si è colta la reazione e la valutazione degli amministratori locali, delle amministrazioni periferiche dello Stato, dei rappresentanti del governo e del parlamento, delle associazioni di categoria, dei sindacati e della stampa. Non è mancato il recupero della cartografia stradale.

L’attenzione si è poi rivolta al reperimento delle relazioni prodotte dall’Amministrazione provinciale di Belluno e delle relazioni della Giunta al bilancio. Un ulteriore riscontro in tema di entrate ed uscite per il settore della viabilità e l’analisi della loro evoluzione è rappresentato dai bilanci.

Tra le altri fonti a stampa segnalo il «Bollettino atti ufficiali della Prefettura di Belluno» e la serie «Affari Generali» consultate all'Archivio di Stato di Belluno.

Diversi materiali sono stati recuperati dall'Archivio e dalla biblioteca della Camera di Commercio¹²: libri, opuscoli, riviste e relazioni elaborate in occasione di incontri a diversi livelli istituzionali. Segnalo in particolare il periodico «Rassegna economica», stampato a partire dal 1953, con interessanti articoli, riflessioni e talvolta atti dei convegni che hanno permesso lo studio degli anni della ricostruzione dopo la seconda guerra mondiale e più in generale della situazione economica provinciale. Per quanto riguarda l'archivio storico, trasferito dalla sede camerale al magazzino di via del Candel a Belluno, segnalo l'ottima tenuta in ordine. Ho constatato dagli inventari della sezione 1943-1963 l'utilità del titolario «XVII-I Trasporti e comunicazione terrestri» per quanto riguarda il tema specifico dell'autostrada Venezia-Monaco. Su quest'ultimo argomento fonti preziose si sono dimostrate inoltre il complesso archivistico del Consorzio Comuni Bacino Imbrifero Montano del Piave, Bim Piave di Belluno e il fondo "Eugenio Miozzi" presso l'Archivio Progetti di Venezia (con documenti dal 1869). All'ingegnere Eugenio Miozzi (operativo presso il Genio Civile di Belluno e direttore del Compartimento Strade Statali Belluno, Bolzano e Trento) si devono la progettazione e la ricostruzione di tutti i ponti della provincia distrutti nel primo conflitto mondiale, attività che egli riprese anche nel secondo dopoguerra. Interessanti documenti sono stati trovati anche nell'archivio della Fondazione "Montagna e Europa" Arnaldo Colleselli¹³, nell'archivio "Mariano Rumor"¹⁴ che si trova presso il Senato e nell'archivio dell'intellettuale "Antonio Cederna"¹⁵ che si trova al parco archeologico di Capo di Bove a Roma.

Per quanto riguarda gli organi di informazione ampio materiale (articoli, interviste, fotografie) è stato recuperato dall'accesso all'archivio del settimanale «L'Amico del Popolo» (fondato nel 1909). Si è proceduto invece alla consultazione mirata (eventi particolari, quali elezioni, inaugurazione di strade, calamità naturali con danni a infrastrutture) per il quotidiano «Il Gazzettino»¹⁶ (fondato nel 1887) e per il quotidiano «Il Corriere delle Alpi» (fondato nel 1994). Scandagliata anche

¹² Cfr., *Un secolo e mezzo di studi e di pubblicistica camerale*, in A. Amantia (a cura di), *La Camera di Commercio di Belluno. Due secoli di storia e attività*, Isbrec, Belluno 2006, pp. 424-438; C. Emili, *Breve guida all'archivio storico della Camera di Commercio*, in Id., *La Camera di Commercio di Belluno*, cit., pp. 439-444.

¹³ Il 27 dicembre 1990 è stata costituita la Fondazione Montagna Europa Arnaldo Colleselli. Nel sito della Fondazione «www.montagna-europa.it» si trova un documento di Maurizio Busatta dedicato ad una prima ricognizione dell'archivio (2000).

¹⁴ Cfr., F. Agostini (a cura di), *Le «mie carte». Inventario dell'archivio di Mariano Rumor*, Franco Angeli, Milano 2015; G. Cortese, *L'archivio di Rumor vola a Roma*, in «La Voce dei Berici», 24 gennaio 2016, p. 27. Si veda inoltre il comunicato stampa del Senato, "Fondo Rumor": *l'archivio personale dell'ex Presidente del Consiglio donato al Senato*, 21 giugno 2016.

¹⁵ L'archivio Cederna è consultabile anche on-line («www.archiviocederna.it»). Per una conoscenza della biografia e dell'attività di Cederna si rimanda a M.A. Carandini e V. Mannucci (a cura di), *Antonio Cederna. Archeologo, giornalista, uomo, poeta*, Roma, Edizione Palombi Editori 2008; M.P. Guermandi e V. Cicala (a cura di), *Un italiano scomodo. Attualità e necessità di Antonio Cederna*, Bologna, Bononia University Press 2007.

¹⁶ Cfr., S. Rossetto, *Il Gazzettino e la società veneta. Storie di un giornale del nord dal 1887 a oggi*, Cierre, Verona 2004.

un'ulteriore fonte locale, in particolare per le immagini ma non solo, ovvero l'archivio dell'emittente televisiva «Telebelluno» (operante dal 1975).

Interessante infine l'analisi degli atti parlamentari (atti stenografici, progetti di legge, interrogazioni) reperibili nel portale storico della Camera dei Deputati e del Senato.

Sono state effettuate diverse interviste, con utili spunti di approfondimento, ad alcuni dei protagonisti che hanno operato in prima persona nel settore oggetto di questo studio. Per l'Amministrazione provinciale di Belluno gli ex assessori e presidenti Oscar De Bona e Sergio Reolon¹⁷; per la società Veneto Strade l'ingegnere Sandro D'Agostini; per la Regione del Veneto l'ex consigliere e assessore regionale al bilancio Angelo Tanzarella, l'ex segretario regionale per la pianificazione territoriale Franco Posocco e l'ex segretario regionale per la programmazione Adriano Rasi Caldogno. Alcune interviste sono state infine effettuate ai responsabili della Zollet Ingegneria, studio di ingegneria sito in comune di Santa Giustina (Belluno), che per oltre vent'anni (da metà degli anni '70 agli anni '90 del secolo scorso) si è occupato della progettazione delle opere più significative del territorio bellunese nonché ai rappresentanti delle più importanti imprese di costruzione (oggi fallite), operanti nel settore dei lavori stradali.

Desidero ringraziare la prof.ssa Elisabetta Colombo per avermi seguito nelle varie fasi del lavoro di stesura della ricerca e per gli utili suggerimenti volti a sostanziare gli aspetti di metodologia e di contenuto della stessa. Un vivo ringraziamento all'amico dott. Daniele Trabucco per l'aiuto e il sostegno mai venuto meno nonché per il confronto sugli aspetti prettamente giuridici. Per concludere un doveroso e sentito ringraziamento lo porgo a mia moglie Virna e a mio figlio Giuseppe che hanno dimostrato una continua vicinanza e un incoraggiamento costante nel corso del dottorato.

¹⁷ Sergio Reolon (nato nel 1951 e deceduto nel 2017), è stato funzionario e segretario provinciale del Partito Comunista Italiano, consigliere, assessore, vicepresidente della Provincia di Belluno. Alle elezioni provinciali del giugno 2004 Reolon, esponente della Margherita, sconfisse al ballottaggio il candidato del centrodestra Floriano Prà. Nel 2010 è stato eletto per il Partito Democratico consigliere regionale del Veneto. Cfr., M. Fiori, R. Franzin, S. Reolon, *Il conflitto dell'acqua. Il caso Piave*, Cierre, Verona 2000; M. Morandini e S. Reolon, *Alpi regione d'Europa. Da area geografia a sistema politico*, Marsilio, Venezia 2010; S. Reolon, *Kill Heidi, Come uccidere gli stereotipi della montagna e compiere finalmente scelte coraggiose*, Curcu & Genovese, Trento 2016.

PARTE PRIMA
ANALISI DI UNA POLITICA PUBBLICA

CAPITOLO I

LA VIABILITÀ PROVINCIALE IN ITALIA

1. Normativa e dottrina: l'evoluzione delle competenze in materia di strade

La materia della viabilità appartiene da sempre alla competenza delle Province¹. La legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F, rappresenta infatti il punto di riferimento per la normativa in materia di lavori pubblici e risponde al modello amministrativo napoleonico centralizzato². Tuttavia la sua applicazione nel tempo ha fatto emergere «una serie di inadeguatezze, dovute in particolar modo alla limitata disponibilità economica degli enti territoriali, difatti le leggi successive si caratterizzano per un intervento dello Stato sempre più incisivo, volto ad ovviare le mancanze degli enti minori»³. Questa legge quindi «fu veramente fondamentale perché [...] introdusse per la prima volta sul piano nazionale la classe delle strade provinciali»⁴. Vale quindi la pena evidenziarne gli aspetti principali.

All'art. 13 di questa legge vengono indicate le caratteristiche previste per la classificazione delle strade come «provinciali», ovvero:

- a) le strade che servono ad una più diretta comunicazione fra il capoluogo di una Provincia e quelli delle Province limitrofe;
- b) quelle che dal capoluogo di una Provincia conducono ai capoluoghi dei circondari in cui essa è divisa;
- c) quelle che collegano i capoluoghi di Provincia o di circondario coi vicini porti marittimi più importanti;
- d) quelle che sono riconosciute di molta importanza per le relazioni industriali, commerciali ed agricole della Provincia o della maggior parte di essa, purché facciano capo a ferrovie, a strade nazionali o almeno a un capoluogo di circondario della stessa o di altra Provincia.

C'è un'ulteriore precisazione da ricordare. Infatti le strade nazionali che si trovano sullo stesso percorso della ferrovia sono declassificate a strade provinciali (art. 11).

All'art. 172, comma 8, si stabilisce che il Consiglio provinciale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, con le sue deliberazioni provvede, tra l'altro, «alle strade provinciali ed ai lavori intorno ai fiumi e torrenti posti dalle leggi a carico della provincia» mentre all'art. 174 fissa tra le

¹ C. Ribolzi, *Demanio provinciale e viabilità*, in A. Amorth (a cura di), *Le Province. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza 1968, pp. 243-262. Cfr., *Il ruolo delle Province in materia di viabilità*, Strumenti Formez, 17 (2004); L. Orusa, *Le strade pubbliche*, Giappichelli, Torino 1964; A. Polsi, *Lavori pubblici (all. F)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 23 (2015), pp. 287-346; A. M. Sandulli, *I lavori pubblici*, in Id. (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le opere pubbliche*, I, Neri Pozza, Vicenza 1967; C. Talice, voce *Strade*, «Enc. dir.», XLIII, Giuffrè, Milano 1990; E. Vinci, *Le strade pubbliche*, Edizioni Exeo, Padova 2013.

² Cfr., P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia dal 1848 a oggi*, Carocci, Roma 2010; Id., *Comuni e Province, funzioni e controlli (all. A)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 23 (2015), pp. 7-54; G. Astuto, *L'amministrazione italiana: dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Carocci, Roma 2009; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Il Mulino, Bologna 1996; F. Rugge, *Amministrazione pubblica*, in B. Bongiovanni e N. Tranfaglia (a cura di), *Dizionario storico dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 23-41; *Storia Amministrazione Costituzione. 150° dell'unificazione amministrativa italiana, (legge 20 marzo 1865, n. 2248)*, Il Mulino, Bologna 2015.

³ E. Vinci, *Op. cit.*, p. 12.

⁴ C. Ribolzi, *Demanio provinciale e viabilità*, cit., p. 245.

spese obbligatorie quelle «per la sistemazione e manutenzione dei ponti, degli argini e delle strade provinciali»⁵. Gli uffici tecnici provinciali nell'attività di progettazione e costruzione erano sottoposti al controllo ministeriale e del Consiglio superiori dei lavori pubblici.

Dal punto di vista giuridico vengono assoggettati al regime delle strade (art. 22):

Oltre al bene principale, che può essere identificato nella sede stradale ossia il piano formato dalla carreggiata, dalle banchine, dai marciapiedi, dalle piste [...] i beni accessori distinti dalle pertinenze [...]. Rientrano tra tali beni i fossi laterali di scolo, le scarpe in rialzo, le opere d'arte, le aiuole per deposito di materiali, le case di ricovero e quelle per abitazione dei cantonieri [...], le barriere di protezione, i sovrappassaggi, gli impianti di illuminazione, le segnalazioni stradali⁶.

Naturalmente ad integrare e attuare il sistema previsto dalla normativa del 1865 è intervenuta una legislazione speciale che ha interessato soprattutto le aree con minori dotazione di strade⁷. Eppure questo sistema legislativo ha resistito «addirittura alle innovazioni introdotte espressamente dalla riforma legislativa» del R.D. 15 novembre 1923, n. 2506, (cd. “Legge Carnazza”) che abolisce «la qualifica tradizionale delle strade» sostituendola «con una classificazione in cinque classi, del tutto nuova ed originale»⁸. Non mancano i problemi di carattere finanziario con

una situazione di stallo: le norme del 1865 erano state abrogate e il R.D. del 1923 [...] era divenuto inapplicabile [...]. Questa grave situazione si protrasse fino al 1939, quando la Corte di Cassazione sentenziò che le norme da applicarsi erano quelle della legge del 1865, che quindi ritornava in vigore⁹.

La legge n. 2248/1865, insieme al R.D. 25 maggio 1865, n. 350 (*Regolamento per la Direzione, Contabilità e Collaudazione dei Lavori dello Stato*), al D.M. 28 maggio 1895 (*Capitolato generale per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici*) e al D.M. 29 maggio 1895 (*Regolamento per la compilazione dei progetti di opere dello Stato che sono nelle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici*)¹⁰, risultano «ben radicate nella comune cultura tecnico-amministrativa dei soggetti responsabili della realizzazione di opere pubbliche e sono sorrette da una ricca dottrina e giurisprudenza formatasi sulla materia in tanti anni di applicazione»¹¹.

⁵ C. Ribolzi, *Op. cit.*, p. 229-230. Cfr., A. Polsi, *Lavori pubblici (all. F)*, cit., pp. 287-346.

⁶ C. Talice, voce *Strade*, cit.

⁷ C. Ribolzi, *Op. cit.*, pp. 254-255. L'intervento finanziario dello Stato subito dopo l'unità d'Italia si concretizza con le seguenti leggi: n. 4613/1868, n. 5147/1869, n. 2521/1875, n. 333/1881, n. 1506/1883, n. 6209/1889. Cfr., A. Polsi, *Profilo dell'ente Provincia dall'unificazione al fascismo*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale Isap, 12 (2014), pp. 179-239.

⁸ *Ibidem*. Cfr., G. Da Rios, *Settemila anni di strade*, Edi-Cem, Milano 2010, pp. 281-283; *La strada in Italia dall'unità ad oggi (1861-1987)*, Anas, Roma 1987, pp. 103-107; B. Mainardi, *Semaforo rosso. Italia: genesi, storia e realtà delle infrastrutture*, Marsilio, Venezia 2008.

⁹ *La strada in Italia dall'unità ad oggi*, cit., p. 107.

¹⁰ Per il D.M. 29 maggio 1895 si vedano in particolare le norme preliminari (artt. 1-2) nonché le indicazioni per i progetti di massima (artt. 3-9); per i progetti definitivi sulle nuove opere stradali, sulla loro riparazione o miglioramento (artt. 10-22) e per i progetti di manutenzione stradale (artt. 28-36).

¹¹ L. Rombai (a cura di), *Le strade provinciali di Firenze. Geografia, storia e toponomastica*, Leo S. Olschki, Firenze 1992, p. 68. Cfr., G. Utica, *Contabilità dei lavori*, Maggioli, Rimini 2012, p. 16.

Nel 1928, con R.D. del 17 maggio, n. 1094, viene istituita l'Azienda Autonoma Statale della Strada (A.A.S.S.)¹² che concentra la propria azione sulla depolverizzazione e sull'alberatura stradale¹³ nonché sul riordino delle funzioni dei cantonieri. Alla fine degli anni '30 del secolo scorso la rete stradale italiana «aveva raggiunto un decoroso assetto costruttivo e manutentorio, con manti antipolvere generalizzati su tutta la rete primaria. Non così sulle restanti strade provinciali o comunali, ancora prevalentemente in macadam»¹⁴.

Durante il fascismo punto di riferimento normativo resta il Testo unico della legge comunale e provinciale (R.D. 3 marzo 1934, n. 383) che definisce la Provincia «ente autarchico territoriale», mentre agli articoli 143 e 144 si ribadisce la divisione delle spese della Provincia in «obbligatorie» e in «facoltative». Tra le prime rientrano appunto le spese per la sistemazione e la manutenzione delle strade provinciali e quelle destinate al collegamento dei Comuni isolati. Lo scoppio della seconda guerra mondiale causa l'interruzione dell'opera di manutenzione e di sistemazione della viabilità oltre le distruzioni e i danni della rete stradale per il passaggio dei mezzi militari

man mano che gli eserciti alleati avanzavano nel territorio, il governo militare di occupazione (A.M.G.) provvedeva a ripristinare il transito sulle maggiori arterie che servivano alle comunicazioni militari. Così l'A.M.G., avvalendosi sia dei compartimenti dell'A.A.S.S., trasformati temporaneamente, dopo la soppressione di detta azienda, in uffici del Genio civile, sia del Genio civile stesso, curò la riparazione di moltissimi manufatti. Per il ripristino del transito sui grandi ponti avevano invece provveduto le armate alleate durante l'avanzata¹⁵.

Con D. Lgs. presidenziale 17 aprile 1946, n. 38¹⁶ (modificato con D. Lgs. 17 aprile 1948, n. 547 e successiva modifica con legge 2 gennaio 1952, n. 41) viene istituita l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali con il compito di gestire e migliorare le strade statali e le autostrade provvedendo alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria ma anche costruendone di nuove sia direttamente sia in concessione.

L'opera di ricostruzione post-bellica, sostenuta dall'*European Recovery Program* (ERP), conosciuto come Piano Marshall, proseguita poi dal governo italiano, si può dire conclusa intorno alla metà degli anni '50 del Novecento: «Per le strade statali tutti i lavori si svolsero a cura dell'A.N.A.S. [...], e per tutte le altre strade vennero eseguiti a cura del Genio civile»¹⁷.

La situazione delle strade in Italia meridionale ed insulare risulta particolarmente critica sotto vari aspetti: la rarefazione della densità chilometrica, i dati relativi alla maglia stradale per raggiungere

¹² L'A.A.S.S. viene soppressa con il decreto legislativo luogotenenziale 29 settembre 1944, n. 377.

¹³ R. Pazzigli, *Gli alberi lungo le strade. Una questione storica e ambientale*, in «Scienze e Ricerche», V (2015), pp. 59-65.

¹⁴ G. Da Rios, *Op. cit.*, p. 289. Cfr., *La strada in Italia dall'unità ad oggi*, cit., pp. 117-123.

¹⁵ *La strada in Italia dall'unità ad oggi*, cit., p. 143.

¹⁶ Modificato con D. Lgs. 17 aprile 1948, n. 547 e successiva modifica con legge 2 gennaio 1952, n. 41.

¹⁷ Ivi, p. 145.

una rotabile, la tortuosità dei tracciati e la scarsa qualità della manutenzione¹⁸. Per far fronte a queste problematiche viene istituita con legge 10 agosto 1950, n. 646 la Cassa per il Mezzogiorno¹⁹. Il suo vasto intervento straordinario non doveva sostituirsi a quello dei ministeri competenti (lavori pubblici, agricoltura e foreste) bensì svolgere una funzione integrativa. Dei mille miliardi di lire stanziati per le opere pubbliche nel primo programma decennale, 90 sono destinati alla viabilità ordinaria e così suddivisi: 50 miliardi per la sistemazione delle strade esistenti e 40 miliardi per quelle di nuova costruzione.

La Cassa operò sulla base di un piano, secondo una graduatoria di precedenza delle opere, concordata con le amministrazioni provinciali e con gli Uffici del Genio civile, in ragione dell'importanza economica delle strade e del difetto di viabilità in ciascuna provincia²⁰.

Apposite convenzioni stabiliscono le caratteristiche relative alle sistemazioni stradali, quali ad esempio la dotazione di una pavimentazione protetta in genere della larghezza di 6 metri, l'eventuale allargamento e la rettifica del piano viabile. Da parte loro le Province si impegnano a mettere a bilancio ogni anno gli importi necessari per la manutenzione e

ad impiegare nella sistemazione di altre strade la somma economizzata nella manutenzione ordinaria, nonché ad assorbire nella propria rete strade comunali o di bonifica per un chilometraggio eguale a quello che stato trasferito all'ANAS²¹.

A fronte delle criticità persistenti nel settore industriale e turistico, i risultati per la viabilità dopo un decennio di attività della Cassa si possono considerare positivi. Basta un solo dato per dimostrarlo: «la sistemazione delle reti provinciali era ormai giunta al 70-75%, con innegabile vantaggio sul costo dei trasporti»²².

Ritornando al quadro normativo complessivo un importante punto di svolta è rappresentato dalla legge 12 febbraio 1958, n. 126 (*Disposizioni per la classificazione e la sistemazione delle strade di uso pubblico*) che, riprendendo quanto previsto dal Codice civile del 1942²³, all'art. 1 distingue le strade di uso pubblico in cinque classi: statali, provinciali, comunali, vicinali e militari.

Sono provinciali, secondo l'art. 4, le strade che:

- a) allacciano al capoluogo di Provincia, i capoluoghi dei singoli Comuni della rispettiva Provincia o più capoluoghi di Comuni tra di loro;
- b) allacciano alla rete statale e provinciale i capoluoghi di Comuni particolarmente importanti per popolazione o perché sede di notevoli industrie o perché centri di intensa attività commerciale o perché centri climatici o turistici di notevole rilevanza;

¹⁸ Ivi, p. 177.

¹⁹ Per un quadro dell'attività svolta cfr., Centro Studi della Cassa per il Mezzogiorno, *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni, 1950-1962*, Bari 1962.

²⁰ Ivi, p. 179.

²¹ Ivi, p. 183.

²² *Ibidem*.

²³ Vedi artt. 822 ss. del Codice civile.

- c) allacciano capoluoghi di Provincia o di Comuni importanti ai più vicini aeroporti, stazioni ferroviarie, porti marittimi, lacuali o fluviali;
- d) costituiscono diretti e importanti collegamenti tra strade provinciali, o sono riconosciute necessarie per la valorizzazione di importanti attività agricole.

Le strade o tronchi di esse sono classificate provinciali in base a un «decreto del Ministro per i lavori pubblici, sentite le Amministrazioni provinciali interessate e il Consiglio superiore dei lavori pubblici» (art. 5). E' prevista la decisione del Consiglio di Stato in caso di opposizione delle Province. La stessa procedura vale per la declassificazione. Entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge il Ministro per i lavori pubblici si impegna a predisporre un «Piano per la classificazione di strade statali» (art. 15) mentre le Province stileranno il «Piano per la classificazione di strade provinciali» (art. 16) che dovrà essere approvato dal Consiglio provinciale, altrimenti vi «provvede il prefetto». In caso di esclusione o inclusione di strade da quest'ultimo piano i Comuni interessati possono depositare opposizione sulla quale decide il Consiglio. La decisione spetta alla Giunta provinciale amministrativa qualora il Consiglio «insista nella sua decisione o non si pronunzi» nei tempi stabiliti. Per quanto riguarda le strade del piano che non siano già classificate statali o provinciali diverranno tali con apposito decreto ministeriale. L'elenco delle strade, in genere provinciali, da trasferire alla gestione dell'ANAS è quindi riportato nel Decreto del Ministro per i lavori pubblici del 27 marzo 1959 pubblicato in supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 30 luglio 1959, n. 181.

Ci troviamo di fronte al «maggiore trasferimento di funzioni in materia di viabilità mai realizzato in Italia: le strade da statalizzare erano 445 (sebbene si trattasse per lo più di tronchi brevi), mentre ne esistevano fino allora 213»²⁴. Si è però assistito anche ad un ampliamento del demanio stradale delle Province²⁵ che si sono fatte carico di un elevato numero di strade comunali²⁶.

Secondo alcuni studiosi questa legge «non ha importato alcuna nuova definizione né, tanto meno, alcuna novità in seno al sistema del 1865»²⁷. Secondo lo scrivente invece non va sottovalutata la portata di questa normativa che stabiliva finanziamenti senza precedenti. Il confronto basta farlo con la legge 21 maggio 1955, n. 463 (c.d. legge Romita) che stanziava 100 miliardi di lire per dieci anni per le autostrade e 20 miliardi per le strade mentre la legge n. 126/1958 indicava l'importo di 180 miliardi di lire per otto anni.

²⁴ S. Maggi, *Storia dei trasporti in Italia*, Il Mulino, Bologna 2005, nota 104, p. 116. Cfr., L. Bortolotti, *Sulla storia recente della viabilità in Italia*, in *Reti, mobilità, trasporti. Il sistema italiano tra prospettiva storica e innovazioni*, a cura di A. Giuntini e C. Pavese, Franco Angeli, Milano 2004, p. 173.

²⁵ C. Ribolzi, *Op. cit.*, p. 256.

²⁶ Ivi, p. 257.

²⁷ Ivi, p. 262.

La sua emanazione, segnala lo studioso Oscar Gaspari, «rappresentava probabilmente il maggior successo dell'UPI dalla sua ricostituzione»²⁸ avvenuta nel maggio 1946 a Firenze.

Nel frattempo viene approvata la legge 21 aprile 1962, n. 181 che introduce alcune modifiche alla legge 7 febbraio 1961, n. 59 «concernente il riordinamento strutturale e la revisione dei ruoli organici dell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade» e il D.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 (*Approvazione del Capitolato Generale di Appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici*)²⁹ dove sono indicate le condizioni generali per tutti gli appalti di opere dell'amministrazione dei lavori pubblici.

Sulla politica qui analizzata influisce anche il ruolo delle Regioni³⁰. Pur previste in Costituzione (IX disposizione transitoria) esse inizieranno la loro attività dopo le elezioni del 1970³¹ concentrandosi in tre direzioni.

Prima di tutto dotandosi di una struttura amministrativa e tecnica. Nella Regione Veneto con la legge regionale n. 25/1973 viene istituita la Segreteria regionale per il territorio e tra le sue competenze vi rientra la viabilità. Per quanto riguarda la materia urbanistica e dei lavori pubblici la l.r. 10 dicembre 1973, n. 27³² istituisce degli organi consultivi che ereditano i compiti svolti dagli uffici periferici del Ministero dei lavori pubblici: si tratta della Commissione tecnica regionale e del Comitato tecnico regionale.

Un secondo impegno è la conoscenza, attraverso studi specifici, degli aspetti sociali ed economici del territorio. Un obiettivo insito nella legge regionale n. 57/1977 che ha dato vita all'Istituto Regionale di Studi e Ricerche Economico-sociali del Veneto (ISREV). Notevole risulta la produzione di materiali su diverse tematiche, in particolare nell'ottica della programmazione³³, con dati aggiornati e significativi mentre nell'ambito della rappresentazione cartografica la situazione è carente e si limita ai fogli e alle tavolette dell'Istituto Geografico Militare. Per queste ragioni la

²⁸ O. Gaspari, *L'Italia delle Province: breve storia dell'Unione delle Province d'Italia dal 1908 ad oggi*, UPI, Roma 2004, p. 161. Cfr., *Attività dell'Unione delle Province*, in «Rivista della province», gennaio 1958, p. 13; E. Zanelli, *Molti oneri per le Province e limitati benefici per la viabilità*, in «Rivista delle province», luglio-agosto 1960, pp. 320-322.

²⁹ Il D.P.R. n. 1063/1962 è stato abrogato dall'art. 231 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.

³⁰ R. D. Putnam *et al.*, *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 1985.

³¹ Legge n. 68/108 *Norme per la elezione dei Consigli regionale delle Regioni a statuto normale* e legge n. 281/1970 *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*. Per un quadro generale sul Veneto: F. Agostini, *Il Veneto nel secondo Novecento. Politica e istituzioni*, Franco Angeli, Milano 2015; Id., *La Regione del Veneto a quarant'anni dalla sua istituzione. Storia, politica, diritto*, Franco Angeli, Milano 2013.

³² Modifiche ed integrazioni alle l.r. 21 gennaio 1972, n. 7 e 1° settembre 1972, n. 12.

³³ A. Polsi, *Province e programmazione economica. Autonomia, regionalismo e accentramento a cavallo degli anni Sessanta*, in P. Aimo *et al.*, *Autonomia, forme di governo e democrazie nell'età contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia University Press, Pavia 2014, pp. 263-273.

legge regionale n. 28/1976 prevede la formazione di una Carta Tecnica Regionale costruita con l'aiuto dei voli fotogrammetrici³⁴.

Il confronto delle sequenze fotografiche permette di verificare la trasformazione territoriale che è avvenuta nel corso degli anni, basti pensare ad esempio ai dissesti idrogeologici che si stanno estendendo sempre più e alle infrastrutture viarie inserite in ambienti prima intatti.

Sullo sfondo delle vicende dell'ordinamento regionale resta però una grossa questione: quella di un governo nazionale che continua a mantenere molti dei poteri decisionali e trasferisce solo parte delle funzioni amministrative previste dalla Costituzione all'art. 117 ante riforma del 2001.

Sotto il profilo della pianificazione urbanistica è stato il D.P.R. n. 616/1977, in particolare l'art. 80, ad attuare invece un vasto trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle neonate Regioni ad ordinamento comune. Si trattava, secondo la lettera della disposizione normativa di cui sopra, di funzioni inerenti non solo la materia urbanistica in senso stretto, ma anche la disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo³⁵.

L'attenzione della Regione Veneto si rivolge inizialmente alle aree rurali e agli impianti produttivi³⁶ mentre la prima legge regionale urbanistica vera e propria, la n. 40/1980, si occupa in generale di assetto e uso del territorio. Essa viene abrogata con la legge n. 61/1985³⁷ mentre oggi sono in vigore la l. r. 23 aprile 2004, n. 11³⁸ modificata in seguito dalla l. r. 6 giugno 2017, n. 14.

Il D.P.R. n. 616/1977 anticipava, dunque, a Costituzione invariata, una concezione dell'urbanistica per certi versi vicina alla nozione di "*governo del territorio*" che sarà introdotta nel nuovo art. 117, comma 3, Cost. con la riforma del Titolo V³⁹ avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁴⁰. Esso consisteva, infatti, in uno sviluppo socio-economico della materia *de qua* la quale, con il dilatarsi degli interessi tecnico-scientifici e l'apporto della cultura sociologica del secondo dopoguerra, non era più intesa come attività che interessava unicamente l'assetto edilizio e lo sviluppo dei centri abitati, così come prospettata dall'art. 1 della legge ordinaria dello Stato 17

³⁴ F. Posocco, *Cartografia e territorio. Il contributo della documentazione aerofotogrammetrica nella storia del paesaggio veneto*, in Circolo Vittorioso di Ricerche Storiche, quaderno I (settembre 1995), pp. 87-96.

³⁵ G.C. Mengoli, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Giuffrè, Milano 2009, p. 12. M. Morlino (a cura di), *Il governo del territorio tra legislazione urbanistica, ambientale e delle opere pubbliche*, Giuffrè, Milano 2010.

³⁶ Leggi regionali n. 58/1978 e n. 73/1978.

³⁷ V. Ferrario, *Urbanistica e pianificazione nel Veneto. 1972-1992. Temi e vicende*, Regione Veneto-Marsilio, Venezia 2012.

³⁸ P. Santinello, *Provincia, ambiente e territori dal secondo Novecento ad oggi nel Veneto*, in F. Agostini, *Le amministrazioni provinciali in Italia*, cit., pp. 408-421.

³⁹ Prima della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 l'art. 117 Cost. assegnava alla competenza esclusiva delle Regioni la disciplina del governo del territorio.

⁴⁰ Per un inquadramento generale della nozione di urbanistica prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione si rinvia a S. Amoroso, *Il "governo del territorio" tra Stato, Regioni ed enti locali*, in «Riv. giur. edil.», 3 (2003), p. 77 e a M. A. Sandulli, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in «Dir. Amm.», 3 (2003), p. 507.

agosto 1942, n. 1150⁴¹, ma viceversa era concepita quale disciplina includente tutto ciò che concerneva l'uso del territorio ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere e delle relative infrastrutture (ad esempio le vie di comunicazione). La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 239/1982, confermava questo cambio di prospettiva nell'approccio alla materia.

Riguardo, invece, i rapporti tra Regioni ed autonomie locali territoriali (Comuni e Province) nel periodo storico oggetto del presente lavoro, è opportuno distinguere quelli con i Comuni da quelli con le Province. In merito ai primi, va rilevato che se da un lato il Comune era ed è l'ente cui essenzialmente faceva e fa capo la funzione urbanistica, in quanto ad esso spettava la formazione del Piano regolatore generale, strumento centrale della pianificazione, della pianificazione attuativa, del controllo preventivo dell'edificazione, nonché il relativo controllo repressivo-sanzionatorio, dall'altro restava (e resta anche oggi) in capo alle Regioni a Statuto ordinario sia il potere di approvazione degli strumenti urbanistici generali⁴², adottati dalle amministrazioni comunali, sia interventi repressivi di tipo sostitutivo⁴³. Quanto alle Province, il loro ruolo, nell'ambito della pianificazione urbanistica, è stato valorizzato solo a partire dalla legge ordinaria dello Stato 8 giugno 1990, n. 142 che assegnava loro poteri in materia di tutela e difesa del suolo, oltre che poteri in materia di tutela e difesa dell'ambiente⁴⁴ attraverso la formazione del Piano territoriale di coordinamento. Le Province, inoltre, intervenivano anche nel procedimento di approvazione dei Piani territoriali predisposti dai Comuni, dovendo verificarne la compatibilità con le previsioni contenute nei Piani territoriali regionali di coordinamento, salvi i diversi poteri dettati dalle leggi regionali. Le Regioni utilizzavano (ora meno dopo l'entrata in vigore della legge ordinaria dello Stato 7 aprile 2014, n. 56, c.d. Legge Delrio) frequentemente lo strumento della delega di funzioni amministrative alle Province, specialmente l'approvazione dei piani regolatori e paesistici⁴⁵.

Scendendo, ora, alla normativa concernente la viabilità, deve mettersi in evidenza come, all'interno del contesto pianificatorio urbanistico, a sostegno del trasferimento delle funzioni statali restano due decreti che «hanno contribuito ad affermare l'esistenza di un demanio stradale regionale, non ricavabile espressamente dalla Costituzione»⁴⁶:

1) il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 che all'art. 2 prevede di trasferire «alle Regioni le funzioni amministrative relative alle strade costituenti la viabilità locale e provinciale nonché quella

⁴¹ Sul punto si veda la sent. n. 50/1958 Corte cost., in *Foro it.*, 1958, I, p. 1231.

⁴² Artt. 8 e 10 della legge urbanistica fondamentale.

⁴³ Art. 26 legge urbanistica fondamentale.

⁴⁴ Art. 14 della legge n. 142/1990, oggi sostituito dall'art. 19 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico in materia di enti locali territoriali).

⁴⁵ G. Falcon, *Le Città metropolitane della legge n. 142/1990: il caso di Venezia*, in «*Le Regioni*», 1994, p. 36.

⁴⁶ C. Talice, voce *Strade*, cit.

regionale risultante dalla classificazione regionale delle strade locali e provinciali e di quelle statali (se declassificate)⁴⁷;

2) il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 il cui art. 87

precisa che le funzioni amministrative trasferite alle regioni, relative alla viabilità, concernono le strade e la loro classificazione, escluse le strade statali e le autostrade. D'intesa tra Stato e Regioni le strade statali possono essere classificate come regionali e viceversa. In particolare alle province sono attribuite talune funzioni amministrative relative alla circolazione sulle strade (art. 96)⁴⁸.

Tre iniziative importanti sempre alla fine degli anni Settanta del Novecento influiscono invece sulla finanza e sulla contabilità locale. Innanzitutto il Decreto Legge 29 dicembre 1977, n. 946 (convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43) che pone «il vincolo del pareggio di bilancio e il divieto di ricorrere a qualsiasi forma d'indebitamento, ad eccezione dei mutui per investimento»⁴⁹. In secondo luogo il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 che stabilisce l'obbligo di redigere i bilanci pluriennali. Infine, ma non minore di importanza, l'art. 7 del Decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702 (poi approvato, con alcune modifiche, con legge 8 gennaio 1979, n. 3) prevede l'abolizione della distinzione tra «spese obbligatorie» e «spese facoltative».

Dopo le esperienze che nei primi anni Settanta cercano di individuare un ente intermedio fra Regione e Comune con potestà programmatiche (ovvero i Comprensori e le Comunità Montane), bisogna attendere un ventennio per nuovi sviluppi e l'avvio di un lungo e complesso processo per ammodernare il sistema amministrativo. Il Testo Unico del 1934 rimane infatti in vigore fino alla riforma dell'ordinamento delle autonomie prevista dalla legge 8 giugno 1990, n. 142.

Essa definisce la Provincia «ente locale intermedio fra Comune e Regione» che «cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale». Oltre ad essere dotate di autonomia statutaria e finanziaria e potestà regolamentare, «sono titolari di funzioni proprie» e di «funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione» con apposite leggi. I settori della viabilità e dei trasporti rientrano, in base all'art. 14, comma 1, tra «le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale» spettanti a questi enti. Tra i compiti di programmazione le Province concorrono a determinare il Programma Regionale di Sviluppo (P.R.S.), a raccogliere e coordinare per la programmazione regionale in ambito economico, territoriale ed ambientale le varie proposte delle Amministrazioni comunali. Inoltre la Provincia «predisporre e adotta il piano territoriale di coordinamento» (P.T.C.) che, tra gli indirizzi generali, indica «la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione» (art. 15).

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Relazione generale sulla situazione del paese (1978)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1979, p. 452. Sui decreti «Stammati» cfr., G. Marongiu, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Cedam, Padova 2001, pp. 296-302.

Questa legge, giunta a distanza di oltre quarant'anni da quanto stabilito dai costituenti all'art. 128 e alla IX disposizione transitoria della Costituzione, non solo presenta elementi di obsolescenza ma pur prevedendo numerose funzioni per le province la loro concretezza e operatività dipende in realtà dalle leggi di trasferimento e dall'assegnazione di risorse⁵⁰.

Altre iniziative come il Piano Generale dei Trasporti (1986), l'istituzione nel 1991 del Comitato interministeriale per la programmazione economica nei trasporti (CIPET), peraltro soppresso dopo due anni, l'utilizzo di strumenti come le Conferenze dei servizi e gli Accordi di programma non imprimono al settore l'auspicata svolta nella ricerca di un coordinamento e di una programmazione sulle opere infrastrutturali⁵¹.

Un ulteriore impulso alla nuova collocazione istituzionale dell'ente Provincia si ha con l'elezione diretta del presidente introdotta con la legge 25 marzo 1993, n. 81. In particolare questa nuova normativa, che fissa a quattro anni la durata del mandato⁵², ha degli effetti anche sulle politiche pubbliche. L'intento infatti è quello di garantire un'adeguata stabilità alle fasi di programmazione, pianificazione e progettazione assegnando maggiori responsabilità al governo locale. D'altra parte resta il rischio di una personalizzazione della politica.

Tra le novità degli anni Novanta del secolo scorso c'è anche il *Codice della strada* (D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285)⁵³ che definendo «“strada” l'area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali» procede all'art. 2 a distinguere i seguenti tipi di strade: autostrade; strade extraurbane principali; strade extraurbane secondarie; strade urbane di scorrimento; strade urbane di quartiere; strade locali (dove rientrano anche gli itinerari ciclopedonali). Si tratta di una classificazione effettuata in base alle loro «caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali» così come per l'art. 2, comma 6 prevede per le strade extraurbane e quelle locali un'ulteriore distinzione in: statali, regionali, provinciali e comunali. Ai nostri fini si ricorda dunque che le strade provinciali

allacciano al capoluogo di provincia capoluoghi dei singoli comuni della rispettiva provincia o più capoluoghi di comuni tra loro ovvero quando allacciano alla rete statale o regionale i capoluoghi di comune, se ciò sia particolarmente rilevante per ragioni di carattere industriale, commerciale, agricolo, turistico e climatico.

La classificazione delle strade statali spetta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti mentre alle Regioni spetta quelle delle restanti strade. Entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo

⁵⁰ C. Baccetti, *Poteri locali e politiche pubbliche*, cit., pp. 107-108. Cfr., E. Rotelli, *Il martello e l'incudine*, Il Mulino, Bologna 1991.

⁵¹ S. Maggi, *Op. cit.*, pp. 231-232.

⁵² Il mandato del presidente sarà portato a cinque anni con la legge n. 120/1999.

⁵³ Sul tema della classificazione delle strade e l'individuazione del proprietario/gestore cfr., L. D'Apollo, *Danno da insidia stradale*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 1-15; P. La Rocca, *Il regime giuridico delle strade provinciali, comunali, vicinali e private*, Maggioli, Rimini 2006; E. Maggiora et al., *L'ordinamento provinciale*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 638-641; G. Napolitano e M. Orlando, *La disciplina giuridica delle strade*, Maggioli, Rimini 2016.

Codice della strada, ricorda l'art. 13, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti spetta emanare e successivamente aggiornare ogni tre anni

le norme funzionali e geometriche per la costruzione, il controllo e il collaudo delle strade, dei relativi impianti e servizi ad eccezione di quelle di esclusivo uso militare. Le norme devono essere improntate alla sicurezza della circolazione di tutti gli utenti della strada, alla riduzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico per la salvaguardia degli occupanti gli edifici adiacenti le strade ed al rispetto dell'ambiente e di immobili di notevole pregio architettonico o storico.

Sono stati emessi i decreti ministeriali 5 novembre 2001, n. 6792 (costruzione delle strade) e il decreto 19 aprile 2006 (intersezioni stradali). L'emanazione delle norme per classificare le strade esistenti in base agli aspetti costruttivi, tecnici e funzionali va effettuata invece entro due anni dall'entrata in vigore del nuovo Codice della strada. In questo caso tali provvedimenti mancano ancora⁵⁴. E' interessante inoltre sottolineare, anche in chiave di mobilità sostenibile, la previsione che le nuove strade nel loro intero percorso devono disporre «una pista ciclabile adiacente purché realizzata in conformità ai programmi pluriennali degli enti locali, salvo comprovati problemi di sicurezza». Infine gli enti proprietari delle strade dovranno istituire e aggiornare la cartografia, il catasto delle strade e le loro pertinenze oltre alle rilevazioni del traffico.

L'art. 14 del D. Lgs. n. 285/1992 fissa i poteri e i compiti degli enti proprietari delle strade che riguardano innanzitutto la manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; il controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze; l'apposizione e la manutenzione della segnaletica prescritta. Inoltre prevedono «in caso di manutenzione straordinaria della sede stradale, a realizzare percorsi ciclabili adiacenti purché realizzati in conformità ai programmi pluriennali degli enti locali, salvo comprovati problemi di sicurezza».

Un ampio processo di decentramento delle funzioni alle Regioni ed agli enti locali, a Costituzione invariata, è stato avviato con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, cosiddetta “legge Bassanini”)⁵⁵, attraverso tre soluzioni: il trasferimento definitivo di competenze, le deleghe e l'attribuzione di nuovi compiti. L'art. 2, comma 2, precisa che questo «conferimento», tramite l'emanazione da parte del Governo di uno o più decreti legislativi, riguarda

tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto

⁵⁴ A. Cataldo e P. Villani, *La rete stradale di Province e Comuni: analisi normativa ed economico-finanziaria*, in *Quaderni del Comitato Tecnico 2.5 Strade locali extraurbane e accessibilità alla viabilità minore*, Atti del Convegno AIPCR, Roma, 27-28 novembre 2014, pp. 11-37.

⁵⁵ Vanno ricordate anche le leggi n. 127/1997 (cd. “Bassanini bis”), n. 191/1998 (cd. “Bassanini ter”) e n. 50/1999 (cd. “Bassanini quater”).

esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.

Il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 dà attuazione al conferimento di funzioni e compiti, prima svolti dallo Stato, alle Regioni e agli enti locali in base a quanto previsto dalla legge n. 59/1997⁵⁶. Se alle prime sono trasferite la programmazione e il coordinamento della rete viaria, l'art. 99, comma 3, attribuisce «alle Province funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale, secondo le modalità e criteri fissati dalle leggi regionali». Le funzioni mantenute dallo Stato trovano riscontro nell'art. 98: tra le altre segnalo in particolare la pianificazione pluriennale della viabilità; la programmazione, progettazione, realizzazione e gestione delle autostrade e delle strade nazionali; la tenuta dell'archivio nazionale delle strade.

Lo storico Maggi sottolinea come il cospicuo decentramento sulle strade nel 1998 avviene

esattamente in senso contrario di quello che si era fatto nel 1958-1959: allora si erano statalizzate le provinciali, ora si regionalizzavano e provincializzavano le statali. L'attuazione di questa normativa, già confusa nella sua formulazione, rilevava le ampie differenze tra una regione e l'altra nel recepimento dei nuovi principi e le difficoltà di mantenere gli stessi standard nei diversi territori»⁵⁷.

Bortolotti e Bernardi parlano di «iniziativa certamente eccessiva, se è vero che in seguito diverse statali sono state riprovincializzate»⁵⁸. A questo riguardo il caso Belluno conferma queste interpretazioni, infatti tra metà degli anni '50 e metà anni '60

le Province aventi territori montani hanno perseguito [...] una decisa politica di statizzazione delle principali arterie provinciali; l'ANAS infatti costituiva a quell'epoca, stante anche la ristrettezza dei bilanci provinciali e la scarsa organizzazione delle loro strutture tecniche, la unica azienda in grado di assicurare funzionalità ed efficienza ai grandi collegamenti. Questa è stata la strategia seguita dalla Provincia di Belluno, che ha portato il tasso di statizzazione ai valori più elevati riscontrabili nel Veneto⁵⁹.

In un secondo tempo le Province ritengono invece più opportuno l'incremento della rete classificata provinciale sostanzialmente per una serie di motivi come l'opportunità di «lucrare sui contributi chilometrici e sui ricorrenti finanziamenti per le sistemazioni, assieme ai prevedibili finanziamenti che la Regione indirizzerà sulla rete secondaria e provinciale» ma anche perché «l'ANAS non assicura lo sgombero della neve e la transitabilità invernale» per alcune strade di valico di importanza minore⁶⁰.

⁵⁶ G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna 1984 (in particolare il commento dedicato al capitolo VI sulla viabilità, art. 97-101, a cura di P. Urbani). Vedi inoltre: P. Urbani, *Il Federalismo stradale tra Anas e Regioni: l'attività di service e la costituzione di società miste*, in «Le Regioni», 1 (2001), pp. 43-56.

⁵⁷ S. Maggi, *Storia dei trasporti*, cit., p. 233.

⁵⁸ L. Bortolotti, *Sulla storia recente della viabilità in Italia*, in *Reti, mobilità, trasporti*, cit., p. 173. Cfr. R. Bernardi, *Rete viaria e rete ferroviaria in Italia. Evoluzione e prospettiva*, in C. Capineri e M. Tinacci Mossello (a cura di), *Geografia delle comunicazioni: reti e strutture territoriali*, Giappichelli, Torino 1996, p. 264.

⁵⁹ *Rapporto sulla viabilità di interesse provinciale*, Provincia di Belluno, 1970, p. 104.

⁶⁰ Ivi, p. 105.

Ancora Maggi osserva inoltre che la lettura dell'intero art. 99 del D. Lgs. n. 112/1998 permette di comprendere «come fosse oggettivamente difficile vedervi un disegno razionale per i trasporti, e non rilevare invece il bisogno politico di conferire compiti agli enti locali anche nel caso che avessero difficoltà a svolgerli»⁶¹.

Le strade e le autostrade già appartenenti al demanio statale ex art. 822 del Codice civile, non comprese nella rete nazionale individuate dal D. Lgs. 20 ottobre 1999, n. 461, passano alle Regioni o al demanio degli enti locali territorialmente competenti in attuazione di legge regionali, secondo la disposizione dell'art. 101, comma 1 del D. Lgs. n. 112/1998. Effettivamente così si è proceduto con il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21 febbraio 2000 che ha individuato la rete stradale regionale (per il Veneto si tratta di circa 1.688 chilometri di rete stradale), successivamente modificato con DPCM del 21 settembre 2001 (per il Veneto ulteriori 701 chilometri, con l'aggiunta, ad esempio, della Statale 51 e 51 bis "di Alemagna" in territorio bellunese per 131 chilometri complessivi)⁶². Per quanto riguarda invece l'aspetto delle risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire si deve fare riferimento al DPCM 12 ottobre 2000, per la loro ripartizione al DPCM 13 novembre 2000 e per le modalità e le procedure di trasferimento del personale dell'Ente Nazionale per le Strade (ANAS) a Regione ed enti locali al DPCM 22 dicembre 2000, n. 448. Nel paragrafo 5 di questo capitolo analizzeremo invece in concreto le modalità pratiche scelte dalle Regioni per l'attuazione del D. Lgs. 112/1998.

Un cenno merita a questo punto il Testo Unico 28 settembre 2000, n. 267, che all'art. 3, comma 3, assegna alle Province un ruolo attivo nel coordinamento dello sviluppo locale: «La Provincia, ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo». E tra le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, esercitate dalla Provincia l'art. 19 indica la viabilità e i trasporti. A queste «funzioni proprie» si affiancano le «funzioni conferite» con legge statale qualora riguardino un ambito esclusivo dello Stato (art. 117, comma 2, della Costituzione) oppure con legge regionale nel caso di materie di potestà legislativa regionale concorrente o materie residuali di potestà legislativa esclusiva (art. 117, comma 3 e 4, della Costituzione). Il tema della programmazione, legato anche alla concertazione tra soggetti pubblici e privati, contenuto nell'art. 57 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, viene ora ripreso dall'art. 20 (il riferimento è al Piano Territoriale di Coordinamento e agli indirizzi generali di assetto del territorio).

⁶¹ S. Maggi, *Storia dei trasporti*, cit., p. 233.

⁶² Resta aperta la questione della mancanza di coordinamento per quanto riguarda la nomenclatura delle strade regionali da indicare sulla documentazione dell'Amministrazione e sulla segnaletica, cfr., L. D'Apollo, *Op. cit.*, n. 12, p. 15.

Per il periodo oggetto della presente ricerca dobbiamo infine ricordare la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che introduce le modifiche al titolo V Costituzione⁶³. Innanzitutto il nuovo art. 114 stabilisce che l'ordinamento della Repubblica è costituito «dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Nello stabilire i «principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» l'art. 118 precisa che le amministrazioni comunali e provinciali nonché le Città metropolitane «sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Si parla inoltre di autonomia finanziaria e di un fondo perequativo, disposto con legge statale, per i territori con minor capacità fiscale (art. 119). A questo punto la riflessione si sposta sul tema delle opere pubbliche. Il nuovo art. 117 indica infatti le materie di competenza esclusiva dello Stato (ad esempio la politica economica e monetaria) e quelle di legislazione concorrente (es. il governo del territorio, le grandi reti di trasporto, la valorizzazione dei beni culturali), aggiungendo che per le materie non rientranti in una di queste due aree legifera la Regione, naturalmente nel rispetto della normativa costituzionale, europea e degli obblighi internazionali. Poiché i lavori pubblici non sono citati in questi due elenchi, alcune Regioni hanno ritenuto che la materia rientri nella loro potestà legislativa e che esse potrebbero tra l'altro conferire funzioni amministrative in tale settore a Comuni, Province e Città metropolitane.

Nel frattempo la legge 21 dicembre 2001 n. 443, cd. *Legge Obiettivo*, conferisce la delega al Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, per l'individuazione del programma delle opere strategiche⁶⁴. Questo programma approvato dal CIPE prevede interventi sui principali corridoi stradali e ferroviari, sui valichi ferroviari del Frejus, del Sempione e del Brennero, sui sistemi urbani, sugli schemi idrici del Mezzogiorno e sulla difesa della laguna veneta. La Corte costituzionale con sentenza 1° ottobre 2003, n. 303 decidendo sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate da diverse Regioni e Province autonome per quanto riguarda la legge 21 dicembre 2001, n. 443 modificata dalla legge 1° agosto 2002, n. 166, oltre i relativi decreti legislativi n. 190 e n. 198 del 2002

sgombera comunque il campo dalle interpretazioni regionali, affermando che la materia dei lavori pubblici non costituisce una vera e propria materia, ma attiene ad «ambiti di legislazione... che si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (ovviamente, in presenza di opere di mero rilievo regionale, la disciplina rientrerà nella potestà esclusiva delle Regioni)⁶⁵.

⁶³ G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», 1 (2001), pp. 3-10.

⁶⁴ A. Monorchio, *Il ruolo delle infrastrutture nel processo di sviluppo territoriale*, in «Economia italiana», 2 (2011), p. 308.

⁶⁵ S. Musolino, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*, in «www.astrid-online.it».

Questo il quadro generale della rete stradale in Italia suddivisa per decenni dal 1951 al 2001 e frutto della consultazione dei dati Istat⁶⁶:

Anno	Autostrade	Strade statali	Strade provinciali	Strade comunali extraurbane*	Totale**
1951	479	21.256	42.075	106.753	170.563
1961	1.258	30.440	77.748	84.783	194.229
1971	4.342	43.347	92.445	145.665	285.799
1981	5.900	45.447	104.219	---	155.566
1991	6.201	45.076	112.111	---	163.388
2001	6.478	46.870	115.180	---	168.528

* Dal 1978 i dati sulle strade comunali non sono più disponibili. ** Dal 1978 sono escluse le strade comunali.

2. Programmazione, progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche

Si è già fatto riferimento alla normativa consolidata per la realizzazione delle opere pubbliche che individua in modo preciso i diritti, i doveri e le responsabilità dei soggetti impegnati nel garantire il rispetto delle procedure giuridiche-amministrative alle quali si affiancano anche gli aspetti tecnico-economici. Si tratta, come abbiamo visto, di una serie di disposizioni sostanzialmente valide fino agli anni '90 quando la legge 11 febbraio 1994, n. 109 (*Legge quadro in materia di lavori pubblici*), successivamente modificata e integrata con le leggi 2 giugno 1995, n. 216 e 18 novembre 1998, n. 415, introduce un'importante novità relativa alla fase iniziale delle attività per realizzare un'opera, ovvero la programmazione⁶⁷. Infatti l'art. 14 obbliga le «amministrazioni aggiudicatrici» (si intendono anche le Province) a predisporre «il programma dei lavori pubblici da eseguire nel triennio» indicando settore, priorità, risorse e tempistica degli interventi e riportando

solo i lavori di cui sia stato redatto almeno il progetto preliminare e la cui utilità sia accertata sulla base di una verifica delle esigenze cui i lavori devono corrispondere, delle caratteristiche generali degli stessi, della stima sommaria dei relativi costi, nonché dei benefici economici e sociali conseguibili.

In via generale la priorità è comunque data «alla manutenzione e al recupero del patrimonio pubblico, nonché al completamento di lavori già iniziati».

Per quanto riguarda invece la progettazione viene seguita l'articolazione su tre livelli in preliminare, definitiva ed esecutiva, così come già indicato dal R.D. n. 350/1895, con un aggiornamento derivante dalle norme comunitarie in materia di politica ambientale⁶⁸. Basti pensare alla direttiva 85/337/CE del 27 giugno 1985 sulla valutazione dell'impatto ambientale (cd. V.I.A.), prevista

⁶⁶ Istat, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, Roma 2011, pp. 766-767. Cfr., L. Pucci, *Le opere pubbliche dall'Unità d'Italia: l'informazione statistica*, in «Rivista di Politica Economica», maggio-giugno 2002, pp. 1-34; A. Roncaccia e R. Iannaccone, *L'indagine sulle Opere Pubbliche dalla costituzione dell'Istituto Centrale di Statistica ai giorni nostri*, in «Documenti Istat», 8 (2009).

⁶⁷ U. Janin-Rivolin, *Permanenze e innovazioni nel quadro istituzionale e nei programmi nazionali*, in G. De Matteis e F. Governa (a cura di), *Contesti locali e grandi infrastrutture*, Franco Angeli, Milano 2001, pp. 66-96. Cfr., R. Dalla Longa, *Gestione dei processi realizzativi di opere pubbliche e infrastrutture*, Carocci, Roma 2004. Per una panoramica generale sulla normativa dei lavori pubblici si veda il volume di A. Cianflone et al., *L'appalto di opere pubbliche*, Giuffrè, Milano 2018.

⁶⁸ U. Janin-Rivolin, *Op. cit.*, p. 74.

dall'art. 4 necessariamente per alcuni tipi di progetti⁶⁹ e per altri oggetto di decisione da parte degli Stati membri qualora «le loro caratteristiche lo richiedano»⁷⁰ (allegato II). Tale direttiva⁷¹ è stata recepita in Italia con la legge dell'8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente e dal D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377. E' poi seguita la direttiva 2001/41/CE sulla valutazione ambientale strategica (cd. V.A.S).

Per quanto riguarda la progettazione e la direzione dei lavori la Merloni-*ter* all'art. 17 chiarisce che queste attività possono essere svolte

direttamente dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti, dagli uffici consortili di progettazione appositamente costituiti o dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni; in caso di motivato impedimento, possono essere affidate a liberi professionisti e, per importi superiori a 200.000 euro, anche a società di ingegneria o a raggruppamenti temporanei⁷².

La legge Merloni, riprendendo le disposizioni del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 (legge di contabilità pubblica) e del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 (regolamento di contabilità pubblica), individua quattro metodi per l'affidamento dei lavori⁷³. Il pubblico incanto o asta pubblica con la quale l'Amministrazione fissa tutti i contenuti della prestazione richiesta attraverso un bando e ogni impresa interessata può partecipare presentando un'offerta. Un secondo metodo paritetico e alternativo è la licitazione privata: si tratta di un sistema di gara al quale partecipano le imprese invitate in base ad una valutazione sulle caratteristiche economiche e tecniche che esse dovranno rispettare. Queste imprese presentano un'offerta relativa ad una prestazione predeterminata in ogni sua parte. C'è poi l'appalto-concorso dove l'impresa partecipante, sulla base della richiesta dell'Amministrazione, compila il progetto con l'indicazione delle condizioni e dei prezzi per eseguire l'opera. La scelta dell'aggiudicatario viene effettuata attraverso la comparazione tecnica ed economica dei vari progetti presentati. Infine è possibile ricorrere alla trattativa privata o procedura negoziata con la quale l'Amministrazione svolge una consultazione con una o più imprese da essa scelte negoziando i termini contrattuali. Il ricorso a questo metodo, fermo restando la salvaguardia degli interessi pubblici, è limitato agli appalti di lavori con un importo non superiore ai 300.000 euro e per ragioni di stretta necessità legate ad eventi calamitosi che hanno danneggiato o reso inutilizzabili opere già esistenti e funzionanti. E' possibile inoltre l'affidamento in concessione, secondo quanto previsto dalla legge 17 febbraio 1987, n. 80.

⁶⁹ Vedi allegato I, par. 7: «Costruzione di autostrade, vie di rapida comunicazione, tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, nonché aeroporti con piste di decollo e di atterraggio lunghe almeno 2.100 metri».

⁷⁰ Vedi allegato II, par. 10 dedicato ai progetti d'infrastruttura, dove si indicano tra gli altri la «costruzione di strade» non ricomprese però nell'allegato I.

⁷¹ Modificata con direttiva 97/11/CE del Consiglio (3 marzo 1997).

⁷² U. Janin-Rivolin, *Op. cit.*, p. 74.

⁷³ L. Mazzaroli *et al.* (a cura di), *Diritto Amministrativo*, II, Monduzzi, Bologna 1993, pp. 1649-1670; A. Monorchio e L. G. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci, Bari 2010, pp. 365-468 (in queste pagine si trova anche un aggiornamento con il D. Lgs. n. 163/2006, in attuazione alle direttive comunitarie, che ha riscritto la normativa in materia, in primo luogo la legge n. 109/1994).

La legge Merloni riordina inoltre le varianti in corso d'opera (art. 25), il collaudo (art. 28), il contenzioso e la definizione delle controversie (art. 31-bis e 32) nonché il subappalto. A vigilare sulla corretta applicazione della legge e in modo particolare sull'economicità di esecuzione dei lavori pubblici è stata istituita l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici. E' stato inoltre introdotto lo strumento della «finanza di progetto» (art. 37-bis / 37-nonies)⁷⁴ che permette la realizzazione di opere pubbliche con risorse totalmente o parzialmente a carico dei promotori.

Tra le altre figure di appalto pubblico sono da menzionare: l'appalto di fornitura⁷⁵ (relativo ad esempio all'acquisto di beni mobili e alle prestazioni periodiche o continue) e l'appalto di servizi⁷⁶ (ad esempio servizi di architettura, ingegneria, legali). Alle tradizionali procedure di scelta del contraente va aggiunto il concorso di progettazione con il quale si fornisce all'Amministrazione aggiudicataria un piano o un progetto appositamente selezionato da una commissione in base ad una gara.

La legge n. 109/1994, completata dal D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 445 (*Regolamento generale dei lavori pubblici*) e dal decreto 19 aprile 2000, n. 145 (*Nuovo capitolato generale d'appalto*)⁷⁷, viene abrogata dal D. Lgs. n. 163/2006 (*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*).

Qualche anticipazione merita il caso bellunese che verrà ripreso più ampiamente nei prossimi capitoli, in particolare con una ricostruzione delle deliberazioni consiliari. Prendendo in analisi, ad esempio, il periodo successivo al 1950

gli appalti più importanti hanno riguardato i lavori sulla pedemontana bellunese nei comuni di Sospirolo, San Gregorio nelle Alpi, Cesiomaggiore e Feltre; sulla strada della Valle del Mis nel tratto da Santa Giustina ad Oregne; sulla provinciale Agordo-Rivamonte-Gosaldo; sulla strada di Danta, S. Nicolò, S. Pietro-Mare e sul reticolo consorziale dell'Alpago. [...] Vanno pure ricordati, e per entità dei capitali investiti e per il numero di addetti impiegati nei cantieri di lavoro, le opere viarie promosse dalle società concessionarie degli impianti idro-elettrici quali la strada della Valle del Mis che si snoda lungo l'omonimo lago artificiale...»⁷⁸.

L'Ufficio Tecnico della Provincia ha svolto invece un ruolo importante nello studio e nello sviluppo della progettazione dei lavori eseguiti dallo Stato in base alla legge n. 647/1950 sulle aree depresse. E' stato inoltre osservato che sia le nuove aziende sia le imprese già operanti nel comparto delle costruzioni «non sono in grado di concorrere per appalti che richiedono particolari attrezzature e ingenti disponibilità di capitali»⁷⁹. Addirittura viene segnalata l'iscrizione di «un numero limitato di

⁷⁴ U. Janin-Rivolin, *Op. cit.*, pp. 75-77. Cfr., G. Da Rios, *Op. cit.*, pp. 332-333; A. Monorchio, *Il ruolo delle infrastrutture nel processo di sviluppo territoriale*, in «Economia italiana», 2, 2011, p. 316; F. Russo, *La "cultura" del project financing per investire nelle opere pubbliche*, in «Edilizia e territorio», dossier 1 (1999), pp. 147-152.

⁷⁵ D. Lgs. 24 luglio 1992, n. 358 e D.P.R. 18 aprile 1994, n. 573. La disciplina del settore è stata riordinata dalla direttiva 93/36/CEE del 14 giugno 1993.

⁷⁶ D. Lgs. 17 marzo 1995, n. 157 di recepimento della direttiva 92/50/CEE del 18 giugno 1992.

⁷⁷ Cfr., Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, *Il nuovo capitolato generale di lavori pubblici*, Roma 2000.

⁷⁸ R. Fant, *Lo sviluppo industriale della provincia di Belluno nel dopoguerra*, Tip. Piave, Belluno 1974, pp. 246-247.

⁷⁹ R. Fant, *Op. cit.*, p. 251.

costruttori bellunesi» all'Albo nazionale dei costruttori istituito con la legge 10 febbraio 1962, n. 57⁸⁰ e riguardante l'accesso alle gare d'appalto con importi superiori ai 15 milioni di lire. Le più importanti opere pubbliche e i complessi industriali più grandi «sono stati perciò quasi sempre attribuiti ad imprese di provenienza extraprovinciale»⁸¹, in particolare da Milano, Padova, Rovigo, Trento e Udine. Tra le imprese più importanti del bellunese operanti nel campo dei lavori stradali vanno ricordate: la «Monti Valentino & Figli» di Auronzo; la «Tissi Attilio», la «Cargnel Osvaldo», la «Bortoluzzi», la «Pierobon Silvio», la «Edil-Scavi», «Deon» di Belluno; la «Caldart» e «La Bellunese» di Santa Giustina⁸². Nel settore della manutenzione si possono invece ricordare le ditte «Roni» di Sedico e «Merotto» di Cesiomaggiore. Soltanto le aziende «Caldart» e «Monti» partecipano però «alle maggiori aste nazionali ed internazionali nel campo dei lavori pubblici e stradali», in genere le imprese locali bellunesi «non superano la media dimensione e restringono la loro attività al settore dell'edilizia abitativa pubblica e privata e alla realizzazione di lavori pubblici di più modeste dimensioni»⁸³.

Le opere stradali dell'ANAS e della Provincia più significative tra gli anni '70 e gli anni '90 sono state progettate e sviluppate dallo studio di ingegneria Zollet di Santa Giustina, basti pensare in particolare al traforo di Arsiè e alla superstrada della Valbelluna.

3. La manutenzione delle strade

Ai Comuni e alle Province è imposta anche la manutenzione e la sicurezza delle strade. Il riferimento principale deriva dalla legge n. 2248/1865 (all. F) che all'art. 28 indica come «obbligatoria la conservazione in istato normale delle stradi provinciali e comunali sistemate» e all'art. 37 pone a carico delle Province «la costruzione, la sistemazione e la conservazione delle strade provinciali e delle opere che le corredano». Anche in questo campo l'intervento non è trascurabile anche se «la manutenzione ordinaria e straordinaria è stata penalizzata da una prevalente destinazione di risorse per la realizzazione di nuove strade»⁸⁴. Valgano a titolo di esempio le osservazioni del *Rapporto sulla viabilità di interesse provinciale* del 1970. Dalla lettura di questo studio possiamo recuperare alcuni dati interessanti. «Notevole è l'incidenza dei costi dei

⁸⁰ L'Albo nazionale dei costruttori cessa di esistere il 31 dicembre 1999 e viene sostituito dal Sistema di qualificazione SOA. Cfr., A. Mascolini, *Addio all'albo nazionale dei costruttori*, in «ItaliaOggi», 22 gennaio 2000, p. 25.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² R. Fant, *Op. cit.*, pp. 135 e 254. Nel luglio 2016 è stata organizzata a Bribano di Sedico un'interessante mostra dal titolo *Grandi opere dei bellunesi nel Bellunese. Tra il 1900 e il 1963 ante Vajont*. Promossa da Pierangelo Deon, Erasmo Patuzzo e Paolo Sampieri, l'iniziativa ha proposto prezioso materiale documentale e fotografico sulle principali imprese di costruzione di opere pubbliche e sulle tipologie dei lavori eseguiti.

⁸³ *Ivi*, p. 252.

⁸⁴ *Sintesi inerente lo stato della manutenzione stradale in ambito internazionale, in Italia e in Regione Lombardia*, in «<http://www.ordineingegneri.bergamo.it/wp/wp-content/uploads/2008/11/612876.pdf>», p. 10.

manufatti, come gallerie, ponti, viadotti, nonché delle opere di sostegno. [...] i costi dei materiali [...] sono molto elevati, a causa della limitata accessibilità dei mezzi di trasporto»⁸⁵. Inoltre il logoramento del manto stradale per il passaggio dei mezzi sgombraneve, l'utilizzo di ghiaino e sale insieme agli sbalzi di temperatura rendono «necessario frequentemente il ripristino delle bitumature, con conseguente aumento del costo di manutenzione straordinaria»⁸⁶. Attraverso un'analisi consuntiva del periodo 1966-1968 viene constatato un costo medio annuo per la manutenzione di 1.350.000 lire a chilometro, un milione dei quali per la manutenzione ordinaria, comprensiva dello sgombero della neve⁸⁷. Si tratta di importi più alti rispetto a quelli delle altre province (ad esempio le spese di manutenzione ordinaria per Vicenza ammontano a circa 639.000 lire/km/anno e per Bolzano a 800.000), anche se alcune assimilano la manutenzione straordinaria alle opere di sistemazione vera e propria.

Un'ultima considerazione merita l'organizzazione della manutenzione con la tendenza alla suddivisione del territorio «in comprensori autosufficienti, i quali vengono dati in consegna ad una squadra completa, dotata di meccanizzazione e di attrezzatura, squadra che è in grado di mantenere l'efficienza e di eseguire tutte le operazioni cicliche di carattere ordinario sulla rete ad essa affidata»⁸⁸. E' prevista la consegna media di 10-20 km a persona. Il rapporto avanza una proposta sulla nuova organizzazione del servizio. Per la manutenzione ordinaria ipotizza delle squadre tipo con tre cantonieri (uno dei quali sarà capo squadra), dotati di un camioncino leggero con sgombraneve e spargitore automatico di sale e sabbia e operativi su 50-60 km di strada⁸⁹. Più complessa la manutenzione straordinaria. In questo caso si prevedono le squadre tappeti (9 persone sotto la direzione di un assistente dell'Ufficio Tecnico Provinciale) dotate di un pullmino e delle attrezzature per la stesura di 400.000 mq all'anno di conglomerato bituminoso che può essere fornito da ditte private tramite appalto. Poi una squadra di 3 persone per la segnaletica orizzontale, una squadra pronto intervento (ad esempio per lo sgombero di frane o la posa di barriere metalliche in punti pericolosi) costituita da un minimo di 3 a un massimo di 11 cantonieri mentre per il servizio di sgombero neve, con notevole dispiegamento di personale e di mezzi, si punta all'utilizzo delle squadre di manutenzione per il proprio settore (in media 60 chilometri), per il resto si ricorre in parte alle squadre tappeti e pronto intervento e in parte alle ditte private tramite appalti annuali. Il parco macchine previsto è di 9 rotative, 5 autocarri pesanti con lama e distributore automatico di sabbia e sale, 2 escavatori muniti di fresa (uno cingolato e uno gommato), 12 autocarri leggeri. Ai

⁸⁵ *Rapporto sulla viabilità di interesse provinciale*, Provincia di Belluno, 1970, p. 85.

⁸⁶ Ivi, p. 86.

⁸⁷ Sui problemi della viabilità invernale vedi: E. Tarulli (a cura di), *Viabilità alpina in Lombardia. Aree periferiche e trasporti internazionali*, ILSES, Milano 1971, pp. 77-83.

⁸⁸ Ivi, p. 209.

⁸⁹ Ivi, p. 217.

fini della nostra ricerca saranno studiati nel prossimo capitolo alcune situazioni particolari collegate ai piani delle bitumature, allo sgombero neve e all'acquisto di attrezzature.

L'obbligo della manutenzione stradale viene ripreso dal D. Lgs. n. 285/1992 che all'art. 14, comma 1 recita: «Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze; c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta». La sicurezza stradale può infatti essere a rischio per una serie di fattori che riguardano il fondo viabile scivoloso o sconnesso, le banchine danneggiate, la mancanza di adeguata protezione con i *guardrail*, i cantieri non ben indicati o sistemati in modo inadeguato. L'assenza o la carenza di lavori di manutenzione stradale si collega all'elevato rischio di incidenti nonché agli aspetti della responsabilità della pubblica amministrazione e del risarcimento dei danni⁹⁰. Per evitare i pericoli occulti e le insidie stradali esiste dunque l'obbligo di manutenzione dell'ente proprietario sulla carreggiata ma «anche alle banchine laterali destinate al transito dei pedoni o, se pavimentate, alla sosta dei veicoli ed a tutte le strutture accessorie esistenti»⁹¹, così come al «fosso fiancheggiante la pubblica via».

Quello degli incidenti è un tema trattato anche nel *Rapporto sulla viabilità di interesse provinciale* con un'adeguata descrizione, relativa alla fine degli anni '60, sul loro numero, sulla distribuzione nel tempo, sulla tipologia di strade coinvolte, sulle cause e sulle proposte di intervento⁹². Questo rapporto specifica che «sul totale degli incidenti rilevati, circa il 52% avviene sulle strade statali, circa il 27% sulle strade provinciali e comunali e circa il 20% viene registrato nei centri urbani»⁹³. Le cause sono ascrivibili soprattutto ad azioni errate e imprudenza del conducente e al fattore strada (come ad esempio gli elementi critici delle loro caratteristiche geometriche o delle loro pavimentazioni). Anche la stampa locale interviene sul tema:

Calcare sull'acceleratore su strada rettilinee non porta alcun inconveniente; ma farlo su strade come le nostre dove ogni curva nasconde una insidia, rappresenta non avere ben chiaro in testa il concetto della responsabilità. Bisogna andare piano, insomma; bisogna dimenticare di aver fretta; e bisogna ricordare soprattutto che sulle strade non esiste il senso unico (come in certe fortunate vie delle città), ma sono aperte a tutti i veicoli, d'ogni proporzione e di ogni cilindrata⁹⁴.

⁹⁰ La cd. «insidia stradale» si caratterizza per l'elemento oggettivo di non visibilità e per l'aspetto soggettivo della non prevedibilità tali da non permettere al conducente del veicolo di avvistarla ed evitarla. La pubblica amministrazione nella manutenzione stradale ha così l'obbligo di evitare i pericoli occulti per gli utenti, cfr. Cass. civ., sez. III, 24 gennaio 1995, n. 809.

⁹¹ M. Famigli e A. M. Parrotta, *Strade ed aree pubbliche*, Maggioli, Rimini 1999, pp. 45.

⁹² Ivi, p. 62.

⁹³ Ivi, p. 63.

⁹⁴ *Troppi incidenti sulle strade della Provincia*, in «L'Amico del Popolo», 12 luglio 1952, p. 3.

La situazione del sistema viario italiano risulta critica per varie condizioni

Quasi il 90 per cento delle strade statali è stata realizzata oltre trent'anni orsono, nel rispetto di una normativa tecnica modulata sulle esigenze degli anni Sessanta. Circa l'80 per cento della viabilità provinciale è caratterizzata da standard tecnici inferiori ai minimi ammessi da una normativa che tutti riconoscono essere ormai superata. Circa il 30 per cento delle superfici viarie, se escludiamo le autostrade, denuncia rilevanti dissesti della piattaforma, spesso riconducibili ad un irreversibile degrado dei sottofondi o a cedimenti dell'intero corpo stradale⁹⁵.

In particolare per le strade provinciali vanno aggiunte le insufficienti condizioni di visibilità per garantire la sicurezza, nonché i problemi legati alla congestione del traffico e al dissesto idrogeologico che nelle Dolomiti riguarda strade con flussi veicolari di tipo turistico e industriale in aumento.

Recenti ricerche confermano che gli incidenti stradali sono dovuti per la gran parte (60%) alla strada secondo «per la metà conseguenza di anomalie geometriche o strutturali, per il resto derivante da condizioni di servizio che sollecitano comportamenti a rischio anche da parte dell'utente “mediamente prudente” a cui fa normale riferimento l'ingegneria stradale»⁹⁶.

Sempre in tema di manutenzione esiste la pratica frequente di rifare semplicemente il manto stradale logorato. In realtà con l'aumento costante del traffico veicolare sono da tenere in considerazione seri interventi per la bonifica dei sottofondi e per il rifacimento completo delle sovrastrutture. Si è assistito ad un'evoluzione non solo delle tecniche di costruzione stradale (da un sistema con le massicciate di macadam all'utilizzo della polvere d'asfalto fluidificata con bitume) ma anche della stessa manutenzione. Si pensi allo sviluppo della terotecnologia stradale⁹⁷ e della ricerca per pavimentazioni drenanti e fonoassorbenti. Un settore di potenziale sviluppo è quello del riciclaggio dei conglomerati bituminosi provenienti dalle fresature di precedenti pavimentazioni:

per esigenze di bilancio, spesso gli interventi manutentivi si riducono a far fronte alle emergenze. È necessario un cambio di strategia. Occorre che si investa nella manutenzione, in entrambi i suoi aspetti: l'ideazione delle soluzioni da adottare e la loro realizzazione. Gli interventi tradizionali non sono sufficienti a garantire convenienza, efficacia e sostenibilità ambientale nel lungo periodo; servono nuove soluzioni tecniche. In tal senso, una delle maggiori criticità è quella del riciclaggio del fresato. Riciclaggio a caldo e a freddo del fresato sono tecniche note, ma nelle aree di stoccaggio degli impianti di produzione si accumula ancora troppo fresato: occorre studiare queste tecniche e far sì che possano evolversi, diventare più efficaci ed essere maggiormente impiegate⁹⁸.

Altri settori da seguire con attenzione sono quelli della segnaletica orizzontale e verticale (per la prima si è assistito ad una gestione arbitraria da parte di amministrazione e imprese, per la seconda

⁹⁵ C. Benedetto, *Le criticità del sistema infrastrutturale italiano: diagnosi e proposte*, in F. Bonomo (a cura di), *Infravia Atti della Prima Mostra Convegno sulle infrastrutture del trasporto terrestre*, Verona, 10-13 maggio 2000, p. 32.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Cfr., «<http://www.aipss.it/Camomilla.pdf>» oppure «<https://www.aiit.it/pdf/terotec.pdf>».

⁹⁸ G. Tebaldi, *Il Punto di vista: “Il futuro delle strade: la manutenzione”*, in «www.stradeeautostrade.it», 24 gennaio 2017. Cfr., A. Valsecchi, *Alcune riflessioni sulla manutenzione ordinaria delle infrastrutture viarie*, in «www.stradeeautostrade.it», 15 novembre 2016.

serve una gestione più precisa del parco segnali)⁹⁹. Possiamo inoltre ricordare le barriere stradali di sicurezza (ad esempio spartitraffico e attenuatori d'urto) sulle quale è intervenuto il D.M. 18 febbraio 1992, n. 223 fornendo istruzioni e prescrizioni per la loro «progettazione, omologazione ed impiego» e prescrivendo, tra gli altri anche alle Province, l'invio ogni due anni al Ministero dei lavori pubblici di un rapporto che «fornisca indicazioni sulla efficienza e funzionalità delle barriere omologate, segnalando eventuali deficienze rispetto alle caratteristiche previste» (art. 7). Uno sviluppo interessante, frutto della legge 2 giugno 1995, n. 216, è rappresentato dalla previsione di un apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti da corredare al progetto esecutivo¹⁰⁰. Naturalmente questa operazione va puntualmente verificata e aggiornata in relazione alle situazioni di eventuale degrado.

4. I finanziamenti per la viabilità

La finanza locale rappresenta un elemento fondamentale nel condizionare il funzionamento e le attività svolte dalla Provincia. La legge del 1865 prevede il potere di procurarsi le entrate dai tributi, dai mutui e dalla gestione del patrimonio¹⁰¹. Si può affermare che «la potestà tributaria provinciale è rimasta tuttora ancorata al principio delle addizionali e delle sovrainposte»¹⁰². Venendo al periodo storico della presente ricerca si può affermare che dopo l'entrata in vigore della Costituzione italiana sicuramente la riforma della finanza degli enti locali non risulta tra gli obiettivi prioritari dell'agenda politica anche se non sfugge un obiettivo, quello di «assicurare ai Comuni (e alle Province) risorse tali da rendere concreta l'autonomia finanziaria costituzionalmente prevista e nel contempo, innovare, senza rimpianti, i tributi loro propri»¹⁰³.

Nell'ambito delle norme di contabilità pubblica sugli enti locali, c'è un superamento della distinzione tra «spese ordinarie» e «spese straordinarie» con la legge n. 62/1964. Tali espressioni sono sostituite rispettivamente con i termini «spese correnti (o di funzionamento e mantenimento)» e «spese in conto capitale (o di investimento)». Nessuna indicazione viene invece data circa il concetto di «investimento»¹⁰⁴.

⁹⁹ Cfr., *Sintesi inerente lo stato della manutenzione stradale in ambito internazionale, in Italia e in Regione Lombardia*, in <http://www.ordineingegneri.bergamo.it/wp/wp-content/uploads/2008/11/612876.pdf>.

¹⁰⁰ M. D'Apuzzo, M. Crispino, V. Nicolosi, *Proposta di un criterio per la definizione dei piani manutentivi delle sovrastrutture delle strade extraurbane secondarie*, Convegno SIV Adeguamento funzionale e manutenzione delle infrastrutture viarie, Milano, ottobre 1998.

¹⁰¹ A. Amorth (a cura di), *Le Province*, cit., pp. 17 e 33-35.

¹⁰² Ivi, p. 34.

¹⁰³ G. Marongiu, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Cedam, Padova 2001, p. 290.

¹⁰⁴ Il concetto di «investimento» è chiarito dall'art. 3, comma 18 della legge n. 350/2003 giunta dopo due anni dalla modifica dell'art. 119 della Costituzione che prevede, anche per le Province, il ricorso «all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento».

Fino alla riforma fiscale del 1973-1974 gli enti locali contano su «di una sia pur limitata sfera di autonomia tributaria»¹⁰⁵ mentre da metà degli anni Settanta si assiste ad una progressiva «centralizzazione delle risorse nelle casse dello Stato, con conseguente svuotamento del potere impositivo in precedenza esercitato da tali enti, i quali venivano perciò a configurarsi come soggetti di finanza derivata»¹⁰⁶ basata sui trasferimenti statali. La ripartizione dei fondi agli enti locali risulta fondata sulla spesa storica e sul vincolo di destinazione delle risorse.

La svolta si può fissare con la legge n. 142/1990 che riconosce ai comuni e alle province «autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite» (art. 54, comma 2), assicurando inoltre «potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe» (art. 54, comma 3). Influiscono sulla trasformazione della finanza pubblica anche l'avvio del risanamento finanziario con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht e l'adesione al Patto di stabilità e crescita, oltre al decentramento con amministrativo e fiscale. Le entrate delle Province sono rappresentate da

addizionale provinciale all'imposta erariale per la trascrizione dei veicoli (APIET); addizionale provinciale di consumo sull'energia elettrica; tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di protezione dell'ambiente (di fatto addizionale 1% su TARSU); tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP); compartecipazione (7%) all'ICIAP¹⁰⁷.

La riforma introdotta con il D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446

ha soppresso l'ICIAP, e quindi la relativa compartecipazione delle Province, e ha previsto l'abolizione dell'APIET (e della IET che era dello Stato) ma ha trasformato l'addizionale in un vero tributo che solo le Province, dal 1° gennaio 1999, hanno facoltà di istituire (imposta provinciale di trascrizione, IPT) e ha sancito anche la devoluzione dell'intera imposta sui premi assicurativi per la responsabilità civile sugli autoveicoli (imposta assicurazione su RC-Auto). Un successivo intervento ha modificato l'addizionale all'imposta erariale sul consumo di energia elettrica potenziando il gettito provinciale [...]. Infine, è stata istituita un'addizionale IRPEF provinciale, per la copertura delle risorse necessarie al trasferimento delle competenze dei cosiddetti «provvedimenti Bassanini»¹⁰⁸.

Se il D. Lgs. n. 446/1997 aveva previsto l'abolizione della TARSU dal 1° gennaio 1999, la legge 23 dicembre 1998, n. 448 all'art. 31, comma 14, ha ripristinato questa tassa.

Oltre alle risorse proprie e ai trasferimenti in conto capitale, il finanziamento degli investimenti delle Province¹⁰⁹ nel settore della viabilità può avvenire, in caso della mancanza di copertura della spesa, con la contrazione di mutui presso la Cassa Depositi e Prestiti che «raccolge depositi, prevalentemente sotto forma di risparmio postale e fondi pubblici in amministrazione, e li impiega sia in mutui agevolati agli enti locali per la copertura dei loro disavanzi di bilancio e per la

¹⁰⁵ A. Monorchio e L. G. Mottura, *Op. cit.*, p. 65.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ G. Marongiu, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Cedam, Padova 2001, p. 328.

¹⁰⁸ G. Marongiu, *Op. cit.*, p. 329. Cfr., S. Cianfrocca e C. Rotunno, *La riforma dei tributi locali*, Buffetti, Roma 1998; D. De Paolis, *Prime riflessioni sul riordino dei tributi locali operato dal decreto legislativo n. 446/1997*, in «La finanza locale», 1998, pp. 1401 ss.

¹⁰⁹ Su questa ampia tematica cfr., F. Amatucci, F. Pezzari, V. Vecchi, *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, Egea, Milano 2009.

realizzazione di investimenti [...] sia in prestiti allo Stato»¹¹⁰. Il monopolio della Cassa cessa con l'emanazione della legge n. 403/1990 poiché agli enti locali si consente il ricorso al mercato dei prodotti finanziari del sistema bancario.

Dalla ricognizione dei principali documenti dell'Amministrazione provinciale di Belluno (relazioni di mandato e di bilancio, sedute del Consiglio e di Giunta) e dall'incrocio con altre fonti¹¹¹, è possibile proporre una panoramica dei benefici provenienti dalla legislazione statale più significativa con interesse per la viabilità che riprenderò anche nei prossimi capitoli.

La legge 3 agosto 1949, n. 589 (*Provvedimenti per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali*)¹¹², fissa la «la corresponsione di contributi costanti per trentacinque anni nella misura fissata per ciascuna categoria di opere» (art. 1). Con riferimento alla costruzione e al completamento delle strade l'art. 2 fornisce le indicazioni sull'entità del contributo che a seconda della loro classificazione varia dall'1% al 4,5% all'anno che può arrivare al 5% nel caso di strade che si trovano in Italia meridionale e insulare.

La domanda di contributo va presentata al Ministero dei lavori pubblici (art. 14). E' prevista anche la possibilità di «contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti o con altri istituti di credito o anche con privati nel limite di spesa risultante dal preventivi debitamente approvati» (art. 11). L'impegno complessivo per gli esercizi finanziari 1949-1950 e 1950-1951 è fissato in due miliardi di lire. Per la costruzione di strade sono destinati ogni anno 310.000.000 di lire, la metà dei quali nell'Italia del Sud e insulare (art. 17).

Il territorio bellunese in questi anni è penalizzato da una «politica di intervento dello Stato [...] limitata ai solo incentivi di carattere fiscale [...] insufficienti a controbilanciare le agevolazioni [...] del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia»; dalla «mancanza di valide infrastrutture viarie» e dalla «mancanza di leggi organiche sulla difesa del suolo e sulla sistemazione dei bacini fluviali»¹¹³. Una prima risposta organica allo sviluppo delle aree economicamente depresse viene con la legge 10 agosto 1950, n. 647 e successive integrazioni mentre è attraverso la legge 25 luglio 1952, n. 991 sui provvedimenti in favore dei territori montani che si considerano depressi tutti i comuni della provincia di Belluno, tranne Cortina che nel 1956 accoglie le Olimpiadi invernali, manifestazione che riesce ad attrarre cospicui finanziamenti per i collegamenti viari.

¹¹⁰ A. Monorchio e L. G. Mottura, *Op. cit.*, p. 99. Cfr., M. De Cecco, G. Toniolo, *Storia della Cassa Depositi e Prestiti, Dalle origini alla fine del Novecento*, Laterza 2001; Id, *Storia della Cassa Depositi e Prestiti. Un nuovo corso: la Società per Azioni*, Laterza, 2014.

¹¹¹ E. Gaspari, *La viabilità provinciale dagli anni Settanta al Duemila*, in A. Amantia (a cura di), *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno, III: Documenti, memorie, repertori*, Provincia di Belluno, 2004, pp. 193-204. Cfr., *Rapporto sulla viabilità di interesse provinciale*, Provincia di Belluno, 1970, pp. 87-88; 257-265.

¹¹² Successivamente integrata e modificata dalla legge n. 184/1953.

¹¹³ R. Fant, *Op. cit.*, p. 149.

La già citata legge 12 febbraio 1958, n. 126 (*Disposizioni per la classificazione e la sistemazione delle strade di uso pubblico*) prevede la concessione di un contributo del Ministero dei lavori pubblici alle Province «fino all'80 per cento della spesa riconosciuta necessaria per la sistemazione generale delle strade che saranno classificate provinciali» (art. 18). Lo stanziamento a bilancio è di 180 miliardi di lire così suddiviso (art. 18): L. 1 miliardo nell'esercizio 1957-58; 5 miliardi nel 1958-59; 12 miliardi nel 1959-60; 18 miliardi nel 1960-61; 26 miliardi nel 1961-62; 33 miliardi nel 1962-63; 41 miliardi nel 1963-63; 44 miliardi nel 1964-65. Questa legge e i programmi autostradali «assumono caratteristiche di imponenza. Per la prima volta dall'unità politica del paese si era data una precisa risposta amministrativa e finanziaria al tema delle comunicazioni di massa»¹¹⁴. Tuttavia di fronte alla problematica delle ingenti spese per la viabilità che si crea con il passaggio alle Amministrazioni provinciali delle strade comunali viene emanata la legge 16 dicembre 1960, n. 1014 (*Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni di talune disposizioni in materia di tributi locali*) che all'art. 10 prevede la corresponsione di un contributo annuale, dall'esercizio 1960-61 di 300.000 lire a chilometro per le spese di manutenzione ordinaria. Esiste poi la possibilità di ricorrere alla legge 21 aprile 1962, n. 181 che prevede lo stanziamento

alle Province, ai Comuni e loro consorzi di contributi sino all'80 per cento della spesa riconosciuta necessaria per la sistemazione, l'ammodernamento e la costruzione di strade comunali non comprese nei piani predisposti dalle Amministrazioni provinciali ai sensi dell'articolo 16 della legge 12 febbraio 1958, n. 126, nonché di strade già classificate tra le provinciali prima della entrata in vigore della legge medesima.

Dobbiamo poi ricordare la legge 31 maggio 1964 n. 357 che modifica e integra la legge 4 novembre 1963, n. 1457, sulle provvidenze destinate alle zone colpite dalla tragedia del Vajont. Interessanti gli sviluppi della legge 22 luglio 1966, n. 614 (*Interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale*) che prevede contributi per «la viabilità ordinaria non statale [...] nonché la viabilità diretta ad assicurare il collegamento tra le reti autostradali, ferroviarie e idroviarie e le località suscettibili di sviluppo agricolo, industriale e turistico».

Ci sono poi gli interventi e le provvidenze della legge 23 dicembre 1966, n. 1142 per la ricostruzione e la ripresa economica delle aree colpite dalle alluvioni dell'autunno 1966; i finanziamenti F.I.O. (Fondo per gli investimenti e l'occupazione) gestiti dal Genio civile. Accenniamo qui al progetto viabilistico di superamento del Col Cavalier a Belluno perché pur previsto inizialmente nei finanziamenti programmati per i Mondiali di Calcio del 1990 poi non

¹¹⁴ M. Moraglio, *Strade e politica. Storia della viabilità nella provincia di Torino*, Edizioni dell'Orso, Alessandria, 2003, pp. 167-168.

verrà realizzato per destinazione diversa dei fondi¹¹⁵. Lo stesso Piano Decennale della viabilità di grande comunicazione previsto dalla legge n. 531/1982 e predisposto dall'ANAS viene a perdere importanza per la «decisione politica di affidare per legge senza gara di appalto i lavori finanziati per i Mondiali di Calcio del 1990 e le Manifestazioni Colombiane del 1992»¹¹⁶

Un ruolo importante per il finanziamento della viabilità delle Province e dei loro bilanci è svolto dalle risorse trasferite dalle Regioni; per il Veneto a partire dalle leggi regionali n. 17 e n. 59 del 1980.

La fase del decentramento e l'attuazione del principio di sussidiarietà hanno aperto nuovi scenari¹¹⁷. Interessante la pubblicazione *Le Province in cifre*, presentata in occasione dell'Assemblea generale delle Province del dicembre 2003. Si tratta di un'indagine dell'Unione Province Italiane sulla natura delle entrate e sulla tipologia delle spese di queste istituzioni nel triennio 2000-2002. Hanno risposto 59 Province su 100 (tra le altre anche Belluno).

I dati [...] dimostrano una effettiva crescita istituzionale della Provincia quale ente locale di governo di area vasta, le cui competenze sono cresciute nel tempo, insieme con le risorse finanziarie a disposizione, seppure in quantità non corrispondente alle funzioni trasferite¹¹⁸.

Tra le cinque voci di entrata la maggior variazione nel triennio si registra per i contributi e i trasferimenti provenienti da Stato, Regioni e organismi comunitari, oltre a quelli per le funzioni delegate (+119%), mentre le entrate tributarie (ad esempio RC-Auto, addizionale Enel, IPT) hanno un aumento contenuto a poco più del 9%. Come si spiega questo divario?

...da un lato nella veloce evoluzione della Provincia avvenuta con il decentramento amministrativo di funzioni da parte dello Stato e soprattutto da parte delle Regioni, e dall'altro dalla mancata applicazione da parte dello Stato delle norme legislative che prevedono la trasformazione dei trasferimenti in compartecipazione all'Irpef¹¹⁹.

Guardando invece alle spese i settori che hanno registrato il maggior impulso sono stati i trasporti e la viabilità (+272% circa) e la promozione dei servizi turistici (+57%), anche se in termini assoluti il maggior impegno per i costi di gestione dell'amministrazione e l'istruzione. Con specifico riferimento alla gestione delle strade si osserva come a seguito del decentramento avviato con la riforma Bassanini si assiste all'incremento degli oneri relativi alla manutenzione mentre restano insufficienti le risorse assegnate, senza dimenticare le condizioni di degrado e di scarsa sicurezza

¹¹⁵ E. Gaspari, *Op. cit.*, p. 195.

¹¹⁶ G. Da Rios, *Op. cit.*, p. 326.

¹¹⁷ F. Barca *et al.*, *Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, Il Mulino, Bologna 2006; Servizio studi, documentazione e biblioteca Consiglio regionale del Veneto (a cura di), *1° Rapporto sul federalismo amministrativo*, Veneto Tendenze, Quaderno di documentazione, 1 (2007).

¹¹⁸ UPI, *Le Province in cifre*, Roma 2003, p. 12.

¹¹⁹ UPI, *Op. cit.*, p. 15.

delle strade trasferite. Alle Province sono state trasferiti circa 25.000 km di strade ex Anas, portando la loro gestione complessiva a circa 145.000 km di strade, l'84% del totale della rete stradale italiana. Da una ricerca condotta dall'Unione delle Province d'Italia, tra marzo e giugno del 2003 (con 80 Province che hanno risposto su 100), emerge un costante incremento delle spese correnti per la manutenzione ordinaria (+58%) e un notevole aumento delle spese in conto capitale per la manutenzione straordinaria e la realizzazione di nuove strade (+121%).

5. Il “federalismo stradale”: una rassegna di esperienze

L'ex ministro Franco Bassanini nel corso di un intervento tenuto nel gennaio 2008 presso l'Università degli Studi di Roma Tre, facendo riferimento al “federalismo amministrativo” accennava alle Province che da «istituzione residuale, dotata di competenze frammentate e marginali» erano diventate «molto simili a quegli enti intermedi di area vasta che ritroviamo negli assetti istituzionali di tutti i Paesi di dimensioni geografiche e demografiche paragonabili alla nostra»¹²⁰. Allo stesso tempo Bassanini aggiungeva: «La resistenza delle burocrazie centrali ha prodotto tuttavia una sostanziale disapplicazione delle disposizioni delle leggi di riforma».

Un settore particolare di concreta attuazione è invece rappresentato dal cd. «federalismo stradale». Infatti il trasferimento della rete stradale, ex statale, è avvenuto da parte delle Regioni in base ad apposite leggi secondo le indicazioni fornite dall'art. 4, comma 1 della legge n. 59/1997¹²¹. Sono quindi previste tre modalità:

- 1) trasferimento integrale o parziale della rete viaria al demanio degli enti locali, mantenendo solo le funzioni di programmazione e coordinamento;
- 2) affidamento alle Province, ente proprietario, della progettazione, costruzione e manutenzione;
- 3) gestione diretta attraverso la costituzione di società di servizio *ad hoc*.

Le Regioni Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Puglia, Sardegna e Veneto hanno scelto la via del completo trasferimento al demanio delle Province. Altre Regioni, come, ad esempio l'Umbria e le Marche, hanno conservato la proprietà (oltre ad avere l'attività di

¹²⁰ F. Bassanini, *Dieci anni dopo la legge 59 del 1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni novanta*, Relazione al convegno *Le riforme amministrative a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Università di Roma Tre, 30-31 gennaio 2008, in «www.astrid-online.it». Cfr., M. Bassani, *La Provincia una istituzione da ridefinire, potenziandone le funzioni*, in «Nuova rassegna», 7 (2008); E. Buglione, *Decentramento delle funzioni e centralizzazione della finanza: un binomio entro certi limiti necessario*, in «Quaderni costituzionali», 2 (2005), pp. 400-403; L. Camarda, *Il principio della leale collaborazione tra gli enti richiede la salvaguardia dell'esercizio delle funzioni fondamentali di Comuni e Province*, in «Nuova Rassegna», 15 (2005); C. Cittadino, *I percorsi del “federalismo amministrativo” e lo stato della sua attuazione*, «Astrid Rassegna», 15 (2005); F. Merloni, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in «Le istituzioni del federalismo», supplemento 5 (2006).

¹²¹ L. L. Conforti, *Il federalismo stradale*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Il Federalismo demaniale*, Giappichelli, Torino 2011, pp. 111-118; P. Urbani, *Op. cit.*, pp. 43-56.

programmazione) delegando alle Province tutte le altre funzioni. La costituzione di soggetti autonomi permette di svolgere in particolare «il ruolo di stazione appaltante per la realizzazione di nuove infrastrutture viarie e per la concessione del servizio di manutenzione»¹²². Vediamo dunque alcuni esempi.

In Piemonte una serie di strade statali sono diventate regionali in seguito al D.Lgs. n. 112/1998. Con legge regionale 6 agosto 2001, n. 19 era stata istituita l'agenzia regionale delle strade del Piemonte, “ARES Piemonte” che all’art. 4, comma 1, indicava le sue funzioni:

L'ARES Piemonte esercita le funzioni di attuazione della programmazione sulla rete stradale regionale trasferita e di coordinamento tecnico e amministrativo della gestione delle strade demaniali regionali provvedendo: a) alla progettazione di nuove opere direttamente o mediante gare pubbliche o con convenzioni di incarico alle province; b) alla costruzione di nuove opere mediante appalti pubblici; c) alla proposta dei criteri, delle modalità e dei parametri prestazionali per la manutenzione ordinaria, straordinaria e programmata, oggetto di apposite convenzioni con le province nonché alla relativa vigilanza sugli adempimenti definiti; d) alla realizzazione ed all'aggiornamento del catasto delle strade di interesse regionale.

Dal 2001 al 2007 la Regione Piemonte ha quindi avuto un proprio demanio stradale. Tuttavia con la deliberazione della Giunta regionale del 27 aprile 2007, n. 9-5791 sono stati fissati la classificazione e il trasferimento alle Province della rete stradale del demanio regionale mentre la legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 ha costituito la “Società di committenza Regione Piemonte S.p.A. (SCR-Piemonte S.p.A.)” con la soppressione dell’Agenzia regionale delle strade del Piemonte “ARES-Piemonte”¹²³.

La Regione Lazio con legge regionale 20 maggio 2002, n. 12 ha promosso la costituzione dell’Azienda Strade Lazio Spa (ASTRAL S.p.A.)¹²⁴. Lo Statuto fissa la durata della società fino al 31 dicembre 2050 (art. 3), con un capitale sociale di 10 milioni di euro (art. 6). Il 16 aprile 2008 la Regione Lazio, titolare del 99% delle azioni costitutive del capitale sociale, ha acquistato dal socio “Sviluppo Lazio Spa” il rimanente 1%: la Regione è ora titolare esclusivo delle azioni. In base all’art. 5 dello statuto la società esercita in particolare le funzioni ed i compiti amministrativi (art. 2 della Legge regionale 20 maggio 2002, n. 12, e successive modifiche) che riguardano «la

¹²² D. Marangoni, G. Marinelli, *Il crescente ruolo delle Amministrazioni locali nella programmazione e gestione della viabilità regionale*, in Banca d’Italia, «Eurosistema», 7, aprile 2011, pp. 619-651.

¹²³ Il documento riportato in «www.regione.piemonte.it/oss_riforma/dwd/decentramento/viabilita.pdf» offre un quadro completo sul tema della viabilità in Piemonte. Per la società “Società di committenza Regione Piemonte S.p.A.” il sito di riferimento è: «www.scr.piemonte.it».

¹²⁴ Vedi: «www.astralspa.it». Tale legge è stata poi sostanzialmente modificata ed integrata prima dalla legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9 (art. 61, comma 1a, b, c) e poi dalla legge regionale 28 aprile 2006, n. 4 (art. 97, comma 1, lettera b). Tra i prodotti editoriali della società si ricordano: *Alla scoperta del Lazio con Astral : tutte le strade della rete regionale Astral in 23 itinerari*, Astral, Roma 2009; *Un viaggio nella “memoria” della strade del Lazio*, a cura di R. Padovano, Astral, Roma 2010.

progettazione, la costruzione, la gestione e la vigilanza della rete viaria regionale», nonché le funzioni previste dal nuovo Codice della Strada, con alcune eccezioni come quella per la rete autostradale regionale.

Per gestire le strade di proprietà regionale e quelle di proprietà statale affidate in gestione la Regione Friuli Venezia Giulia ha costituito, sulla base di due leggi regionali del 20 agosto 2007, una società da subito a socio unico regionale: la “Friuli Venezia Giulia Strade Spa”¹²⁵. Le leggi regionali n. 22 (art. 4) e n. 23 (art. 63) hanno appunto autorizzato la Regione «a costituire una società a capitale interamente pubblico avente per oggetto sociale esclusivo la progettazione, la realizzazione, la manutenzione, la gestione e la vigilanza di opere di viabilità». Lo statuto ne fissa la durata al 31 dicembre 2060, con un capitale sociale di 10.300.000,00 euro. Dalla lettura dell’art. 3, comma 1 dello statuto ricaviamo quali sono le attività della società:

la progettazione, la realizzazione, la manutenzione, la gestione e la vigilanza di opere di viabilità di competenza dei soci. Le attività di cui sopra potranno essere realizzate anche in regime di finanza di progetto [...] la Società su incarico della Giunta Regionale può svolgere le seguenti funzioni: a) funzioni proprie della stazione appaltante per la progettazione e realizzazione di opere di viabilità di interesse regionale mediante l’istituto della delegazione amministrativa; b) funzioni relative al controllo e alla vigilanza sull’esecuzione delle opere di viabilità realizzate in regime di finanza di progetto; c) funzioni relative alle procedure autorizzative e concessorie interessanti il demanio stradale le cui funzioni sono trasferite alla Regione; d) funzioni relative all’introito dei canoni di concessione e di autorizzazione; e) espletamento dei servizi di polizia stradale da parte dei dipendenti incaricati ai sensi e per gli effetti dell’articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 285/1992.

Ci sono poi strade statali gestite dall’ANAS S.p.A., mentre alcune strade provinciali sono gestite dalle Amministrazioni provinciali competenti per territorio. Per quanto riguarda le strade comunali e quelle dei Consorzi di sviluppo industriale va segnalato l’intervento della Regione nelle progettazioni e nella realizzazione diretta in concessione dallo Stato delle maggiori opere stradali.

La Regione del Veneto ha emanato la legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 in applicazione del principio di sussidiarietà e attuando il decentramento istituzionale. Così è avvenuto per il settore della viabilità con la legge regionale 25 ottobre 2001, n. 29 avente ad oggetto la “Costituzione di una società di capitali per la progettazione, esecuzione, manutenzione, gestione e vigilanza delle reti stradali”, diventata realtà il 21 dicembre successivo con la creazione della “Veneto Strade S.p.A.”¹²⁶. Il capitale sociale è di 5.163.200,00 euro. La Regione partecipa con il 30% delle quote;

¹²⁵ Vedi: «www.fvgstrade.it».

¹²⁶ Vedi: «www.venetostrade.it». Cfr., F. Broglio (a cura di), *Federalismo Stradale l’esperienza di Veneto Strade*, Veneto Strade, Mestre Venezia 2011. Più in generale segnalo i materiali presentati dalla Regione del Veneto *Attuazione del decentramento amministrativo nella Regione del Veneto* durante la “Rassegna Dire e fare nel Nord Est” (Venezia, 14-16 aprile 2004) e *La Regione del Veneto e la sussidiarietà come forma di governo del territorio: l’attuazione del decentramento* nell’ambito della manifestazione “Forum Pa” (Roma, 9-13 maggio 2005). Per un monitoraggio delle competenze attribuite a dieci anni dall’entrata in vigore della legge regionale n. 11/2001 (cd. “Bassanini regionali”) si veda la brochure, edita nel 2005, dal titolo *Riparto delle funzioni amministrative tra Regione e Autonomie Locali*, oltre al documento *Gli Enti Locali e la riforma Bassanini nella Regione del Veneto*, realizzato da Paola Patron e Anna Gamba e presentato il 6 ottobre 2005 nell’ambito di workshop della rassegna “Dire e Fare nel Nord Est”. Questo materiale è facilmente reperibile dal portale «www.regione.veneto.it».

le sette Province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza con una partecipazione paritetica del 50%; il rimanente 20% è suddiviso tra le quattro società autostradali: Società delle Autostrade Serenissima S.p.A., Autostrade per l'Italia S.p.A. (gestisce l'A13 Bologna-Padova e l'A27 da Mestre a Pian di Vedovia e i due svincoli di Cadola e al Lago di Santa Croce nel bellunese), Autovie Venete S.p.A. e A4 Holding S.p.A.. L'effettivo trasferimento alla società della rete stradale ex ANAS individuata con la deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2002, n. 59 avviene con la stipula di apposite convenzioni con le sette province venete. Dal 1° aprile 2008 a Veneto Strade S.p.A. sono affidati oltre 381 chilometri di strade storiche da sempre in gestione alla Provincia di Belluno.

La società ha una direzione centrale a Mestre-Venezia che si occupa della gestione e della manutenzione delle strade oltre alla progettazione e realizzazione di nuove opere nelle province di Padova, Rovigo, Treviso, Verona, Venezia e Vicenza, mentre in ragione della peculiarità del suo territorio è presente una direzione operativa a Sedico (Belluno) che si occupa di gestione, manutenzione, progettazione e costruzione delle strade in provincia di Belluno. Pur autonoma nell'organizzazione e nella gestione segue gli indirizzi fissati dalla sede centrale.

Gli strumenti di programmazione attraverso i quali la Regione destina le risorse per gli interventi stradali di Veneto Strade S.p.A. sono i "Piani Triennali Regionali". Il primo Piano 2002-2004¹²⁷ ha ricevuto uno stanziamento di oltre 535 milioni di euro, l'88,3% destinato a interventi infrastrutturali, il 6,3% per la manutenzione straordinaria, il resto per pronto intervento, studi, progettazioni, statistiche, mentre considerando le nuove opere sono da aggiungere altre risorse e il cofinanziamento di vari soggetti raggiungendo l'importo totale di circa 692 milioni di euro¹²⁸. Questo piano ha permesso la realizzazione di un centinaio di interventi per circa 700 milioni di euro. L'illustrazione della tipologia dei lavori eseguiti in provincia di Belluno sarà affrontata nel prossimo capitolo.

La società ha inoltre promosso sperimentazioni nell'ambito delle asfaltature, della segnaletica orizzontale, verticale e complementare, nonché della gestione delle gallerie, offrendo servizi qualificanti come la predisposizione del Piano Neve (nel periodo invernale le tratte stradali sono infatti suddivise in sottozone garantendo il servizio di antigelo e sgombero della neve), il Pronto Intervento in caso di eventuali emergenze, le informazioni sulla percorribilità e i cantieri, la formazione.

¹²⁷ Il Piano Triennale è stato approvato con la deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2002, n. 59.

¹²⁸ F. Broglio (a cura di), *Op. cit.*, pp. 101-110.

Ulteriore particolarità per il Veneto è rappresentato dalla Provincia di Vicenza che nel 2001 ha creato “Vi.abilità S.p.A.”¹²⁹, una società per azioni a totale capitale pubblico: il 95% delle azioni sono della Provincia di Vicenza e il 5% della società Veneto Strade che coordina ed integra reciproci interventi vista la presenza nel proprio territorio di due strade definite di interesse regionale (la S.R. 11 “Padana Superiore” e la S.R. 245 “Castellana”). “Vi.abilità S.p.A.” svolge il servizio di gestione della propria rete stradale di circa 1.300 chilometri, mentre all’Amministrazione provinciale restano le funzioni di pianificazione, programmazione e controllo sulla realizzazione delle opere e degli investimenti. Lo statuto approvato dall’assemblea del 13 maggio 2014 prevede la durata della società sino al 31 dicembre 2050 (art. 4) e un capitale sociale di 5.050.000,00 euro (art. 5). Tra le attività della società all’art. 3.1: «la progettazione, la costruzione, la manutenzione e la gestione di strade, opere stradali, d’impianti per la mobilità e di reti di trasporto terrestre, parcheggi, nonché l’attività di consulenza, ricerche, studi di fattibilità...». La società è suddivisa in quattro settori. Il primo è il “Settore Tecnico Operativo” che pianifica, dal punto di vista procedurale e operativo, il Piano Triennale delle Opere Pubbliche viarie redatto dalla Provincia di Vicenza. Tra le altre attività seguite vi sono la redazione e la direzione dei progetti; la manutenzione ordinaria della rete stradale provinciale (circa 1.300 chilometri comprendenti il patrimonio storico delle provinciali, le acquisizioni di alcuni tratti di ex strade comunali e le ex strade statali); la progettazione, direzione ed esecuzioni degli interventi di risanamento, di ristrutturazione, di consolidamento, di adeguamento e di nuova realizzazione di piani viabili, di opere d’arte quali ponti e muri di sostegno, di scarpate, di gallerie, di barriere paramassi; l’aggiornamento e la sostituzione della segnaletica; il rinnovo e la messa in opera di nuove barriere di sicurezza; la manutenzione del verde e la vigilanza. C’è poi l’Ufficio Concessioni e Autorizzazioni che per conto della Provincia di Vicenza segue il servizio di istruttoria e rilascio di provvedimenti amministrativi (ad esempio i passi carrai e la pubblicità). Il terzo settore è l’Ufficio Amministrativo che si occupa in particolare della gestione della contabilità dell’azienda e del suo personale. Infine c’è il settore Tunnel dal momento che la Provincia di Vicenza nel 2009 ha acquisito, tramite la società partecipata “Vi.abilità S.p.A.”, il traforo che collega Schio a Valdagno inaugurato nel luglio 1999¹³⁰. Quest’opera di undici chilometri, quasi cinque di tunnel

¹²⁹ Vedi: «www.vi-abilita.it» oppure «www.provincia.vicenza.it/vi-abilita-amministrazione-trasparente». Con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 17101/16 del 19.04.2001 è stata approvata la costituzione di una società per azioni a prevalente capitale pubblico locale a cui affidare le funzioni inerenti alla gestione delle strade provinciali ed ex statali. L’8 maggio 2001 viene costituita la società «Vi.abilità S.p.A.».

¹³⁰ Vedi: «www.schiovaldagnopass.it». Interessante la ricostruzione che ha portato alla realizzazione dell’opera. «L’11 giugno del 1990 venne firmata la Convenzione tra la Società Italiana per Condotte d’Acqua di Roma ed il “Consorzio per l’integrazione delle città di Schio e Valdagno”. I lavori cominciarono il 15 luglio del 1991 e furono eseguiti dalla società Condotte S.p.A. sul lato scledense e dalla società Ferrocemento che iniziò gli scavi sul versante valdagnese. Dopo pochi mesi di frenetiche attività, gli scavi sul versante valdagnese si fermarono, la Soc. Ferrocemento abbandonò il cantiere e La Società Condotte, in un momento successivo, prese in carico l’intero

principale, permette, con il pagamento di un pedaggio, una riduzione dei tempi di percorrenza rispetto alle alternative lungo il Passo dello Zovo (16 km) oppure attraverso la variante Priabonese (26 km).

6. La cooperazione interregionale

Il rapporto fra Stato e Regioni e tra le Regioni, in una prima fase immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana, era piuttosto limitato e risentiva ancora di una visione gerarchica Stato-enti territoriali. La collaborazione, in quella fase iniziale, era limitata ad alcune sparse ipotesi normative, quale ad esempio l'istituto, di ben scarsa applicazione pratica, dell'art. 124 previgente della Costituzione: un Commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, avrebbe potuto soprintendere alle funzioni amministrative dello Stato e coordinarle con quelle esercitate dalla Regione¹³¹.

Altre norme prevedevano, più che una vera e propria collaborazione paritaria, una compartecipazione delle Regioni a procedimenti decisionali statali. Un'eccezione era però rappresentata dalle Regioni a Statuto speciale, i cui Presidenti potevano partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri, con funzioni consultive.

Appare oggi ormai assodato, al contrario, che le diverse potestà legislative statale e regionale nel sistema italiano siano equiordinate e distinte non su basi gerarchiche, ma esclusivamente sul piano delle competenze e delle materie.

La Corte Costituzionale, del resto, a partire dalla sentenza n. 730 del 30 giugno 1988, ha introdotto il principio di «leale cooperazione» fra Stato e Regioni, successivamente modificato in «leale collaborazione» e adottato, in attuazione dell'art. 5 Cost. e a tutela delle autonomie locali, da una serie di altre pronunce della Consulta¹³². In pratica, detto principio obbliga i diversi livelli di governo a collaborare fra loro in modo che le rispettive competenze concorrano a soddisfare gli interessi pubblici rappresentati da ciascun ente. In particolare, il principio di leale collaborazione si traduce, soprattutto in ambito amministrativo, in obblighi informativi, di rendere pareri, di sottoscrivere intese, di evitare comportamenti ostruzionistici e lesivi.

progetto. Il 15 giugno del 1996, avvenne l'abbattimento dell'ultimo diaframma di roccia che separa i due territori: lo scavo finalmente è terminato. Nel 1997, a seguito di un processo di privatizzazione, subentrò la società Veneta Infrastrutture S.p.A. del gruppo Fintecna che con elevati livelli di produzione consentì il completamento dei lavori di prima fase e l'apertura al traffico ponendo fine ad un lungo periodo di stasi. Il 3 luglio 1999 si inaugurò il tunnel Schio- Valdagno Pass».

¹³¹ C. Padula, *Gli istituti di cooperazione. La cooperazione tra Stato e Regioni*, in P. Cavaleri e E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Giappichelli, Torino 2013, p. 369.

¹³² *Ex multis* Corte Costituzionale 30 giugno 1988 n. 747; 28 gennaio 1991 n. 32; 31 gennaio 1991 n. 37; da ultimo: 30 gennaio 2018 n. 14; 2 febbraio 2018, n. 17.

La riforma costituzionale del 2001 ha menzionato, nel novellato art. 120 Cost., il principio di leale collaborazione, in endiadi con il principio di sussidiarietà, per limitare il potere sostitutivo statale, oltre ad aver previsto in diverse norme la necessità di intese o pareri o coordinamento tra diversi livelli di governo¹³³. Del resto, anche alcuni Statuti Regionali citano il principio di leale collaborazione, quali ad esempio quello della Regione Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Piemonte, Lazio, Campania e Basilicata.

L'esplicazione di tale principio avviene sia nel rapporto tra lo Stato e tutte le Regioni, sia nella relazione con il singolo ente regionale.

Da questo secondo punto di vista, ancora non si è detto di quanto interessa maggiormente ai fini del presente discorso, ovvero la cooperazione fra Regioni.

In principio, furono la legge n. 382 del 22 luglio 1975 e l'art. 6 del d.P.R. 616 del 24 luglio 1977 a permettere alle Regioni di predisporre intese settoriali e uffici comuni. L'intesa interregionale trova oggi il proprio addentellato nell'ultimo comma dell'art. 117 Cost.: «Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato». Tali intese possono consentire alle Regioni anche la partecipazione a strumenti di sviluppo economico del territorio.

Tra le prime esperienze di accordi tra Regioni si ricorda l'intesa interregionale Veneto-Lombardia-Emilia Romagna per la regolazione delle idrovie padane nel 1979.

In seguito, la legge regionale Veneto 35/2001, istituendo le I.P.A. (intese programmatiche d'area) è stata considerata paradigmatica della tendenza a creare dal basso gruppi legati a interessi territoriali non coincidenti con i confini regionali¹³⁴.

Degna di nota per i positivi riflessi sulla viabilità è però, a mio parere, l'intesa sottoscritta il 4 luglio 2007 tra Regione del Veneto e Provincia Autonoma di Trento per favorire la cooperazione tra i territori confinanti migliorando l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza nei settori, tra gli altri, delle infrastrutture e delle reti di trasporto¹³⁵. L'intesa individua per la provincia di Belluno dodici comuni¹³⁶. Questa iniziativa era stata preceduta da un accordo di programma, sottoscritto il 21 maggio 2001, tra Regione del Veneto, Provincia di Belluno e Provincia Autonoma di Trento con uno stanziamento complessivo di 59 milioni di euro destinato ad interventi di comune interesse come la materia viabilistica. La prima realizzazione in questo senso è stata l'apertura al traffico veicolare, nell'autunno 2004, della galleria di Pedesalto lungo l'ex statale n. 50 "del Grappa

¹³³ Si vedano ad esempio gli articoli 116 co. 3, 117 co. 2 lett. t), 118 co. 3 della Costituzione.

¹³⁴ L. Lanzoni, *Gli istituti di cooperazione. Le attività di cooperazione interregionale*, in P. Cavaleri e E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, cit. pp. p. 391-396.

¹³⁵ Legge regionale del Veneto 26 ottobre 2007, n. 31.

¹³⁶ Arsiè, Canale d'Agordo Cesiomaggiore, Falcade, Feltre, Gosaldo, Lamon, Livinallongo del Col di Lana, Rocca Pietore, Sovramonte, Taibon e Voltago Agordino.

e del Passo Rolle”. Questa galleria, risalente agli anni Sessanta del secolo scorso senza copertura e rivestimenti, è stata rimessa a nuovo e in sicurezza per un costo di 7 milioni 700 mila euro. E’ stato inoltre effettuato il risanamento delle gallerie Pulz e Val Rosna che denotavano segni di cedimento per un importo di oltre 13 milioni di euro.

E sempre su questa strada si annoverano i lavori ultimati nel dicembre 2010, con una spesa di oltre 20 milioni di euro, per la sistemazione e l’allargamento della carreggiata nonché la realizzazione di una galleria per evitare l’attraversamento del centro abitato di Moline in comune di Sovramonte. Ho portato questi due esempi perché rappresentano in modo chiaro l’applicazione del federalismo stradale e della cooperazione interregionale con la possibilità di realizzare infrastrutture stradali in tempi ridotti e costi minori rispetto alla norma oltre a garantire una maggior responsabilizzazione dei soggetti coinvolti.

In realtà a dimostrare la fattiva collaborazione tra le Province di Trento e di Belluno devo ricordare nella medesima strada la costruzione di un nuovo ponte e la rettifica del piano viabile in località Pontet culminate con il taglio del nastro il 21 novembre 2002.

Sul piano europeo assume particolare importanza la collaborazione fra Stato e singole Regioni per l’utilizzo dei fondi strutturali europei, i F.E.S.R., Fondi europei di sviluppo regionale, finalizzati ad aumentare la coesione economica e sociale dell’Unione europea, limitando gli squilibri fra le Regioni, attraverso piani di investimento, denominati «Programmi di cooperazione territoriale europea», in materie quali innovazione, ricerca, agenda digitale, sostegno alle piccole e medie imprese, economia a basse emissioni di carbonio. I fondi F.E.S.R. vanno prioritariamente a sostegno di aree urbane con svantaggi economici, ambientali e sociali, o di aree periferiche e geograficamente svantaggiate.

A dire il vero, in diversi ordinamenti, compreso ad esempio quello francese, la normativa interna consente alle Regioni di porre in essere direttamente attività che rivestano un qualche rilievo internazionale¹³⁷.

L’Unione Europea prevede la collaborazione tra Regioni in singoli ambiti: ad esempio, l’art. 5 della direttiva n. 2006/12/CE consente una cooperazione interregionale nella gestione e smaltimento dei rifiuti, e persino una cooperazione tra Stati membri: lo Stato italiano ne ha usufruito, collaborando sia con le Regioni italiane sia con autorità tedesche nell’affrontare l’emergenza rifiuti in Campania.

Tali previsioni hanno portato la dottrina ad affermare l’esistenza di un principio generale di collaborazione istituzionale per svolgere attività finalizzate a soddisfare un interesse che travalichi la singola Regione e assurga ad una rilevanza comune, correlata all’esercizio delle pubbliche

¹³⁷ S. Carrea, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT. Diritto internazionale e diritto dell’Unione Europea*, Giappichelli, Torino 2017, p. 32.

funzioni¹³⁸. In tal modo, le funzioni istituzionali dell'ente territoriale o, in generale, delle pubbliche amministrazioni possono essere meglio perseguite, sia con strutture e organizzazioni comuni, sia direttamente, svolgendo insieme attività in modo sinergico e complementare.

Il fondamento di detto principio si rinviene, nel sistema dell'Unione Europea, nelle tradizioni costituzionali comuni ai singoli Stati europei¹³⁹ ed è poi stato trasfuso in diversi Trattati.

È proprio sul piano dell'ordinamento internazionale e, ancor più, comunitario che si sviluppa maggiormente la cooperazione transnazionale. Sin dagli esordi del primo programma Interreg, l'Unione Europea è stata particolarmente attenta allo sviluppo e alla tutela delle regioni di frontiera, nonché alla cooperazione¹⁴⁰.

Ciò si è tradotto ben presto nella creazione di strutture istituzionali e amministrative apposite, anche per ovviare all'originaria assenza di strumenti legislativi e soggetti specifici, che costringeva spesso a utilizzare istituti nati per scopi diversi, quali il *G.E.I.E. o Gruppo europeo di interesse economico*¹⁴¹.

Sta di fatto che le istituzioni europee hanno ripetutamente insistito per attribuire rilievo al coinvolgimento dei cittadini e delle regioni nel partenariato tra pubblico e privato.

La coesione, l'integrazione e la cooperazione transfrontaliera fra Regioni appartenenti a diversi Paesi vengono agevolati mettendo in campo sempre più strumenti giuridici per consentire quella che viene considerata un'attività vieppiù rilevante per l'Unione Europea¹⁴².

L'erogazione dei fondi strutturali europei, infatti, avviene in base a criteri che comprendono la complementarità delle azioni comunitarie rispetto alle politiche nazionali, la coerenza degli interventi statali rispetto alle priorità comunitarie e al Trattato, la programmazione articolata in priorità nel quadro pluriennale, il partenariato fra istituzioni, parti economiche, sociali e altri organismi, la sussidiarietà nell'attuazione degli interventi e proporzionalità delle azioni di controllo, la qualità e coerenza degli interventi, il bilancio comunitario e l'addizionalità rispetto alla spesa pubblica statale, la parità di sesso, la gravità dei problemi presentati dai singoli Stati. Risulta quindi evidente dai principi generali che vengono favoriti e incoraggiati, in quanto più agevolmente finanziabili, i progetti di cooperazione territoriale¹⁴³.

¹³⁸ G. M. Racca, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in «Diritto Amministrativo», 1 (2017), p. 101 ss.

¹³⁹ R. Chieppa, *Le nuove forme di esercizio del potere e l'ordinamento comunitario*, in «Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario», 2009, p. 1319 ss.

¹⁴⁰ S. Carrea, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT*, cit., p. 22.

¹⁴¹ Ivi, p. 23.

¹⁴² R. Leonardi, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna 1998.

¹⁴³ A. Longo, *Governare il territorio. Valutazione degli interessi sul piano concertativo e percorsi di cooperazione in Europa*, Giuffrè, Milano 2010, p. 62.

L'attività di coordinamento transfrontaliero è di due tipi¹⁴⁴:

a) quella di mero rilievo internazionale, che coinvolge direttamente gli Stati;

In quanto tale, essa rientra nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117 co. 1 lett. a) Costituzione: «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea»;

b) quella che coinvolge direttamente singole Regioni o Province autonome.

Il fondamento normativo di questa seconda via si rinviene nell'art. 6, commi 2 e 7 della L. 131/2003 (c.d. La Loggia), attuativa della legge costituzionale 3/2001, che consente alle Regioni e Province autonome di concludere intese per favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale, nonché realizzare attività di mero rilievo internazionale, nelle materie di propria competenza

In tali casi, le Regioni interessate devono dare comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri: quest'ultimo ha 30 giorni di tempo per far pervenire eventuali osservazioni: trascorsi i trenta giorni senza riscontro, le Regioni possono sottoscrivere l'intesa.

Si pone senz'altro un problema riguardo i vincoli costituzionali di tali facoltà, ma si ritiene che le Regioni debbano rispettare il limite di non esprimere valutazioni sulla politica estera dello Stato, né assumere impegni da cui derivino obblighi o oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli enti locali¹⁴⁵.

In quest'ottica, particolare rilievo assume il *G.E.C.T. o Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*: si tratta di un ente giuridico previsto dal Regolamento comunitario n. 1082/2006, adottato in base all'art. 159 T.C.E. (ora 175 T.F.U.E.), e dalla successiva Legge comunitaria per il 2008, attuativa dello stesso, per consentire la cooperazione territoriale tra enti pubblici appartenenti ad almeno due diversi Paesi membri dell'Unione Europea.

In tal modo, si intende dare forza alla cooperazione interpolitica, anche a prescindere dalla percezione di finanziamenti europei.

Ad esempio, in Italia, le Regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto, fin dal 2012, hanno costituito, assieme alla Carinzia (Austria), l'*Euregio Senza Confini r.l. - Euregio Ohne Grenzen mbH*, con sede a Trieste. In particolare, l'Italia ha autorizzato detta collaborazione con il D.P.C.M. del 13 luglio 2012 e singole leggi regionali vi hanno dato attuazione.

Con l'iscrizione al n. 4 del Registro nazionale dei G.E.C.T. presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il *G.E.C.T. Euregio Senza Confini* ha acquistato personalità giuridica di diritto pubblico. Il *G.E.C.T. Euregio Senza Confini* ha una propria assemblea formata dai presidenti delle singole

¹⁴⁴ R. Dickmann, *Appunti sulle prospettive della cooperazione transfrontaliera fra enti locali infraregionali*, in «federalismi.it», 14 (2006), p. 1.

¹⁴⁵ A. Longo, *Op. cit.*, p. 63.

Regioni partecipanti e che elegge un Presidente, un Direttore e un Gruppo Tecnico (costituito da Dirigenti e Funzionari delle tre Regioni). I settori di competenza dell'*Euregio Senza Confini r.l. - Euregio Ohne Grenzen mbH* sono stati individuati nelle risorse energetiche e ambientali, nella gestione dei rifiuti, nelle infrastrutture, trasporti e logistica, nella cultura, sport, istruzione e alta formazione, nell'ambito socio-sanitario, nella protezione civile, nella ricerca scientifica e tecnologica.

Ai G.E.C.T. si affiancano anche le strategie macroregionali decise dal Consiglio Europeo, attualmente individuabili in quattro aree caratterizzate da coesione economica, sociale e territoriale, da accentuare per il tramite di strumenti di cooperazione: regione del Mar Baltico (2009), regione del Danubio (2010), regione Adriatico-Ionica (2014), regione alpina (2015).

Come avrò modo di illustrare nel prossimo capitolo, nell'ambito della cooperazione alpina un ruolo importante può essere svolto dalle zone di confine e dalle cosiddette aree "cerniera" tra Stati diversi dell'Unione europea. Mi riferisco quindi ai rapporti tra Italia e Austria per i quali il 27 gennaio 1993 è stata firmata un'intesa che riguarda anche la materia dei trasporti e delle comunicazioni¹⁴⁶, mentre l'adesione dell'Austria all'Unione europea (1999), ha comportato un nuovo elemento per l'integrazione tra territori contermini. Nonostante tutto questo mi pare che la Regione Veneto, tra l'altro promotrice dell'esperienza di *Alpe Adria*, non abbia saputo cogliere l'importanza del confine bellunese con la Repubblica d'Austria. Così ad esempio è mancato un gioco di squadra tra le varie istituzioni mentre l'attuazione di interventi parcellizzati non ha permesso la soluzione delle problematiche della mobilità e di realizzare un collegamento viario diretto e veloce tra la provincia di Belluno e l'Austria.

7. Le infrastrutture stradali in territorio alpino: brevi spunti di riflessione

Il tema è certamente importante e potrebbe rappresentare un interessante e ulteriore filone di studio e di ricerca. Anche se è stata fatta la scelta di concentrarsi sul tema della gestione di una politica pubblica fondamentale come quella della viabilità da parte delle Province italiane, in questo paragrafo viene affrontato, sia pur in sintesi, il rapporto delle infrastrutture stradali con le Alpi in quanto queste aree «hanno sempre costituito terreno fertile rispetto ad iniziative volte a dare stabilità e organizzazione durevole alla cooperazione transfrontaliera»¹⁴⁷.

Tra le organizzazioni più interessanti le cd. «Comunità di lavoro» basate su accordi che vedono il coinvolgimento e la partecipazione di attori diversi tra loro: *Arge Alp* (1972), *Alpe Adria* (1978), *Cotrao* (1980), *Regio Insubrica* (1995), *Regione Sempione* (1996) e *Macroregione Alpina* (2012).

¹⁴⁶ Più in generale si deve far riferimento alla *Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle Collettività territoriali* firmata il 21 maggio 1980 a Madrid.

¹⁴⁷ M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2014, p. 20.

In questa sede ci soffermiamo su *Alpe Adria*¹⁴⁸, fondata a Venezia il 20 novembre 1978 tra le Regioni del Veneto e del Friuli Venezia Giulia, la Baviera, i Länder austriaci di Carinzia, Stiria, Salisburgese, la Slovenia e la Croazia. Nel campo delle infrastrutture di collegamento «l'azione dell'*Alpe Adria* dovrebbe consistere nel promuovere un maggior coordinamento a scala internazionale nella fase di progettazione e in quella di realizzazione»¹⁴⁹. Tra queste infrastrutture di collegamento sono indicati anche i trasporti, i cui flussi in merci e passeggeri aumenteranno con lo sviluppo delle relazioni commerciali e del turismo con l'Europa dell'est richiedendo interventi su ferrovie e autostrade, soprattutto sistemi di trasporto più veloci e moderni (alta velocità e collegamenti tra aeroporti regionali), con un'attenzione al coordinamento nel settore della pianificazione ambientale e alle politiche urbane¹⁵⁰. Nell'ambito degli interventi per migliorare l'integrazione di queste regioni *Alpe Adria* «aveva riconosciuto carattere prioritario alla realizzazione dell'autostrada Venezia-Monaco»¹⁵¹ anche se restava da una parte l'interesse austriaco a uno sviluppo «verso vie di scorrimento che seguono i paralleli geografici»¹⁵² e dall'altro il conflitto tra le due regioni italiane sulla scelta di priorità tra quest'opera e il traforo del Monte Croce Carnico. Il ruolo di opera prioritaria della Monaco-Venezia viene comunque confermato dal documento redatto dalla Commissione Trasporti. L'elenco delle proposte di rilievo comunitario sono presentate alla CEE nel 1981 per il loro recepimento, in particolare sostenendo quattro collegamenti: l'autostrada Graz-Zagabria, il tunnel Klagenfurt-Lubiana, il traforo Monte Croce Carnico e la Venezia-Monaco. La Commissione europea si è però dimostrata interessata «a finanziare un tronco di autostrada austriaco che dovrebbe collegare la Grecia all'Europa centro-settentrionale passando per la Jugoslavia, sollevando le perplessità dell'Italia»¹⁵³ mentre il dibattito interno sull'autostrada di Alemagna si trascina per anni senza alcuna concretezza di realizzazione. Nel 2013 la *Comunità di lavoro Alpe Adria* si trasforma in *Alleanza Alpe Adria* mentre l'anno precedente le Regioni del Veneto e Friuli Venezia Giulia, insieme al Land austriaco della Carinzia costituiscono un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) denominato *Euregio Senza Confini r.l.*

Un altro accordo da tenere in considerazione è la *Convenzione delle Alpi*¹⁵⁴ firmata il 7 novembre 1991 da Germania, Austria, Svizzera, Francia, Italia¹⁵⁵, Liechtenstein, Monaco e Slovenia e

¹⁴⁸ G. Dominese, *Alpe Adria, una regione europea*, ISPI, Milano 1988, pp. 33-42. Cfr., «L'Amico del popolo», 21 luglio 1979, p. 6; 2 dicembre 1978, p. 1; 21 luglio 1979, p. 6 e 27 settembre 1980, p. 6.

¹⁴⁹ CNEL, *La Comunità di lavoro Alpe Adria*, Documenti CNEL 17, Roma 1992, p. 17.

¹⁵⁰ Ivi, pp. 17-18.

¹⁵¹ F. Bresolin, M. Zanette (a cura di), *L'Autostrada di Alemagna. Attualità e prospettive*, Società per l'Autostrada di Alemagna, Venezia 1995, p. 33.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ F. Bresolin, M. Zanette (a cura di), *Op. cit.*, pp. 40-41.

¹⁵⁴ Vedi: «www.alpconv.org».

¹⁵⁵ Ratificata dall'Italia il 27 dicembre 1999 ed entrata in vigore il 7 agosto 2004.

dall'Unione Europea nell'intento di armonizzare le loro azioni assicurando «una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi» con misure adeguate anche nel campo dei trasporti ai quali è dedicato un apposito Protocollo firmato a Lucerna il 31 ottobre 2000 ma ratificato ed entrato in vigore in Italia ben tredici anni dopo. Di questo documento ci interessa in particolare l'art. 11, comma 1 che recita «le parti contraenti si astengono dalla costruzione di nuove strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino» prevedendo invece la possibilità di questi progetti per il trasporto intra-alpino a determinate condizioni (art. 11, comma 2). Si ritiene quindi che in questa situazione l'autostrada di Alemagna non sia più realizzabile anche se, come tutti i trattati internazionali, occorre vigilare sugli impegni sottoscritti.

Naturalmente i Paesi alpini appartenendo all'Europa o avendo stipulato con essa accordi di cooperazione devono tener conto del sistema normativo europeo, in modo particolare delle direttive legate all'impatto ambientale, alla protezione dell'ambiente e della biodiversità, alla sicurezza in galleria. Allo stesso tempo lo sviluppo delle reti transeuropee (TEN-T)¹⁵⁶ offre la possibilità di rafforzare la coesione economica e sociale e l'accesso alle aree periferiche con ricadute importanti nelle Alpi. Se il filo conduttore generale della *Convenzione delle Alpi* è la mobilità sostenibile non si dimentica la necessità di ulteriori sforzi per le infrastrutture di trasporto: «possono essere ancora necessari miglioramenti a livello locale per eliminare le strozzature esistenti e alleviare i carichi delle persone che vivono accanto a strade con densità di traffico molto elevate» e «per aumentare i livelli di sicurezza, specialmente nelle gallerie»¹⁵⁷.

Infine un cenno al mondo delle organizzazioni non governative dove opera la *Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi* (CIPRA)¹⁵⁸ costituita nel 1952. Tra le molte iniziative mi limito qui a ricordare la dichiarazione *Ridurre l'impatto dovuto al traffico* firmata a Belluno nel 1994 con la quale si chiede tra l'altro «di ridurre o di eliminare completamente il traffico motorizzato individuale, in particolar modo nelle zone ecologicamente sensibili, zone escursionistiche, centri abitati e vallate». Recente la decisione presa all'unanimità dal Comitato Permanente della Convenzione delle Alpi, su proposta della CIPRA, contro l'autostrada di Alemagna a fronte di svariati inviti della Regione Veneto alla sua realizzazione¹⁵⁹, come d'altra parte non sono mancate le spinte delle lobby dell'autotrasporto e delle autostrade per un indebolimento del Protocollo Trasporti¹⁶⁰.

¹⁵⁶ C. Rossignolo, *Politica comune dei trasporti, reti infrastrutturali e trasformazioni territoriali*, in G. Dematteis, F. Governa, *Op. cit.*, pp. 49-65.

¹⁵⁷ Segretariato Permanente della Convenzione delle Alpi, *Relazione sullo stato delle Alpi, Trasporti e mobilità nelle Alpi*, Innsbruck 2007, p. 128.

¹⁵⁸ Vedi: «www.cipra.org».

¹⁵⁹ *La Convenzione delle Alpi ribadisce la resistenza contro nuove autostrade nelle Alpi*, comunicato stampa del 14 giugno 2018, in «www.cipra.org».

¹⁶⁰ V. Bonardo e F. Pastorelli, *Trasporti nelle Alpi: a che punto siamo*, Cipro, Roma 2016, p. 47.

CAPITOLO II

LA VIABILITÀ IN PROVINCIA DI BELLUNO

1. La Deputazione provinciale e l'operatività del dopoguerra (1945-1951)

All'indomani della sconfitta del nazi-fascismo, nella primavera del 1945, le istituzioni provinciali vennero organizzate secondo le disposizioni del governo Bonomi, dei Comitati di liberazione e del Governo militare alleato. Grazie alla ricerca condotta sul materiale d'archivio della Provincia (le più importanti deliberazioni e i bilanci) e alla consultazione dei testi pubblicati al termine del loro mandato¹ è possibile ricostruire le iniziative portate avanti dalle Province e coglierne così l'incidenza. Vediamo dunque quale doverosa premessa a questo capitolo una prima analisi per il periodo compresa tra maggio 1945 e maggio 1951.

Per la gran parte della popolazione bellunese lo scenario che si presentò nel post-guerra fu caratterizzato dal disagio economico e sociale e da un alto tasso di disoccupazione. La politica per tentare di risolvere queste problematiche o almeno alleviarle favorì il rilancio dell'emigrazione (soprattutto in Francia, Belgio e Svizzera) e l'attuazione di una serie di lavori pubblici per riparare i danni di guerra e ripristinare le infrastrutture a partire da quelle viarie. La provincia di Belluno era inoltre considerata un'area depressa e non inserita nel sistema industriale dell'Italia del nord².

Dal punto di vista politico-amministrativo era proprio in attesa delle elezioni provinciali che il d.l.l. 4 aprile 1944, n. 111 prevede che le province fossero composte da un presidente e da una deputazione nominati dal CNLP. Parimenti erano previste le attribuzioni, come ad esempio la viabilità. La presidenza della prima Deputazione provinciale di Belluno venne assunta, il 4 maggio 1945, dall'avvocato Attilio Tissi (Partito d'Azione) coadiuvato da dieci deputati facenti parte di tutti i partiti e partecipanti alla guerra di liberazione.

Le difficoltà in cui si trovarono ad operare questi enti erano legate alle scarse entrate del bilancio, consistenti nelle imposte erariali e nelle sovrimposte fondiarie provinciali su terreni e fabbricati nonché nel gettito dell'addizionale su industrie, commerci e professioni. Per garantire il pareggio

¹ F. Agostini, *Le Amministrazioni provinciali in Italia*, cit., pp. 320-407; A. Amantia (a cura di), *Gli industriali di Belluno e la ricostruzione. Atti dell'archivio dell'Associazione fra gli industriali della provincia di Belluno (1945-1955)*, Neri Pozza, Vicenza 1996, pp. 11-40; *L'Amministrazione della Provincia di Belluno nel sessennio 1945-1951*, Tipografia Silvio Beretta, Belluno 1951.

² Aaibl, *fondo Segreteria*, b. Situazione industriale della provincia, relazioni del segretario dell'Associazione fra gli industriali della provincia di Belluno al direttore della succursale di Belluno della Banca d'Italia, anni 1946-1948-1949-1950-1951. Cfr., P. Orsini, *La struttura dell'industria provinciale*, in «Rassegna economica», 1-2 (gennaio-febbraio 1953), pp. 5-8.

del bilancio era necessario il ricorso all'integrazione statale. Tra i compiti obbligatori indicati dall'art. 144 del T. U. del 1934 figuravano le opere pubbliche. Mi riferisco quindi alla costruzione e alla manutenzione delle strade provinciali e interprovinciali, un settore che risultò sempre più oneroso dal punto di vista economico e farraginoso per gli aspetti normativi.

Il 19 maggio 1945 durante la prima seduta della deputazione l'attenzione fu rivolta alla questione delle risorse limitate (la deputazione era infatti in grado di far fronte a un terzo del fabbisogno, mentre gli altri due terzi dovevano essere richiesti allo Stato) e alla ricostruzione per i danni subiti dalla guerra³.

Con l'intervento del decreto prefettizio 23 luglio 1946 la deputazione fu regolarizzata in quanto contava un numero di membri eccedente a quanto prescritto dalla normativa. La presidenza venne lasciata al Tissi ma i deputati vennero ridotti a sette, cinque effettivi e due supplenti. Intanto il voto del 2 giugno 1946 decretò con il referendum istituzionale la soluzione repubblicana e con le elezioni per l'Assemblea Costituente il grande successo della Democrazia Cristiana (DC). Motivo quest'ultimo che portò alle dimissioni del Tissi e del deputato Aldo de Bertoldi (Partito Liberale). Il prefetto il 9 novembre 1946 nominò allora presidente l'avvocato Agostino D'Inca. Le sue dimissioni per la partecipazione alle elezioni politiche del 1948 portarono, il 3 marzo di quell'anno, ad una nuova nomina prefettizia per la presidenza: l'ingegnere Luigi Meneghel⁴.

Le strade della provincia erano compromesse per la mancanza di manutenzione (vista anche la difficoltà nell'approvvigionamento di materiale) e per il passaggio dei mezzi militari.

³ Archivio Provincia di Belluno (d'ora in poi Apbl), Deliberazione della Deputazione provinciale di Belluno, seduta del 19 maggio 1945, n. 1/1. Per gli aspetti legati alla spesa della manutenzione stradale e alla ricostruzione in collaborazione con il Genio civile si vedano le delibere del 9 e del 30 giugno 1945. Le strade consorziali dell'Alpago furono oggetto della delibera del 6 settembre 1945, mentre nella seduta del 27 settembre 1945 venne deliberata la riparazione dei danni subiti dalla strada di Gosaldo per l'alluvione dell'agosto 1945.

⁴ *Sei anni di proficuo lavoro della nostra Amministrazione provinciale*, in «L'Amico del popolo», 21 luglio 1951, p. 4.

Questo il quadro complessivo del sessennio 1945-1950 sulla lunghezza della rete stradale e i costi di manutenzione:

Anno	Lunghezza rete stradale	Spesa per manutenzione ordinaria (in lire)	Spesa per manutenzione straordinaria (in lire)	Totale (in lire)
1945	363,4	8.095.281	-	8.095.281
1946	363,4	22.850.592	1.373.291	24.223.883
1947	363,4	43.091.972	5.813.303	48.905.275
1948	363,4	53.726.090	14.792.080	67.158.170
1949	333,5	51.195.790	14.749.260	65.945.050
1950	333,5	53.276.625	31.448.322	54.724.947

Gli elevati importi di questi interventi suggerirono la suddivisione in più esercizi evitando così di pesare sui conti annuali.

La manutenzione era effettuata con ricarichi in primavera e in autunno: l'Ufficio tecnico provinciale, guidato dall'ingegnere capo Alberto Polit, poteva intervenire in economia diretta o con appalti ad imprese private. Le bitumature portarono al miglioramento della rete stradale soprattutto per quelle a maggior traffico: dai 79,9 chilometri del 1945 ai 97,3 del 1950. Tra gli altri lavori la ricostruzione dei muri di sostegno, il rifacimento di cunette e parapetti nonché l'allargamento e la sistemazione stradale. Generalmente si sceglieva di effettuare tutti questi lavori in amministrazione diretta con l'obiettivo di ottenere la massima economia: si calcolava un risparmio nel sessennio di 65 milioni di lire, circa 11 milioni all'anno. In sostanza lavori con costi minori rispetto a quelli delle imprese e di miglior qualità.

Tra le altre voci di spesa quelle dello sgombero della neve. L'inverno 1950-1951, ad esempio, fu eccezionale tant'è che i costi più che raddoppiarono rispetto alla media raggiungendo i 25 milioni di lire. L'Ufficio tecnico provinciale ricordò i tronchi delle strade sulle quali i Comuni dovevano organizzare in modo diretto il servizio: Caprile-Selva di Cadore (Comune di Selva), Selva-Colle Santa Lucia (Comune di Colle S. Lucia), Ponte Alto-Rivamonte (Comune di Rivamonte) e la traversa di Padola (Comune di Comelico Superiore)⁵. Questa scelta si giustificò con il numero limitato dei macchinari della Provincia.

⁵ Apbl, b. Lavori Pubblici in genere: disposizioni di massima. 1932-1955, cat.2, cl. 1, fasc. 1, Sgomberi neve 1950-1951. Nella lettera dell'Utp si trova anche l'elenco delle strade e dei passi da lasciare chiusi.

I ponti da ripristinare e le strade da ricostruire dopo il secondo conflitto mondiale erano un'attribuzione dello Stato. Per i danni da guerra l'intervento statale ammontò a 40 milioni di lire e riguardò in particolare la ricostruzione di diversi ponti. La progettazione, la direzione, la contabilità e la liquidazione dei lavori di spettanza del Genio civile venne in realtà effettuata dall'Utp con proprio personale e senza assunzioni in soprannumero⁶, permettendo così di riconoscere un compenso del 2% alle Province. E' il caso dei ponti Cordevole e sul Rio Bianco della Strada provinciale Santo Stefano di Cadore-Sappada rispettivamente per 1.043.232,37 e per 778.827,68 lire e ancora del ripristino della strada Agordina in località Castei per 3.905.757 lire⁷. La Provincia di Belluno su una spesa complessiva molto vicina ai 6 milioni di lire poté contare su quasi 115.000 lire previa perizia suppletiva⁸. Per avere informazioni su questi contributi e le modalità procedurali è stata ritrovata in archivio diversa corrispondenza con altre realtà provinciali⁹.

In questo sessennio ulteriori lavori interessarono la costruzione e la ricostruzione di opere e manufatti stradali per un totale di 64 milioni di lire, 4 dei quali a spese della Provincia, 36 con un contributo parziale dello Stato a valere sulla legge Tupini destinato alla galleria al monte delle Anime e il resto a totale carico dello Stato¹⁰.

2. Le tre presidenze di Alessandro Da Borso

Con la legge 8 marzo 1951, n. 122 vennero ripristinati gli organi elettivi delle Province. Sulla base del criterio demografico la provincia di Belluno venne suddivisa in sedici collegi uninominali e le vennero assegnati ventiquattro consiglieri.

L'esito delle prime elezioni tenutesi il 10 giugno 1951 portò in Consiglio provinciale sedici consiglieri della Democrazia Cristiana (DC), tre social-democratici, due indipendenti di destra e tre socialisti-comunisti. Nella seduta del 2 luglio successivo, con 19 voti su 23 votanti, venne proclamato presidente della Giunta l'avvocato Alessandro Da Borso. Il presupposto della pratica di governo del Da Borso si basò sugli esiti elettorali ottenuti dalla DC che mantenne una solida maggioranza e rappresentarono «un riflesso del ruolo di integrazione sociale e di orientamento culturale della Chiesa»¹¹. Il successo della DC, trasformatasi dagli anni Settanta in un «partito di

⁶ Ivi, lettera dell'Utp, 17 novembre 1947, Lavori per conto dello Stato, liquidazione 2% per spese generali.

⁷ Ivi, lettera del presidente della Deputazione D'Incà al Provveditorato regionale per le Opere Pubbliche, 18 marzo 1947 e lettera dell'Utp, 7 marzo 1947.

⁸ Ivi, lettera del Ministero dei Lavori pubblici, Magistrato alle acque, Provveditorato Regionale Opere Pubbliche, 14 maggio 1947.

⁹ Ivi, lettere dell'Unione Regionale delle Province Lombarde, 31 marzo 1947; delle Amministrazioni provinciali di Ascoli Piceno, 29 ottobre 1948 e di Terni, 5 novembre 1948.

¹⁰ *L'Amministrazione della Provincia di Belluno nel sessennio 1945-1951*, cit., p. 29.

¹¹ M. Almagisti, *Una democrazia possibile. Politica e territorio nell'Italia contemporanea*, Carocci, Roma 2016, p. 138.

amministratori e di manager dell'impresa-Veneto»¹², durò fino ai primi anni Novanta del secolo scorso per poi dissolversi con la comparsa di nuove formazioni politiche.

Da Borso, che venne riconfermato a palazzo Piloni, sede della Provincia, anche per i due mandati successivi, poté dunque contare su una maggioranza basata su un ampio consenso popolare. La compagine governativa fu protagonista della ricostruzione economica e sociale del dopoguerra e dell'amministrazione di complessi problemi strutturali, sia economici sia infrastrutturali. In questi ambiti evidenzio quindi una continuità delle politiche seguite dal governo provinciale.

Vediamo allora le principali questioni affrontate in materia viabilistica nei tre mandati del Da Borso.

2.1 La ricostruzione

Da Borso diede vita ad una giunta monocolore della DC e tenne per sé il referato dei lavori pubblici, gli affari generali, il contenzioso e l'agricoltura. A Sante Tognetti spettarono la vicepresidenza e le gestioni speciali, ad Arnaldo Colleselli l'assistenza, la beneficenza e l'istruzione pubblica, a Battista Menegus il personale, a Gianfranco Orsini le finanze. All'opposizione sedettero PCI e PSI mentre il PSDI, alleato nel governo nazionale con la DC, in Provincia non avviò nessun rapporto di collaborazione anche se votò a favore dell'elezione del presidente.

Già nel suo discorso di insediamento Da Borso tracciò il quadro delle attività spettanti all'Amministrazione:

Di non lieve importanza saranno i compiti che nel tradizionale campo di attività della amministrazione provinciale dovremo affrontare: dalla viabilità alla lotta contro le malattie sociali e l'assistenza infantile, dalla istruzione alle comunicazioni; forse a noi potranno essere devolute funzioni ben più ampie se si farà luogo all'auspicato decentramento istituzionale¹³.

Il settore della viabilità era tra i più importanti nelle attività e nelle voci di spesa delle Province. Infatti dopo la riparazione dei danni e delle distruzioni del secondo conflitto mondiale, le nuove amministrazioni furono impegnate nell'opera di miglioramento ed adeguamento della rete stradale: uno sforzo notevole sul quale però l'Ufficio tecnico provinciale si concentrò per i lavori più urgenti attingendo alle risorse di bilancio o alla legislazione statale per le zone depresse.

¹² Ivi, p. 139.

¹³ Archivio della Provincia di Belluno (d'ora in poi Apbl), Atti del Consiglio provinciale, seduta del 2 luglio 1951.

Dal 1951 al 1956 la rete stradale complessiva della Provincia di Belluno era di 335,3 chilometri con una spesa per la manutenzione in continuo aumento, come evidenzia la tabella di seguito riportata:

	Lunghezza rete stradale	Spesa per manutenzione in lire	Costo della manutenzione per km
Anno 1951	335,3	118.864.104	354.500
Anno 1952	335,3	114.615.683	341.830
Anno 1953	335,3	111.169.378	331.525
Anno 1954	335,3	147.501.371	439.908
Anno 1955	335,3	148.112.376	441.730

Nel triennio 1951-1953 si registrò un aumento degli interventi, considerati di normale manutenzione, per «ricarichi generali su strade bitumate che ne presentavano urgente necessità»¹⁴. Nel quinquennio 1951-1955 si provvide alla bitumatura di primo impianto su circa 24 chilometri di strade consorziali, «quindi in definitiva a tutto vantaggio dei Comuni e delle popolazioni locali, trattandosi di strade comunali non obbligatorie»¹⁵. Le strade provinciali di serie erano «tutte bitumate, escluse quelle di Sappada e Campolongo». Si passava dal 32% di inizio 1951 al 40% di fine 1955 di strade bitumate considerando anche le strade comunali gestite dalla Provincia¹⁶. Questi lavori «vennero eseguiti col personale ed i mezzi d'opera della Provincia, a costi ridotti di circa il 20% in confronto a quelli praticati dalle Imprese»¹⁷. In economia diretta vennero eseguiti anche quei lavori di sistemazione ed allargamento di brevi tronchi stradali (nel quinquennio considerato 20,2 chilometri complessivi riguardanti tratti lungo le strade di Sinistra Piave, Bribano-Trichiana, Caprile-Selva-Pescul e Agordina). Vanno infine aggiunti quei «lavori di maggior mole, eseguiti a mezzo di Imprese previa regolare licitazione privata». Nel quinquennio 1951-1955 i lavori di manutenzione quali allargamenti stradali e ricostruzione di muri e ponti ammontarono a 39,7 milioni di lire. L'Amministrazione provvide inoltre alle proprie strade provinciali obbligatorie ed erogò oltre 200 milioni di lire quali contributi per la manutenzione delle strade comunali.

¹⁴ Provincia di Belluno, *Cinque anni di vita provinciale. Giugno 1951-maggio 1956*, Castaldi, Feltre 1956, p. 41.

¹⁵ *Ivi*, p. 42.

¹⁶ *Ivi*, p. 43.

¹⁷ *Ibidem*.

In concreto i principali interventi di manutenzione stradale oltre a quelli dei cantonieri fissi,

si riferiscono agli sgomberi della neve, delle frane e delle valanghe, ai lavori di bitumatura, alla costruzione di muri di sostegno e di controriva, di cunette, parapetti, ecc., nonché a numerosi allargamenti di tronchi stradali, in parte eseguiti in amministrazione diretta [...] ed in parte affidati ad Imprese private»¹⁸.

Per la bitumatura e la pavimentazione stradale si procedette all'acquisto di bitume e pietrisco «lavorati e posti in opera col personale ed il macchinario della Provincia»¹⁹. La produzione si svolgeva nel Cantiere del Mas²⁰.

Tra gli interventi più consistenti rientra senza ombra di dubbio quello sulla cosiddetta “Strada della Valle”. I sindaci e i consiglieri provinciali della vallata del Comelico l'11 luglio 1951 avevano sottoscritto un documento nel quale si chiedeva alle autorità competenti la risoluzione del problema sulla sicurezza e sulla transitabilità della Strada da Cima Gogna a Santo Stefano di Cadore²¹. Infatti durante l'inverno le valanghe e le frane provocavano l'isolamento di questa area, con oltre 15.000 abitanti, che poteva durare giorni se non settimane. Del tema se ne occupò anche il consiglio provinciale nella seduta 27 luglio 1951. Si trattava infatti di una questione che, secondo quanto riferì l'Ufficio Tecnico, non poteva «più venire accantonata e rimandata»²². L'assemblea si dichiarò solidale con gli amministratori del Comelico e auspicò «provvedimenti burocratici e finanziari» solleciti per avviare in breve tempo i lavori. La costruzione di gallerie per far fronte a questa situazione richiedeva una spesa ingente che venne affrontata grazie all'aiuto dello Stato²³ e dell'ANAS che autorizzò l'impegno di 100 milioni di lire²⁴. Non mancò l'esaltazione del ruolo del Governo e della Democrazia Cristiana per questo risultato:

L'incubo sospeso sulle popolazioni del Comelico si dilegua. La viabilità della difficile arteria sarà resa normale, sicura nella buona e nella cattiva stagione. Il Governo ha mantenuta la parola, l'hanno mantenuta la Segreteria della D.C. Ancora una volta è stata l'azione vicina, sentita della D.C. che ha spianato molti ostacoli, che ha facilitato il compito della commissione inviata a Roma dal Comelico²⁵.

Effettivamente la delegazione bellunese che scese a Roma per sostenere la causa non ottenne promesse ma addirittura la soluzione veloce e concreta della questione. Questo successo

¹⁸ Provincia di Belluno, *Cinque anni di vita provinciale*, cit., p. 40.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*. Viene inoltre riportata una tabella con la produzione del cantiere.

²¹ Aspbl, b. 2.4.3 man. Varie (1933-1956), fasc. “Cima Gogna-S. Stefano”. Si veda inoltre l'articolo *Riaffermata in un chiaro ordine del giorno la necessità di sistemare la strada della “Valle”*, in «Il Gazzettino», 12 luglio 1956, p. 5.

²² Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 23 luglio 1951, verbale n. 2/22.

²³ *Risolto positivamente il grave problema della viabilità lungo il percorso della Valle*, in «L'Amico del Popolo», 15 dicembre 1951, p. 3.

²⁴ Aspbl, b. 2.4.3 man. Varie (1933-1956), fasc. “Cima Gogna-S. Stefano”, *Lettera dell'ANAS alla Provincia di Belluno per la S.S. n. 52 “Carnica”. Sistemazione del tratto Cima Gogna-S. Stefano di Cadore*, 14 gennaio 1952.

²⁵ *Mantenute puntualmente le promesse. Stanziati altri 100 milioni per la sistemazione della “Valle”*, in «L'Amico del popolo», 25 ottobre 1952, p. 3.

nell'ottenimento dei fondi statali si deve al ruolo di pungolo svolto dai parlamentari veneti della D.C. presso il Ministero dei lavori pubblici.

Un altro importante risultato riguardò la variante esterna all'abitato di Visome sulla strada di Sinistra Piave. La Giunta deliberò la realizzazione in economia dei lavori da parte dell'Ufficio tecnico provinciale per un importo preventivato di lire 6.500.000 mentre l'opera venne inaugurata nel 1953.²⁶

Non trascurabile negli anni 1954-55 fu la cura della segnaletica stradale sia con il rinnovo dei segnali di pericolo ormai vecchi sia con l'installazione di nuovi (350 in totale) ma anche con la distribuzione di 600 segnali di località e di bivio, che prima quasi non esistevano. Un'iniziativa quest'ultima che venne svolta in collaborazione tra «l'Ente Provinciale del Turismo che ha fornito i cartelli, mentre la Provincia provvede ai pali di sostegno ed alla manodopera per l'infissione»²⁷. La Provincia ha preso in carico l'importo di questa spesa pari a 1.800.000 lire.

L'Ufficio tecnico provinciale oltre alla gestione diretta della manutenzione e delle opere di miglioria di piccola mole si occupò dello studio e dello sviluppo dei progetti per i lavori effettuati a totale carico dello Stato, ai sensi delle legge 647/1950. Furono eseguiti in questo senso interventi di sistemazione ed allargamento che hanno interessato tratti della Strada provinciale Santo Stefano-Sappada e della Strada Val Biois per un totale di 9,3 chilometri con una spesa complessiva di 184,5 milioni di lire. Per la prima strada viene notato che «è sistemata solo per un terzo, mentre per gli altri due terzi» si dovette attendere la concessione dei nuovi finanziamenti «fra il 1956 e il 1962»²⁸. Complessivamente quindi in provincia di Belluno vennero gestiti e portati a termine lavori sulla rete stradale da parte dell'Ufficio Tecnico per 824,8 milioni di lire.

Dando uno sguardo ai lavori di quel periodo, in corso o in progetto, si registrano 71 milioni di lire a totale carico della Provincia per una serie di allargamenti lungo le Strade di Sinistra Piave, Rucavà-Colle Santa Lucia, Feltrina, Ponte Alto-Rivamonte e 871,5 milioni di lire a spese dello Stato.

Si trattò di uno sforzo non indifferente viste le difficoltà economico-finanziarie del periodo postbellico. L'amministrazione ha perseguito il pareggio economico dei bilanci «nei primi tre anni

²⁶ Aspbl, b. 2.4 Sinistra Piave (1953-61), fasc. "Variante di Visome", *Seduta della Giunta provinciale del 9 giugno 1952*, verbale n. 23/285 (ratificata dal Consiglio provinciale il 13 ottobre 1952); *La variante stradale di Visome inaugurata alla presenza delle Autorità*, in «Il Gazzettino», 8 maggio 1953, p. 4.

²⁷ Ivi, p. 46. Cfr., Apbl, Consiglio provinciale dell'11 ottobre 1954, verbale n. 21/273. Per un quadro generale sull'opera del Touring Club Italiano nell'impianto di segnali stradali si veda il saggio dal titolo *Quo vadis? Storia della segnaletica stradale*, in <https://www.museoauto.it/website/images/stories/articoli/varie/seгнаletica_stradale.pdf>.

²⁸ Ivi, p. 47.

del quinquennio con mutuo e contributo statale in conto capitale, e negli ultimi due anni con soli mutui»²⁹.

Con legge 30 luglio 1955, n. 645 venne prevista la proroga di un anno dei Consigli comunali e provinciali la cui scadenza doveva verificarsi nel 1955.

Di particolare interesse due ordini del giorno per la provincializzazione della “Strada di Sinistra Piave” (Ponte nelle Alpi, Belluno, Mel, Busche) e della “Strada Agordina” (da Agordo a Cernadoi), approvati all’unanimità dei presenti e dei votanti nella seduta consiliare del 10 ottobre 1955. La prima, della lunghezza di 30,830 chilometri, congiungeva due strade nazionali: la n. 50 del Grappa e del Passo Rolle e la n. 51 di Alemagna. Per questa strada i Comuni interessati sollecitarono più volte tale provvedimento mentre dopo la prima guerra mondiale la Provincia «venne facoltativamente incontro ai Comuni mediante la costituzione di numerosi Consorzi stradali, assumendo in gestione la manutenzione di strade intercomunali importanti, con parziale ricupero dai Comuni, in misura varia, delle spese relative»³⁰, gestione che riguardò inoltre la manutenzione straordinaria con una spesa annuale di 5 milioni di lire. Anche per la “Strada Agordina” (tratto Agordo-Cernadoi) vi furono sollecitazioni dei Comuni interessati alla sua provincializzazione. «Fin dal 1930 l’Amministrazione Provinciale [...] venne facoltativamente incontro ai Comuni assumendosi in gestione diretta la manutenzione ordinaria e straordinaria»³¹. Questa strada, con una lunghezza di 34,240 chilometri, congiungente le Statali n. 50 “del Grappa e Passo Rolle” e n. 48 “delle Dolomiti”.

A questi due ordini del giorno si arrivò dopo un lungo clima di incertezza derivato dal R.D. n. 2506/1923 (c.d. Legge Carnazza) che paralizzò qualsiasi attività nella viabilità ordinaria. A porre fine a questo stato di cose il Ministero dei lavori pubblici che approvò molte iniziative di provincializzazione delle strade sulla base dell’art. 13 della legge del 1865.

E’ interessante notare però nella seduta consiliare del 5 marzo 1956³² si approvò per acclamazione l’ordine del giorno volto alla statizzazione della “Strada Agordina”, definendola «assoluta improrogabile necessità». La strada era «insufficiente ed in alcuni tratti anche pericolosa, pur dovendo accogliere un traffico in continuo sviluppo». Un voto che giunse dopo la soppressione del tronco ferroviario Agordo-Bribano avvenuta dal novembre 1955 e dopo che la promessa di

²⁹ Ivi, p. 30.

³⁰ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 10 ottobre 1955, verbale n. 25/425.

³¹ Ivi, verbale n. 25/426.

³² Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 5 marzo 1956, verbale n. 27/477.

valorizzare l'intera strada da Belluno a Cernadoi con ampliamenti e rettifiche restò lettera morta³³. Si tenga anche presente che la Commissione Finanze e Tesoro della Camera respinse il disegno di legge dei parlamentari Corona, Dazzi e Riva volto alla statizzazione della strada.

In un'ottica di collaborazione interprovinciale degno di nota il tema della ricostruzione del Ponte di Fener. Nella seduta del 5 aprile 1955³⁴ venne deciso il concorso della Provincia di Belluno con un importo fisso di 120.000 lire per la progettazione del nuovo ponte danneggiato dalle alluvioni. Dal verbale del consiglio tenutosi il 12 dicembre 1955 apprendiamo che di fronte alle sollecitazioni venute dalla Provincia di Treviso per un intervento da parte della Provincia di Belluno e dei Comuni di Feltre, Alano di Piave, Quero e Vas nelle spese di ricostruzione, ammontanti a 300 milioni di lire, il presidente Da Borso il 7 novembre convocò a Palazzo Piloni i rappresentanti di questi enti. Egli ribadì che il concorso della Provincia di Belluno «rientrava nelle spese di carattere facoltativo» in quanto il ponte di Fener serviva una strada comunale». I Comuni bellunesi interessati non dimostrarono «alcun interesse alla costruzione del nuovo ponte così come progettato» e risultarono «nella quasi totalità, contrari alla concessione di contributi». Nella seduta consiliare Da Borso espresse la propria riconoscenza verso la Provincia di Treviso che favorì «la realizzazione della strada diretta Padova, Castelfranco, Cornuda» e alla fine «la proposta di contributo di 500.000 lire annue per 35 anni, quale concorso nelle spese per l'estinzione del mutuo occorrente per la ricostruzione» del ponte di Fener fu approvata all'unanimità³⁵.

2.2. Il primo piano di provincializzazione

Le elezioni del 27 maggio 1956 rappresentarono un nuovo successo per la Democrazia Cristiana (oltre il 52% dei voti) che mantenne i sedici seggi, al PCI-PSI ne furono assegnati tre, al PSDI tre, mentre un seggio venne assegnato rispettivamente al PLI e al MSI. L'insediamento del primo consiglio avvenne il 9 luglio successivo e Da Borso venne rieletto presidente. Nella formazione della giunta monocolore, egli mantenne le attribuzioni precedenti quindi anche i lavori pubblici, ad Orsini spettò l'assessorato all'agricoltura, industria, commercio, igiene e sanità, ad Antonio Simonetto le finanze, ad Antonietta Conte l'assessorato all'assistenza e all'istruzione, mentre ad Adorino Curti il referato del personale.

Questo secondo mandato di Da Borso si caratterizzò in particolare per gli adempimenti previsti dalla legge 12 febbraio 1958, n. 126 consistenti nella predisposizione del piano per la classificazione e la sistemazione delle strade di uso pubblico. Già prima di questa legge il Consiglio

³³ Cfr., Provincia di Belluno, *Cinque anni di vita provinciale*, pp. 132 e 135.

³⁴ Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 5 aprile 1955, verbale n. 23/354.

³⁵ Cfr., Provincia di Belluno, *Cinque anni di vita provinciale*, cit., pp. 133-134.

provinciale di Belluno approvò la provincializzazione della “Strada Feltrina” (18,324 chilometri). Fin dal 1925 essa rientrò tra le strade nazionali mentre la Provincia ne assunse la gestione. Il Ministero dei lavori pubblici sollecitò però che questa strada, con l’esercizio 1957, fosse eliminata fra quelle concorrenti al riparto delle tasse erariali di circolazione³⁶ a meno che non fosse previsto il decreto di classificazione definitiva³⁷.

Altri due ordini del giorno sulla provincializzazione furono approvati dal Consiglio provinciale l’8 luglio 1957. Essi riguardarono innanzitutto l’ex strada militare “Selva di Cadore-Colle Santa Lucia-Rucavà”. Lunga poco più di 7 chilometri fu costruita dalle autorità militari nel 1919 fu consegnata al Genio civile e dal 1924 gestita a totali spese della Provincia. Possiamo inquadrare questa delibera come «una formalità per sanare una situazione di fatto ormai costituita da oltre trent’anni»³⁸. Il secondo ordine del giorno interessò invece la strada del Passo San Ubaldo. Lunga quasi 16 chilometri, era «di proprietà comunale [...] gestita dalla Provincia nei tratti da Bribano a Trichiana (riparto spese Provincia 70% e Comuni 30%) e da Trichiana a S. Antonio di Tortal (riparto Provincia 60% e Comune 40%)»³⁹, restando invece a totale carico dell’ente Provincia il tratto fino al confine trevigiano. Per il bilancio della Provincia la conseguenza della provincializzazione della strada comportò un aggravio di 1.570.000 lire. Sempre durante questa seduta consiliare si decise la ricostituzione del Consorzio per la manutenzione delle strade dell’Alpago. Sorto nel 1919 funzionò con una certa regolarità fino al 1937 quando la Provincia ne sospese la manutenzione non avendo i Comuni versato i relativi contributi. Dopo la richiesta di ripristino del Consorzio i Comuni interessati, pur dando la loro adesione, non rimisero in buone condizioni queste strade. Il raggiungimento di un accordo alla fine si trovò tra la Provincia di Belluno e i Comuni di Puos, Tambre, Chies, Farra e Pieve d’Alpago nonché Ponte nelle Alpi per una rete stradale di 47,559 chilometri. Per l’amministrazione provinciale significò «un onere di circa sei milioni all’anno» pari ad un contributo «nella spesa in ragione del 50%»⁴⁰.

Il primo piano delle strade provinciali in base alla legge n. 126/1958 fu approvato dal consiglio provinciale del 15 settembre 1958. Il presidente Da Borso, dopo aver ricordato l’inoltro al Ministero della domanda sul passaggio di 20 strade nella categoria delle statali (285,8 km complessivi), sottopose all’approvazione un elenco di 26 strade da classificare come provinciali per una

³⁶ Art. 2 della legge 9 febbraio 1954, n. 48.

³⁷ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 26 novembre 1956, verbale n. 4/34.

³⁸ Ivi, seduta dell’8 luglio 1957, verbale n. 6/84.

³⁹ Ivi, verbale n. 6/85.

⁴⁰ Ivi, Verbale n. 6/87. Vedi inoltre il verbale n. 16/329 del Consiglio provinciale tenutosi il 16 ottobre 1959 «Autorizzazione all’Ufficio Tecnico della Provincia ad assumere la direzione dei lavori di sistemazione generale della viabilità dell’Alpago». Questa richiesta era pervenuta dal Consiglio della Comunità Montana dell’Alpago mentre l’importo dei lavori ammontava a 380 milioni di lire, finanziati con la legge sulle aree depresse.

lunghezza complessiva di 177 km. In merito alla sistemazione generale era «previsto l'allargamento del piano viabile a m. 7 ed il miglioramento planimetrico ed altimetrico dei tracciati» per soddisfare le «necessità del traffico pesante e di quello turistico»⁴¹. Per questa tipologia di lavori la legge n. 126/1958 prevedeva un contributo statale fino all'80%. Si lasciò così un grande interrogativo sull'effettiva entità e quindi restò incerta anche la quota a carico della Provincia. Il Consiglio deliberò di formare un piano di 25 strade provinciali per 172 km complessivi (venne tolto il tratto Cibiana-Venas di 5 km)⁴² e un elenco di 21 strade da statizzare per 310,8 km (venne aggiunta la strada Feltre-Pedavena-Croce d'Aune-Ponte d'Oltra di 25 km). A questo punto per i Comuni si aprì la possibilità di presentare delle opposizioni al piano, cosa che fecero Cesiomaggiore, Selva di Cadore, Ponte nelle Alpi e Pedavena. Dopo le modifiche apportate sulla base di osservazioni e aggiunte il nuovo piano venne così approvato⁴³:

<i>Elenco delle strade già giuridicamente provinciali che vengono conservate tali</i>	<i>Lunghezza in km</i>
Strada Ponte nelle Alpi-Belluno-Trichiana-Mel-Cesana-Busche (detta di Sinistra Piave)	30,9
<i>Elenco delle strade comunali che si propone di classificare provinciali</i>	
Cesana-Marziai-Vas-Confine trevigiano	16,0
Bivio Statale n. 50-Camolino-Mis-California-Forcella Franche, con diramazione per Maras e Sospirolo	35,7
Ponte Alto-Rivamonte-Forcella Franche-Gosaldo	14,5
Cadola (Statale n. 51)-Pieve d'Alpago-Garna-Puos	12,0
Chies d'Alpago-bivio per Puos d'Alpago	3,7
Capitello-Danta-Passo di S. Antonio	7,8
Soccampo-Zoppè di Cadore	10,0
Cencenighe-S. Tomaso	4,5
Vigo di Cadore-Pelos	2,1
Alano di Piave-Ponte Tegerzo	2,2
Soverzene-bivio Statale n. 51	2,5
Feltre-Cesiomaggiore-S. Gregorio nelle Alpi	16,4
S. Giustina-bivio Sartena-Cesiomaggiore, con diramazione bivio Sartena-S. Gregorio	7,8
Pieve di Cadore-Sottocastello stazione	4,5
Vallada-Celat	1,0
Seren del Grappa-bivio Statale n. 50	2,5
S. Pietro di Cadore-Preseanaio	1,0
S. Nicolò di Comelico-bivio Statale n. 52	1,0
Lamon-bivio Statale n. 50	4,1

⁴¹ Ivi, seduta del 15 settembre 1958, verbale n. 11/198.

⁴² La scelta fu presa all'unanimità dal Consiglio poiché tra le proposte per la statizzazione figurava la strada Forno di Zoldo-Cibiana-Venas (21,4 km).

⁴³ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 26 novembre 1956, verbale n. 15/273.

Caprile-Selva di Cadore	5,6
<i>Elenco delle strade e tronchi di strade provinciali che si propone di declassificare</i>	
Tronco della vecchia provinciale Agordina Cima Duron-Casoni-Mas	3,2
Tronco della vecchia strada di Sappada in località Acquatona	0,6
Tronco della vecchia strada Feltrina dal ponte dei Molini al Largo Castaldi in Feltre	0,7
TOTALE	154,9

Dalla relazione della Provincia per il mandato 1956-1960 riportiamo questa tabella riepilogativa con i dati salienti sulla lunghezza della rete stradale e sui costi di manutenzione⁴⁴:

Anno	Lunghezza della rete stradale (km)	Costi manutenzione ordinaria (in milioni di lire)	Costi manutenzione straordinaria (in milioni di lire)	Spesa totale (in milioni di lire)
1956	335,3	126,0	41,0	167,0
1957	335,9	118,0	34,0	152,0
1958	335,9	122,0	25,0	147,0
1959	328,6	128,0	31,0	159,0
1960	261,2	126,0	76,0	202,0

La rete stradale della Provincia di Belluno passò così dai 335,3 chilometri ai 261,2 a seguito della statizzazione della S.P. Belluno-Agordo-Caprile-Cernadoi, della strada consorziale Sedico-Mas, della strada Longarone-Forno di Zoldo-Passo Staulanza-Selva di Cadore-Rucavà e della strada Arabba-Passo Campolongo insieme all'assunzione in gestione a regime consorziale di alcune strade dell'Alpago.

In generale sul fronte delle spese rimasero più o meno costanti quelle della manutenzione ordinaria mentre per la manutenzione straordinaria «nei primi tre anni hanno accennato ad una netta riduzione, per poi risalire bruscamente negli ultimi due anni causa le frane ed alluvioni del 1959, e le eccezionali nevicate dell'inverno 1959-1960»⁴⁵. A titolo di esempio possiamo ricordare la situazione venutasi a creare il 22 marzo 1959 con la frana sulla Strada Zoldana, in località Pontesei. Come si mosse le istituzioni? La Provincia si preoccupò

di ristabilire le comunicazioni con lo Zoldano attraverso il Passo Duran e Staulanza – quest'ultimo ancora coperto da un metro e mezzo di neve – e difatti detti Passi vennero riaperti al traffico in poco tempo, nonostante molte difficoltà. Nel

⁴⁴ *La Provincia di Belluno. 1956-1960*, Tipografia vescovile, s.d., p. 24.

⁴⁵ *Ivi*, p. 28.

contempo, il Comune di Pieve di Cadore provvide all'apertura del Passo Cibiana. [...] Il Genio Civile s'impegnò di assicurare la viabilità sul Passo Cibiana⁴⁶.

Per quanto concerne il ripristino del transito in un primo tempo si pensò ad un passaggio sopra la frana ma restava la pericolosità dell'area. Al rischio di un ulteriore allargamento del fronte franoso si aggiungevano i danni e i disagi dei residenti nonché le ripercussioni sulla stagione turistica estiva. Venne quindi approvato un ordine del giorno che tra l'altro diede «mandato al presidente e ai parlamentari» per l'avvio dei lavori, previa adeguata verifica tecnica, di un «passaggio sulla frana ed il getto di un ponte militare»⁴⁷. Appurate le difficoltà per la posa di un ponte militare fu successivamente ratificato l'acquisto di un ponte stradale in ferro del costo di 4.800.000 lire ricorrendo alla «trattativa privata stante l'opportunità e l'urgenza di provvedere» per il ripristino della viabilità⁴⁸.

Riprendendo il discorso generale di questo secondo mandato da Borso, osserviamo come non trascurabili furono i costi per il rinnovo periodico della bitumatura sulle strade Feltrina e di Val del Mis (10 milioni di lire) e la spesa per la segnaletica (6 milioni di lire). Per i numerosi lavori di miglioria alla rete stradale per una lunghezza totale di 25,4 chilometri e di bitumature per una superficie complessiva di 280.000 metri quadrati, la Provincia stanziò 462 milioni di lire. Tra gli interventi di allargamento più consistenti quelli sulla strada di Sappada (36 milioni di lire) e presso Tiser lungo la strada della Valle del Mis (30 milioni di lire). L'intervento della Provincia si attuò inoltre per quei lavori finanziati dopo il 1963 ai sensi della legge sulle aree depresse attraverso l'anticipazione dei fondi allo Stato che provvederà poi al loro rimborso senza interessi. L'importo complessivo è di 207 milioni di lire. Non minore impegno l'Amministrazione lo rivolse al potenziamento del parco macchine con l'acquisto di tre sgombraneve a fresa e di una vibrofinitrice oltre ad un impianto di produzione di pietrisco bitumato, per un importo totale di 63 milioni di lire⁴⁹.

Tra i temi che tengono banco proprio a partire dagli anni '50 troviamo l'Autostrada Venezia-Monaco ritenuta fondamentale per risolvere la questione dell'isolamento del Bellunese, anche se

⁴⁶ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 27 aprile 1959, verbale n. 15/263. Cfr., *Riunioni e sopralluoghi nello Zoldano per risolvere il problema della frana*, in «L'Amico del Popolo», 11 aprile 1959, p. 11.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 17 ottobre 1959, verbale n. 16/284.

⁴⁹ Amministrazione provinciale di Belluno, *La Provincia di Belluno. 1956-1960*, cit., p. 34.

la realizzazione di quest'opera presentava fin dall'inizio degli ostacoli obiettivamente difficili da superare, non fosse altro per il fatto che avrebbe richiesto una concertazione tra tre nazioni differenti, a fronte dei semplici accordi bilaterali che queste infrastrutture frontaliere normalmente presuppongono⁵⁰.

Il dibattito su quest'opera e sulle sue caratteristiche nonché la vivace discussione nel Consiglio provinciale di Belluno saranno oggetto di approfondimento in un apposito capitolo.

2.3. Dal piano agli interventi

Le elezioni per il rinnovo dei consigli provinciali del 6 novembre 1960 confermarono una nuova vittoria per la Democrazia Cristiana (53,7% dei voti, quattordici seggi)⁵¹ mentre per l'avv. da Borso durante la prima seduta consiliare del 12 dicembre 1960 avvenne la terza elezione a presidente della Giunta con quattordici voti favorevoli e nove schede bianche su ventitré presenti e votanti⁵². Nel suo discorso sottolineò in particolare tre aspetti: le «difficoltà finanziarie», «il metodo antieconomico di voler pareggiare il bilancio deficitario dell'ente colla autorizzazione a contrarre mutui a lunga scadenza» e «il carattere burocratico e centralizzato della pubblica amministrazione»⁵³. Nella nuova giunta monocolore arrivò la conferma per Curti al personale, Orsini assunse anche l'assessorato alle finanze, a Giovanni Fontana furono affidate l'istruzione e la sanità, all'ingegnere Coriolano Testolini i lavori pubblici.

Anche per questo terzo mandato non mancò uno sforzo notevole per l'adeguamento delle strade alle necessità del tempo, in particolare l'azione del governo provinciale si orientò a dare un avvio più veloce possibile ai lavori sulle strade di recente provincializzazione.

All'inizio del 1961 la rete stradale della Provincia di Belluno contava 362 chilometri così suddivisi: 195,6 km di strade provinciali o mantenute a totale carico dell'ente e 166,4 km di strade consorziali gestite dalla Provincia con il contributo dei Comuni. Nel periodo qui considerato sono passate all'ANAS 170,2 km di strade. Alla fine del 1964 la situazione ha visto una riduzione delle varie voci, c'erano infatti 185,8 km di strade provinciali e 33,8 km di strade consorziali alle quali si aggiunsero 15,5 km relativi alle strade del Passo San Boldo e del Broccone, già statali, mantenute a totale carico della Provincia. Oltre a queste si attendeva il passaggio all'ANAS di altre cinque strade la cui manutenzione ricadeva in parte sulla Provincia e in parte sui Comuni: del Passo Valles, di Salesei, del Passo Giau, del Passo di Sant'Antonio e del Passo Fedaià per complessivi 71,6

⁵⁰ F. Bresolin e M. Zanette (a cura di), *L'Autostrada di Alemagna. Attualità e prospettive*, Società per l'Autostrada di Alemagna, Venezia 1995, p. 23.

⁵¹ Questi i voti degli altri partiti: PCI 10,4% (due seggi), PSDI 14,5% (tre seggi), PSI 11,3% (tre seggi), MSI 4,7% (un seggio), PLI 4% (un seggio).

⁵² Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 12 dicembre 1960, verbali n. 1/1 e n. 1/2.

⁵³ Ivi, verbale n. 1/3.

chilometri. E' possibile riproporre una tabella sintetica sulla lunghezza della rete stradale in Provincia di Belluno e i relativi costi per la manutenzione⁵⁴:

Anno	Lunghezza rete stradale (km)	Manutenzione ordinaria (milioni di lire)	Manutenzione straordinaria (milioni di lire)	Totale delle spese (milioni di lire)
1961	362,0	285,5	106,2	391,7
1962	334,9	209,1	8,9	218,0
1963	241,1	223,1	9,8	232,9
1964	235,1	190,0	24,0	214,0

Tra le voci di spesa relative alla manutenzione ordinaria rientrano «i salari per i cantonieri ed i materiali di normale consumo, per inghiaamenti e rappezzi saltuari di pavimentazioni bitumate»⁵⁵ con un costo medio per chilometro e per anno di 780.000 lire, un importo «da ritenersi basso rispetto a quello raggiunto da altre Province, di oltre un milione al km. anno»⁵⁶. Molto variabili di anno in anno le spese straordinarie comprendenti «sgomberi di neve, frane, valanghe, interventi di emergenza ed altre opere impreviste» dipendenti «soprattutto da cause climatiche e contingenti»⁵⁷.

Tre leggi statali furono di importanza capitale per l'avvio di un programma di lavori pari a 2.521.571.000 lire a fronte di un contributo statale di 1.765.000.000 di lire. La legge n. 126/1958 che tra l'altro permise la provincializzazione di quasi 155 chilometri di strade comunali⁵⁸, poi la legge 21 aprile 1962, n. 181 di riordinamento e revisione dei ruoli organici dell'ANAS e la legge 26 gennaio 1963, n. 31 per l'ammissione a contributo anche di quelle strade classificate provinciali dopo l'entrata in vigore della legge n. 126/1958 o comunque non comprese nei piani da essa previsti.

In questo quadriennio di attività dell'Amministrazione provinciale furono appaltati i lavori di sistemazione stradale per oltre 2 miliardi di lire, tra questi i più importanti riguardarono la strada della Sinistra Piave, il primo tronco da 409.606.659 lire e il secondo tronco da 431.716.106 lire, mentre entro l'anno 1964 era previsto l'appalto del terzo tronco per 190 milioni di lire e per la strada Val Mis il primo tronco da 161.500.000 lire. La relazione edita dalla Provincia per il quadriennio 1960-1964 ricorda inoltre «l'appalto di altre opere di sistemazione stradale per un

⁵⁴ Amministrazione provinciale di Belluno, *La Provincia di Belluno. 1960-1964*, Castaldi, Feltre s.d., p. 28.

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ *Ibidem.*

importo complessivo di lire 378.000.000»⁵⁹ anche se era attesa l'approvazione da parte del Ministero del piano di riparto del contributo di 265 milioni di lire. Infine furono realizzati numerosi interventi di allargamento, bitumatura e rettifica dei tracciati con una spesa di 190.900.000 lire.

Tra le delibere ve ne sono alcune che meritano un richiamo. Abbiamo quindi l'accensione di un mutuo di 180.040.000 lire per lavori di sistemazione delle strade comunali provincializzate in base alla legge n. 126/1958 e incluse nel piano ministeriale di finanziamento per gli esercizi 1959-1960 e 1960-1961⁶⁰. E ancora l'approvazione del progetto esecutivo per la sistemazione generale, l'allargamento e la bitumatura della strada Soccampo-Zoppè di Cadore provincializzata con Decreto Ministeriale del 6 giugno 1960. Si tratta della S.P. n. 7 "della Bragarezza" lunga dieci chilometri le cui spese dei lavori ammontavano a 200 milioni di lire (30% a carico della Provincia e 70% a carico dello Stato). Questa strada già disponeva in realtà di un finanziamento di 50 milioni, a valere sulla legge n. 635 sulle aree depresse, che il Genio civile usò per sistemare il tratto da Soccampo a Bragarezza⁶¹. La seduta dell'8 aprile 1961 interessò l'approvazione del bilancio preventivo 1961 con il quale si raggiunse un decennio di attività dell'ente. Esso si caratterizzò per un forte disavanzo per la cui copertura si ricorse ad un mutuo di circa 333 milioni di lire.

Il consigliere Giorgio Granzotto (PSI) ribadì di non approvare «l'ampio piano di lavori autostradali prospettato dal Governo»⁶². Per Giuliano Licini (PSDI) questi stanziamenti risultarono «addirittura insufficienti», mentre avanzò la proposta «di stornare - in sede di realizzazione del piano di provincializzazione di cui alla legge 126 - gli eventuali stanziamenti che si rendessero esuberanti, in favore di altri tronchi stradali». Chiese infine chiarimenti sulla viabilità dell'Alpago «sempre un po' trascurata» e sulla strada Rocca Pietore-Marmolada in attesa di passare allo Stato.

Le risposte vennero dal consigliere Giacomo Corona, che era anche parlamentare della DC a Montecitorio⁶³. Grazie alla legge sulle aree depresse si riuscì ad ottenere contributi per oltre 400 milioni di lire permettendo il collegamento di tutti i Comune dell'Alpago

con strade asfaltate della larghezza di 7 e più metri. Quindi non si dica che questo problema è stato trascurato dall'Amministrazione Provinciale: si è solamente cercato e si è ottenuto di farlo trasferire allo Stato, soprattutto ai fini del finanziamento⁶⁴.

⁵⁹ Amministrazione provinciale di Belluno, *La Provincia di Belluno. 1960-1964*, cit., p. 32.

⁶⁰ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta dell'8 aprile 1961, verbale n. 4/49.

⁶¹ Ivi, verbale n. 4/52.

⁶² Ivi, verbale n. 4/64.

⁶³ Nato nel 1908 e deceduto nel 1979. Laurea in giurisprudenza e avvocato. Deputato della DC nella I, II, III e IV legislatura.

⁶⁴ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta dell'8 aprile 1961, verbale n. 4/64.

Il consigliere Gaetano Costa (DC) aggiunse poi che la Comunità Montana dell'Alpago ottenne 530 milioni «per la sistemazione delle strade intercomunali» le quali «sono comprese nel Consorzio manutenzione strade Alpago cui partecipa in pari misura la Provincia (e fra queste sono comprese quelle che per effetto della legge 126 saranno provincializzate)». E' chiaro che alla Provincia saranno consegnate «strade che non avranno bisogno di alcuna opera di sistemazione ma soltanto di normale manutenzione», quindi Costa chiese «la concessione di un contributo alla Comunità». L'assessore Gianfranco Orsini precisò che «la Provincia non mancherà di intervenire con mezzi propri - qualora lo consentano le possibilità di bilancio - con opere di depolverizzazione di qualche tronco stradale o di qualche centro abitato». Prima ancora egli affermò l'impossibilità di «trasferire eventuali fondi da una strada all'altra». Circa la strada della Marmolada nel sollecitarne il trasferimento di fatto all'ANAS il presidente Da Borso assicurò il contributo per la manutenzione ordinaria.

Di questo periodo anche l'incarico a liberi professionisti per approntare, entro il 28 febbraio 1962, i progetti esecutivi per la sistemazione e l'ammodernamento delle strade di recente provincializzazione. L'Ufficio tecnico provinciale non era in grado di approntarli tutti e così ne seguì quattro mentre per gli altri nove si fece ricorso all'opera di professionisti privati scelti in base alla loro residenza e all'ubicazione degli interventi⁶⁵. Approvato poi il progetto di sistemazione generale ed ammodernamento per la "Strada della Valle del Mis" del tronco dal bivio statale n. 50 a Santa Giustina fino a Piz di Camolino⁶⁶. Sempre per la "Strada della Valle del Mis" via libera all'approvazione del progetto esecutivo di «sistemazione straordinaria» redatto dall'UTP per l'importo di 50 milioni di lire⁶⁷. Tuttavia gli organi tecnici del Ministero dei lavori pubblici per l'emissione del decreto di concessione statale chiesero «delle varianti al progetto primitivo in modo che l'elaborato concernesse appunto lavori di completamento della strada in oggetto entro i limiti di spesa di 50 milioni». Andate deserte le gare per l'appalto dei lavori l'Amministrazione rielaborò il progetto «aggiornandone i prezzi ed eliminando - di conseguenza - tutte quelle opere che non risultassero strettamente necessarie». L'Ufficio Tecnico provinciale presentò il nuovo elaborato il 16 ottobre 1963 giungendo così alla sua approvazione in consiglio dieci giorni dopo⁶⁸, dove venne

⁶⁵ Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 9 ottobre 1961, verbale n. 6/117.

⁶⁶ Ivi, Atti del Consiglio provinciale, sedute del 19 maggio 1962, verbale n. 9/214 dove è indicato l'importo complessivo di 549 milioni di lire e del 26 febbraio 1963, verbale n. 16/370 nel quale faceva riferimento al primo stralcio a seguito dell'invito del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici di suddividere l'elaborato in due progetti stralcio. Per l'aggiudicazione dei lavori veniva prevista la licitazione privata.

⁶⁷ Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 6 febbraio 1960, verbale n. 19/138.

⁶⁸ Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 26 ottobre 1963, verbale n. 16/388.

anche approvata la richiesta alla Cassa Depositi e Prestiti di un mutuo di 50 milioni «con vincolo di garanzia sulla quota di compartecipazione alle tasse automobilistiche»⁶⁹.

Da segnalare infine i «provvedimenti per l'appalto dei lavori di sistemazione delle strade provincializzate»⁷⁰. La questione derivò dal fatto che ormai di frequente le gare indette in applicazione della legge n. 126/1958 andavano deserte o terminavano con offerte in aumento, causando così maggiori spese.

Il decreto del Ministero dei lavori pubblici del 6 giugno 1960, pubblicato in G.U. del 25 giugno 1960, n. 154, indicò tredici strade provincializzate ma soltanto per quattro furono aggiudicati i lavori di sistemazione come si evince dalla seguente tabella:

Strada	Importo dei lavori (in lire)
Soccampo-Zoppè	200.000.000
Cencenighe-San Tomaso	112.000.000
Lamon-Ponte Serra	10.500.000
Seren del Grappa-bivio statale a S. Lucia	53.250.000
Totale	375.750.000

Il Consiglio deliberò un prospetto delle strade che rispetto alla proposta iniziale tolse la “Caprile-Selva di Cadore” e il terzo tronco della “Ponte Alto-Rivamonte-Forcella Franche-Gosaldo” per un importo totale di 358.577.000 lire. Con questo nuovo elenco si raggiunse l'importo complessivo di 1.408.520.000 lire dove un ruolo di primo piano fu assegnato ai tre tronchi della strada di Sinistra Piave come si evince dalla seguente tabella:

Strade	Importi (in lire)
Cesana-Marziai-Vas-Confine trevigiano, detta di Sinistra Piave (1°, 2° e 3° tronco)	813.000.000
S. Giustina-bivio Sartena-Cesiomaggiore, con diramazione per S. Gregorio	60.000.000
Bivio statale 50 presso S. Giustina-Camolimo-Mis-California-Forcella Franche, con diramazione per Maras e Sospirolo (1° stralcio)	161.500.000
Ponte Alto-Rivamonte-Forcella Franche-Gosaldo (1° e 2° stralcio)	212.120.000
Capitello-Danta-Passo S. Antonio	95.000.000
S. Pietro di Cadore-Mare di Presenaio	27.900.000
Alano di Piave-Ponte Tegorzo	11.000.000
S. Nicolò Comelico-Digon	28.000.000
Totale	1.408.520.000

⁶⁹ Ivi, verbale n. 16/389.

⁷⁰ Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 1° febbraio 1964, verbale n. 18/428.

Infine una novità interessò l'Ufficio tecnico provinciale dove dal 1° novembre 1963 andò in pensione l'ingegnere capo Vincenzo Salsilli. La reggenza venne affidata all'ingegnere Renato Bottosso⁷¹ per poter espletare le pratiche legate al concorso.

Questa terza presidenza da Borso fu però segnata dalla tragedia del Vajont (9 ottobre 1963) che portò morti e distruzioni a Longarone e nelle zone limitrofe di Castellavazzo e di Erto. Anche a questo argomento, ai temi della ricostruzione e della legislazione speciale sarà dedicato un capitolo *ad hoc*. In questa sede ci soffermiamo sia pur brevemente sul Consiglio provinciale riunitosi in seduta straordinaria l'11 ottobre⁷². Nell'esprimere sentimenti di commozione e cordoglio il presidente da Borso parlò di «solenne impegno di contribuire, in qualsiasi modo e anche con interventi presso il Governo, per la rinascita di Longarone». Molto toccanti e profondi gli interventi dei consiglieri, in particolare quello di Bettiol direttamente segnato dal lutto per la perdita di cinque congiunti. Egli chiese l'accertamento delle responsabilità, raccogliendo il sostegno dei colleghi e ricordando l'ordine del giorno votato il 13 febbraio 1961 nel quale «si richiamava l'attenzione delle pubbliche autorità civili sulla situazione della zona del bacino del Vajont che destava serie preoccupazioni, specialmente dopo la frana prodottasi sulla sponda sinistra del lago artificiale che aveva messo in movimento un'imponente massa di materiale». Al termine della discussione venne approvato all'unanimità un ordine del giorno che dichiarò «la propria adesione agli intendimenti espressi dai ministri competenti» per risolvere i problemi e «per quanto attiene ad eventuali responsabilità, mettendo a disposizione della autorità giudiziaria e della commissione governativa tutto il materiale»⁷³ in suo possesso.

3. Gianfranco Orsini e Giovanni Fontana a palazzo Piloni. Il Rapporto sulla viabilità

Le elezioni amministrative del 22 e 23 novembre 1964 registrarono ancora una volta un successo (52,1%) per la Democrazia Cristiana sia pur con una riduzione dei voti e con la perdita di un seggio (le saranno infatti assegnati tredici consiglieri).

L'insediamento del nuovo consiglio si ebbe il 14 gennaio 1965 quando presidente venne eletto Gianfranco Orsini che formò una giunta con assessori Fontana all'istruzione, sanità e igiene, Manlio Pat alle finanze, Edoardo Luciani all'agricoltura, mentre Orsini trattene i referati del personale e dell'assistenza. Ad affiancare tutti questi rappresentanti della DC il nuovo assessore ai lavori pubblici il socialdemocratico Giuliano Licini. Un'alleanza basata sul buon risultato elettorale ottenuto dal PSDI (15,3% dei voti e quattro seggi) ma destinata ad avere vita breve per le dimissioni

⁷¹ Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 26 dicembre 1963, verbale n. 16/394.

⁷² Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta dell'11 ottobre 1963, verbale n. 15/365.

⁷³ *Ibidem*.

di Licini sostituito dal democristiano Vincenzo Barcelloni Corte. Per quanto riguarda l'Ufficio tecnico provinciale dopo il concorso per il posto di ingegner capo e la rinuncia del vincitore, il modenese Mario Borghi, il Consiglio approvò la nomina del secondo classificato in graduatoria, l'ingegnere Renato Bottosso⁷⁴, classe 1926, dal 1955 al 1961 avventizio e dal 1961 al 1965 in servizio di ruolo.

Questo periodo si caratterizzò per una trasformazione del criterio di manutenzione ordinaria delle strade con la costituzione di

piccole squadre di manutenzione formate da tre cantonieri [...] dotate di un autocarro leggero che serve per i trasferimenti e per l'esecuzione dei piccoli lavori di pronto intervento e di macchine adeguate [...], falciaerbe, fresa per pulizia banchine, lama sgombraneve, spazzolatrice meccanica, distributore automatico di sabbia e sale⁷⁵.

La Provincia rinnovò il parco macchine per effettuare in amministrazione diretta e in economia con l'aiuto di imprese una serie di lavori di bitumatura, sistemazione e consolidamento stradale consentendo un risparmio «del 50% rispetto agli attuali costi di appalto»⁷⁶. Queste attrezzature, acquistate per un importo di 74.200.000 lire, permisero al nuovo cantiere costruito in località La Cal di Limana «di assicurare in forma continuativa la ripresa dell'attività per la produzione e la messa in opera dei conglomerati bituminosi, che da qualche tempo si era dovuta sospendere per vetustà del vecchio impianto del Mas»⁷⁷. Questo impianto era costato 25 milioni di lire ai quali andava aggiunto l'importo di 1.830.000 lire per l'acquisto dell'area. Non trascurabile l'intervento per pavimentare il 100% delle strade provinciali e molte strade comunali (612.000 metri quadrati dal 1965 al 1969).

Le possibilità di finanziamento offerte dalla normativa si ampliarono. Infatti alle leggi accennate in precedenza ovvero la n. 126/158 e la n. 181/1962, si aggiunsero quelle del post-Vajont e quelle per le aree depresse dell'Italia settentrionale e centrale oltre alla legge n. 1142/1966 per la riparazione dei danni causati dall'alluvione. Dalla ricognizione dei vari lavori appaltati ricaviamo quindi un importo complessivo di circa 4 miliardi di lire⁷⁸.

Il Consiglio provinciale deliberò l'adesione al Consorzio per il nucleo di industrializzazione della Provincia così come previsto dalla legge 31 maggio 1964, n. 357 in merito alle provvidenze per le aree distrutte dalla tragedia del Vajont: «l'iniziativa riveste particolare interesse non solo per i fini previsti dalla legge ma anche per l'apporto che potrà dare alla incentivazione dell'economica

⁷⁴ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 7 maggio 1965, verbale n. 7/178.

⁷⁵ Amministrazione provinciale di Belluno, *Provincia di Belluno. 1965-1970*, Castaldi, Feltre s.d., p. 29.

⁷⁶ Ivi, p. 33.

⁷⁷ Ivi, p. 42.

⁷⁸ Ivi, pp. 34-37.

provinciale nel suo complesso»⁷⁹. Da segnalare invece la cessazione dal 31 luglio 1965 del Consorzio per la manutenzione delle strade dell'Alpago vista la diminuzione della rete stradale da 48 a 13,4 chilometri⁸⁰ quale conseguenza della provincializzazione di alcuni tronchi stradali di quel territorio e per l'assunzione in capo all'ANAS delle strade del Cansiglio. Venne inoltre predisposta una convenzione che prevedeva la manutenzione di questo nuovo chilometraggio da parte della Provincia per il 50% delle spese mentre i Comuni consorziati «corrisponderanno le loro quote in proporzione della lunghezza dei tronchi stradali ricadenti nei rispettivi territori»⁸¹.

Certamente l'attenzione maggiore di questo mandato di Orsini si concentrò sulla situazione creatasi a seguito dell'alluvione del 4 novembre 1966. Il consiglio provinciale venne convocato il 13 novembre

L'ondata di maltempo che ha investito notevole parte del territorio nazionale, seminando lutti e rovine sono senza precedenti, ha colpito duramente anche la nostra provincia devastandone l'intero territorio e ponendo in una situazione tragica alcuni centri che a tutt'oggi non possono contare su collegamenti normali⁸².

Non mancarono perplessità sul ritardo nella convocazione del Consiglio come sollevato da Licini, che, nel suo intervento, si soffermò sulle cause di questo evento

si è visto che, in tanti casi, se le opere idrauliche fosse state fatte in maniera adeguata avrebbero potuto resistere. Molti lavori recentemente eseguiti da parte degli organi pubblici non hanno retto all'urto delle acque, non tanto per l'eccezionalità dell'evento, quanto piuttosto per inadeguatezza e deficienze nella progettazione.

Licini ricordò l'impegno del personale tecnico della Provincia (geometri e cantonieri) che si era dedicato «con passione ad un primo esame di tutta la situazione, percorrendo molto spesso a piedi tutta la zona che compete a ciascuno di loro, per poter riferire ed anche stabilire interventi immediati». Da parte sua il presidente Orsini giustificò la scelta di convocare il consiglio a distanza di oltre una settimana dall'alluvione per mettere «i consiglieri in grado di conoscere dati ulteriori, in grado di esprimere giudizi più pertinenti, in grado di portare suggerimenti su delle situazioni più concrete».

La Provincia di Belluno si fece inoltre promotrice della costituzione di un Consorzio per l'esecuzione dei lavori di ricostruzione nei territori colpiti dall'alluvione⁸³. Fu uno strumento grazie al quale l'ente provinciale chiese la delega per eseguire questi lavori in modo più economico e

⁷⁹ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 15 febbraio 1967, verbale n. 2/37.

⁸⁰ Ivi, verbale n. 5/110.

⁸¹ Ivi, verbale n. 5/111.

⁸² Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 13 novembre 1966, verbale n. 10/266.

⁸³ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, sedute del 13 febbraio 1967, verbali n. 12/300 e del 27 febbraio 1967, verbale n. 13/301.

sollecito. Vi aderirono i Comuni di Alleghe, Canale d'Agordo, Cencenighe, Falcade, Gosaldo, La Valle, Rivamonte, Taibon, Vallada e Voltago. Anche se questo tema sarò analizzato più avanti basti qui anticipare che è possibile trovare un adeguato approfondimento sulla questione della viabilità e sul suo aspetto particolare in relazione all'alluvione del 1966, nella discussione per l'approvazione del bilancio previsionale 1967 dove in primo piano rimase il problema del disavanzo economico e dell'urgenza di una riforma della finanza locale⁸⁴.

Sul piano prettamente politico vanno ricordate le dimissioni di Orsini dalla carica di presidente della Giunta provinciale presentate l'11 settembre 1967. Si trattò dell'esito di una complessa vicenda nata dal ricorso del consigliere del MSI Corrado Fabbro per l'incompatibilità tra amministratore dell'ospedale di Belluno e presidente della Provincia in cui venne a trovarsi Orsini. Il consiglio provinciale votò il nome di Giovanni Fontana alla presidenza con dodici voti e otto schede bianche mentre la giunta tornò completamente nelle mani democristiane.

Nella seduta di proclamazione del 29 ottobre egli, nel chiedere a tutti «valida collaborazione», parlò anche della rilevante opera che la Provincia svolse, prima e dopo la legge 126, per dotarla di una rete viaria in efficienza anche nelle aree periferiche e delle asfaltature di circa 4 milioni di metri quadrati rese possibili per «l'ottima organizzazione del Cantiere di La Cal, esempio di Azienda Pubblica» che ha permesso di ottenere «costi economici inferiori ai costi di mercato»⁸⁵. Un quadro semplice ma allo stesso tempo chiaro della situazione relativa alla viabilità venne fornito dall'assessore ai lavori pubblici Barcelloni Corte nella seduta consiliare dedicata all'approvazione del bilancio per l'esercizio 1968:

abbiamo esaurito i fondi assegnati in base alle leggi 126 e 181 che ci permettono di fare qualche cosa per le strade. La grande disgrazia delle alluvioni ci ha portato un miliardo e 780 milioni: con questi sistemiamo tutte le strade della provincia – tranne quella della Val Fiorentina e Val del Mis, per le quali occorreranno altri due miliardi e mezzo – e abbiamo una disponibilità di circa mezzo miliardo di fondi già stanziati, quindi dovremmo più che raddoppiare i soldi che lo Stato ci ha dato, per poter sistemare tutte le strade provinciali. Se non ci fossero quei fondi adesso noi staremmo inattivi, perché abbiamo solo alcuni lavori delegatici dai Comuni, i quali hanno incaricato l'Ufficio Tecnico Provinciale di eseguire le progettazioni⁸⁶.

Il rilancio delle leggi n. 126/1958 e n. 181/1962 e la creazione dell'Ufficio Studi in collaborazione con BIM, Camera di Commercio ed Ente Provinciale del Turismo sono tra le linee del programma che la Giunta predispose nella relazione accompagnatoria al bilancio preventivo 1969 riprese dal

⁸⁴ Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 17 luglio 1967, verbale n. 15/364.

⁸⁵ Ivi, seduta del 29 ottobre 1967, verbale n. 16/374.

⁸⁶ Ivi, seduta del 27 luglio 1968, verbale n. 20/251.

presidente nella seduta di approvazione del 6 giugno 1969⁸⁷. Da questa relazione è interessante ricavare le assegnazioni di contributo statale per la sistemazione delle strade provincializzate in base alle due leggi citate. Su uno stanziamento totale della legge n. 181 pari a 171 miliardi il Veneto ne ha utilizzati 11.436.000.000 e la provincia di Belluno 265.000.000, mentre per la legge n. 126 a fronte di un importo totale di 199 miliardi il Veneto ne ha utilizzati 15.900.000 e la provincia di Belluno 1.500.000⁸⁸. Nel consiglio non mancarono le insinuazioni «per la rigidità del bilancio dello Stato».

Per quanto riguarda invece l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1970 vennero in risalto le dichiarazioni dei consiglieri Antonio Bertolissi e Giuliano Licini durante la seduta consiliare del 6 aprile 1970⁸⁹. Il primo parlò di «ultradecennale inazione a dare alla provincia di Belluno le indispensabili vene e arterie [...] colpevolmente rimaste strade da diligenze, poco più che carrettiere». Il secondo denunciando l'insistenza del governo provinciale «per l'industrializzazione della provincia» con l'inevitabile conseguente «sovraccarico della rete viaria», il tutto a danno del turismo. In realtà si può confermare che un grande impulso ai lavori stradali venne soprattutto dalla legge n. 1142 anche se i fondi risultarono ridotti e non permisero interventi radicali. Non mancarono, come nel caso delle strade della Val Padola e di La Valle, fallimenti delle società che qui lavoravano aprendo così una complessa fase burocratica per il superamento di questa situazione.

E' di utilità a questo punto soffermarsi sul primo lavoro del neo costituito Ufficio Studi ovvero il *Rapporto sulla viabilità di interesse provinciale* (maggio 1970). Come ricordò il presidente Fontana l'intento di questo studio era quello di «denunciare la precarietà della situazione viaria provinciale, richiedendo al tempo stesso allo Stato un impegno maggiore per assicurare moderne condizioni di agibilità»⁹⁰. I problemi della rete stradale bellunese furono individuati in due categorie: 1) sottosviluppo/congestione (qui vengono in evidenza la mancanza di autostrade o superstrade, la situazione precaria delle strade statizzate e l'indice di densità chilometrica condizionato dalle presenze turistiche) e 2) invecchiamento/pericolosità. Per quest'ultimo il rapporto mise in evidenza diversi fattori; ne segnaliamo alcuni a partire dalla «scarsa accessibilità interna ed esterna» anche in relazione alla «concorrenzialità storica fra le direttrici del Brennero e di Tarvisio rispetto alla intermedia direttrice d'Alemagna». Ancora il «notevole grado di invecchiamento» delle strade bellunesi per il «vizio d'origine di alcuni tracciati [...] dettati da motivi di carattere militare o di

⁸⁷ Ivi, seduta del 6 giugno 1969, verbale n. 23/675.

⁸⁸ Amministrazione provinciale di Belluno, *Relazione della Giunta provinciale al bilancio di previsione per l'esercizio 1969*, p. XXVIII.

⁸⁹ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 6 aprile 1970, verbale n. 25/281.

⁹⁰ F. Posocco *et al.*, *Rapporto sulla viabilità di interesse provinciale*, Provincia di Belluno, Belluno 1970, p. 2.

altra natura settoriale». Un altro elemento fu quello della loro «precarietà sia in senso idrogeologico, sia in senso stagionale». Infine emerse «il maggior onere di costruzione e di manutenzione».

Al dicembre 1969 in provincia di Belluno la rete stradale aveva un'estesa complessiva di 886 km, 684 km di strade statali e 202 di strade provinciali⁹¹. Altre criticità evidenziate per le carreggiate furono la larghezza insufficiente, gli attraversamenti dei centri abitati e la tortuosità mentre la composizione del traffico veicolare era «composto da un 10-15% di autoveicoli pesanti e molto lenti»⁹². In evidenza vennero messi anche altri aspetti come le possibilità di smottamenti e frane, di valanghe e soprattutto della caduta accidentale di massi⁹³.

4. Il ritorno di Orsini e la presidenza di Andrea Baratto. Il nodo sul riparto delle competenze

Il 7 giugno 1970 si tennero le elezioni amministrative. In consiglio provinciale dodici seggi spettarono alla DC, quattro al PSI, tre rispettivamente al PCI e al PSU, uno al MSI e uno al PLI mentre alla presidenza della Provincia venne eletto Gianfranco Orsini. La nuova giunta, formata da una coalizione tra democristiani e socialunitari, risultò composta da Giovanni Fontana, Andrea Baratto ed Elio Fontana per la DC ed Eligio Rodolfo D'Incau per il PSU quali assessori effettivi, da Antonietta Conte (DC) e Giuseppe Pellegrinon (PSU) quali assessori supplenti.

A dominare la discussione l'alleanza fra DC e PSU e le sottolineature sulla necessità di avere una rete stradale efficiente per favorire lo sviluppo del territorio. Nella seduta del 31 agosto 1970 il consigliere Fusaro (DC) soffermandosi sulle linee fondamentali del programma dell'amministrazione sottolineò il ruolo fondamentale delle comunicazioni stradali per superare l'isolamento del bellunese, indicando l'urgenza di due infrastrutture in particolare: «l'autostrada di Alemagna da un lato e un efficiente collegamento della Val Belluna con la Valsugana e con la Feltrina dall'altro». Soltanto dopo aver raggiunto questo obiettivo si poteva pensare a «un maggior irradiazione» all'interno del territorio⁹⁴. Il consigliere Ferruccio Vendramini (PCI) sull'alleanza DC-PSU ribadì l'incapacità di «risolvere da soli i gravi problemi aperti dalla società bellunese», un'alleanza costituita «solo per gestire il potere e per non intaccare gli interessi già costituiti». Sui nuovi compiti che la provincia si trovò ad affrontare, Vendramini ricordò la necessità di un coordinamento delle «istanze delle varie comunità bellunesi». Un altro intervento era necessario per la riforma finanziaria degli enti locali e per la nuova legge sulla montagna. E sempre nel PCI il consigliere De Toffol parlò di «limiti politici della attuale maggioranza», mentre sulla viabilità

⁹¹ Ivi, p. 35-36.

⁹² Ivi, pp. 49.

⁹³ Ivi, p. 50.

⁹⁴ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 31 agosto 1970, verbale n. 1/2.

ribadì che non aveva senso parlare della Venezia-Monaco in quanto vi erano altre priorità, ad esempio il «potenziamento della viabilità interna, della ferrovia».

Emersero ancora, anche attraverso due ordini del giorno, le opposte visioni dei partiti circa lo sviluppo infrastrutturale bellunese. Da una parte l'ordine del giorno presentato dai consiglieri Fusaro, Orsini e Reolon con il quale si chiese, in previsione del disegno di legge per la salvaguardia di Venezia per una deroga dei limiti posti dalla legge n. 287/1971, il rilancio della concessione per realizzare la Venezia-Monaco. Dall'altra l'ordine del giorno dei consiglieri Vendramini, D'Alberto e De Toffol sull'indispensabile esigenza di rapidi collegamenti con la pianura «tramite due strade a scorrimento veloce [...] per superare il passo del Fadalto, per avere sbocchi migliori verso il Nord e per collegare Ponte nelle Alpi con la superstrada della Valsugana» oltre che il potenziamento ferroviario. Il primo venne approvato, il secondo respinto⁹⁵.

E proprio in merito alla superstrada fra la statale Valsugana e Cadola-Autostrada di Alemagna il consiglio ratificò l'assunzione della spesa di 1.800.000 lire quale quota parte per la progettazione di un suo tratto con affidamento all'ingegnere Gentilini di Trento⁹⁶. La spesa complessiva per il progetto era di 18 milioni di lire, metà a carico della Provincia di Trento e l'altra metà suddivisa con quote del 20% tra Provincia di Belluno, BIM, Ente Provinciale per il Turismo, Camera di Commercio, Comunità Montana Feltrina e Bellunese. Nella discussione due le richieste di chiarimento del consigliere Secco (PSI), riprese anche da Da Roit (PCI). La prima riguardante «le soluzioni prospettate per quanto riguarda la strada che va da Arsiè a Primolano oppure che va al Cismon» e la seconda in merito ai rilievi aerofotogrammetrici da consegnare allo studio di progettazione quale «elemento più costoso». Su entrambe le questioni il presidente rassicurò dapprima affermando che la presentazione del progetto sarebbe stata rivolta «agli organi della programmazione veneta con le due soluzioni» mentre per i rilievi si sarebbero svolti «grazie all'intervento del Ministero dell'Agricoltura e Foreste».

L'approvazione del bilancio preventivo 1971 con quattordici voti favorevoli (DC e PSU) e otto contrari (PCI, PSI e MSI)⁹⁷ risulta interessante per cogliere il clima politico del tempo. Innanzitutto la discussione generale si aprì con un intervento del consigliere Barattin che lamentava l'assenza nella relazione al bilancio del riferimento al programma per la provincializzazione della rete stradale predisposto dalla precedente Amministrazione. Su questo il presidente Orsini chiarì

⁹⁵ Ivi, Consiglio provinciale del 26 febbraio 1973, verbale 16/567.

⁹⁶ Ivi, seduta del 19 ottobre 1970, verbale n. 2/10.

⁹⁷ Ivi, Consiglio provinciale del 14 dicembre 1970, verbale n. 4/96.

Parlare di un piano di provincializzazione, in queste condizioni di bilancio, è assolutamente impossibile. La sistemazione delle strade di montagna comporta una spesa di circa 80 milioni al chilometro ed è quindi ovvio che è già di per sé problematica l'assunzione di oneri per la sola manutenzione ordinaria.

Vendramini si soffermò sulle responsabilità della classe politica al potere e sulle difficoltà finanziarie della Provincia dovute a leggi carenti e soprattutto al fatto che i finanziamenti fossero destinati dove le pressioni delle clientele erano più forti: un esempio era offerto, precisava ancora Vendramini, dalla legge 614 per le aree depresse⁹⁸.

A seguito della candidatura di Orsini alle elezioni politiche egli dovette dimettersi da presidente della Provincia⁹⁹ e il gruppo consiliare della DC propose la nomina dell'assessore Andrea Baratto. Su 23 votanti Baratto raccolse 15 voti mentre le schede bianche furono 8. Egli pronunciò un discorso improntato ai rapporti con l'ente Regione esprimendo alcune preoccupazioni sulla posizione nei confronti della Provincia¹⁰⁰, accentuate peraltro dal fatto di essere incuneata tra due regioni a statuto speciale (Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia). L'istituzione degli organi regionali insieme a quelli statali comportò una sofferenza delle aree meno sviluppate e tra queste una delle province più povere, come Belluno. L'attenzione regionale per la Provincia di Belluno fu limitata dalle altre province venete più forti politicamente ed economicamente.

Per quanto riguarda il nuovo piano di provincializzazione, ad integrazione di quello redatto nel 1958, la rete viaria fu portata a 287,610 chilometri: si trattava di tronchi di diciannove strade per circa 91 chilometri complessivi. Alcuni dati permettono di rendere l'idea della mole dei lavori a partire dal costo totale pari a 3 miliardi di lire, ovvero 32 milioni a chilometro. La sistemazione delle nuove strade avrebbe dovuto consistere «nel porre in opera le difese necessarie per la sicurezza ad ogni strada e nell'ammodernamento di qualche punto pericoloso». La spesa per queste voci era calcolata in 300 milioni di lire coperti per il 50% grazie alla legge 9 aprile 1971, n.167 e per il restante 50% a carico della Provincia. Per le asfaltature dei tronchi ancora a ghiaio il costo della manutenzione ordinaria era valutato «valutato nell'ordine di lire 80 milioni all'anno, pari a circa lire 900.000 al chilometro per anno¹⁰¹.

Guardando l'elenco approvato si nota che il tronco più lungo è quello della Strada Pedemontana con 19,720 chilometri, mentre quello più esoso per la sistemazione iniziale è il tronco da 5,2 chilometri del passo Val Parola con 110.000.000 di lire.

⁹⁸ Cfr., S. Lanaro, *Genealogia di un modello*, in Id., *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. Il Veneto*, Einaudi, Torino 1984, p. 60.

⁹⁹ Apbl, Verbale della Giunta provinciale del 3 marzo 1972.

¹⁰⁰ Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 17 aprile 1972, verbale n. 11/383.

¹⁰¹ Ivi, verbale n. 16/569.

Il consiglio approvò successivamente un programma di provincializzazione di quattro strade comunali: di Alano (6,6 km), delle Coste d'Alpago (7,12 km), di Col Falcon (14,84 km) e della Panoramica del Comelico (16,3 km). La rete viaria venne così a misurare 302,702 chilometri mentre venne previsto un aumento della spesa per la manutenzione ordinaria 70.000.000, pari a 1.560.000 lire/km/anno¹⁰².

4. Le Giunte di Dino Riva e Mario Paolini. Il primo P.S.R. e le proposte della Provincia

Le elezioni amministrative del 15 giugno 1975 segnarono un punto di svolta nelle vicende politiche della Provincia di Belluno. La DC con il 40,7% dei voti conquistò dieci seggi nonostante un calo di oltre cinque punti percentuali rispetto alla precedente tornata elettorale, gli altri partiti ottennero questi risultati: PCI 19,9% (cinque seggi), PSI 17,4% (quattro seggi), PSDI 12,8% (tre seggi), il PRI 3,5% (un seggio), MSI-DN 3,4% (un seggio). Per l'imprenditore edile Dino Riva, classe 1928, socialdemocratico, la proclamazione a presidente della Giunta avvenne nella seduta consiliare del 1° dicembre 1975¹⁰³, grazie a tredici voti favorevoli (DC, PRI, PSDI) mentre le schede bianche furono dieci. Egli trattene per sé i lavori pubblici, assegnando l'agricoltura e il personale a Paolo Siviero (DC), l'assistenza ad Andrea Baratto (DC), la pubblica istruzione ad Elio Daurù (DC), il bilancio e le finanze ad Achille Reolon (PRI).

Orsini (DC) continuò a sedere in consiglio provinciale anche dopo l'elezione in parlamento. Nel suo intervento sottolineò il ruolo della Provincia nel coordinare le «diverse iniziative di carattere locale» per rendere possibili le comunicazioni all'interno delle valli. Un ruolo importante Orsini lo assegnò al «materiale aerofotogrammetrico e cartografico sulle condizioni del territorio provinciale predisposto dalla precedente amministrazione»¹⁰⁴. Riva si appellò al «confronto aperto con tutte le forze democratiche e popolari presenti in questo consesso» nell'intento di «migliorare sempre più le condizioni socio-economiche della popolazione».

Il bilancio del 1976 fu l'unico della presidenza Riva e l'assessore delle finanze Achille Reolon lo definì «bilancio estremamente contenuto»¹⁰⁵. Una situazione gravissima secondo Reolon perché nel giro di qualche anno le entrate sarebbero state impiegate unicamente «a coprire le uscite per l'estinzione dei mutui nel frattempo contratti». Una gestione della Provincia quindi «in disavanzo economico» per l'aumento delle uscite e le entrate limitate. Ma a fare da sfondo alla discussione

¹⁰² Ivi, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 28 aprile 1975, verbale n. 31/915.

¹⁰³ Ivi, Consiglio provinciale del 1° dicembre 1975, verbale n. 1/2.

¹⁰⁴ Per una panoramica generale su cartografia e materiale aerofotogrammetrico nel Veneto cfr., F. Posocco, *Cartografia e territorio. Il contributo della documentazione aerofotogrammetrica nella storia del paesaggio veneto*, in «Circolo Vittorioso di Ricerche Storiche», quaderno n. 1 (settembre 1995), pp. 87-96.

¹⁰⁵ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 30 aprile 1976, verbale n. 6/85.

c'erano le preoccupazioni di una politica regionale che non attuò il decentramento (il riferimento è in questo caso al DPR 15 gennaio 1972, n. 11) e tutta la questione sul ruolo delle Comunità Montane e dei Comprensori. Se il consigliere Gaspare Cian (MSI-DN) auspicò di «evitare di soccombere di fronte alla frantumazione del potere amministrativo locale in una molteplicità di altri enti sub regionali», Vendramini (PCI) parlò di «pericolo di un nuovo centralismo collegato con una politica regionale verticistica». Non si può certo dar torto a queste voci visto che la Regione Veneto delegò agli enti locali pochi compiti. Tra gli interventi dedicati alla viabilità quelli dei consiglieri Paolini (PSDI) che si soffermò sulla strada da Cimagogna a Santo Stefano di Cadore per la quale è stato consegnato all'ANAS «il progetto di massima per il traforo della valle» ma l'attenzione per la soluzione del problema viario e il collegamento alla pianura veneta, aggiunse Paolini, era anche per la statale di Alemagna da Vittorio Veneto a Longarone. Infine Cian (MSI-DN) rilevò la mancanza di «qualsiasi riferimento all'annoso problema della strada del Mis» e sulle carenze riguardanti la strada della Val Fiorentina ancora incompiuta. Messo in votazione l'ordine del giorno della Giunta sulla relazione e il bilancio 1976 ottenne dodici voti favorevoli (DC, PSDI e PRI) e sei contrari (PCI, PSI e MSI).

Riva presentò le proprie dimissioni dalla presidenza della Provincia¹⁰⁶ per partecipare alle elezioni politiche del 20 giugno 1976 risultando eletto al Senato della Repubblica per tre legislature e ricoprendo l'incarico di sottosegretario in quattro governi. Il nuovo presidente della Giunta Mario Paolini (PSDI), classe 1915, un passato nell'amministrazione finanziaria, venne eletto nella seduta del Consiglio tenutasi l'8 novembre 1976 con tredici voti favorevoli e undici schede bianche. Il neo eletto dopo aver citato gli annosi problemi da risolvere, come ad esempio la viabilità, sottolineò l'esigenza di una azione per ottenere i finanziamenti e la collazione di tutti gli attori del territorio¹⁰⁷.

Di questo periodo segnalò alcune delibere. Venne decisa la risoluzione della convenzione per la manutenzione in consorzio delle strade dell'Alpago a partire dal 1° ottobre 1976, un provvedimento motivato dalla provincializzazione della maggior parte di queste strade¹⁰⁸. Di maggior importanza la «stipula delle convenzione con delle imprese alle quali affidare, previa gara, l'appalto della manutenzione ordinaria e straordinaria di tronchi stradali»¹⁰⁹. Questa procedura, utilizzata anche dall'ANAS, era stata suggerita dall'Ufficio tecnico provinciale poiché le gare espletate per questi «lavori di modesta entità, dislocati un po' dovunque [...] andavano quasi sempre deserte» ma anche perché si ritenne di non dover «ampliare l'organico per assumere dei cantonieri stradali da

¹⁰⁶ Ivi, seduta del 30 luglio 1976, verbale n. 7/89.

¹⁰⁷ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta dell'8 novembre 1976, verbale n. 8/116.

¹⁰⁸ Ivi, seduta del 29 novembre 1976, verbale n. 9/127.

¹⁰⁹ Ivi, seduta del 27 dicembre 1976, verbale n. 11/167.

assegnare ai vari tronchi». Il consiglio diede inoltre il via libera all'acquisto di uno sgombraneve a fresa tramite trattativa privata al prezzo di 58.271.200 lire. Ecco le parole dell'assessore Reolon a giustificazione di tale acquisto:

in circostanze eccezionali è assolutamente necessario avere a disposizione un macchina del genere. Alternativamente si sarebbe potuto optare per due veicoli minori, ma si è ritenuto di scegliere un mezzo efficiente per non dover ricorrere, come è accaduto quest'inverno, a mezzi militari che si ottengono con grandi difficoltà¹¹⁰.

Risulta a questo punto interessante risalire ai costi sostenuti o alla maggior spesa derivante dalle eccezionali nevicate dell'inverno 1976/1977. Il programma per lo sgombero della neve approvato a suo tempo distinse «i tronchi da aprire direttamente dalla Provincia stessa con mezzi propri da quelli da aprire a mezzo ditte private e appaltando, quindi, il servizio»¹¹¹. In realtà le abbondanti nevicate non consentirono «ai mezzi dell'Amministrazione di poter aprire i tronchi stradali in programma (km 98,962)» ricorrendo «al noleggio dei mezzi privati» con maggiori costi così presentati dal ragioniere capo del tempo: il preventivo iniziale di 33 milioni di lire aumentò a 51 milioni con una decisione urgente della giunta mentre il consuntivo registrò un ulteriore aumento della spesa di 13 milioni per lo sgombero in appalto delle strade e di 8 milioni per le strade aperte grazie all'intervento diretto della Provincia¹¹².

In una successiva deliberazione consiliare raccogliamo un ulteriore dato: per l'inverno 1977-1978 il preventivo del programma di sgombero neve e spargimento ghiaino venne quantificato in 35 milioni di lire. Questo servizio era previsto sulle strade provinciali per circa 99 km dai mezzi della Provincia e per 183,6 km «mediante appalti a ditte e con rimborsi a Comuni»¹¹³.

Anche nell'inverno 1977-1978 le eccezionali nevicate portarono ad un superamento della spesa preventivata di circa 8.500.000 lire poiché la Provincia fece ricorso al noleggio di mezzi da privati per aprire tutte le strade in programma¹¹⁴.

Nella seduta consiliare che portò all'approvazione del bilancio di previsione 1978, con tredici voti favorevoli (DC, PSDI, PRI) e sette contrari (PCI e PSI), venne ancora una volta affrontato il tema dei rapporti con la Regione e in particolare le sottolineature sulle «innumerevoli manchevolezze e gli imperdonabili ritardi di queste, anche perché ciò torna a vantaggio del mai sopito revanscismo centralista»¹¹⁵. Il presidente riferendosi al problema della viabilità diede conferma sul fatto che «la

¹¹⁰ Ivi, seduta del 28 marzo 1977, verbale n. 14/210.

¹¹¹ Ivi, seduta del 29 novembre 1976, verbale n. 9/151.

¹¹² Ivi, seduta del 30 maggio 1977, verbale n. 15/228.

¹¹³ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 7 novembre 1977, verbale n. 17/263.

¹¹⁴ Ivi, seduta dell'8 maggio 1978, verbale n. 21/338.

¹¹⁵ Ivi, seduta del 28 marzo 1978, verbale n. 20/321.

Provincia curerà di verificare che le promesse fatte siano mantenute, insistendo presso gli enti preposti, il Ministero, l'ANAS, la Regione. Sarà fatto quanto possibile perché almeno qualcuno dei molti e grossi problemi pendenti possa essere avviato a soluzione». In questa sede venne anche approvato un ordine del giorno che impegnava la Giunta su sei punti, tra i quali quello di «garantire una rete di comunicazioni viarie in grado di soddisfare le basilari esigenze di sicurezza del traffico superando le naturali barriere di isolamento tra le principali vallate e con le province limitrofe».

La Provincia fu impegnata nell'esame del Programma Regionale di Sviluppo (P.R.S.), predisposto in conformità alla legge n. 335/1976 e alla legge regionale del Veneto n. 72/1977, nella seduta del consiglio provinciale dell'8 maggio 1978. Riprendendo l'ordine del giorno approvato nella seduta sul bilancio previsionale 1978 la Giunta provinciale provvide ad una serie di integrazioni. Per la viabilità vennero in evidenza alcune esigenze:

- urgente verifica da parte della Regione in ordine alla fattibilità della Venezia-Monaco [...];
- superamento immediato della barriera del Fadalto attraverso un collegamento autostradale tra Vittorio Veneto e il Bellunese;
- realizzazione della variante di Primolano e del nuovo tracciato di raccordo tra il Comelico ed il Cadore;
- realizzazione di adeguate opere di difesa nei tratti interessati dalla caduta di frane e valanghe;
- organica ristrutturazione della statale d'Alemagna e ricostruzione della strada della Valle del Mis;
- adeguamento dei finanziamenti per la manutenzione ordinaria e straordinaria della viabilità di competenza provinciale¹¹⁶.

La relazione della Giunta sul P.R.S. venne così approvata con dodici voti favorevoli e cinque astenuti (Reolon del PRI; Vendramini, De Toffol e Corrà del PCI; Tona del PSI).

Un cenno merita il piano per la riorganizzazione degli uffici e dei servizi della Provincia¹¹⁷. Era stato infatti accertato un numero di posti vacanti utilizzabili in quarantadue unità. L'Ufficio tecnico della Provincia (novantaquattro posti complessivi, sedici vacanti con un aumento del numero di conducenti di macchine operatrici) era costituito da un ufficio amministrativo e da tre sezioni (progetti e lavori stradali, fabbricati, manutenzione strade e demanio), oltre al Cantiere di La Cal. L'aumento della rete viaria (315 km) aveva creato da una parte l'incremento delle opere da progettare e da eseguire (si tenga presente che per ragioni di carattere economico e tecnico la Provincia aveva scelto la diretta progettazione), dall'altra una crescita di costi della manutenzione portando all'esecuzione in diretta economia di alcune opere prima effettuate con appalto.

¹¹⁶ Ivi, seduta dell'8 maggio 1978, verbale n. 21/351.

¹¹⁷ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, sedute del 28 marzo 1978, verbale n. 20/322; del 29 dicembre 1978, verbale n. 25/439 e del 25 giugno 1979, verbale n. 28/491.

Il DPR 24 luglio 1977, n. 616 prevede il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative circa la classificazione delle strade non statali. A tre anni di distanza la Regione del Veneto approvò la legge 14 marzo 1980, n. 17¹¹⁸. Se leggiamo l'art. 1 troviamo l'indicazione di quali sono le strade provinciali ovvero quelle che:

- a) collegano al capoluogo di Provincia i capoluoghi dei singoli Comuni della rispettiva Provincia o più capoluoghi tra di loro;
- b) collegano alla rete statale e provinciale i capoluoghi di Comuni;
- c) collegano capoluoghi di Comuni importanti ai più vicini aeroporti, stazioni ferroviarie, porti marittimi, lacuali e fluviali;
- d) costituiscono diretti ed importanti collegamenti fra strade provinciali, o sono riconosciute necessarie per lo sviluppo o la valorizzazione di importanti attività economiche industriali, turistiche o agricole secondo quanto prevedono i piani territoriali.

Ad ogni Provincia del Veneto, entro un anno dalla data di entrata in vigore di questa legge, spettò di formare l'elenco delle strade aventi i requisiti sopra ricordati per il successivo invio a tutti i Comuni interessati che poterono presentare opposizione. Per quanto riguarda l'aspetto dei finanziamenti l'art. 9 prevede che la Regione potesse concedere alle Amministrazioni provinciali richiedenti «a titolo di concorso nelle spese di manutenzione ordinaria, un contributo annuo per ciascun chilometro di strada provinciale, differenziato a seconda che si tratti di strade di pianura o di montagna» e comunque a partire dall'esercizio finanziario 1981 «per limitati interventi di sistemazione, rettifica ed ammodernamento».

Il consiglio provinciale approvò con venti voti favorevoli e uno contrario (Achille Reolon, PRI) il seguente elenco sulla provincializzazione delle strade aventi i requisiti della legge regionale n. 17/1980, portando così la rete stradale provinciale da 317,77 a 378,257 chilometri¹¹⁹:

<i>Strada nel programma di provincializzazione (legge regionale n. 17/1980)</i>	<i>Lunghezza in km</i>	<i>Tipologia della pavimentazione</i>
Innesto S.P. 12 a Cesiomaggiore-Pez-Innesto S.S. 50 a Busche (strada "di Pez")	5,680	Bitumata
Innesto S.P. 19 al Bivio Nonetta-Ponte Arina-Ponte Aron-Confine trentino	5,050	bitumata
Ponte Arina-Arina-Confine trentino	9,100	Bitumata
Arsiè-Col Perer-Celado-Confine trentino	20,230	Bitumata, tranne l'ultimo tratto di 1 km
Innesto S.S. 30 a Costalta-Forcella Zovo-Bivio Prammarino	9,770	In parte bitumata e in parte a macadam

¹¹⁸ Abrogata dall'art. 99, comma 1 della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11.

¹¹⁹ Ivi, Consiglio provinciale del 22 aprile 1980, verbale n. 33/617.

Innesto S.S. 50-Frassenè-Agana-Innesto S.S. 50 bis	4,500	Bitumata
Bivio S.S. 563 a Digionera-Laste-frazione Val	3,500	Bitumata
Innesto S.S. 52 "Carnica" ad Entraghe-Bagni di Val Grande-S.S. 52 "Carnica" a Monte Croce Comelico	5,250	1,6 km bitumata a tratti+3,65 0 km macadam dissestato
<i>Totale</i>	<i>63,080</i>	

Il presidente della Provincia dichiarò che la proposta di provincializzazione di queste strade intendeva «aiutare i comuni più disagiati».

La Regione del Veneto approvò nel frattempo anche la legge 16 maggio 1980, n. 59 «avente per oggetto la concessione di contributi alle Amministrazioni provinciali per la progettazione, la costruzione, la sistemazione e il completamento di infrastrutture viarie». Si trattava per la precisione di uno stanziamento complessivo di 2.000 milioni di lire all'anno per venti anni nella misura del 5% sull'ammontare della spesa riconosciuta ammissibile (250 milioni dei quali spettanti all'Amministrazione provinciale di Belluno) e di un contributo in conto capitale per l'esercizio 1980 di 2.800 milioni (dei quali per la Provincia di Belluno rispettivamente 1.200 milioni la progettazione di infrastrutture viarie di interesse regionale e 1.200 milioni per lavori di completamento della strada provinciale n. 20 della Val Fiorentina).

La legge n. 59/1980 riportò questo elenco di opere da realizzare:

<i>Indicazione della Strada Provinciale e tipologia di intervento</i>	<i>Importo della spesa (in milioni di lire)</i>
S.P. n. 25 del "Passo Valles", lavori di completamento	1.100
S.P. n. 1 "Sinistra Piave", lavori di completamento e sistemazioni nei Comuni di Mel e Ponte nelle Alpi	950
S.P. n. 12 "Pedemontana", costruzione variante in Comune di Cesiomaggiore	310
S.P. n. 2 "Valle del Mis", costruzione varianti di Paderno e di Camolino	1.300
S.P. n. 7 di "Zoppè", lavori di completamento	200
S.P. n. 19 di "Lamon", sistemazione da Ponte Serra all'abitato di Lamon	900
S.P. n. 5 di "Lamosano", sistemazione tratto Chies-Pradebon in Comune di Chies d'Alpago	240
<i>Totale</i>	<i>5.000</i>

Questi importi di spesa delle singole opere, per una serie di ragioni, sono stati successivamente modificati e ratificati dal nuovo consiglio provinciale¹²⁰ secondo la seguente tabella:

¹²⁰ Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 2 febbraio 1981, n. 3/41.

<i>Indicazione della Strada Provinciale e tipologia di intervento</i>	<i>Importo della spesa (in milioni di lire)</i>
S.P. n. 25 del "Passo Valles", lavori di completamento	1.200
S.P. n. 1 "Sinistra Piave", lavori di completamento e sistemazioni nei Comuni di Mel e Ponte nelle Alpi	910
S.P. n. 12 "Pedemontana", costruzione variante in Comune di Cesiomaggiore	154
S.P. n. 2 "Valle del Mis", costruzione varianti di Paderno e di Camolino	1.256
S.P. n. 7 di "Zoppè", lavori di completamento	300
S.P. n. 19 di "Lamon", sistemazione da Ponte Serra all'abitato di Lamon	900
S.P. n. 5 di "Lamosano", sistemazione tratto Chies-Pradebon in Comune di Chies d'Alpago	280
Totale	5.000

Il gruppo del P.C.I. in quella sede, con i consiglieri Ferruccio Vendramini e Sergio Reolon, chiese in generale l'esecuzione dei lavori in base alle priorità fissate da una commissione *ad hoc* o da un programma complessivo della viabilità¹²¹ anche se in questo caso specifico venne rilevato che era necessario approvare queste modifiche e giungere così alla fase operativa. In seguito grazie alla disponibilità della Cassa Depositi e Prestiti è stato acceso il mutuo di 5 miliardi di lire¹²².

5. Renato Costantini, le politiche regionali per la montagna e le infrastrutture

L'esito delle elezioni del Consiglio provinciale svoltesi l'8 e il 9 giugno 1980 significò una conferma dei dieci seggi per la DC (41,1%), oltre a quelli del PCI (cinque), PSDI (tre), PRI (un seggio), MSI-DN (un seggio), mentre il PSI (tre seggi) ne perse uno a vantaggio del PLI che ritornò dopo cinque anni sui banchi di palazzo Piloni¹²³. L'elezione del nuovo presidente della Giunta prevista all'insediamento del consiglio venne rinviata dopo una discussione che toccò anche i temi della viabilità. Sia Gianfranco Orsini (DC) sia Sergio Reolon (PCI) ribadirono l'importanza dei collegamenti con la Valsugana, il Fadalto nonché il potenziamento delle strade intervallive. Reolon in particolare espresse l'auspicio che «si potesse finalmente giungere a una battaglia unitaria di tutte le forze politiche per togliere finalmente la Provincia dall'isolamento». Il consigliere Lise (PSI) sostenne che la soluzione dei problemi della Provincia passavano attraverso «una maggiore 'integrazione' nella e con la Regione Veneto che deve riconoscere la 'specificità' della questione montagna». Il collega Giovanni Battista Arrigoni (PLI) ribadì l'attenzione per il «prolungamento della direttrice autostradale, almeno fino all'inizio della provincia».

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² Apbl, Atti del Consiglio provinciale, seduta del 27 luglio 1981, n. 7/124.

¹²³ Ivi, Consiglio provinciale del 22 novembre 1980, verbale n. 1/1.

La Giunta provinciale ebbe quindi il suo nuovo presidente Renato Costantini (PSI) nel consiglio provinciale del 30 dicembre 1980 con questi risultati: quattordici voti a favore, mentre tre andarono a Mario Paolini, uno a Guido De Zordo, sei le schede bianche. Costantini, classe 1937, libero professionista e già sindaco di Ponte nelle Alpi, nel formare la giunta tranne a sé i lavori pubblici mentre assegnò a quattro rappresentanti della DC gli assessorati alla pubblica istruzione (Daurù), al personale (Baratto), all'urbanistica (Amedeo Bartoli) e all'agricoltura Claudia Dalla Palma. L'MSI con il consigliere Galiano D'Inca ottenne le finanze, il bilancio e i trasporti, mentre ancora al PSI con Giuseppe Lise fu assegnato l'assessorato all'assistenza.

Il documento programmatico sottoscritto dagli organi direttivi della DC, del PSI, del PRI e del PLI pose tra i grandi obiettivi anche l'attenzione sulla viabilità in un territorio come quello bellunese con la più bassa rete di strade provinciali e di conseguenza con «la palese incidenza dei costi di impianto e di manutenzione della viabilità di montagna rispetto a quella di pianura»¹²⁴. Costantini indicò tre obiettivi nell'azione della Provincia coordinata con gli altri organismi, quali ANAS, enti locali intermedi e minori: «1.- facilitare i collegamenti con l'esterno della provincia; 2.- intensificare la rete dei collegamenti intervallivi; 3.-agevolare il transito nelle aree di insediamento industriale e di interesse turistico». Il presidente sottolineò infine l'urgenza che l'ANAS istituisse «un centro decisionale in provincia e di centri funzionali maggiormente attrezzati nei centri di raccordo dei grandi passi».

La Giunta era impegnata a seguire la richiesta di finanziamento, a valere sulla legge regionale 9 gennaio 1975, n. 1 per gli interventi di riparazione e il consolidamento delle opere di difesa fluviale danneggiate dall'alluvione dell'ottobre 1980. Si trattava di una spesa complessiva di 298 milioni di lire per le Strade provinciali n. 1/bis "Madonna del Piave" in località Scalon e al bivio per Vas; n. 5 di Lamosano e n. 8 di San Tomaso¹²⁵. Vennero invece approvati i sette progetti di sistemazione e completamento di strade provinciali con il finanziamento della legge regionale n. 59/1980¹²⁶.

Un duro attacco alla nuova amministrazione venne rivolto dal consigliere Mario Paolini nella seduta con ordine del giorno l'esercizio finanziario 1981 e il bilancio pluriennale 1981-1983, approvato con 13 voti favorevoli, 6 contrari (PCI e MSI) e 2 astenuti (PSDI). Il consigliere del PSDI e già presidente della Provincia non usò mezzi termini sostenendo che era stato riportato «quanto programmato dalla passata amministrazione» e non c'erano «certezze sulle nuove strade

¹²⁴ Ivi, Consiglio provinciale del 30 dicembre 1980, verbale n. 2/5.

¹²⁵ Si tratta della Deliberazione della Giunta provinciale del 20 novembre 1980, n. 188/4805 di approvazione delle perizie effettuate dall'Ufficio Tecnico, successivamente ratificata dal Consiglio provinciale del 2 febbraio 1981, verbale n. 3/33.

¹²⁶ Apbl, Consiglio provinciale del 2 febbraio 1981, verbali da n. 3/43 a n. 3/49.

provincializzate e neanche sulla manutenzione delle esistenti»¹²⁷. Il presidente Costantini ricordò la vertenza aperta dall'URPV con la Regione sulla questione dei piani di provincializzazione per chiedere «l'aumento immediato del contributo». I dati relativi alla manutenzione, comprensiva del personale, lungo le strade montane ammontava a circa 7-8 milioni al km. Secondo Costantini la legge regionale stanzierebbe «un contributo straordinario di 6 miliardi per interventi sulle strade provinciali, ivi compresa la manutenzione ordinaria» quindi per Belluno si tratterebbe di 332 milioni. Anche l'assessore alla programmazione e all'urbanistica Amedeo Bartoli reagì alle dichiarazioni dell'ex presidente Paolini sostenendo almeno l'ottenimento dello «stesso contributo erogato ormai da dieci anni». Il consigliere Sergio Reolon (P.C.I.) sostenne che nel programma delle provincializzazioni, si trovavano probabilmente strade che non giustificavano «una priorità di intervento urgente» ma egli sviluppò il suo intervento soprattutto sull'ANAS sostenendo che essa si era «avvalsa del dibattito sull'autostrada Venezia-Monaco come alibi per non intervenire sulla viabilità ordinaria» con la conseguenza, aggiunse Reolon, del «grave ritardo di intervento sia sul superamento della strozzatura del Fadalto sia sulla sistemazione della statale 51 di Alemagna e della statale 51-bis e anche del collegamento con la Val Sugana», queste strade insieme alla ferrovia erano secondo il PCI le vere priorità, non la direttrice di Alemagna.

L'Amministrazione è stata attenta anche alla situazione del parco macchine destinato alla manutenzione delle strade provinciali (circa una trentina di veicoli, alcuni aventi quindici anni di vita) che presentava un'efficienza modesta. E' stato quindi adottato un piano di acquisto di automezzi per un preventivo totale di 300 milioni di lire, con la possibilità di accendere un mutuo presso la Cassa Depositi e Prestiti e di procedere all'assegnazione delle forniture specializzate con trattativa privata vista¹²⁸. Così, ad esempio, è avvenuta la fornitura di due autocarri e una spazzatrice aspirante, con il ritiro in permuta dei due autocarri vecchi, per una spesa complessiva di 140.680.000 di lire¹²⁹ oppure l'acquisto di un rullo compressore, una pala gommata e un veicolo Unimog 406 con attrezzatura falciante per banchine stradali e scarpate per un importo di 220.000.000 di lire coperte dal capitolo in bilancio «Funzionamento cantiere di La Cal e servizio autocarri»¹³⁰.

¹²⁷ Ivi, Consiglio provinciale del 27 luglio 1982, verbale n. 7/122.

¹²⁸ Ivi, Consiglio provinciale del 2 marzo 1981, n. 4/76.

¹²⁹ Ivi, Consiglio provinciale del 16 novembre 1981, verbale n.8/154.

¹³⁰ Ivi, Consiglio provinciale del 27 settembre 1982, verbale n. 13/282.

Anche durante la seduta consiliare per l'approvazione dell'esercizio finanziario 1982 e del bilancio pluriennale 1982-1984 non mancarono le prese di posizione sul tema della viabilità¹³¹. Il consigliere Sergio Reolon parlò di «interventi massicci, sproporzionati rispetto ad altri settori» che dovevano invece ricevere maggiore attenzione e ribadì l'azione del Consiglio per dotarsi di «uno studio serio volto verso la programmazione e l'individuazione delle priorità [...] soprattutto in relazione al rapporto con il sistema di trasporto pubblico». Ivo Maurizio Ceccato (DC) sottolineò l'importanza di «una viabilità di interesse provinciale e locale veramente di supporto agli assi principali» dopo l'ultimazione delle opere infrastrutturali nell'area industriale di Villabruna e di Fonzaso e del «collegamento viario portante tra la Val Sugana e il raccordo autostradale di Ponte nelle Alpi». Il consigliere Renato Beino (DC) evidenziò «il problema dello sbocco a ovest della strada pedemontana [...] imbottigliata nell'abitato di Arten con un diaframma difficilmente attraversabile utilizzando l'attuale percorso», mentre Guido De Zordo (MSI-DN) parlò di «supina acquiescenza, se non la perversa volontà di lasciare nell'isolamento il Cadore e il Comelico». Da parte sua Mario Paolini ricordò l'opportunità di «affrontare il discorso della provincializzazione delle strade, predisponendo un documento programmatico». Ma su quest'ultimo punto il presidente Costantini non poté che riportare l'attenzione sulla difficile situazione economica del bilancio provinciale e del resto a fronte di un incasso di 300.000 lire per chilometro, i costi erano ben superiori superando «i 10 milioni all'anno per chilometro».

Di questo periodo fu la decisione di affidare allo studio dell'ingegnere Lucio Zollet di Santa Giustina la predisposizione di un piano di fattibilità per il miglioramento della rete viaria statale nella Val Belluna tra la Valsugana e Ponte nelle Alpi¹³². In questo senso già si mossero, nel marzo 1982, le Comunità Montane Bellunese e Feltrina. Il consigliere Reolon, pur evidenziando l'apprezzamento sulle capacità e sulla professionalità dello studio Zollet, riteneva un'esigenza fondamentale che la Provincia allacciasse «rapporti con più studi tecnici, al fine di favorire forme di concorrenza positiva».

Anche nelle osservazioni al “Progetto montagna” trovarono spazio naturalmente riferimenti al settore viabilità per riaffermare «la volontà di rompere le barriere di isolamento verso la pianura» ma anche per ribadire i «problemi del collegamento con le province limitrofe ed interni» anche se una loro analisi approfondita venne rimandata al piano territoriale regionale di coordinamento¹³³.

¹³¹ Ivi, Consiglio provinciale del 17 maggio 1982, verbale n. 10/228. Alla votazione erano presenti ventuno consiglieri, diciotto votanti e tre astenuti (PSDI). Tredici i voti favorevoli (otto della DC, tre del PSI, uno del PRI e uno del PLI), cinque i voti contrari (quattro del PCI e uno dell'MSI).

¹³² Ivi, Consiglio provinciale del 30 ottobre 1982, verbale n. 13/291. Su venti consiglieri presenti e votanti: una scheda bianca e diciannove voti favorevoli.

¹³³ Ivi, Consiglio provinciale del 24 gennaio 1983, verbale n. 18/353.

Venne inoltre sollecitata una revisione delle leggi regionali n. 17/1980 «per proseguire con rinnovato impegno la provincializzazione di tronchi stradali onde soddisfare le legittime e generali aspettative dei comuni» e n. 8/1982 «per fornire alla gestione dei trasporti le strutture di ricovero e le attrezzature di altro tipo che in montagna, oltre che indispensabili per ragioni climatiche, sono molto diffuse stante la particolare dislocazione orografica dei centri abitati».

Il 14 maggio 1984 il Consiglio provinciale approvò la declassificazione di tronchi di strade provinciali per 9,574 chilometri, l'elenco comprende sia le strade già classificate provinciali per un totale di 306,648 chilometri sia quelle incluse *ex novo* per 218,070 chilometri e il primo stralcio di strade da provincializzare per un'estesa di 84,160 chilometri¹³⁴.

La legge regionale n. 17 non prevede «un maggior finanziamento per la manutenzione» il cui costo si aggirò tra i 12 e i 14 milioni per chilometro mentre il contributo regionale restò fissato a 300.000 lire a chilometro. Le richieste delle Province venete per un incremento di questo importo restarono lettera morta e quindi nel formare gli elenchi delle strade da provincializzare furono adottati criteri assai restrittivi e non mancarono i casi di storno di fondi in bilancio dedicati alla manutenzione «per gli interventi sulle nuove strade provinciali».

Dodici furono i comuni che presentarono opposizione, sia per escludere determinate strade sia per includerne altre nell'elenco, ma tutte furono respinte soprattutto con la motivazione che non sussistevano per esse importati attività turistiche, agricole ed economiche-industriali oppure perché tracciati di scarsa rilevanza¹³⁵.

A tenere accesa la discussione l'organizzazione a Pedavena del convegno del 28 maggio 1984 dedicato alla grande viabilità attraverso un'analisi sulla direttrice di Alemagna (Strada Statale n. 51) e sulla trasversale della Val Belluna (Strada Statale n. 50). Si fece riferimento a «questioni prioritarie e fondamentali per la definitiva rottura dell'isolamento viario dell'area dolomitica, in un'ottica non esclusivamente provinciale» cercando di «attivare una reale alternativa alla valle del Brennero» e «di estendere la rete viaria tra il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige»¹³⁶. Il Consiglio deliberò anche un contributo di 5 milioni di lire a copertura delle spese di organizzazione pari a 10 milioni. I diversi punti di vista emersero nella seduta consiliare del primo giugno 1984 dove il consigliere Reolon parlò di «convegno di utilità per lo meno dubbia»¹³⁷. Anche l'aver tralasciato la questione della ferrovia ha inciso negativamente sulla validità del convegno. In questa

¹³⁴ Ivi, Consiglio provinciale del 14 maggio 1984, verbale n. 29/540.

¹³⁵ Ivi, Consiglio provinciale del 22 ottobre 1984, verbale n. 32/589.

¹³⁶ Ivi, Consiglio provinciale del 14 maggio 1984, verbale n. 29/544.

¹³⁷ Ivi, Consiglio provinciale del 1° giugno 1984, verbale n. 30/547.

occasione l'attenzione si concentrò peraltro sull'ubicazione del nuovo ponte sul Piave. Per gli esponenti del PCI il ponte della superstrada non poteva essere quello di San Felice mentre i ponti di Belluno e di Ponte nelle Alpi rappresentavano «vie di penetrazione del traffico» tenendo poi conto che l'unico transitabile era il ponte di Busche anche se con dei problemi. La scelta migliore era quindi la costruzione di un ponte a sud di Belluno in località Marisiga secondo un ordine del giorno del gruppo consiliare del PCI che venne però respinto. La DC tramite Orsini ribadì che l'attraversamento del Piave a S. Felice era «quello più facilmente realizzabile in minor tempo». Il presidente della Giunta Costantini sulle due soluzioni inerenti il ponte ricordò la necessità di effettuare delle verifiche sulla fattibilità tecnica e urbanistica, sulla determinazione dei flussi di traffico e sull'indicazione dei costi complessivi compatibilmente con i finanziamenti disponibili. Venne a questo punto approvato un ordine del giorno per individuare gli interventi prioritari nel medio termine:

nella realizzazione del raccordo autostradale da Vittorio Veneto a Longarone, come prolungamento della A27 e nel radicale ammodernamento del rimanente percorso della strada statale 51 di Alemagna; nella contestuale ristrutturazione della trasversale della Val Belluna dalla variante Primolano-Arsiè a Cadola di Ponte nelle Alpi.

Naturalmente c'era la preoccupazione sui finanziamenti necessari e si sollecitava la Giunta a promuovere un'iniziativa urgente «onde definire le modalità e i tempi di esecuzione dei lavori secondo oggettivi criteri di priorità e per stralci funzionali».

Un quadro complessivo dei lavori stradali venne tracciato da Costantini nella seduta consiliare del 25 marzo 1985. Nel quinquennio erano stati investiti «oltre 30 miliardi di lire, senza tener conto delle opere realizzate per conto della Regione Veneto a difesa della linea ferroviaria Ponte nelle Alpi-Calalzo»¹³⁸ per un importo di oltre 15 miliardi. Ma il presidente della Giunta presentò le cifre in dettaglio. Tra gli impegni più consistenti quelli sulla strada della Sinistra Piave (oltre 7 miliardi) e quelli per le varianti di Levego, di Limana e quella sul torrente Terche senza dimenticare la progettazione di quattro lotti del tronco Mis-Titele (oltre 4 miliardi). Ancora una volta il consigliere Reolon espresse le sue critiche su più fronti: l'assenza di programmazione, la mancanza di «una discussione generale sulla situazione della viabilità provinciale», l'assenza di «una discussione completa sulla trasversale della Val Belluna». Il consigliere Paolini lamentò invece «la scarsa attenzione riservata alla zona del Comelico durante questa legislatura».

¹³⁸ Ivi, Consiglio provinciale del 25 marzo 1985, verbale n. 39/663.

7. Il presidente Elio Daurù, i collegamenti con la pianura trevigiana e la superstrada della Val Belluna

Le elezioni amministrative del 12 maggio 1985 segnarono un calo di voti per DC e PCI che mantennero comunque i seggi precedenti mentre il PSDI, con una riduzione del 4,9% dei voti, ne perse uno. Il PSI registrò invece un aumento dei voti che significò un incremento da tre a quattro seggi. PRI e MSI-DN mantennero rispettivamente un seggio, uscì di scena il PLI ed entrò un rappresentante della Liga Veneta. Con questo quadro politico la DC riprese la presidenza della Giunta nella persona di Elio Daurù, classe 1937, insegnante di scuola media. La sua proclamazione avvenne nella seduta del 28 ottobre 1985 con quindici voti favorevoli, una scheda nulla e otto schede bianche¹³⁹. Nella formazione della Giunta venne indicato, tra gli altri, Oscar De Bona (PSI) quale assessore ai lavori pubblici, figura chiave della politica provinciale successiva nel suo ruolo di presidente della Provincia per tre mandati proprio negli anni cruciali delle riforme e del decentramento.

Tra i primi atti della Giunta Daurù (DC, PSI e PRI) l'assunzione a carico del bilancio provinciale della spesa di 300 milioni di lire per finanziare i lavori di ripristino e di sistemazione della strada di San Boldo lungo la Statale n. 635¹⁴⁰ che, in base all'elaborato tecnico dell'ANAS, ammontavano a 4.500 milioni di lire, coperti anche con l'aiuto dell'ANAS stessa (2.250 milioni), della Regione Veneto (700 milioni) e della Provincia di Treviso (700 milioni). La chiusura di questa strada era stata decisa nel luglio 1980 per il pericolo di frane e caduta sassi¹⁴¹. Una vicenda lunga e complessa perché i lavori di consolidamento e protezione iniziarono nell'ottobre 1986 ma a seguito di una perizia di variante tecnica del Genio civile di Treviso, predisposta nell'aprile 1987, erano previsti maggiori lavori di difesa del piano viabile¹⁴².

Un'altra opera era particolarmente attesa ovvero la superstrada della Val Belluna. Dopo aver deliberato il concorso con 200 milioni di lire all'elaborazione del progetto esecutivo del tronco Fenadora-Busche, commissionato della Comunità Montana Feltrina allo studio di ingegneria Zollet di Santa Giustina¹⁴³, una successiva seduta del Consiglio dichiarò «conferito l'incarico per la compilazione del progetto generale esecutivo, comprensivo degli studi di massima, e dei progetti di 1°, 2°, 3° e 4° stralcio» per la Strada Statale n. 50 variante sud di Belluno e collegamento al casello

¹³⁹ Ivi, Consiglio provinciale del 28 ottobre 1985, verbale n. 1/2.

¹⁴⁰ Ivi, Consiglio provinciale del 30 dicembre 1985, verbale n. 3/69.

¹⁴¹ Ivi, Consiglio provinciale del 30 dicembre 1985, verbale n. 3/69. Sulla richiesta di un sollecito appalto dei lavori di sistemazione del tratto di strada Tovenà-Passo San Boldo lungo la Statale n. 365, cfr., *Interrogazione del parlamentare Falcier al ministro dei lavori pubblici*, in «Atti parlamentari», Camera dei Deputati, IX legislatura – Discussioni – Seduta del 9 giugno 1986, pp. 7536-7537.

¹⁴² Ivi, sedute del 14 marzo 1988, verbale n. 25/448 e del 20 ottobre 1989, verbale n. 37/680.

¹⁴³ Ivi, Consiglio provinciale del 30 dicembre 1985, verbale n. 3/82.

autostradale di Cadola con l'adeguamento della bretella di Salce-Chiesurazza¹⁴⁴. La realizzazione della superstrada della Val Belluna rientrò nel Piano decennale della viabilità ANAS (legge n. 531/1982). Lo studio Zollet presentò un progetto in tre parti: il primo tratto da Bettin di Salce (Statale n. 50) a Visomelle (S.P. n. 1 di Sinistra Piave); il terzo tratto da Levego al casello autostradale di Cadola (Statale n. 51) e il quarto tratto con la bretella di collegamento tra Mas di Sedico e Bettin di Salce. Era stato invece direttamente progettato dall'Ufficio Tecnico Provinciale il secondo tratto quello da Visomelle a Levego. Il costo complessivo del progetto ammontava a 127,465 miliardi di lire, dove il terzo tratto presentava da solo un importo di quasi 59 miliardi di lire a causa dell'allungamento di 1,7 chilometri di galleria così come richiesto dall'ANAS. Il Consiglio approvò in linea tecnica il progetto esecutivo della superstrada Cadola-Chiesurazza chiedendo ai Comuni di Belluno e di Ponte nelle Alpi di fare altrettanto.

Per quanto riguarda la provincializzazione delle strade l'Amministrazione aveva predisposto un piano stralcio e uno studio complessivo sui possibili tratti da provincializzare che tuttavia il Comitato Tecnico Regionale invitava a ripresentare. Nelle parole dell'assessore De Bona (PSI), la Giunta Daurù intendeva quindi

arrivare in qualche modo [...] all'approvazione di questo piano di 84 km [...]. Non era possibile scegliere l'altra strada, quella di provincializzare tutti i 220 km del progetto generale, dato l'elevato costo, dai 15 ai 18 milioni a chilometro, per la manutenzione delle strade provinciali a fronte di un contributo regionale che è di circa 400.000 lire al chilometro¹⁴⁵.

Il Consiglio deliberò la declassificazione di tronchi di strade provinciali per 11,054 chilometri, la formazione di un elenco sia di strade già classificate provinciali per 306,428 chilometri sia di quelle incluse *ex novo* pari a 84,160 chilometri, per complessivi 390,588 chilometri. Anche in questo caso non mancarono le opposizioni di alcuni Comuni (Canale d'Agordo, Sappada, Livinallongo, Limana) che vennero comunque respinte¹⁴⁶ oltre che per mancanza dei requisiti di legge, perché strade a fondo cieco di interesse locale o perché il tracciato non esisteva.

La Commissione Tecnica Regionale confermava l'approvazione del piano con l'esclusione del tratto di strada comunale della Val Visdende in comune di San Pietro di Cadore e l'inclusione della strada provinciale del Nevegal con il collegamento Caleipo-S.P. n. 1 in prossimità del ponte sul

¹⁴⁴ Ivi, Consiglio provinciale del 10 maggio 1986, verbale n. 6/117.

¹⁴⁵ Ivi, Consiglio provinciale del 27 giugno 1986, verbale n. 8/137.

¹⁴⁶ Ivi, Consiglio provinciale del 15 dicembre 1986, verbale n. 13/232.

Piave a Belluno¹⁴⁷. Il consiglio provinciale approvò queste indicazioni nella seduta del 18 luglio 1988¹⁴⁸.

Avendo la Regione del Veneto approvato l'elenco delle strade provinciali che attribuirono in gestione alla Provincia nuove strade, già comunali, e non avendo la possibilità di subentrare nell'immediato alla manutenzione venne proposto «di affidare la manutenzione ordinaria, con apposita convenzione, ai Comuni di provenienza (dal primo luglio 1989), verso un corrispettivo chilometrico annuo»¹⁴⁹. Era previsto che queste convenzione andassero «gradualmente ad esaurirsi, in rapporto all'adeguamento organizzativo e strutturale».

Il capitolo dell'acquisto mezzi per la manutenzione sui 391 chilometri di rete stradale assunse un particolare interesse. C'era l'indubbia esigenza di mantenere l'efficienza di questi macchinari ma anche di aumentare il loro numero in relazione ai nuovi tronchi assunti in gestione. Tra gli acquisti più importanti, quelli deliberati per «coprire il servizio di manutenzione stradale nelle zone ancora sprovviste e nelle quali il personale è tuttora costretto ad utilizzare il proprio mezzo personale per l'espletamento del lavoro di routine»¹⁵⁰. Era il caso delle zone di Lamon-Sovramonte per una tratta di 23 chilometri con due addetti privi di mezzi o dell'Alpago per 32,5 chilometri con quattro addetti ma dove l'autocarro in dotazione permetteva il trasporto di tre persone. L'ammontare complessivo di spesa per quattro autocarri, due aleroni sgombraneve (mediante trattativa privata) e per una serie di adattamenti dei mezzi stessi (tramite affido diretto a ditte locali di fiducia), era di lire 200.000.000. Ancora l'acquisto di autovetture, tra le quali due Fiat Panda per il personale addetto alla manutenzione delle strade provinciali per un importo complessivo di lire 12.150.000¹⁵¹. Un ulteriore acquisto per un costo totale di lire 460.000.000 riguarda tre autocarri, le nove lame sgombraneve, un spargisale/sabbia, una fresa frontale e due frese laterali, destinati alla manutenzione estiva ed invernale delle strade del Nevegal, del Centro Cadore e dell'Agordino¹⁵².

La Provincia era chiamata a confrontarsi con la proposta del Piano Regionale di Sviluppo adottato dalla Giunta regionale. In Consiglio venne presentato il documento elaborato dagli assessori Oscar De Bona e Renato Beino dove si evidenziava l'assenza della Provincia come realtà istituzionale a livello di strategie, obiettivi generali e progetti mentre tra le linee portanti per la pianificazione dello sviluppo del territorio bellunese si potevano ritrovare tre punti:

¹⁴⁷ Si tratta della Deliberazione del Consiglio regionale del Veneto 17 dicembre 1987, n. 639/5813.

¹⁴⁸ Apbl, Consiglio provinciale del 18 luglio 1988, verbale n. 28/493.

¹⁴⁹ Apbl, Consiglio provinciale del 6 novembre 1989, verbale n. 38/702.

¹⁵⁰ Ivi, Consiglio provinciale del 30 dicembre 1985, verbale n. 3/64.

¹⁵¹ Ivi, verbale n. 3/65.

¹⁵² Ivi, Consiglio provinciale del 6 novembre 1989, verbale n. 38/706.

1) comunicazioni in grado di avvicinare la provincia alla pianura (sbocchi del Fadalto, del Piave, di Primolano), senza abbandonare l'idea di una sua funzione di relazioni interregionali (asse longitudinale della Val Belluna) ed internazionali (asse verticale di Alemagna); 2) rilancio del "Progetto Montagna" [...]; 3) integrazione istituzionale tra Regione, Provincia, Comuni e Comunità Montane mediante un uso intelligente dello strumento delle deleghe¹⁵³.

Durante la presidenza Daurù va senz'altro ricordata la riapertura dalla Strada provinciale della Val Fiorentina, a ventidue anni di distanza dall'alluvione del 1966. Questo intervento sarà oggetto di analisi specifica.

8. I tre mandati di Oscar De Bona

Un nuovo assetto politico-amministrativo prese forma all'indomani della legge 8 giugno 1990, n. 142 che assegnò alla Provincia l'adozione del Piano Territoriale di coordinamento e della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo alla luce della trasparenza e di un nuovo rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Tuttavia nei primi cinque anni del governo De Bona, sull'onda delle incomprensioni con la DC e del difficile equilibrio tra le forze politiche all'interno della giunta, l'attività amministrativa subì un certo rallentamento. Gli altri elementi di novità furono l'elezione diretta del presidente della provincia previsto dalla legge n. 81/1993 e avvenute in occasione delle amministrative del 1995 che vide l'imporsi di movimenti localistici e autonomisti quali la Lega Nord e L'Intesa Dolomitica. Non mancò l'impegno dell'Amministrazione provinciale e del suo presidente forte dell'elezione diretta per la richiesta di autonomia della montagna bellunese. Tuttavia i risultati ottenuti furono piuttosto deludenti.

Interessanti furono invece le prospettive sul piano della normativa stradale e in particolare l'attuazione delle leggi Bassanini anche se il problema di fondo continuò ad essere quello consueto ovvero la necessità di affiancare al trasferimento delle funzioni adeguati finanziamenti.

8.1 Instabilità politica e rigidità dei bilanci

Le elezioni del 6 maggio 1990 videro questa ripartizione dei seggi in consiglio provinciale: nove alla DC, cinque al PSI, quattro al PCI, due al PSDI, uno rispettivamente a PRI, MSI-DN, Liga Veneta-Lega Lombarda e Lista Verde-Verdi Arcobaleno. Nella seduta del primo consiglio provinciale del 22 giugno 1990 il consigliere De Bona tracciò un quadro delle iniziative svolte nel settore della viabilità durante il quinquennio della Giunta Daurù: oltre ai contatti tra le province di Belluno e di Treviso per la galleria tra Vas e Segusino si pensi alla riapertura della strada della Val Fiorentina e al completamento della «ricostruzione della strada provinciale della Valle del Mis», ma

¹⁵³ Ivi, Consiglio provinciale del 13 maggio 1988, verbale n. 27/464.

anche agli interventi «in Alpago, per la panoramica del Comelico, a Lamon, a Sovramonte, per la Sinistra Piave»¹⁵⁴.

De Bona aggiunse però altre osservazioni interessanti. La prima riguardò la manutenzione stradale, in particolare delle strade provincializzate di recente:

I Comuni ci hanno “regalato” dei relitti su cui bisogna intervenire con dei costi pari quasi alla costruzione di una strada *ex novo*. Dall'altra parte non abbiamo più da tre anni il finanziamento dello Stato per la manutenzione ordinaria delle strade e tutto questo deve trovare soddisfazione nel bilancio della Provincia. Un bilancio, stante la situazione demografica del Bellunese, che è quello che è¹⁵⁵.

La viabilità continuò ad essere tenuta «in attenta considerazione» soprattutto per la «valutazione delle sistemazioni, degli adeguamenti, dell'eliminazione delle strettoie pericolose, dei punti neri». Una seconda sottolineatura interessò il completamento delle due direttrici fondamentali: l'asse sud-nord verso il Cadore e la trasversale della Val Belluna. La giunta De Bona si attivò anche per le iniziative volte al «sostegno delle corse alternative, al concorso per l'eliminazione dei passaggi a livello, alla sensibilizzazione» per superare le problematiche che avevano «impedito la realizzazione dei lavori del Monte Zucco per quanto riguarda il tratto Ponte nelle Alpi-Calalzo».

Il Consiglio provinciale chiamato ad eleggere il Presidente e la Giunta, dopo essersi riunito il 6 agosto 1990 venne riconvocato il 10 agosto. Su ventitré consiglieri presenti e votanti, tredici espressero voto favorevole per l'elezione di Oscar De Bona, architetto, classe 1948, alla presidenza mentre dieci furono i voti contrari (DC e MSI-DN). Dopo il fallimento delle trattative la DC passò infatti all'opposizione.

La giunta risultò quindi formata da due esponenti del PCI (Sergio Reolon al personale e Giuseppe Pison al bilancio e finanze), due assessori del PSDI (Fabrizio Bosa all'industria e ai trasporti e Bruno Piller Hoffer al commercio e turismo), un assessore del PSI (Pietro Giorgio Schizzi ai lavori pubblici) e un assessore al PRI (Fausta De Feo all'istruzione). Il documento programmatico sottoscritto dai gruppi consiliari del PSI, PCI, PSDI, PRI e Verdi (quest'ultimi in appoggio esterno) e prevede per la grande viabilità «il completamento della autostrada fino al Pian di Vedoia e la prosecuzione della strada statale di Alemagna» nonché la realizzazione della superstrada della Val Belluna per stralci funzionali. Furono individuate sette priorità per la viabilità minore:

completamento del potenziamento della Strada provinciale n. 1 della Sinistra Piave [...]; impegno per la realizzazione del collegamento Segusino-Vas; revisione del progetto della variante di Arten [...]; completamento della ricostruzione

¹⁵⁴ Ivi, Consiglio provinciale del 22 giugno 1990, verbale n. 1/2.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

della strada provinciale del Mis; adeguamento alle condizioni minime di sicurezza delle strade di nuova provincializzazione; razionalizzazione della viabilità esistente attraverso l'eliminazione dei punti più pericolosi [...]; impegno a trovare con l'ANAS tutte le soluzioni possibili per risolvere il problema della Cavallera presso Perarolo¹⁵⁶.

Tra i provvedimenti più importanti l'approvazione in linea tecnica del progetto generale esecutivo sulla variante in galleria e sugli svincoli delle strade provinciali n. 1 bis e n. 28, tra Vas e Segusino, e del progetto di primo stralcio esecutivo dei lavori (esecuzione galleria) con una quota a carico della Provincia di Belluno pari a lire 4.230.193.070¹⁵⁷. E ancora la delibera di approvazione della perizia di completamento dei lavori di costruzione del ponte sul torrente Pelesic lungo la Strada provinciale n. 4 della Val Cantuna per una spesa pari a lire 297.000.000¹⁵⁸.

La vita politico-amministrativa della Provincia venne però ad essere, in un certo qual modo, rallentata per la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva presentata dai gruppi consiliari della DC, del PSI e del PSDI, sottoscritta da dodici consiglieri provinciali. Fu elaborato un nuovo documento programmatico per superare le precedenti «incomprensioni interne» del luglio 1990 e l'accordo tra DC, PSI e PSDI¹⁵⁹ evitò il ricorso alle elezioni anticipate. Il 25 maggio 1991, con quattordici voti favorevoli e sette contrari (PDS, PRI, MSI-DN, Liga Veneta, Verdi) avvenne la proclamazione del presidente De Bona con la nomina dei nuovi assessori: Emilio Cagnati, Claudio Dalla Palma, Gianfranco De Menego e Michele Vigne (DC), Pietro Giorgio Schizzi (PSI). Fabrizio Bosa (PSDI) assunse il referato alla viabilità e ai trasporti.

Nel nuovo documento programmatico che per la viabilità di competenza provinciale aggiunse rispetto al precedente, il «completamento della strada Val Fiorentina nel tratto l'Aiva Selva, interventi vari lungo la strada delle Coste, costruzione del nuovo bivio per Vignui». Inoltre venne inserito l'obiettivo di «definire con la Regione un accordo (possibili convenzioni per aumentare gli importi stabiliti) per poter usufruire dei proventi che la stessa introiterà dall'applicazione della legge regionale 43/1990».

Il consigliere Dino Fava (Verdi) espresse un giudizio molto critico:

Il programma della viabilità, prevede con decisione di congiungere la pianura veneta al confine via Val Boite-Comelico con strade a scorrimento veloce larghe metri 11 o giù di lì. Non emergono dubbi sulle conseguenze di questo atteggiamento. Di fatto la nostra provincia soprattutto nella sua area montana, è stata svenduta ad interessi che nulla hanno a che fare con quelli delle popolazioni residenti. Basti pensare ad esempio che la Valle del Boite diventerà un budello intasato di mezzi di trasporto per merci e persone.

¹⁵⁶ Ivi, Consiglio provinciale del 10 agosto 1990. Verbale n. 3/4.

¹⁵⁷ Ivi, Consiglio provinciale del 25 marzo 1991, verbale n. 10/107.

¹⁵⁸ Ivi, verbale n. 10/108.

¹⁵⁹ Ivi, Consiglio provinciale del 25 maggio 1991, verbale n. 11/113.

Il Consiglio provinciale l'8 luglio 1991 tornò a occuparsi del piano di ristrutturazione degli uffici e dei servizi, già approvato nell'ottobre 1989¹⁶⁰, nel quale si prevedeva la modifica e la trasformazione di alcune posizioni funzionali e un aumento dell'organico di novantasette posti. Infatti la Commissione Centrale per la Finanza Locale espresse parere favorevole al piano ma solo per istituire quarantatré dei nuovi posti previsti e per trasformare in cantoniere specializzato solo cinque dei ventuno posti di cantoniere qualificato richiesti. Il Consiglio ritenne comunque di confermare la proposta originaria quale «ipotesi minimale per un corretto e puntuale funzionamento» del settore viabilità e demanio¹⁶¹.

Un altro aspetto riguardò la proroga per ulteriori dodici mesi dell'assunzione straordinaria di due assistenti disegnatori deliberata dal consiglio provinciale nella seduta del 19 luglio 1991. Questo personale era stato assunto nel luglio 1990 in relazione ai vuoti d'organico del settore manutenzione strade e demanio con cinque scopi:

- consentire il perfezionamento ed il completamento degli atti attinenti l'assunzione definitiva dei nuovi tracciati provincializzati;
- sopperire ai compiti di manutenzione ordinaria dei nuovi tracciati, nonché di parte di quelli originariamente in carico, stante la carenza di addetti in servizio;
- sopperire alle nuove esigenze derivanti dalla necessità di progettare ed eseguire gli interventi straordinari specifici dei nuovi tracciati;
- ottemperare a precise disposizioni di legge, in materia di tassazioni di occupazioni di spazi ed aree pubbliche [...];
- dotare l'Ente di una nuova cartografia stradale aggiornata e completa, indispensabile supporto a tutte le operazioni, attinenti la progettazione, la manutenzione e la gestione della viabilità provinciale¹⁶².

Per quanto riguarda i canali di finanziamento giunse la pubblicazione della legge regionale 30 dicembre 1991, n. 39 che per il triennio 1992-1994 prevedeva la realizzazione di opere per 240 miliardi di lire a carico della Regione, di cui il 24%, pari a 57,6 miliardi di lire, destinato ad interventi sulle strade provinciali. Nella seduta consiliare del 2 marzo 1992 venne approvato un piano finanziario degli interventi prioritari. Il presidente De Bona fece riferimento a due lavori «già in corso di esecuzione (galleria Vas-Segusino, tramite appalto della Regione e la variante di Visome assegnata dalla Provincia), mentre altri due riguardavano «alcune pareti rocciose particolarmente dissestate, lungo le strade di S. Tomaso e il vetusto parapetto installato sul ponte-diga di Busche»¹⁶³.

¹⁶⁰ Ivi, Consiglio provinciale del 20 ottobre 1989, verbale n. 37/692.

¹⁶¹ Ivi, Consiglio provinciale del 14 ottobre 1991, verbale n.18/173.

¹⁶² Ivi, Consiglio provinciale del 19 luglio 1991, verbale n. 15/140. Alla delibera viene inoltre allegata la lettera dell'ingegnere capo al presidente della Provincia di Belluno datata 23 marzo 1991.

¹⁶³ Ivi, Consiglio provinciale del 2 marzo 1991, verbale n. 23/213.

Dopo aver respinto nel giugno 1992 un ordine del giorno per la verifica della situazione politica-amministrativa¹⁶⁴ nella seduta consiliare del 5 ottobre il presidente De Bona e la Giunta provinciale rassegnarono le dimissioni¹⁶⁵. L'equilibrio tra i partiti tradizionali si spezzò anche alla luce di infruttuose trattative tra DC e PSI. Il 9 novembre successivo fu approvato un nuovo documento programmatico (DC, PDS, PSI, Verdi) che sottolineò «la rigidità del bilancio» con una disponibilità finanziaria di circa 32 miliardi all'anno, 7 dei quali utilizzati; la priorità per la gestione dell'ordinaria manutenzione e «la riorganizzazione del personale addetto» e il ricorso a leggi speciali per completare la strada della Sinistra Piave¹⁶⁶.

De Bona venne riconfermato presidente con una nuova Giunta che vide il ritorno per la sinistra sotto il simbolo del PDS, di Giuseppe Pison con la delega alla viabilità e ai trasporti insieme al coordinamento del Piano Territoriale Provinciale e di Sergio Reolon al personale. Confermati per la DC Cagnati, Dalla Palma e Vigne, mentre all'ecologia il democristiano Demenego fu sostituito da Dino Fava (Verdi)¹⁶⁷. Durante la seduta del 30 novembre 1992 dedicata al bilancio previsionale 1993 e al bilancio pluriennale 1993-1995, De Bona ribadì la «disponibilità a proseguire su quello che è il piano decennale dell'ANAS», la contrarietà «a qualsiasi ipotesi che si sovrapponga all'attuale sistemazione della strada di Alemagna» e l'applicazione delle priorità all'interno dei punti neri a partire dalla strada della Valle del Mis¹⁶⁸.

In relazione alle indicazioni della relazione previsionale e programmatica l'Ufficio Tecnico Provinciale predispose un programma delle opere pubbliche così strutturato e approvato dal Consiglio il 6 aprile 1993:

- 1) per la S.P. n. 1 di Sinistra Piave la realizzazione della variante agli abitati di Trichiana e Cavassico Inferiore nei comuni di Limana, Trichiana e Mel;
- 2) per la S.P. n. 2 della Valle del Mis i lavori di costruzione della fondazione della pavimentazione stradale nel tratto Gena Bassa-Titele;
- 3) per la S.P. n. 27 di Rasai la sistemazione e l'allargamento del tratto compreso tra Ponte Tomo e Rasai;
- 4) per la S.P. n. 30 Panoramica del Comelico¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Ivi, Consiglio provinciale dell'8 giugno 1992, verbale n. 26/234.

¹⁶⁵ Ivi, Consiglio provinciale del 5 ottobre 1992, verbale n. 32/261.

¹⁶⁶ Ivi, Consiglio provinciale del 29 ottobre 1992, verbale n. 33/262.

¹⁶⁷ Ivi, Consiglio provinciale del 5 novembre 1992, verbale n. 34/263.

¹⁶⁸ Ivi, Consiglio provinciale del 30 novembre 1992, verbale n. 36/268.

¹⁶⁹ Ivi, Consiglio provinciale del 6 ottobre 1993, verbale n. 41/336.

Per i primi tre progetti sono stati concessi mutui dalla Cassa Depositi e Prestiti (rispettivamente di lire 2,4 miliardi, 700 milioni e 400 milioni), per l'ultimo erano previsti fondi propri di bilancio pari a 300 milioni di lire.

Questo programma venne successivamente integrato. Il 24 maggio 1993 con un distinto progetto di esecuzione delle opere accessorie lungo la S.P. di Sinistra Piave per un importo di lire 520.000.000¹⁷⁰ e il 7 ottobre con l'inserimento di tre interventi:

- 1) costruzione di un raccordo per il collegamento della nuova variante stradale di Visome, lungo la S.P. di Sinistra e la viabilità esistente in località Visomelle (248.000.000 lire);
- 2) bonifica e consolidamento pareti rocciose e pendici lungo la S.P. della Val Fiorentina (200.000.000 lire);
- 3) ricostruzione di un muro di controriva a Laste lungo la S.P. n. 35 (61.500.000 lire)¹⁷¹.

Da segnalare inoltre la ripartizione dei fondi della legge regionale n. 39/1991. Alla Provincia di Belluno venne assegnato per il 1993 il contributo di lire 1.101.000.000, pari al 50% delle opere da realizzare, ovvero:

- 1) il consolidamento del ponte sul torrente Cordevole in località Ponte Alto lungo la S.P. n. 3 della Valle Imperina (circa un miliardo di lire);
- 2) il consolidamento della frana sul secondo tornante della S.P. n. 3 di Danta (800 milioni);
- 3) la sistemazione dell'incrocio dell'Anconetta (400 milioni).

Si è quindi proceduto all'approvazione di uno schema di accordo di programma tra la Regione del Veneto e la Provincia di Belluno «per la realizzazione di interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale della viabilità provinciale»¹⁷².

Un altro tema che venne trattato in Consiglio quello riguardante la carenza della pianta organica e del personale in condizioni di precariato presso la sezione staccata dell'ANAS di Belluno con l'approvazione di un ordine del giorno che, aderendo alle richieste dei sindacati, ribadisce l'urgenza di «protrarre l'assunzione in amministrazione diretta e con controllo a termine della manodopera specializzata sussidiaria e intervenire nei confronti dei Ministeri competenti e dell'ANAS Nazionale per l'emanazione di provvedimenti volti ad ottenere l'inquadramento a sanatoria del personale "precario"»¹⁷³.

Di particolare interesse la seduta consiliare del 21 gennaio 1994 quando vennero approvati il bilancio previsionale 1994 e il bilancio pluriennale 1994-1997. In merito al primo l'assessore Michele Vigne (DC) si soffermò sulle entrate specificando che erano rappresentate per il 70% da

¹⁷⁰ Ivi, Consiglio provinciale del 24 maggio 1993, verbale n. 42/352.

¹⁷¹ Ivi, Consiglio provinciale del 7 ottobre 1993, verbale n. 45/379.

¹⁷² Ivi, Consiglio provinciale del 22 novembre 1993, verbale n. 46/412.

¹⁷³ Ivi, Consiglio provinciale del 22 marzo 1993, verbale n. 40/332.

trasferimenti erariali, il 13% da entrate tributarie, l'8% da trasferimenti regionali, il 4% da trasferimenti da altri enti oltre ad altre piccole voci di minor entità. L'assessore aggiunse che erano stati mantenuti gli impegni precedenti con un incremento «per mantenere il minimo indispensabile la viabilità provinciale» ma anche concentrando gli investimenti perché c'era la convinzione che «facendo degli investimenti in conto capitale come mutui» ne derivassero «minori spese per quanto riguarda la manutenzione ordinaria» ed era logico «che se una strada viene definitivamente sistemata con un nuovo intervento, almeno per un certo periodo di tempo non necessiterà più della ordinaria manutenzione annuale»¹⁷⁴. Nel bilancio erano stati privilegiati gli interventi già iniziati, quindi l'assessore Vigne si riferì ai 400 milioni per la Val Senaiga dove si procedeva per stralci ma anche all'impegno per la strada di Zoppè e la strada panoramica del Comelico e di Danta con una spesa di 900 milioni, senza dimenticare i 7,7 miliardi per la Sinistra Piave e il suo completamento definitivo. Da parte sua il presidente De Bona ricordò che «il rilevante inserimento delle tratte stradali provinciali nel nuovo piano triennale ANAS» andava attribuito ad «una lungimirante azione degli enti locali con capofila la Provincia, in collaborazione con la Regione». Egli espresse inoltre il rammarico per l'esclusione dai benefici della legge n. 39/1991 di «alcune priorità del Basso Agordino, dello Zoldano e del Comelico, riguardanti l'eliminazione di strettoie e curve pericolose, viadotti provvisori ed altri interventi finalizzati alla sicurezza del traffico».

Il primo stralcio del programma opere pubbliche approvato dal Consiglio il 14 febbraio 1994 comprendeva la modifica del tracciato della S.P. di Danta per evitare la zona del franamento al secondo tornante (850 milioni di lire); la costruzione del nuovo innesto tra la strada comunale Volpere e la S.P. di Sinistra Piave (450 milioni); il consolidamento del ponte sul Cordevole in località Ponte Alto (Agordo) lungo la S.P. della Val Imperina (1 miliardo)¹⁷⁵. Quindi una spesa complessiva di 2,3 miliardi per il 50% coperti da contributo regionale e il 50% con l'assunzione di un mutuo.

Per quanto riguarda il Piano Territoriale Provinciale (P.T.P.) il Consiglio il 12 marzo 1990 ne aveva già deliberato la predisposizione¹⁷⁶, mentre il 24 luglio 1994 sopraggiungeva l'approvazione della Relazione programmatica di sintesi dove sulla mobilità era stabilito, tra l'altro, un preciso intento, ovvero quello «di privilegiare la manutenzione dell'esistente piuttosto che nuovi interventi; di “considerare assurde” ulteriori opere autostradali in sovrapposizione alla viabilità esistente»¹⁷⁷. L'assessore alla viabilità Pison dichiarò che dalle indagini e da questa relazione era venuta la

¹⁷⁴ Ivi, Consiglio provinciale del 21 gennaio 1994, verbale n. 48/423.

¹⁷⁵ Ivi, Consiglio provinciale del 14 febbraio 1994, verbale n. 49/430.

¹⁷⁶ Ivi, Consiglio provinciale del 12 marzo 1990, verbale n. 42/795.

¹⁷⁷ Ivi, Consiglio provinciale del 24 luglio 1990, verbale n. 43/470.

conferma dell'impegno portato avanti dalla Provincia sia sugli accessi al territorio bellunese sia sulle priorità di intervento, il riferimento era alla Val Belluna e all'Alemagna con l'aggiunta dell'importanza delle circonvallazioni per togliere il traffico dai centri urbani interessati da queste due direttrici. Il progetto preliminare di P.T.P. venne invece adottato il 6 marzo 1995 e insieme alla relazione programmatica rappresentavano «il quadro di riferimento per lo sviluppo socio-economico, territoriale ed ambientale»¹⁷⁸.

Dalla seduta consiliare del 31 ottobre 1994 sul bilancio pluriennale 1995-1997 e annuale 1997 si colgono gli ulteriori orientamenti della Giunta per il settore della viabilità. Come evidenziò l'assessore Pison nel 1994 si era infatti provveduto agli appalti della Val Senaiga, della Val del Mis, della strada di Rasai e della strada Costa-Costalissoio in Comelico. I lavori già appaltati invece erano quelli del ponte sul torrente Limana, della variante di Trichiana e del tornante di Danta. Venivano infine previsti i lavori di prossimo appalto: il completamento di una parte della variante di Trichiana (4,3 miliardi), il Ponte Alto, l'incrocio di Anconetta e la bretella di Visome. Per l'anno 1995 la previsione di interventi era di circa 7,5 miliardi, per i finanziamenti dalla legge regionale n. 39/1991 si fissavano 2 miliardi tenendo in considerazione alcune situazioni pericolose come il ponte di Soverzene e il ponte sul Tanaro nella zona industriale di Pieve d'Alpago¹⁷⁹.

Per il 1995 venne approvato un programma per le opere pubbliche con un importo di spesa complessivo di oltre 7 miliardi per otto interventi, sei dei quali con contributo regionale al 50%. Dal Consiglio provinciale del 31 ottobre 1994¹⁸⁰ è possibile riproporre questa tabella riassuntiva:

<i>S.P.</i>	<i>Tipologia di intervento</i>	<i>Importo della spesa</i>
Sinistra Piave	Sistemazione incrocio di Anconetta	450.000.000
Val Imperina	Consolidamento ponte sul torrente Cordevole, in località Ponte Alto	1.000.000.000
Danta di Cadore	Ricostruzione 1° e 2° tornante	600.000.000
Soverzene	Allargamento ponte sul rio Salere	250.000.000
Panoramica del Comelico	Sistemazione tra gli abitati di Costalta e Costalissoio	500.000.000
Tignes	Allargamento manufatto di attraversamento del Cellina	650.000.000
<i>Totale</i>		<i>3.450.000.000</i>

Per questi lavori era previsto appunto il contributo della legge regionale n. 39/1991 per un totale di lire 1.725.000.000 (50% della spesa). Nel programma delle opere pubbliche del 1995 figuravano

¹⁷⁸ Ivi, Consiglio provinciale del 6 marzo 1995, verbale n. 59/521.

¹⁷⁹ Ivi, Consiglio provinciale del 31 ottobre 1994, verbale n. 55/480.

¹⁸⁰ Ivi, verbale n. 55/481.

però altri due interventi. Il più consistente, pari a 3.470.000.000 lire, riguardava il completamento della circonvallazione degli abitati di Trichiana e Cavassico Inferiore (in questo caso i lavori erano finanziati con mutuo per il 90% a carico dello Stato e per il 10% a carico della Provincia). C'era infine la riparazione dei danni per il maltempo che aveva interessato la strada della Valle del Mis per una spesa di lire 350.000.000 coperti con fondi propri.

Dopo la sottoscrizione, il 24 novembre 1994, tra Regione Veneto e Provincia di Belluno dell'accordo di programma di cui alla legge regionale n. 39/1991 il Consiglio provinciale ne approvava un aggiornamento, ovvero l'aumento da 500.000.000 a 800.000.000 di lire dei lavori di eliminazione di punti pericolosi nel tratto Murle-Travagola lungo la S.P. n. 12 Pedemontana. Complessivamente l'elenco comprendeva trentasei interventi. I più impegnativi quelli sulla S.P. 24 della Val Parola per la costruzione di una galleria (lire 3.150.000.000), sulla S.P. 1 bis Madonna del Piave per il collegamento in galleria fra la questa strada e la S.P. 28 di Segusino (3.100.000.000) e sulla S.P. n. 12 Pedemontana per l'eliminazione delle strettoie tra Piz e Gron (lire 3.000.000.000)¹⁸¹.

8.2 Le prime elezioni dirette del presidente

Il quinquennio 1995-1999 rappresentò interessanti sviluppi sul fronte del decentramento amministrativo con particolare attenzione alla viabilità. Le prime elezioni dirette del presidente della Provincia del maggio 1995 riconfermarono alla presidenza di palazzo Piloni l'architetto Oscar De Bona sostenuto, tra gli altri, da un nuovo movimento politico, L'Intesa Dolomitica¹⁸² che ottenne sei seggi in consiglio con il 14,6% dei voti. Al PDS furono assegnati cinque seggi, a Forza Italia tre, alla Lega Nord e Autonomia due ciascuno, a PRC, PPI e AN rispettivamente un seggio. Nel formare la giunta De Bona tenne a sé la viabilità, l'urbanistica, la protezione civile e l'emigrazione mentre assegnò a Sergio Reolon (PDS) la vicepresidenza, la caccia e la pesca.

Nell'ambito degli indirizzi generali di governo dedicati alla viabilità era necessario «lavorare all'interno di rigorose indicazioni di priorità, rispettando nel contempo le indicazioni del progetto preliminare del P.T.P. e degli interventi della programmazione regionale». Il programma amministrativo sottolineò come primo obiettivo la sicurezza e la manutenzione delle rete viaria che andava rapidamente deteriorandosi. Era necessario «sollecitare la realizzazione del Piano decennale ANAS per la grande viabilità» (basti pensare agli interventi Cadola-Mas e Fenadora-Anzù). Per le strade statali delle valli agordine, del Boite e del Centro Cadore bisognava garantire le

¹⁸¹ Ivi, Consiglio provinciale del 6 marzo 1995, verbale n. 59/518.

¹⁸² Apbl, Consiglio provinciale del 19 maggio 1995, verbali n. 1/2 e 1/3.

circonvallazioni dei paesi interessati dall'attraversamento. Andava ripresa l'attività di sistemazione da parte dell'ANAS sui collegamenti intervallivi (ad esempio della statale che da Cibiana arriva a forcella Aurine attraverso il passo Duran). Il programma riportò inoltre di ritenere «inutile insistere sulla prosecuzione dell'autostrada oltre Pian di Vedoia». Infine con specifico riferimento alla strade provinciali furono stabiliti tre obiettivi: la priorità alla manutenzione soprattutto per la sicurezza e l'eliminazione dei «punti neri»; il completamento della variante di Sinistra Piave e la realizzazione delle varianti con notevole impegno finanziario (come a Lentiai) solo a condizione di ottenere un contributo statale o regionale.

Intanto però per le grandi opere si concretizzò finalmente, il 28 giugno 1995, l'apertura al traffico del tratto autostradale Vittorio Veneto-Pian di Vedoia (circa 24 chilometri) che permise un collegamento più veloce con Treviso e Venezia¹⁸³.

De Bona evidenziò come negli interventi riguardanti le strade statali la Regione aveva concorso con il 50% della spesa mentre non c'era stato il restante sostegno da parte dell'ANAS¹⁸⁴. Un caso interessante di senso di responsabilità tra gli enti coinvolti, riguardò la Statale n. 203 Agordina, nel tratto tra Taibon e Cencenighe, che dal settembre 1994 era interessata dalla caduta di massi e detriti¹⁸⁵. L'ANAS ne decise la chiusura limitando il transito «a piccoli intervalli orari» con disagi per i residenti e danni per l'economia. I due Comuni si attivarono quindi per ripristinare il «tratto di strada sottostante, già dismesso dall'ANAS e ad essi consegnato» chiedendo alla Provincia di concorrere nel finanziamento dei lavori per assicurarne l'agibilità, cosa che venne approvata nell'importo di 50 milioni di lire. Allo stesso tempo venne approvato un accordo di programma per il ripristino della strada.

Il Consiglio provinciale approvò in seguito due progetti riguardanti altre strade: quello dei «lavori per l'eliminazione dei punti pericolosi nei tratti Teven-S. Osvaldo e Pedavena-Murle lungo la S.P. Pedemontana» (920.000.000 di lire) e quello di «rifacimento e allargamento di tornanti lungo la S.P. della Val Fiorentina, nel tratto l'Aiva-Selva» (1.320.000.000 di lire). Per quest'ultimo era previsto l'appalto attraverso gara di licitazione privata per un primo stralcio funzionale di 600.000.000 di lire. (verbale 25 settembre 1995, n.5/40). In un'ulteriore seduta venne approvato l'elenco di quarantuno interventi da realizzarsi in base alla legge regionale n. 39/1991¹⁸⁶.

¹⁸³ *Autostrada aperta anche fra Cadala e Fadalto*, in «L'Amico del Popolo», 6 gennaio 1996, p. 38.

¹⁸⁴ Apbl, Consiglio provinciale del 30 giugno 1995, verbale n. 3/26.

¹⁸⁵ Ivi, Consiglio provinciale dell'11 dicembre 1995, verbale n. 6/55.

¹⁸⁶ Ivi, verbale n. 6/53.

Il 16 febbraio 1996 il Consiglio provinciale approvò la bozza dell'accordo di programma con la Regione Veneto per il «riconoscimento alla Provincia di Belluno di funzioni amministrative di interesse provinciale»¹⁸⁷, documento che era stato elaborato dalla Commissione consiliare per l'autogoverno (istituita il 29 maggio 1995).

Dopo il via libera al programma opere pubbliche per l'anno 1996¹⁸⁸ il Consiglio approvò i seguenti progetti:

- 1) lavori di sistemazione del primo tornante e rifacimento dei muri ammalorati lungo la S.P. n. 1 di Danta (600.000.000 di lire);
- 2) allargamento del ponte sul canale Cellina e rifacimento dei primi tornanti interessati da una frana lungo la S.P. n. 41 di Tignes in località Paludi di Pieve d'Alpago (700.000.000 di lire);
- 3) allargamento del ponte sul Rio Salere lungo la S.P. n. 11 di Soverzene (250.000.000 di lire);
- 4) sistemazione e allargamento della S.P. n. 30 Panoramica del Comelico tra Costalta e Costalissoio (500.000.000 di lire)¹⁸⁹.

Si trattava di «lavori di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili» dati in appalto «in subordine all'assunzione di mutui, mediante pubblico incanto». Venne inoltre approvato in linea tecnica il progetto per i lavori di realizzazione della circonvallazione di Limana/Trichiana lungo la S.P. n. 1 di Sinistra Piave (5.000.000.000 di lire).

L'aspetto della manutenzione stradale continuò a rappresentare un problema. Gli scarsi interventi in questo settore, le condizioni atmosferiche e l'usura del traffico avevano creato una situazione di degrado per diverse strade provinciali. Il Consiglio provinciale approvò così «il progetto per la manutenzione straordinaria di alcuni piani viabili provinciali, dell'importo di spesa di lire 1.500.000.000». La copertura era possibile per la «parziale devoluzione del mutuo già acceso per i lavori della variante di Arten, che non saranno realizzati». Venne inoltre deciso di procedere con l'appalto per gli interventi nelle aree più decentrate e «direttamente, con personale e mezzi propri, acquistando i conglomerati bituminosi, nelle altre zone».

Se guardiamo al programma opere pubbliche 1998 e per il triennio 1998-2000 rimangono gli impegni precedenti ma si notano, in particolare, i progetti e gli appalti di tre nuove opere: 1) S.P. di Rasai, sistemazione del bivio con la strada comunale per Tomo in comune di Feltre (250 milioni);

¹⁸⁷ Ivi, Consiglio provinciale del 16 febbraio 1996, verbale n. 10/69.

¹⁸⁸ Ivi, Consiglio provinciale del 29 marzo 1996, verbale n. 12/94.

¹⁸⁹ Ivi, verbale n. 12/95.

2) S.P. di Col Perer, allargamento e sistemazione di alcune strettoie in comune di Arsiè (250 milioni); 3) S.P. di Lamon, 2° stralcio di lavori per il superamento dell'abitato di Piei in comune di Lamon (350 milioni)¹⁹⁰.

L'approvazione degli indirizzi del Piano della mobilità per la provincia di Belluno offrì all'assessore Sergio Reolon l'opportunità di sottolineare come soluzione al problema dei trasporti «una visione integrata fra modi di trasporto» passando «da una visione monomodale, a una visione plurimodale, puntando ad un traffico sostenibile»¹⁹¹. In particolare Reolon sulla viabilità ricordò le priorità del piano, cioè la sicurezza e la soluzione/eliminazione dei punti critici della viabilità interna a partire dalla strada n. 203 Agordina ma anche per i collegamenti con il Cadore e lo Zoldano. Il presidente della Provincia De Bona aggiunse che questo piano di mobilità non era un semplice elenco della spesa ma si basava sui rilevamenti dei flussi di traffico e sulle criticità della rete viaria. Per quanto riguarda le priorità degli interventi oltre alla messa in sicurezza figuravano, ad esempio, il completamento della direttrice Cadola-Primolano e degli interventi sulla Statale n. 51 di Alemagna, la realizzazione della Pedemontana e del Passante di Mestre.

La seduta consiliare del 17 luglio 1998 è particolarmente interessante per le comunicazioni del Presidente della Giunta in merito al decreto legge n. 112/1998¹⁹² in quanto fu previsto il trasferimento delle strade statali alle Regioni e alle Province avvenisse con legge regionale. In questo senso fu attuata una collaborazione costruttiva per arrivare a un'ipotesi di convenzione.

Questo il quadro della rete viaria in Veneto al quale fece riferimento De Bona¹⁹³:

	Veneto	Provincia di Belluno
Strade provinciali	9.000 km	400 km
Strade statali	2.370 km	770 km

De Bona fornì anche i costi affrontati per le strade statali che si possono così riepilogare (in miliardi di lire):

	1995	1996	1997
Manutenzione ordinaria	34,0	39,7	67,6
Manutenzione	2,7	21,0	18,5

¹⁹⁰ Ivi, Consiglio provinciale del 22 dicembre 1997, verbale n.31/252.

¹⁹¹ Ivi, Consiglio provinciale del 30 gennaio 1998, verbale n. 32/264.

¹⁹² Ivi, Consiglio provinciale del 17 luglio 1998, verbale n. 39/Comunicazioni del presidente.

¹⁹³ Ibidem.

straordinaria			
---------------	--	--	--

Per quanto riguardava gli interventi di somma urgenza erano calcolati in 5 miliardi di lire all'anno, il 90% concentrati in provincia di Belluno, in relazione alle caratteristiche del territorio montano con problemi di dissesto idrogeologico.

Il 21 dicembre 1998 venne deliberato il programma dei lavori pubblici per il triennio 1999-2001¹⁹⁴ nel quale ritroviamo i cantieri avviati lungo le strade provinciali n. 28 delle Coste, n. 2 della Valle del Mis e n. 12 Pedemontana oltre ad alcuni lavori progettati alla fine del 1998 lungo le provinciali n. 27 di Rasai, n. 38 di Col Perer e n. 19 di Lamon e al completamento di altre opere, tra le quali va segnalata la «riapertura del collegamento del Friuli attraverso la S.P. di Sauris». Significativa inoltre la previsione dell'investimento di 1.400 milioni di lire per il progetto di esecuzione destinato a completare la variante della Sinistra Piave con lo svincolo a Limana mentre 865 milioni di lire vennero quantificati per la «progettazione ed esecuzione di alcune opere a seguito dei danni causati dagli eventi atmosferici» dell'ottobre 1998.

8.3 Verso l'attuazione del decentramento stradale

L'appuntamento con le elezioni amministrative del 13 giugno 1999 e il successivo ballottaggio del 1° luglio portarono una nuova conferma alla presidenza della Provincia di Oscar De Bona¹⁹⁵. L'Intesa Dolomitica per l'Autonomia (LID) ottenne sei seggi anche se i voti degli elettori per questa lista registrarono una leggera flessione influenzata dal moltiplicarsi delle formazioni partitiche e dei competitori a connotazione autonomista. In giunta entrarono, tra gli altri, due esponenti della LID: Massimiliano Pachner alle attività produttive, turismo e sport e Flavia Colle ai beni culturali e alla pubblica istruzione. Vieceli fu riconfermato al bilancio.

Affrontando la discussione per l'approvazione degli indirizzi generali di governo De Bona si soffermò sull'attuazione del decreto legislativo n. 112/1998 accusando la Regione Veneto di conservare «una impostazione pesantemente accentratrice e sicuramente non protesa alla valorizzazione delle autonomie locali»¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Apbl, Consiglio provinciale del 21 dicembre 1998, verbale n. 49/349.

¹⁹⁵ Apbl, Consiglio provinciale del 9 luglio 1999, verbale n. 1/1 (proclamazione degli eletti e giuramento del presidente) e verbale n. 1/4 (nomina della Giunta: il presidente De Bona tenne per sé l'assessorato alla viabilità, ad Ermes Vieceli venne assegnato il referato al bilancio).

¹⁹⁶ Ivi, verbale n. 1/5.

Il nuovo Consiglio provinciale si trovò ad approvare, con voti unanimi, il documento di osservazioni sulle linee guida per la redazione del nuovo Piano Regionale dei Trasporti (P.R.T.)¹⁹⁷. De Bona intervenne in questa sede con una considerazione legata al trasferimento delle strade dopo essere venuto a conoscenza della firma del relativo decreto del Governo ma del quale ancora non si era vista una riga. Eppure questa era una questione importante per la Provincia in vista dell'aggiornamento del Piano proprio per «la competenza diretta di 500 chilometri di strade» rispetto agli attuali 404 chilometri. Questo tema venne ripreso anche nella seduta di approvazione del programma dei lavori pubblici per il triennio 2000-2002¹⁹⁸ nel corso della quale De Bona informò che la Regione e le sette province del Veneto avevano raggiunto una posizione comune che condizionava la presa in carico dei 500 chilometri di strade statali a «risposte certe sui finanziamenti e sul personale adeguato». Si lamentarono per l'assenza di attenzione alle strade del Comelico e del Cadore i consiglieri Michele Carbogno (Alleanza Nazionale) e Renato Corte Sualon (Forza Italia). Ancora il presidente De Bona sollevò alcune difficoltà. Innanzitutto la diminuzione delle risorse per la manutenzione straordinaria passate dai 2.500 milioni di lire annuali degli ultimi quattro-cinque anni a 1.040 milioni di lire nei quali erano compresi anche alcuni interventi per l'asfaltatura, con qualche situazione di rappezzo o rattoppo e in altre anche di qualche tratto intero. Una situazione questa che si è venuta a creare con l'abrogazione della legge nazionale «che prevedeva contributi statali proprio per le manutenzioni» peggiorando così la «situazione complessiva per quanto riguarda anche lo stato di salute delle nostre strade».

In occasione della seduta sul bilancio previsionale 2000 e il bilancio pluriennale 2000-2002¹⁹⁹ emersero, dopo la delega ricevuta dalla Regione, le preoccupazioni legate alla progettazione viaria da Ponte nelle Alpi a Feltre perché era necessario avere le delibere dei Comuni per il versamento della quota complessiva di 150 milioni di lire, 50 dei quali già stanziati dalla Provincia, ma ancora mancavano i riscontri da parte del Comune e della Comunità Montana del capoluogo. Era assolutamente necessario raccogliere questo importo per ottenere l'aiuto finanziario regionale di ugual importo. Un'altra "partita" era rappresentata dall'utilizzo dei proventi derivanti dalle sanzioni per la violazione del nuovo Codice della Strada (D. Lgs. n. 285/1992) con una previsione per il triennio di 2 milioni di lire annue secondo questa ripartizione: 33% per migliorare la circolazione; 33% per potenziare e migliorare la segnaletica stradale e 34% per la fornitura di mezzi tecnici alla Polizia Stradale. Nella stessa seduta, riprendendo le possibilità offerte dalla legge regionale 30 dicembre 1999, n. 39, venne ratificato l'accordo sottoscritto il 9 dicembre 1999 tra la Provincia di Belluno e la Regione Veneto per gli interventi sulle strade provinciali a favore della mobilità e della

¹⁹⁷ Ivi, Consiglio provinciale del 26 novembre 1999, verbale n. 6/48.

¹⁹⁸ Ivi, Consiglio provinciale del 16 dicembre 1999, verbale n. 7/54.

¹⁹⁹ Ivi, verbale n. 7/58.

sicurezza. Vennero quindi deliberati i lavori di sistemazione della strada “Ai Forti” (lire 260.000.000), la costruzione di una barriera paramassi lungo la S.P. n. 20 Val Fiorentina (lire 650.000.000) e la sistemazione dell’area di parcheggio in Comune di Alleghe (lire 60.000.000)²⁰⁰.

Un importante risultato era rappresentato dal via libera dato dal Consiglio provinciale il 29 febbraio 2000 allo schema di accordo tra Provincia, Comunità Montane e Comuni interessati dal collegamento viario Belluno-Anzù di Feltre. Infatti dopo lo studio di fattibilità (Deliberazione della Giunta n. 193/2595 del 16 ottobre 1998, affidamento incarico esterno) era «emersa la volontà di procedere alla stesura del progetto preliminare»²⁰¹. De Bona parlò di «traguardo storico» l’aver messo insieme i Comuni da Ponte nelle Alpi a Feltre, in Destra e Sinistra Piave, per realizzare uno studio utile «per la programmazione delle strade di competenza dell’Amministrazione provinciale».

L’accordo prevedeva le seguenti quote per il cofinanziamento del preliminare, dove figuravano anche alcune quote di simboliche di Comuni non interessati dal tracciato:

Ente	Importo (in lire)
Comuni	
Ponte nelle Alpi	6.000.000
Belluno	25.000.000
Sedico	10.000.000
Santa Giustina	12.000.000
Cesiomaggiore	6.000.000
Feltre	13.000.000
San Gregorio nelle Alpi	500.000
Sospirolo	500.000
Limana	500.000
Mel	500.000
Trichiana	500.000
Lentiai	500.000
Comunità Montana Belluno-Ponte nelle Alpi	2.500.000
Comunità Montana Val Belluna	10.000.000
Comunità Montana Feltrina	10.000.000
Comunità Montana Agordina	2.500.000
Totale Comuni e Comunità Montane	100.000.000
Provincia di Belluno	50.000.000
Regione Veneto	150.000.000
Totale	300.000.000

Il problema legato al trasferimento delle strade statali, in particolare per l’aspetto delle risorse, ritorna nelle comunicazioni del presidente della Provincia nella seduta consiliare del 12 ottobre 2000. De Bona dichiarò che lo Stato per il 2001 avrebbe dato alla Regione Veneto (tutto compreso,

²⁰⁰ Ivi, verbale n. 7/61.

²⁰¹ Ivi, Consiglio provinciale del 29 febbraio 2000, verbale n. 9/78.

manutenzione, progettazione, quote di investimento) 199 miliardi e 770 milioni (poco più del 7% complessivo trasferito alle Regioni). Per l'esattezza 43 miliardi sarebbero destinati alla manutenzione ordinaria e straordinaria che per la Provincia di Belluno, «in base all'applicazione di alcuni coefficienti», significherebbe l'assegnazione di 15 miliardi e 600 milioni.

Sopraggiunse nel frattempo la ratifica di un nuovo accordo di programma con la Regione Veneto per la mobilità e la sicurezza stradale riguardanti due interventi: la variante di Piz e Gron sulla S.P. n. 12 Pedemontana (4.650.000.000 di lire) e la circonvallazione di Trichiana e Cavassico Inferiore nei comuni di Limana, Trichiana e Mel, con gli svincoli di Refos lungo la S.P. n. 1 di Sinistra Piave (3.350.000.000 di lire)²⁰². L'accordo di programma reca la data del 7 settembre 2000.

Il Consiglio provinciale si occupò anche del maltempo che colpì la Valle di Zoldo il 6 novembre 2000. Il verbale della seduta richiama l'ordine del giorno approvato nella seduta straordinaria del 12 novembre dal Commissario prefettizio di Forno di Zoldo, dai consigli comunali di Zoldo Alto e Zoppè di Cadore. Le piogge abbondanti avevano provocato smottamenti e danni ingenti alla S.S. n. 251 portando l'ANAS ad emettere un'ordinanza di chiusura. Si trattava di danni riportati in più punti, su un arco di circa 5 chilometri. Le frane avevano creato «gravissimi danni ad un paravalanghe ed alla sottostante sede stradale [...]; distruzione della carreggiata, senso di marcia Forno di Zoldo-Longarone»²⁰³. Era seguita la richiesta di riconoscimento dello stato di calamità naturale.

Due questioni importanti vennero affrontate durante il Consiglio provinciale del 7 maggio 2001. La prima riguardante la S.P. n. 33 di Sauris in comune di Vigo di Cadore. La Regione Friuli Venezia Giulia qualche mese prima, il 25 gennaio 2001, decise il cofinanziamento della spesa per sistemare questa strada «fino alla concorrenza massima del 50% della spesa preventivata e per un massimo di lire 500.000.000 al fine di assicurare la percorribilità turistica e la sicurezza del collegamento stradale interregionale tra le Statali 52 Carnica e 465 di S. Canciano»²⁰⁴. Da parte sua la Giunta provinciale di Belluno approvò il progetto preliminare per la realizzazione delle opere di presidio stradale e dell'asfaltatura. La spesa complessiva era fissata in un miliardo di lire, 500 milioni a carico rispettivamente del bilancio provinciale e della Regione Friuli Venezia Giulia. Dopo le modifiche al piano dei lavori pubblici venne approvata la convenzione. L'altra tematica era l'interpellanza presentata dal consigliere Pierluigi Svaluto Ferro (Forza Italia) sugli effetti del

²⁰² Ivi, Consiglio provinciale del 13 novembre 2000, verbale n. 18/153.

²⁰³ Ivi, verbale n. 18/156. Per una presentazione della tipologia degli interventi e le imprese impegnate cfr., «<http://www.lavoripubblici.net/ripristino-frana-in-valle-di-zoldo/>».

²⁰⁴ Apbl, Consiglio provinciale del 7 maggio 2000, verbale n. 24/195.

traffico nei tunnel stradali bellunesi²⁰⁵. Il presidente De Bona rispose al consigliere Svaluto Ferro segnalando la presenza di numerose gallerie di oltre un chilometro di lunghezza costruite con adeguati standard tecnologici e progettuali e il possibile passaggio alla provincia delle gallerie «lungo la S.S. n. 203 Agordina (galleria Castei), la S.S. n. 346 del Passo San Pellegrino (galleria delle Anime) e la S.S. n. 50 Fonzaso-Moline-Pontet verso Fiera di Primiero»²⁰⁶.

Un quadro diverso della situazione venne tracciato dall'Ente nazionale per le strade che riferendosi all'esame delle 57 gallerie in Veneto, la maggior parte in provincia di Belluno «realizzate con tecniche costruttive inadeguate», segnalò la necessità «di adeguamento della segnaletica e degli impianti esistenti, per una spesa stimata di oltre 60 miliardi» prevedendo un raddoppio di questo importo nel caso di interventi di miglioramento strutturale²⁰⁷. L'Ente nazionale per le strade specificò che nel trasferimento delle gallerie della rete stradale nazionale alla Regione e alle Province sarebbe spettata la programmazione e la realizzazione dei relativi interventi mentre per quelle rimanenti nella rete stradale nazionale era in corso l'attivazione delle procedure di affidamento di incarichi di progettazione.

La parte più interessante degli ultimi mesi del 2001 è però legata alle conseguenze derivanti dalla legge regionale del Veneto 13 aprile 2001, n. 11 in attuazione del D. Lgs. n. 112/1998. Era infatti emersa l'esigenza di «costituire una società a responsabilità limitata a capitale pubblico, cui affidare la gestione della rete viaria provinciale trasferita dallo Stato»²⁰⁸, iniziativa che venne deliberata insieme allo schema di statuto di quella che era denominata “Dolomiti Strade s.r.l.”²⁰⁹.

Il tutto era nato da una serie di circostanze. Il Consiglio regionale del Veneto infatti avrebbe dovuto istituire una società regionale per gestire i 1.670 chilometri di strade ex statali che dal 1° luglio 2001 dovevano passare alle Province. Il 5 agosto il Consiglio regionale non trovò un accordo per approvare il relativo ordine del giorno rimandandone la trattazione al 4 settembre che poi in realtà non si riunì. Questa società, secondo le indicazioni fornite dal presidente della Provincia di Belluno nel corso della seduta consiliare del 20 agosto 2001, avrebbe avuto in dotazione 152 miliardi per gli investimenti (148 miliardi nel 2002, 98 miliardi nel 2003), mentre le sette Province venete avrebbero concorso con i fondi per le manutenzioni pari a 47 miliardi complessivi, 17 dei quali alla Provincia di Belluno. De Bona spiegò che l'interesse «manifestato di aderire alla società regionale,

²⁰⁵ Ivi, verbale 24/Interpellanza del consigliere Pierluigi Svaluto Ferro.

²⁰⁶ Ufficio Protocollo Provincia di Belluno, *Lettera della Provincia di Belluno al consigliere Pierluigi Svaluto Ferro*, 7 maggio 2001, prot. n. 22576/giu.

²⁰⁷ *Lettera dell'Ente nazionale per le strade, Compartimento della Viabilità per il Veneto alla Provincia di Belluno*, 4 maggio 2001, prot. 11765.

²⁰⁸ Ivi, Consiglio provinciale del 20 agosto 1001, verbale n. 27/218.

²⁰⁹ *Ibidem*. Alcune modifiche allo statuto della “Dolomiti Strade s.r.l.” furono approvate nella seduta consiliare del 10 settembre 2001, verbale n. 28/226.

era quello di poter entrare nel merito dell'utilizzo di una quota parte di questi 152 miliardi [...] ma soprattutto perché a questi 152 miliardi si aggiungerebbero quelli che mettono le società autostrade e quelli che mette la Regione». Inoltre in seconda commissione venne proposto «il riconoscimento di una struttura autonoma all'interno della società regionale» per la Provincia di Belluno senza tralasciare tutta «la partita che riguardava i contratti parasociali». Tutti questi aspetti dovevano essere verificati nel senso del recepimento da parte di Palazzo Ferro Fini. E così il 20 agosto venne invece approvato, in via prudenziale, l'atto costitutivo della società provinciale “Dolomiti Strade s.r.l.”. Sempre De Bona ne spiegò la motivazione con queste parole: «se per caso il 4 settembre il Consiglio regionale non dovesse provvedere per un qualsiasi motivo, noi comunque saremo già in ritardo nel garantire che dal primo ottobre non ci saranno disagi per quanto riguarda l'assistenza, la manutenzione e i servizi lungo questi 500 chilometri di strade».

Dal primo ottobre 2001 vi era stato l'effettivo trasferimento alle Province delle funzioni e dei compiti previsti in campo viabilistico per le strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale facendo insorgere alcune problematiche di tipo organizzativo e gestionale. Per garantire un servizio più agevole e maggiori risorse, il Consiglio provinciale deliberò l'adesione «ad una società per azioni a capitale pubblico, cui affidare la progettazione, la costruzione, la manutenzione, la gestione e i relativi coordinamenti esecutivi, di lavori e di opere anche con riferimento alle strade di appartenenza al demanio regionale, provinciale e comunale, nonché delle relative infrastrutture, anche in regime di concessione»²¹⁰. De Bona evidenziò come nello statuto della società si trovava sia «quell'indicazione che riconosceva la direzione operativa a Belluno, che è passata anche in Commissione consiliare, non senza difficoltà» sia la previsione sulla nomina del suo direttore «d'intesa con il Presidente della Provincia di Belluno [...] regolandone gli ambiti operativi». L'atto costitutivo della società “Veneto Strade S.p.A.” venne approvato nella seduta consiliare del 20 dicembre 2001²¹¹. Rimandiamo al capitolo primo l'analisi sulla struttura e sul capitale sociale mentre si deve ricordare che il 3 giugno 2002 venne sottoscritta la convenzione tra la Provincia di Belluno e Veneto Strade S.p.A. per la concessione del servizio di gestione delle strade provinciali. Per quanto riguarda l'aspetto delle risorse il primo Piano Triennale Regionale 2002-2004, approvato con la deliberazione del Consiglio regionale del Veneto del 24 luglio 2002, n. 59 ha previsto la seguente ripartizione, inclusi i cofinanziamenti²¹²:

<i>Provincia</i>	<i>Importo (in euro)</i>
------------------	--------------------------

²¹⁰ Ivi, Consiglio provinciale del 27 ottobre 2001, verbale n. 30/243. La legge regionale del Veneto 25 ottobre 2001, n. 29 autorizzava la Giunta regionale a costituire una società di questo tipo.

²¹¹ Ivi, Consiglio provinciale del 20 dicembre 2001, verbale n. 32/250.

²¹² F. Broglio (a cura di), *Federalismo Stradale l'esperienza di Veneto Strade*, cit., pp. 101 ss.

Belluno	125.920.971
Padova	180.784.000
Rovigo	32.123.619
Treviso	94.769.841
Venezia	75.955.316
Verona	99.957.159
Vicenza	82.544.273
Totale	692.055.179

Nel territorio bellunese lo stanziamento di circa 125 milioni di euro rappresentava «una cifra importante dovuta in buona parte alla particolare morfologia del territorio da cui derivavano carenze dimensionali e funzionali»²¹³ della rete viaria. La maggior parte dei lavori si concentrò sulle nuove opere per aumentare «la sicurezza di tratti stradali sottoposti a rischi geologici di varia natura».

Tra gli interventi più importanti, appaltati a partire dal 2003, vanno ricordate le seguenti opere:

<i>Strada</i>	<i>Intervento</i>
S.R. n. 203 Agordina	Messa in sicurezza
S.R. n. 50 del Grappa e del Passo Rolle	Realizzazione e risanamento gallerie, adeguamento incrocio
S.R. n. 355 per Sappada	Revisione e messa in sicurezza di un tratto di 10 km
S.P. n. 635 tra Sedico e Trichiana	Collegamento in nuova sede
S.R. n. 348 Feltrina	Variante di Santa Maria di Quero
S.R. n. 48	Realizzazione ponte sul torrente Rudavoi

²¹³ Ivi, p. 113.

PARTE SECONDA

ALCUNI CASI DI STUDIO

CAPITOLO III

L'AUTOSTRADA DI ALEMAGNA "VENEZIA-MONACO": UN PROGETTO INATTUATO

Premessa

Già dall'epoca romana sia la direttrice che dalla valle dell'Adige conduce al passo del Brennero e alla valle dell'Inn (la cosiddetta "Claudia Augusta") sia la via che da Fortezza nella valle d'Isarco porta in val Pusteria e a Cortina per poi scendere attraverso il Piave e raggiungere Venezia (la cosiddetta "Alemagna")¹ erano degli importanti collegamenti per gli scopi politico-militari e per gli scambi commerciali. Il vivo interesse per l'Alemagna si conservò anche durante la Serenissima trascinandosi fino all'età contemporanea.

In particolare l'esigenza di un collegamento autostradale transalpino tra l'Adriatico e la Baviera emerse alla fine degli anni Cinquanta del XX secolo nella speranza di far uscire dall'isolamento il bellunese che era considerato "area depressa" e consentire quindi a questo territorio un adeguato sviluppo basato sull'industria, sul commercio e sul turismo.

In questo capitolo intendo presentare quali sono state le varie fasi di discussione su quest'opera, i soggetti coinvolti e le motivazioni che hanno trascinato il dibattito per oltre sessant'anni. A pesare sull'intera vicenda dell'autostrada di Alemagna "Venezia-Monaco"² c'è stata da subito la contrarietà al progetto del Partito Comunista Italiano e della Provincia autonoma di Bolzano (a livello interno) e dell'Austria (a livello internazionale). Tra i contrari anche i Comuni della Val Pusteria. Talvolta le stesse dichiarazioni dei rappresentanti delle istituzioni regionali o ministeriali erano sfumate pur evolvendo successivamente in appoggio alla priorità di questa infrastruttura. Un

¹ Cfr., Circolo Vittorinese di Ricerche Storiche (a cura di), *La Strada Regia di Alemagna*, Dario De Bastiani, Vittorio Veneto 2008; M. Franzolin, *Sulla Strada Regia di Alemagna*, Terra Ferma, Crocetta del Montello 2012; M. Spampani, *Alemagna. Storie, personaggi. La via dal Nord da Venezia al Tirolo attraverso le Dolomiti*, Milano, Mursia 2009.

² C. Muscarà, *L'autostrada Venezia-Monaco*, Istituto universitario laboratorio di economia politica Ca' Foscari, Venezia 1962; F. Posocco, *Il tracciato dell'A 27*, in Circolo Vittorinese di Ricerche Storiche (a cura di), *La Strada Regia di Alemagna*, cit.; Società per l'Autostrada di Alemagna, *Atti del Convegno interprovinciale Triveneto per l'autostrada di Alemagna Venezia-Monaco tenutosi presso la Camera di Commercio Industria Agricoltura di Belluno il 15 dicembre 1963 sotto la presidenza del Sen. Giuseppe Caron Sottosegretario al Bilancio, Venezia, gennaio 1964*, Tipografia commerciale, Venezia 1963; Società progetti e costruzioni e Compagnia internazionale autostrada di Alemagna (a cura di), *L'Autostrada Venezia-Monaco integrata dal nuovo porto di S. Ilario e dall'oleodotto diretto al centro Europa*, Nuova editoriale, Venezia 1960; A. Usigli, *Cenni storici e dati illustrativi riguardanti la Strada di Alemagna. Assemblea generale dei soci*, Venezia, 28 luglio 1964, Società per l'Autostrada di Alemagna S.p.A., Venezia 1964; Id., *Funzionalità europea dell'autostrada Venezia-Monaco: Torino, 2-3 ottobre 1965*, Tip. Veneta, Venezia 1996; Id., *L'autostrada Alemagna Venezia-Monaco: problemi fondamentali, funzione economica, sua attualità nel quadro europeo*, Istituto padano di arti grafiche, Rovigo 1978; P. Vecellio, *Autostrada Venezia-Monaco: II Convegno internazionale di economia alpina*, Torino, 2-3 ottobre 1965, Tip. veneta, Venezia 1966.

esempio è rappresentato dal presidente della Giunta regionale del Veneto Tomelleri che nel 1971 dichiarò come l'autostrada non aveva nessuna utilità per il turismo bellunese³.

Molto variegato il panorama degli attori favorevoli: tra i partiti (DC, PLI, MSI, PSDI); tra le associazioni di categoria (ad esempio Unione Artigiani e Unione degli agricoltori); nell'ambito dell'associazionismo (associazioni degli emigranti, Pro Loco bellunesi, Rotary club). Tutti sottolinearono la necessità dell'opera autostradale per lo sviluppo socioeconomico della provincia di Belluno e della regione Veneto. Fuori dall'Italia c'era la piena adesione della Germania al progetto. Fondamentale è stato poi il ruolo svolto dalla Società per l'Autostrada di Alemagna.

In generale la realizzazione dell'A 27, nel primo stralcio Venezia-Vittorio Veneto e nel secondo Vittorio Veneto-Pian di Vedoia in comune di Ponte nelle Alpi, rappresenta quindi un obiettivo più modesto rispetto all'ipotesi della Venezia-Monaco. Per molto tempo si è inoltre parlato di prolungamento dell'A 27 ma nell'ottobre 2016 il Parlamento europeo ha bocciato questa ipotesi.

1. Dalle origini della proposta alla “Società per l'Autostrada di Alemagna”

Fu l'ingegnere Eugenio Miozzi⁴, con alle spalle una grande esperienza al Genio civile, al Compartimento delle Strade Statali di Belluno, Bolzano e Trento e al Comune di Venezia, a stilare nel 1956 uno studio per realizzare l'Autostrada Venezia-Monaco attraverso un percorso a doppia corsia di circa 388 chilometri affiancato da un oleodotto⁵. Nel 1957 dopo una riunione organizzata dall'Ente provinciale del Turismo e dalla Camera di Commercio di Belluno venne deciso di costituire un comitato promotore e di preparare un ordine del giorno per chiedere un sollecito appoggio dell'iniziativa da parte dei parlamentari veneti⁶. Si trattava di realizzare «un'arteria a due piani sovrapposti cui era abbinato un oleodotto» la cui importanza andava inquadrata non solo nella

³ *Al turismo bellunese serve l'autostrada?*, in «L'Amico del Popolo», 24 aprile 1971, p. 1.

⁴ Eugenio Miozzi (nato nel 1889 e morto nel 1979). Ingegnere del Genio Civile, dopo un'esperienza in Libia, tornò in Italia dove si occupò della progettazione e della ricostruzione dei ponti della provincia di Belluno distrutti dopo la Grande guerra. Nominato nel 1928 direttore del Compartimento delle Strade Statali delle province di Belluno, Bolzano e Trento e dal 1931 ingegnere capo della direzione lavori e servizi pubblici del Comune di Venezia, si occupò della progettazione e della ricostruzione di diverse opere mentre riprese l'impegno per ricostruire i ponti distrutti dopo la seconda guerra mondiale. Una volta in pensione si dedicò come imprenditore alla predisposizione di studi e progetti.

⁵ Iuav, Progetti di architettura AP, fasc. 2/32, *Progetto di massima per la costruzione della Autostrada a doppia sede Venezia-Treviso-Fadalto-Belluno-Pieve di Cadore-Cortina d'Ampezzo-Dobbiaco-Brunico-Alpi Aurine-Mayrhofen-Kustein, sino all'innesto dell'autostrada Salisburgo-Monaco presso Rosenheim*, Ente promotore della Autostrada Venezia-Monaco, 1° ottobre 1956. Per una panoramica generale su tutta la documentazione dell'ingegnere Eugenio Miozzi vedasi V. Farinati (a cura di), *Eugenio Miozzi 1889-1979: inventario analitico dell'archivio*, Iuav Archivio Progetti, Venezia 1997.

⁶ *Riunione interprovinciale per l'autostrada Venezia-Monaco*, in «Rassegna economica», aprile 1957, p. 3.

«utilità immediata della Provincia del Piave» ma anche «come fattore di cooperazione fra Italia, Austria e Germania»⁷.

Sulla base di questo primo elaborato nel luglio 1958 venne costituita la società Compagnia Internazionale Autostrada d'Alemagna (CIADA)⁸ presieduta dall'imprenditore cadorino Marco Barnabò⁹.

Tra le principali problematiche da superare per concretizzare l'opera le caratteristiche orografiche che richiedevano soluzioni tecniche adeguate, la necessità di convincere le compagnie petrolifere vista la concorrenza di Genova e soprattutto il necessario accordo di tre Stati (Italia, Austria e Germania).

Un primo punto della situazione sul progetto dell'autostrada Venezia-Monaco venne fatto in occasione dell'incontro dei presidenti delle Camere di Commercio delle Tre Venezie organizzato a Misurina il 27 agosto 1960. Tra gli intervenuti il presidente dell'ente camerale di Belluno Pietro Vecellio che rilevò «la necessità e l'importanza di questa grande arteria per le sorti economiche della nostra Provincia, le cui strade sono ora congestionate da un enorme traffico automobilistico»¹⁰.

Vi era stato inizialmente l'impegno di un gruppo privato di Venezia per portare avanti il progetto senza l'aiuto dello Stato ma alla fine «era prevalso il concetto di una realizzazione alla quale fosse decisiva la partecipazione degli Enti pubblici delle Province interessate»¹¹, auspicando quindi la costituzione di «una società per azioni che si impegnasse a lavorare per inserire la Venezia-Monaco nel piano nazionale delle autostrade e a impostare il piano finanziario per la sua realizzazione, avvalendosi anche dell'aiuto dello Stato e della collaborazione delle compagnie petrolifere»¹².

L'appuntamento delle ormai vicine elezioni provinciali e comunali del novembre 1960 resero difficile l'assunzione diretta degli impegni per la costituzione della società e dall'altra parte era necessario non far passare troppo tempo così questo compito venne demandato agli enti camerali. Infatti il 22 dicembre 1960 le Camere di Commercio di Venezia, Treviso, Belluno, Padova, Rovigo,

⁷ *La grande autostrada Venezia-Monaco attraverserà tutta la nostra Provincia*, in «L'Amico del Popolo», 22 febbraio 1958, p. 1. Cfr., Iuav, Progetti di architettura AP, fasc. 8/32, *Progetto generale del tratto tra Mestre e Dobbiaco*, Società per la Autostrada di Alemagna tra i porti dell'Alto Adriatico e Monaco, 10 giugno 1956.

⁸ Iuav, Progetti di architettura AP, fascicolo 21/32, *Autostrada Venezia-Monaco: tronco stradale Conegliano-Perarolo: progetto esecutivo del I lotto tra Conegliano e Vittorio Veneto*, CIADA, 31 luglio 1960; Ivi, fascicolo 23/32, *Autostrada Venezia-Monaco: tronco stradale Conegliano-Perarolo: progetto esecutivo del II lotto tra Vittorio Veneto e Farra d'Alpago*, CIADA, 10 febbraio 1961; Ivi, fascicolo 24/32, *Autostrada Venezia-Monaco: tronco stradale Conegliano-Perarolo: progetto esecutivo del III lotto tra Farra d'Alpago e Ponte nelle Alpi*, CIADA, 28 febbraio 1961.

⁹ Vedi voce di M. Reberschak, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XXXIV (1988), pp. 258-264.

¹⁰ *Per l'autostrada Venezia-Monaco*, in «L'Amico del Popolo», 10 settembre 1960, p. 6. L'intervento del Presidente Vecellio venne pubblicato in «Rassegna economica», agosto 1960. Cfr., A. Amantia (a cura di), *La Camera di Commercio di Belluno. Due secoli di storia e attività*, Isbrec, Belluno 2006, pp. 296-297.

¹¹ *Il problema della Venezia-Monaco esaminato alla Camera di Commercio*, in «L'Amico del Popolo», 9 ottobre 1960, p. 4.

¹² A. Amantia (a cura di), *Op. cit.*, p. 297.

Treviso, Udine e Vicenza costituirono la “Società per Azioni per l’Autostrada di Alemagna” con un capitale sociale di 20 milioni di lire che poteva aumentare fino a 200 milioni.

Anche il Consiglio provinciale di Belluno venne informato sulla ripresa delle iniziative riguardanti la Venezia-Monaco¹³. Il presidente della Giunta Alessandro Da Borso aveva infatti accettato, a titolo personale, di divenire componente del consiglio di amministrazione della società dichiarando però che anche la Provincia in occasione dell’aumento del capitale sociale avrebbe dovuto essere presente. La discussione si concentrò sulle difficoltà alla realizzazione dell’autostrada. Innanzitutto quelle sul piano finanziario. A fronte di una spesa totale calcolata in 120 miliardi di lire, non si conosceva il contributo statale. Nel momento in cui venne però approvato il piano decennale autostradale si venne a conoscenza che la Venezia-Monaco figurava tra le autostrade che non risultavano a carico diretto dell’ANAS e nemmeno venivano assegnate all’IRI (cosiddette autostrade del gruppo B). Per la loro costruzione ci si doveva affidare a privati o a società con capitale pubblico e privato. E questo comportava garantire un compenso al capitale investito sul quale non c’erano certezze concrete. L’IRI stesso analizzando i dati del traffico concluse per la non convenienza dell’autostrada pur avendo dalla Camera di Commercio di Belluno indicazioni di fattibilità economica¹⁴. Tuttavia secondo gli amministratori locali, in un’ottica futura, i traffici commerciali del Veneto con l’Austria e la Germania ma in generale i rapporti tra il nord Europa e il Mediterraneo così come con l’Oriente potevano essere rafforzati dalla realizzazione di questa opera infrastrutturale.

Un altro grave ostacolo alla realizzazione dell’autostrada era rappresentato dalle resistenze dell’Austria. Innanzitutto la Venezia-Monaco era vista come concorrente dell’autostrada del Brennero in fase di costruzione, quindi il governo austriaco non era disponibile ad affrontare nuovi programmi autostradali. C’era anche il timore che una volta approvata l’autostrada Venezia-Monaco si abbandonasse il progetto del Brennero. Un altro aspetto messo in luce era quello della mancanza di vantaggi economici derivanti da un’autostrada certamente scorrevole ma che interessava per poche decine di chilometri il territorio austriaco e non passava per Innsbruck.

Il consigliere Corona per superare la resistenza dell’Austria accennò ad un’eventuale alternativa del tracciato realizzandolo tutto in territorio italiano attraverso Bolzano per poi inserirsi nell’autostrada del Brennero. Come vedremo però la Provincia di Bolzano fece presente la sua opposizione a questi progetti.

¹³ Apbl, Consiglio provinciale del 22 gennaio 1961, verbale n. 2/31.

¹⁴ Archivio Storico IRI, Fondo *Piano autostradale. 1959-1968*, b. STU/624-625, Camera dei deputati n. 4718: “Modifiche ed integrazioni alla legge 24 luglio 1961, n. 729, concernente il piano di nuove costruzioni stradali e autostradali”, Autostrada Venezia-Monaco di Baviera: motivi economici e sociali per la costruzione dell’autostrada, appunto inviato da Pietro Uccello, presidente Camera di Commercio, industria e agricoltura di Belluno.

Un'ulteriore difficoltà era rappresentata dallo Stato Maggiore Italiano che considerava la zona attraversata dall'autostrada di «notevole interesse militare», al confine tra Italia e Austria in piena guerra fredda. Addirittura l'idea progettuale della Venezia-Monaco «si avversò duramente [...] perché in essa si vedeva una sorta di asse di collegamento tra le regioni 'bianche' d'Europa (Baviera, Tirolo, Veneto) e non si voleva spianare la strada, anche questo si disse! – al ritorno dei carri armati teutonici»¹⁵.

Corona ricordò poi la sua opposizione nel consiglio di Amministrazione all'acquisto del progetto redatto dall'ingegnere Miozzi auspicando un progetto realizzato «in conformità e con l'assistenza dell'ANAS». Intanto erano in corso le trattative per l'acquisto dell'elaborato tecnico predisposto dalla CIADA¹⁶ cosa che si concretizzò nel settembre 1961¹⁷.

2. Le iniziative messe in campo

Dell'Autostrada Venezia-Monaco si parlò nell'ordine del giorno presentato il 21 luglio 1961 alla Camera dei deputati dagli onorevoli Giacomo Corona, Arnaldo Colleselli e Leandro Fusaro, del gruppo parlamentare della Democrazia Cristiana, eletti nella circoscrizione di Udine, Belluno, Gorizia. Facendo riferimento alla nascita della Società per azioni per l'autostrada di Alemagna e alle trattative per il finanziamento dell'opera i tre deputati chiesero un impegno del «Governo ad inserire nel piano generale stradale, con carattere di urgenza, la realizzazione della Venezia-Monaco» iniziando dal tratto fino a Dobbiaco¹⁸. L'ordine del giorno venne accolto dal ministro dei lavori pubblici Zaccagnini.

Anche di questo si occupò il consiglio provinciale del 9 ottobre 1961 che approvò all'unanimità la sottoscrizione di 2.000 azioni da lire 1.000 ciascuna. Il presidente della Giunta Da Borso riassunse l'iter fino ad allora seguito mettendo in rilievo cinque aspetti:

- 1) era stata presentata la domanda di concessione;
- 2) si erano svolte le trattative con il gruppo facente capo a Marco Barnabò per il subentro nei diritti precostituiti e per l'acquisizione dei progetti;
- 3) il costo per portare l'autostrada fino a Dobbiaco era calcolato in circa 50-55 miliardi;
- 4) anche se la Venezia-Monaco non era esplicitamente menzionata nella legge n. 729/1961 la Società per l'Alemagna aveva ricevuto garanzie di essere presa in considerazione;

¹⁵ Archivio Consorzio Bim Piave, (d'ora in poi Acbp), fondo *Autostrada di Alemagna*, b. Autostrada di Alemagna. 1969-1999, Assemblea generale 26 aprile 1993.

¹⁶ Acbp, b. Autostrada Venezia-Monaco. Anni 1965-1966, 1, Verbale del Consiglio di Amministrazione della Società per l'Autostrada di Alemagna, verbale n.1 e Relazione sui contatti avuti con la CIADA in ordine all'acquisizione dei progetti, entrambi datati 24 agosto 1961.

¹⁷ Ivi, Lettera della CIADA al Ministero dei lavori pubblici, 27 settembre 1961.

¹⁸ Atti Parlamentari - Camera dei Deputati III Legislatura - Discussioni - Seduta del 21 luglio 1961, p. 23592. La terza legislatura iniziò il 12 giugno 1958 e si concluse il 15 maggio 1963.

5) l'opera andava pensata nella sua interezza rinviando ad altro momento le questioni sugli aspetti esecutivi e sulle varianti¹⁹.

Sulla «posizione critica molto seria» nel quale era posto il progetto si soffermò invece Bettiol (PCI) richiamando le preoccupazioni espresse dal Partito Liberale per l'esclusione del capoluogo dal tracciato, ecco quindi che all'iniziativa dell'ingegnere Miozzi si contrappose «un progetto di altri tecnici»²⁰.

Corona replicò che il progetto dell'ingegnere Miozzi non aveva carattere di definitività e c'era la necessità di disporre quanto prima di un progetto e di un piano finanziario per l'accoglimento della concessione.

Io ero dell'opinione che il progetto dovesse essere redatto dalla società stessa e venisse abbandonata l'idea di acquistare il progetto della precedente società, la quale se ha il merito di aver lanciato per prima l'idea della costruzione dell'autostrada Venezia-Monaco [...], per troppo lungo tempo ha sottratto all'iniziativa degli uomini responsabili delle province venete la possibilità di svolgere un'azione che potesse portare a risultati più soddisfacenti di quelli ottenuti²¹.

L'accordo con la società dell'ingegnere Miozzi per acquisire il progetto serviva «semplicemente per guadagnare tempo rispetto alla messa in istruttoria di tutta la pratica». Il presidente Da Borso fu ancora più incisivo arrivando ad affermare che quel progetto non sarebbe stato eseguito così come era stato predisposto oltre a ricordare la presenza di altri due progetti, relativi alla galleria del Visentin²² e alla galleria di San Boldo per i quali erano interessati rispettivamente i Comuni di Belluno e di Feltre.

Quando la Società per l'Autostrada di Alemagna decise l'aumento del capitale sociale da 20 milioni a 200 milioni di lire, al territorio bellunese venne assegnata una quota di 19 milioni distribuiti tra i vari enti già sottoscrittori. Il consiglio provinciale dopo che in una prima seduta del 22 giugno 1963 ne decise il rinvio²³, il 26 ottobre successivo ratificò la sottoscrizione di «3.000 nuove azioni da lire 1.000 ciascuna (capitale nominale complessivo lire 3.000.000)»²⁴.

Restavano comunque vari ostacoli alla costruzione dell'autostrada di Alemagna, *in primis* la contrarietà del governo austriaco. E proprio ad Innsbruck il 6 maggio 1963, con un capitale sociale di 400.000 scellini, venne costituita «una parallela società di studio, la *Zillertal Autobahn*

¹⁹ Apbl, Consiglio provinciale del 9 ottobre 1961, verbale n. 6/129.

²⁰ Acbp, b. Autostrada Venezia-Monaco. Anni 1965-1966, 1, Lettera del Partito Liberale Italiano con trasmissione dell'ordine del giorno votato il 23 novembre 1963 sul collegamento stradale fra Conegliano e Ponte nelle Alpi sottopassando il Col Visentin: si tratta del progetto redatto dall'ingegnere capo della Provincia di Belluno, Renato Botosso.

²¹ *Ibidem*.

²² *Variante all'autostrada Venezia-Monaco*, in «L'Amico del popolo», 28 dicembre 1963, p. 3.

²³ Apbl, Consiglio provinciale del 22 giugno 1963, verbale n. 13/334.

²⁴ Apbl, Consiglio provinciale del 26 ottobre 1963, verbale n. 16/373.

Studiengesellschaft M.H.B., alla quale partecipava per buona parte del capitale la Società per l'Autostrada di Alemagna»²⁵.

Un'ulteriore iniziativa di informazione e promozione venne organizzata a Belluno nel dicembre 1963 con un convegno interprovinciale Triveneto dedicato all'autostrada di Alemagna alla presenza del sottosegretario al bilancio, in quota DC, Giuseppe Caron²⁶. Molti gli interventi che si susseguirono. Vale la pena soffermarsi su quanto dichiarò l'ingegnere Eugenio Miozzi circa le caratteristiche dell'autostrada:

Il nostro problema – ricordiamolo bene – non è quello di costruire una strada del tipo convenzionale, con le forme e la struttura di quelle strade che vediamo nelle nostre pianure e nelle colline, ma di costruire una strada di alta montagna la quale, per le esigenze del suo traffico internazionale deve essere percorribile con sicurezza assoluta in qualsiasi condizione meteorologica e in qualunque stagione; la nostra autostrada deve essere costruita in modo tale da non richiedere mai né soste né interruzioni di transito, non deve subir danni per valanghe o per cadute di sassi, non deve essere ostacolata nel suo transito per la presenza di nevi, per piogge o bufere, deve essere protetta sicuramente contro i distradamenti che in alta montagna, significano sempre la catastrofe²⁷.

L'ingegnere Miozzi auspicò bandi di gara per la progettazione e per l'esecuzione oltre all'affidamento dei lavori a quelle imprese che potevano offrire «le migliori condizioni di costo, di solidità, di sicurezza, di tempo».

Anche il senatore Pietro Vecellio (DC), vicepresidente della Società per l'Autostrada di Alemagna, tornò sugli aspetti tecnici:

nelle tratte di più facile costruzione si ricorrerà di norma al tipo normale su doppia corsia con spartitraffico intermedio, nelle tratte più difficili ed in particolare lungo le vallate del Piave e del Boite in Italia e lo Zillertal in Austria, si dovrà ricorrere molto probabilmente a soluzioni particolari come ad esempio a due strade indipendenti per adeguarsi meglio alla morfologia dei terreni. In qualche tratta si potrà anche ricorrere a strutture sovrapposte come a suo tempo prospettato nel progetto di massima dell'Ing. Miozzi²⁸.

La lunghezza dell'autostrada indicata dal Sen. Vecellio era di 403 chilometri, il 48% in zona pianeggiante, il 6% in galleria pari a circa 25 chilometri. Il tempo di realizzazione dell'opera era fissato in sei anni con appalti di 2-2,5 miliardi di lire. In conclusione del suo intervento il senatore

²⁵ F. Bresolin e M. Zanette (a cura di), *L'Autostrada di Alemagna. Attualità e prospettive*, Società per l'Autostrada di Alemagna, Venezia 1995, p. 24. Vedi inoltre Archivio Consorzio Bim Piave, b. Autostrada Venezia-Monaco. Anni 1965-1966, 1, Atto costitutivo della società di studio per l'autostrada della Valle dello Zillertal, la *Zillertal Autobahn Studiengesellschaft M.H.B.*, Innsbruck, 6 maggio 1963.

²⁶ Acbp, b. Autostrada Venezia-Monaco. Anni 1965-1966, 1, Lettera della Società Autostrada per l'Alemagna a Federbim di annuncio del convegno interprovinciale con nota allegata, 11 novembre 1963.

²⁷ Società per l'Autostrada di Alemagna, *Atti del Convegno interprovinciale Triveneto per l'autostrada di Alemagna Venezia-Monaco tenutosi presso la Camera di Commercio Industria Agricoltura di Belluno il 15 dicembre 1963 sotto la presidenza del Sen. Giuseppe Caron Sottosegretario al Bilancio*, Tipografia commerciale, Venezia 1963, p. 64.

²⁸ Ivi, p. 25.

Vecellio pose l'accento sulla situazione nella quale sarebbe venuta a trovarsi la provincia di Belluno con la creazione delle regioni a statuto speciale del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia incuneata in territori organizzati amministrativamente in modo difforme e quindi in situazione economica e di sviluppo veramente pregiudizievole. Uno sguardo alle attuali vie di accesso dal nord verso tali regioni dimostra in modo evidente la necessità di creare una arteria fondamentale che attraversi in senso verticale la provincia di Belluno per creare correnti di traffico indispensabili per la vita e lo sviluppo delle vallate dolomitiche che la costituiscono²⁹.

Da parte sua il presidente dell'Ente Provinciale del Turismo Carlo Protti ribadì l'insistenza per «il percorso che da Vittorio Veneto, sottopassando il Visentin, risalisse a Ponte nelle Alpi e verso il Cadore»³⁰.

Il convegno si concluse con una mozione speranzosa di ottenere «la concessione per la costruzione e la gestione della Autostrada Venezia-Monaco». Si era infatti convinti che la legge n. 729/1961 avrebbe concesso i contributi «in ordine prioritario ed in sede di programmazione economica ed in dipendenza anche delle previdenze speciali per la zona distrutta dal Vajont»³¹.

La programmazione italiana pur non sfavorevole alla realizzazione dell'autostrada la subordinava al completamento della direttrice del Brennero; per questo motivo la Venezia-Monaco fu stralciata dal programma di costruzioni autostradali attuato in virtù della legge 24 luglio 1961, n. 729. Neppure negli anni immediatamente successivi il progetto fu gratificato da apporti concreti così come il *Programma di sviluppo economico nazionale 1966-1970*, approvato con la legge 27 luglio 1961, n. 685, dava priorità

al completamento delle autostrade dell'I.R.I, al completamento della Salerno-Reggio Calabria nonché alla realizzazione di raccordi autostradali ed autostrade che, attraverso valichi o trafori alpini, attuino il collegamento con la rete autostradale europea e favoriscano lo sviluppo dei grandi porti del paese. Il 40% degli interventi per autostrade e raccordi riguarda il Mezzogiorno³².

A palazzo Madama il senatore bellunese Vecellio, intervenendo nella seduta del 19 maggio 1964, ebbe modo di richiamare «l'attenzione sulla necessità di comunicazioni più razionali e moderne». In

²⁹ Ivi, p. 29.

³⁰ Ivi, p. 103. Vedi inoltre, per la corrispondenza tra l'Ente Provinciale per il Turismo e il Consorzio Bim Piave, il fasc. Collegamento stradale fra Conegliano e Ponte nelle Alpi sottopassante il Col Visentin.

³¹ Ivi, p. 144-145. Il testo della mozione si trova in Acbp, b. Autostrada Venezia-Monaco. Anni 1965-1966, 1, Lettera della Società per l'Autostrada di Alemagna al Consorzio BIM Piave, 20 dicembre 1963.

³² Cfr., Programma di sviluppo economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, approvato con la legge 27 luglio 1967, n. 685, cap. XI, art. 128.

questo senso l'arrivo di turisti dalla Germania e dall'Austria e soprattutto le colonne di mezzi lungo il Brennero rafforzarono la necessità di un'altra via di comunicazione come la Venezia-Monaco³³. Nel frattempo il presidente della Provincia Da Borso si disse ottimista per la maggior concretezza che stava assumendo l'iniziativa.

Vero è che siamo stati esclusi dall'ultimo programma autostradale approvato dal Governo, ma è anche vero che i programmi si possono cambiare. Io ho fiducia che lo sforzo comune della Provincia e degli altri Enti del Veneto, interessati al problema, approderà a qualcosa di concreta: ora che Venezia si è liberata da alcune preoccupazioni per altre autostrade e che la stessa Verona ha realizzato il piano finanziario e appaltato i lotti per l'autostrada del Brennero, tutte le forze sono convogliate per mandare ad effetto la Venezia-Monaco³⁴.

Un appoggio alla realizzazione dell'autostrada venne dal primo *Piano di sviluppo economico regionale 1966-1970* predisposto dal Comitato regionale per la programmazione economica del Veneto, anche se il suo presidente Innocenzo Gasparini di fronte a un iter burocratico e tecnico piuttosto lungo e complesso per la realizzazione dell'opera sottolineò come i problemi della provincia di Belluno si potevano alleviare con «un netto miglioramento della viabilità ordinaria»³⁵. Prima di arrivare alla stesura di questo documento vi era stato uno scambio di corrispondenza teso a sottolineare da parte della Camera di Commercio di Belluno l'urgenza della Venezia-Monaco quale elemento di equilibrio per far uscire dal cronico stato di depressione la provincia³⁶. La Società per l'Autostrada di Alemagna rassicurò l'ente camerale sul fatto che l'opera in questione era «fra le infrastrutture da richiedere nel piano di sviluppo della regione»³⁷.

Qualche anno dopo il *Rapporto sulla viabilità di interesse provinciale* faceva cenno all'autostrada di Alemagna che, insieme al collegamento della Val Belluna con la Valsugana, veniva considerata infrastruttura «di particolare urgenza»³⁸ e «una vera integrazione del territorio provinciale in un'area più vasta non rappresentando soltanto la soluzione di alcune più vistose strozzature»³⁹.

Nel maggio 1966 la progettazione preliminare del tracciato autostradale italiano venne affidata dalla Società per l'Autostrada di Alemagna alla S.P.E.A., società del gruppo IRI, che ultimò il suo lavoro dopo tre anni. In questa fase non mancarono le modifiche al tracciato originario per una serie di considerazioni legate all'impatto ambientale. Venne messa da parte la variante del Boite per le

³³ Atti Parlamentari - Senato della Repubblica IV legislatura - 129a Seduta (pomerid.) Assemblea - Resoconto stenografico 19 maggio 1964, p. 7003.

³⁴ Apbl, Consiglio provinciale del 30 dicembre 1965, verbale n. 7/166.

³⁵ Archivio Camera di Commercio di Belluno (d'ora in poi Accbl), b. Società per l'Autostrada di Alemagna, 16.5.2, fasc. Sottoscrizione azioni, Lettera del presidente del Comitato Regionale Programmazione Economica al presidente della Camera di Commercio di Belluno, 3 febbraio 1967.

³⁶ Ivi, Lettera della Camera di Commercio di Belluno alla Società per l'Autostrada di Alemagna, 5 luglio 1967.

³⁷ Ivi, Lettera della Società per l'Autostrada di Alemagna alla Camera di Commercio di Belluno, 11 luglio 1967.

³⁸ *Rapporto sulla viabilità di interesse provinciale*, Belluno, 1970, p. 10.

³⁹ Ivi, p. 268.

perplexità sollevate dal Comune di Cortina⁴⁰, così come l'alternativa offerta dalla variante del Comelico venne rifiutata dai Comuni di Sesto e di San Candido. Altre due varianti possibili, per la valle dell'Ansiei o attraverso le Marmarole, avrebbero comportato costi maggiori⁴¹.

Eppure l'idea di un attraversamento di Cortina venne nuovamente riproposto, poco tempo dopo il voto contrario dell'Amministrazione comunale, da un sondaggio dell'associazione proprietari di ville sostenitori di un casello autostradale al centro del paese⁴². Questa piccola vicenda dimostra, a giudizio dello scrivente, un'ulteriore insensibilità del turismo d'élite verso la tutela del paesaggio.

Un ulteriore elemento da non tralasciare è quello del venir meno delle garanzie di sicurezza per la presenza dello spartitraffico dalle misure molto strette (tre metri fissati fin dal primo programma autostradale, contro misure maggiori, a partire da un minimo di 4,5 metri, adottate da altri paesi europei). Lo denunciava Antonio Cederna, archeologo, giornalista e parlamentare quando parlava dei «criteri sbagliati cui sono ispirate le nostre autostrade, concepite come opere di ingegneria da fare in fretta e in economia, anziché come strutture urbanistiche integrate e durature»⁴³. E ancora Cederna ricordò

Alcune di quelle che ci accingiamo a costruire, oltre a ripetere gli errori di esecuzione commessi fin qui, sono anche aberranti nel tracciato: l'esempio migliore ci è dato dall'Autostrada di Alemagna, dell'Italstrade. Dovrebbe passare per la valle di Cortina d'Ampezzo [...]. Sconvolgere con correnti di traffico veloce e pesante una valle a carattere turistico, residenziale, sportivo; rivoluzionare il traffico locale in funzione del passaggio di un'autostrada [...]; portare frastuono ed esalazioni e congestione di mezzi là dove tutto si dovrebbe fare per aumentare il carattere appartato della località; manomettere con grosse opere, rilevati, trincee, viadotti eccetera l'ambiente naturale e paesistico di una delle più belle valli d'Italia: queste, in realtà, sarebbero le «ragioni tecniche» dell'Italstrade, le ragioni cioè dettate dalla fretta, dall'approssimazione, dal disprezzo per le esigenze urbanistiche generali⁴⁴.

A mio giudizio si tratta di considerazioni pienamente condivisibili poiché le ricadute in termini ambientali di una realizzazione di questa portata sarebbero state molto critiche. L'accesso dei mezzi commerciali e turistici tramite questa infrastruttura avrebbe sicuramente aggravato, soprattutto nei periodi di maggior affluenza stagionale, il problema del congestionamento del traffico, dell'inquinamento acustico incidendo anche sulla qualità dell'aria.

⁴⁰ Acbp, b. Autostrada Venezia-Monaco. Anni 1965-1966, 1, L. Bergamo, *Scartata la variante di Cortina*, in «Il Gazzettino», 3 agosto 1967.

⁴¹ *Pronto un nuovo progetto per l'autostrada di Cadore*, 25 marzo 1972, p. 3.

⁴² Ivi, *Gli autolesionisti di Cortina*, in «Corriere della Sera», 24 novembre 1969.

⁴³ Archivio Antonio Cederna, fasc. 846, *Autostrade all'italiana*, in «Abitare», 10 maggio 1967, p. 50.

⁴⁴ Ivi, *Cortina in pericolo*, p. 55. Sempre sull'autostrada a Cortina vedi fasc. 718, *Ritagli dal Corriere della Sera, luglio 1967-novembre 1967*.

3. Il tratto Mestre-Vittorio Veneto e il prolungamento fino a Pian di Vedoia

Un primo risultato verso la realizzazione del primo tronco dell'autostrada, da Mestre a Vittorio Veneto, si ebbe con il programma aggiuntivo affidato all'IRI e approvato con la legge 28 marzo 1968, n. 385. Nel giugno successivo la delibera del CIPE espresse parere favorevole mentre l'ANAS assentiva quindi la concessione di questo primo tronco autostradale all'IRI che venne inaugurato il 16 marzo 1973.

Il governo italiano approvò in quegli anni alcuni documenti programmatici⁴⁵ nei quali si riconosceva genericamente la necessità di migliorare i collegamenti tra i porti dell'alto Adriatico ovvero le direttrici del Brennero e di Tarvisio.

Il 30 luglio 1970 venne compiuto un nuovo passo cioè la presentazione all'ANAS del progetto di massima dell'autostrada da Vittorio Veneto fino al confine di Stato.

Mentre in Baviera veniva costituita la BATIA A.G.⁴⁶ al fine di provvedere al finanziamento dei tronchi rimanenti da realizzare nei tre paesi, a Milano era costituita la BATIA S.p.A. per svolgere azione promozionale e finanziaria in Italia. Ad essa partecipava la stessa BATIA A.G. attestando l'interesse tedesco per la Venezia-Monaco.

La BATIA A.G., costituita tramite la *Landesbodenkreditanstalt* a seguito del riconoscimento che il governo e il parlamento bavarese assegnarono alla Venezia-Monaco quale opera di «eccezionale rilievo», era disponibile al suo finanziamento completo (tra i 400 e i 500 miliardi), però si attendeva la concessione da Roma⁴⁷.

Nel 1972 la BATIA S.p.A. ottenne dal Ministero del Tesoro italiano l'autorizzazione a contrarre un prestito di due miliardi di marchi; parallelamente, la *Zillertal Autobahn M.B.H.* avviò la progettazione di massima del tronco autostradale dal traforo delle Aurine al confine tedesco.

Gli anni Settanta del XX secolo non portarono notizie positive, anzi l'iter burocratico della Venezia-Monaco vide una battuta d'arresto. Innanzitutto l'entrata in vigore della legge 28 aprile 1971, n. 287 segnò il blocco transitorio delle concessioni di nuove costruzioni autostradali (art. 11). In secondo luogo la votazione della Legge Speciale per Venezia passata alla Camera con 315 voti contro 187 (a favore DC, PRI, PSDI, PLI, MSI, altoatesini) registrò invece la soppressione dell'art. 18 relativo all'autostrada Venezia-Monaco. L'emendamento presentato dal parlamentare bellunese Giovanni Bortot (PCI) approvato con 258 voti favorevoli (comunisti, socialisti, altoatesini, missini e

⁴⁵ Cfr., *Rapporto preliminare* (noto come *Progetto 80*), *Documento programmatico preliminare*, *Secondo programma di sviluppo economico 1971-1975*.

⁴⁶ *Bayern-Tirol-Adria-Autobahn Finanzierungs Gesellschaft G.m.h.*

⁴⁷ Accbl, b. Trasporti e comunicazioni, fasc. Società per l'Autostrada di Alemagna. 1965-1970, cat. XVII, cl. 11, Lettera della Società Autostrada per l'Alemagna datata 26 aprile 1972 con la quale si trasmette il rapporto dell'ex ministro bavarese Junker, presidente della BATIA A.G. al Comitato interministeriale. Si veda in esso in richiamo alle Deliberazioni della Commissione Parlamentare per l'economia e il traffico, 20 gennaio 1970 e del Parlamento bavarese, 24 febbraio 1972.

alcuni esponenti della maggioranza tra i quali non mancarono quelli che si assentarono al momento del voto) e 255 contrari⁴⁸. Non si fecero attendere le reazioni con dure prese di posizione e ordini del giorno di vari enti per protestare e chiedere un nuovo impegno per l'autostrada⁴⁹.

Venne anche organizzato dall'Associazione Stampa Bellunese un dibattito tra l'onorevole Orsini e l'onorevole Bortot che ripropose le rispettive posizioni. Il primo sostenitore dell'autostrada per far uscire il bellunese dall'isolamento tanto più che si trattava di un'opera senza costo per lo Stato italiano, il secondo contrario alla creazione di poli di sviluppo indicava come prioritario il potenziamento delle strade ordinarie.

Di particolare rilievo anche l'incontro che il 19 dicembre 1973 i sindaci e i parlamentari veneti ebbero con il presidente del Consiglio Mariano Rumor per ribadire le aspirazioni dei bellunesi ad avere un'autostrada dopo la situazione di stasi creatasi alla Camera⁵⁰.

La Regione Veneto ribadì la necessità la priorità della Venezia-Monaco per lo sviluppo del tessuto economico locale⁵¹ mentre la BATIA S.p.A e la Società per l'Autostrada di Alemagna presentarono nel 1974 il libro bianco *L'autostrada di Alemagna nel sistema delle comunicazioni terrestri europee* che offrì un'analisi sotto il triplice aspetto tecnico, economico e finanziario circa la fattibilità di questa grande opera infrastrutturale.

Il Consiglio provinciale di Belluno nella seduta del 28 dicembre 1974 approvò, con tredici voti favorevoli, uno contrario (Ferruccio Vendramini, PCI) e due astenuti (Giovanni Cristini e Sergio Ruggero Sanvido, PSI), un ordine del giorno nel quale si ribadì che il Governo e il Parlamento dovevano addivenire «con assoluta urgenza alla richiesta deroga per la concessione» sul prolungamento dell'autostrada da Vittorio Veneto fino al confine di Stato⁵². Ancora una volta emerse l'atteggiamento della sinistra contraria a questa opera e più orientata alla sistemazione della viabilità ordinaria.

⁴⁸ *I Bellunesi non avranno l'autostrada per il no dei comunisti e dei socialisti*, in «L'Amico del Popolo», 17 marzo 1973, p. 1.

⁴⁹ Acbp, b. Autostrada Venezia-Monaco. Anni 1967-1981, 2, fasc. Costruzione Autostrada Venezia-Monaco. Opinioni pro e contro mancata approvazione emendamento art. 18 Legge Speciale per Venezia; fasc. Opinioni espresse da «L'Unità»; fasc. Opinioni espresse contro la soppressione dell'art. 18 della Legge su Venezia; fasc. Atteggiamento della Società per l'Autostrada di Alemagna. Soppressione art. 18 della Legge su Venezia.

⁵⁰ Memoria e ordine del giorno sull'incontro dei sindaci bellunesi, trevigiani e veneziani con il presidente del Consiglio on. Rumor in Acbp, b. Autostrada Venezia-Monaco. Anni 1973-1981, fasc. Autostrada Venezia Monaco. Azione delegata al Consiglio. Riportato anche nel mensile «Bellunesi nel mondo», gennaio 1974, p. 1. Cfr. *Venezia-Monaco a Roma*, «Il Gazzettino», 5 gennaio 1974, p. 4. Sull'azione dell'on. Rumor per l'Alemagna Archivio del Senato, *fondo Rumor*, b. 213 Lettere e informazioni riservate e b. 244 Problemi veneti.

⁵¹ Acbp, b. Autostrada Venezia-Monaco. Anni 1973-1981, Assemblea generale della Società per l'Autostrada di Alemagna del 7 maggio 1979 riportante la lettera dell'assessore regionale del Veneto Pietro Fabris, datata 1° marzo 1979 in risposta all'on. Colleselli. Vedi inoltre lettera dell'assessore regionale del Veneto Mario Ulliana, datata 24 marzo 1978, alla Società di Alemagna che ricorda di aver ribadito la necessità della Venezia-Monaco in occasione del secondo Congresso internazionale di urbanistica nell'area alpina, di cui è allegato il testo della relazione (in particolare pp. 9 e 14).

⁵² Apbl, Consiglio provinciale del 28 dicembre 1974, verbale n. 29/376.

Eppure una nuova brutta notizia per il tratto autostradale Vittorio Veneto-Monaco arrivò con l'approvazione della legge 16 ottobre 1975, n. 492 che convertì in legge, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, concernente provvedimenti per il rilancio dell'economia riguardanti le esportazioni, l'edilizia e le opere pubbliche. L'art. 18-bis recita infatti: «Fermo restando il disposto dell'articolo 11 della legge 28 aprile 1971, n. 287, è altresì sospesa la costruzione di nuove autostrade o tratte autostradali e di trafori di cui non sia stato effettuato l'appalto, ancorché assentiti amministrativamente».

In consiglio provinciale venne peraltro respinto un ordine del giorno che il consigliere Angelo Tanzarella presentò a nome del gruppo del PCI nel quale si chiedeva «l'abbandono immediato del progetto per il proseguimento dell'autostrada Venezia-Monaco»⁵³.

La verifica della fattibilità dell'opera che la BATIA S.p.A. affidò a due docenti dell'Università degli Studi di Trieste (Maternini e Caracoglia) si concentrò sull'aspetto finanziario escludendo i benefici per il territorio. I due studiosi sostennero l'inattendibilità dei flussi di traffico indicati dal Libro Bianco del 1974 e i loro risultati vennero illustrati durante un convegno dal titolo "Autostrada di Alemagna Utopia o realtà?", organizzato il 29 aprile 1978 dal Gruppo Giovanni dell'Associazione fra gli Industriali della provincia di Belluno. Il settimanale *L'Amico del Popolo* sostenne che erano stati raggiunti tre risultati:

1) È possibile realizzare l'Autostrada Venezia-Monaco senza correre eccessivi rischi sul piano economico, limitandosi in un primo momento a costruire nella zona montana (in pratica da Caralte al confine di Stato, galleria comprese) una sola sede con due direzioni di marcia e con una corsia di arrampicamento per i mezzi lenti nei tratti di maggiore pendenza [...]; 2) sta crescendo il numero di coloro che sono favorevoli all'Autostrada [...]; 3) è urgente che la Regione Veneto prenda efficacemente tutte le iniziative adatte per permettere la costruzione dell'Autostrada⁵⁴.

La costituzione del Movimento Popolare per l'Autostrada Venezia-Monaco segnò la ripresa delle iniziative indirizzate a sollecitare una concessione-deroga, da parte delle autorità statali, al fine di poter realizzare l'opera.

Il 10 novembre 1978 a Venezia si riunì il Consiglio di Amministrazione della BATIA A.G. e delle consociate (austriaca e italiana), con esponenti del mondo istituzionale e politico, oltre alle rappresentanze di enti e delle categorie. La BATIA ribadì la disponibilità a finanziare l'opera con alcune condizioni più vincolanti che garantissero la realizzazione della stessa.

⁵³ Ivi, Consiglio provinciale del 6 dicembre 1976, verbale n. 10/149.

⁵⁴ *L'autostrada si può e si deve costruire*, in «L'Amico del Popolo», 29 aprile 1978, p. 1. Cfr., *Fabris conferma l'impegno della Regione per l'Autostrada*, in «L'Amico del Popolo», 11 marzo 1978, p. 1; *Per l'autostrada bisogna che la Regione "agisca"*, in «L'Amico del Popolo», 18 marzo 1978, p. 1.

Sempre nel novembre 1978 venne costituita la Comunità di lavoro Alpe-Adria. Come si è detto nel primo capitolo questa organizzazione di cooperazione transfrontaliera subito riconobbe alla realizzazione dell'Autostrada di Alemagna un carattere prioritario al fine di catalizzare l'integrazione delle regioni interessate. Tuttavia, ogni regione anteponeva i propri interessi e le proprie priorità. Baviera e Veneto auspicavano il collegamento Venezia-Monaco, mentre il Friuli Venezia Giulia puntava alla realizzazione del Traforo Monte Croce Carnico.

Nel dicembre 1978, il Movimento Popolare per l'Autostrada Venezia-Monaco promosse una petizione per una deroga all'art. 11 della già citata legge n. 287/1971 e all'art. 18 bis della legge n. 492/1975⁵⁵. Tale petizione riscosse una massiccia adesione e raggiunse 67.000 firme consegnate al Senato nel maggio 1979.

La Regione Veneto approvò con la legge n. 11 del 2 febbraio 1979 il *Programma regionale di sviluppo 1979-1982* nel quale si auspicava di avviare immediatamente il proseguimento dell'autostrada da Vittorio Veneto verso nord.

Nell'aprile del medesimo anno, il Ministro dei Lavori Pubblici presentò alla Camera un programma comprendente una spesa di trenta miliardi di lire per ammodernare la Strada Statale n. 51. Tale programma fu redatto sulla base dell'art. 43 della legge n. 843/1978 anche se non venne chiarito se il contributo era riferito alla ristrutturazione del vecchio percorso o alla realizzazione della corsia autostradale. In ogni caso le Amministrazioni provinciali di Belluno, Treviso e Venezia espressero l'interesse ad acquistare il progetto della Venezia-Monaco dalla BATIA S.p.A. per consegnarlo alla direzione generale dell'ANAS per accelerare le procedure della fase esecutiva. Queste intenzioni furono però bloccate dal voto contrario del Consiglio provinciale di Venezia che in un ordine del giorno del PRI, approvato anche da comunisti e socialisti, considerò l'ipotesi di traffico veicolare non sufficientemente adeguato alla sostenibilità gestionale dell'arteria.

Che cosa accadeva nel frattempo fuori dal Veneto? Nella limitrofa Regione Friuli Venezia Giulia si stavano perfezionando gli accordi per realizzare il traforo del Monte Croce Carnico e nell'estate 1979 venne inaugurato il primo tronco dell'autostrada Udine-Tarvisio. In Germania l'ambiente economico manifestava sempre maggiore attenzione per lo sbocco a Fiume attraverso la progettata galleria delle Karavanke.

Nell'ottica di accelerare la tempistica per realizzare il secondo tronco italiano dell'autostrada di Alemagna la Provincia di Treviso, insieme alle Amministrazioni provinciali di Belluno e Venezia, decise di acquistare dalla BATIA il progetto per il tratto da Vittorio Veneto nord a Longarone con

⁵⁵ Acbp, b. Autostrada Venezia-Monaco. 1973-1981, Lettera del Movimento Popolare per l'Autostrada Venezia-Monaco, datata 5 dicembre 1978.

una spesa di 600 milioni di lire. Il ministro dei lavori pubblici Nicolazzi firmò il decreto attuativo per i lavori di realizzazione del traforo del Fadalto e del tratto Fadalto-Cadola.

Alla fine del dicembre 1979 la proposta di legge d'iniziativa popolare sulla deroga al blocco delle autostrade dopo il via libera del Senato venne bocciata alla Camera.

Qualche anno dopo la Regione Veneto elaborò alcune proposte alternative escludenti le Aurine dal percorso autostradale come la direttrice viaria e l'ipotesi di un collegamento della Venezia-Monaco alla Trieste-Monaco per convergere verso Lienz, superando così le resistenze dell'Alto Adige e dell'Austria. Questa soluzione da Cima Gogna all'uscita del traforo del Monte Croce Carnico, con un incremento del percorso di 40 chilometri, venne presa in considerazione anche dalla Società per l'Autostrada di Alemagna che però mantenne l'obiettivo di raggiungere Carbonin.

Nonostante la consegna dei lavori per la realizzazione del primo lotto (Fadalto-Lastra), con una spesa preventivata di circa sette miliardi di lire e la disposizione del Ministro per l'appalto da 15 miliardi per il secondo lotto (Lastra-La Secca) e da 7 miliardi per il terzo (La Secca-Cadola)⁵⁶, la conclusione anticipata della nona legislatura nella primavera del 1983 e l'esclusione dei lavori per l'A27 dal pacchetto di interventi della Società Autostrade rallentarono la realizzazione dei tronchi appena ricordati. La procedura d'appalto venne completata alla fine del 1985.

Nei mesi successivi la Società Autostrade acquisì i lavori dell'ANAS ma considerando superato il progetto della SPEA affidò alla Bonifica S.p.A. (una consociata della SPEA, appartenente al gruppo IRI) l'incarico di predisporre un tracciato alternativo.

Il proseguimento dell'autostrada di Alemagna da Pian di Vedoia a Carbonin venne inserito nel Piano decennale della viabilità di grande comunicazione⁵⁷, più precisamente nel piano triennale dell'ANAS 1991-1993, inducendo la BATIA S.p.A. a rinnovare all'ANAS, nel settembre 1990, la propria istanza e la propria disponibilità ad eseguire, senza oneri per lo Stato, il tratto fino a Carbonin purché la concessione fosse estesa fino al confine di Stato. La Regione del Veneto aveva da poco individuato la direttrice di Alemagna nell'ambito del sistema dei collegamenti con l'Europa centrale e orientale evidenziando l'importanza⁵⁸.

Dopo due anni, in febbraio, la società presentò uno studio di fattibilità (corredato da un aggiornato piano finanziario) che nel marzo successivo venne approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'ANAS.

Non si fece attendere la reazione della Provincia Autonoma di Bolzano che si oppose alla realizzazione dell'Autostrada di Alemagna e alla riqualificazione della Statale n. 51. Ma ad

⁵⁶ *Fadalto in appalto nel prossimo aprile*, in «L'Amico del Popolo», p. 11.

⁵⁷ Decreto ministeriale del 30 maggio 1986, n. 257.

⁵⁸ Piano Regionale dei Trasporti (PRT) approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 1947 del 23 febbraio 1990.

esprimere la loro contrarietà c'erano anche i Comuni di Dobbiaco e San Candido oltre ad alcune associazioni ambientaliste locali.

Il rapporto tra infrastrutture viarie e contesto ambientale, soprattutto dal punto di vista qualitativo, è stato poco considerato in Italia, «tolte pochissime eccezioni, fino agli anni ottanta inoltrati il tema del paesaggio non compariva compiutamente e consapevolmente tra le questioni da affrontare e da risolvere nella progettazione e nella costruzione delle autostrade»⁵⁹. Ma c'era anche un'altra considerazione piuttosto critica da non sottovalutare

La limitatezza numerica e funzionale degli studi di progettazione nonché la necessità di fare in fretta e a qualunque costo per non perdere l'appuntamento con lo sviluppo economico, fecero sì che mancasse un disegno d'insieme dei manufatti, scaricando sulle singole imprese costruttrici i costi e gli oneri della scelta ingegneristica e architettonica dei ponti, delle gallerie, dei viadotti⁶⁰.

La crisi politica seguita dallo scoppio di "Tangentopoli" nel 1992 con i diffusi casi di corruzione che coinvolsero uomini politici e dirigenti al massimo livello, insieme alla difficile situazione della finanza pubblica incisero sulle prospettive di numerose opere pubbliche e tra queste anche l'Autostrada di Alemagna.

A seguito di un'interrogazione a risposta scritta del parlamentare Marco Boato (Federazione dei Verdi) per chiarimenti in merito alla cosiddetta A27 di Alemagna, così dichiarò il ministro dei lavori pubblici Merloni:

Alla luce della ferma opposizione della popolazione della Valle di Pusteria, rimasta sostanzialmente invariata sin dal lontano 1975, ed in considerazione delle notevoli difficoltà di inserimento ambientalistico e paesaggistico dell'opera in questione, in territorio morfologicamente assai complesso [...] emerge chiara l'indicazione di dover soprassedere ad ogni iniziativa sia di natura amministrativa che tecnica a favore della succitata autostrada⁶¹.

A dare nuova fiducia alle possibilità di sviluppo economico e turistico del territorio bellunese il taglio del nastro, nel giugno 1994, del secondo tratto della A27 che inizia dalla tangenziale di Mestre e arriva a Pian di Vedoia in comune di Ponte nelle Alpi. Il primo tronco Mestre-Vittorio Veneto, lungo 59 chilometri, è pianeggiante per quasi tutta la sua interezza, si sviluppa nel territorio della provincia di Treviso ed è costituito da due sedi separate unidirezionali. Da Mestre a Conegliano è a tre corsie, oltre alla corsia di emergenza. Il tratto della A27, lungo complessivamente circa 24 chilometri, comincia dall'uscita di Vittorio Veneto Nord, attraversa la

⁵⁹ M. Moraglio, *Una "forma goffa e sgraziata". Paesaggio e autostrade in Italia nel secondo dopoguerra*, in «I frutti di Demetra», XXI (2010), p. 40.

⁶⁰ Ivi, p. 43.

⁶¹ Interrogazione a risposta scritta 4/04863 presentata da Boato Marco in data 10 settembre 1992.

Val Lapisina, con imponenti viadotti e supera per mezzo di due gallerie la sella di Fadalto e la zona del Lago di Santa Croce per terminare a Pian di Vedoia.

Questa infrastruttura a scorrimento veloce ha sicuramente potenziato le aree di industrializzazione creando le condizioni ideali per la commercializzazione dei prodotti e allo stesso tempo ha favorito il flusso turistico verso le aree del Cadore, del Comelico e dello Zoldano. Nonostante alcuni lavori stradali svolti dall'ANAS non è stato risolto il problema dell'intasamento veicolare nell'immissione alla Statale di Alemagna soprattutto durante le stagioni di forte movimento turistico (estate ed inverno).

4. Il dibattito sull'utilità dell'opera continua

Si è continuato a discutere anche negli anni successivi dell'opportunità di prolungare l'autostrada verso il Cadore, la Mauria e Tolmezzo per poi collegarla con l'autostrada A23. Il dibattito politico-istituzionale ha seguito un andamento altalenante tra atteggiamenti di fiducia e battute d'arresto. Tra i primi registriamo senz'altro il rilancio della Venezia-Monaco soprattutto con le nuove posizioni di interesse provenienti proprio dall'area che più era contraria a questa progettualità, ovvero l'Alto Adige. Infatti già sul finire degli anni novanta del secolo scorso, di fronte al possibile collasso del Brennero, l'associazione degli industriali⁶² e il sindaco di Bolzano⁶³ iniziano a parlare della necessità di un'alternativa realistica nell'Alemagna anche se pensata senza l'attraversamento della Pusteria. Nel frattempo i territori limitrofi al bellunese, come Treviso e Pordenone non stanno certo a guardare anzi si attivano per raggiungere uno sbocco verso l'Austria⁶⁴.

Tra le criticità basti pensare al primo piano delle reti di comunicazione transeuropee⁶⁵ dove tra i progetti inseriti nel finanziamento dell'Unione Europea non ne figurava nessuno della provincia di Belluno⁶⁶. Una scelta questa che si può spiegare a seguito della decisione di favorire il Brennero presa nell'ambito dell'intesa per il cosiddetto "Corridoio Adriatico" che vede insieme le Regioni del Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise e Emilia Romagna. Su questa linea quindi il Veneto è stato in un certo qual senso costretto a puntare su Verona anche se non va trascurato l'atteggiamento della Regione del Veneto che per quanto riguarda l'Alemagna sollevava «non

⁶² *Gli industriali altoatesini adesso vogliono l'A27*, in «L'Amico del Popolo», 28 settembre 1996, p. 1.

⁶³ *La Venezia-Monaco riparte da Bolzano?*, in «L'Amico del Popolo», 17 gennaio 1998, p. 1; *Bolzano scopre l'Alemagna ma Belluno insegue le FFSS*, in «L'Amico del Popolo», 17 gennaio 1998, p. 3; *La A27 piace a Bolzano?*, in «L'Amico del Popolo», 23 gennaio 1999, p. 1.

⁶⁴ *Valico Nord: Belluno? Dorme, mentre Verona e Pordenone...*, in «L'Amico del Popolo», 19 aprile 1997, p. 33

⁶⁵ Decisione Parlamento europeo e Consiglio n. 1692/96/CE del 23 luglio 1996. Modificata con Decisione n. 661/2010/UE.

⁶⁶ *Il "corridoio adriatico" non passa per Belluno*, in «L'Amico del Popolo», 15 marzo 1997, p. 33.

poche difficoltà» e allo stesso tempo non era considerata tra le sue priorità indicata invece nelle Pedemontana e nel Passante di Mestre⁶⁷.

Non passa molto tempo però che la Regione del Veneto delibera di «promuovere per la direttrice di Alemagna un inserimento nella rete transeuropea dei trasporti»⁶⁸. Una richiesta contenuta nell'ordine del giorno firmato il 12 giugno 2000, nella sede della prefettura di Belluno, da esponenti del governo, parlamentari, rappresentanti delle categorie economiche, autorità regionali e provinciali⁶⁹. Il Governo italiano ha quindi presentato nel novembre successivo la proposta ufficiale alla Commissione europea che nell'ottobre 2001 ha redatto la mappa ufficiale. Nel mezzo invece la firma dell'Accordo quadro che all'art. 8 indica un doppio impegno del Governo per la sistemazione e la messa in sicurezza della Statale n. 51 di Alemagna e per la verifica, insieme alla Regione del Veneto, della possibilità di continuare l'A27 verso nord⁷⁰.

La Giunta regionale del Veneto si è più volte espressa in modo favorevole al prolungamento. Tuttavia questi sforzi si scontrano con una serie di fattori. Dopo oltre sessant'anni di attività l'11 settembre 2013 è stato deciso lo scioglimento anticipato e la messa in liquidazione della Società per l'Autostrada di Alemagna. Nonostante il grande coinvolgimento degli attori istituzionali del territorio questa scelta è stata giustificata dalla stasi raggiunta dalla Società a seguito della sottoscrizione da parte dell'Italia del protocollo Trasporti della Convenzione delle Alpi che limita la realizzazione di nuove strade di grande comunicazione attraverso le Alpi. Su questa decisione ha però senz'altro influito la mancanza di un'intesa con l'Austria.

Un altro aspetto da non tralasciare deriva dalla Giunta dell'Euregio che ha ribadito la posizione di contrarietà già espressa dalla Provincia autonoma di Bolzano e dal Land Tirol.

Il colpo finale alla Venezia-Monaco lo possiamo collocare il 25 ottobre 2016 quando il Parlamento europeo, riunito in seduta plenaria a Strasburgo, ha bloccato di fatto ogni possibile estensione verso nord (454 i voti contrari, 104 i favorevoli, 40 gli astenuti).

⁶⁷ *Sfondamento a Nord? Per Galan "è il progetto meno immediato"*, in «L'Amico del Popolo», 31 maggio 1997, p. 17.

⁶⁸ Deliberazione Giunta regionale del Veneto n. 956 del 21 marzo 2000.

⁶⁹ *L'«Alemagna europea» avanza*, in «L'Amico del Popolo», 17 giugno 2000, pp. 1, 4-5.

⁷⁰ Accordo quadro tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Regione Veneto, 9 agosto 2001.

CAPITOLO IV

IL COLLEGAMENTO VIARIO TRA LE PROVINCE DI BELLUNO E DI TREVISO

1. Rapidità e sicurezza del percorso verso la pianura

La Strada che da Cesana in comune di Lentiai porta a Vas fu provincializzata con Decreto Ministeriale del 6 giugno 1960. Si sviluppava su una lunghezza di sedici chilometri dall'innesto della strada provinciale n. 1 "della Sinistra Piave", passando per le località di Villapiana, Ronchena, Marziai, Caorera, attraversando il confine trevigiano per circa un chilometro dopo l'abitato di Vas. Il piano viabile presentava una larghezza media di cinque metri.

Il progetto esecutivo per la sua sistemazione prevedeva l'allargamento della strada fino a dieci metri, lo spostamento del tracciato nei pressi dei centri abitati, la correzione delle curve pericolose, la protezione della strada con manufatti in calcestruzzo, la costruzione di una galleria, oltre all'apposizione della segnaletica e dei delineatori marginali per una spesa complessiva di 813 milioni di lire. Il Consiglio provinciale approvò il progetto redatto dall'Ufficio tecnico provinciale assicurando il finanziamento dei lavori con le seguenti modalità: ai sensi della legge n. 126/1958 per gli esercizi dal 1959-1960 al 1964-1965 un contributo statale di 400 milioni e per gli esercizi dal 1966 al 1967 un fondo di 80 milioni; ulteriori importi di 133 milioni derivarono dall'assestamento del bilancio del 1961 e di 200 milioni quale prelevamento dal fondo stanziato per sistemare la strada della "Valle del Mis"¹. Il ministero approvò, ai sensi della legge n. 126/1958, un contributo di 569.100.000, pari al 70% della spesa, assegnato per stati di avanzamento².

Nell'intendimento della Provincia si volevano assicurare precise caratteristiche di rapidità e di sicurezza ad un collegamento fondamentale con le attività commerciali e industriali della pianura, in particolare con Treviso e Padova, oltre a rappresentare il superamento delle difficoltà insite nel transito della sella di Quero in particolare nel periodo invernale³. Un fattore quest'ultimo che aveva scoraggiato l'insediamento di alcune industrie nel feltrino.

L'opera in questione si inseriva perfettamente in un quadro già delineato di sviluppo stradale: a monte essa poteva trovare ampi raccordi dopo Lentiai, a valle si inseriva nel progettato prolungamento a Segusino.

Non mancarono in consiglio provinciale discussioni e scambi di opinione sull'utilità di puntare tutto su questa strada, suggerendo invece altre ipotesi di investimento e di progettualità per risolvere il

¹ Apbl, *Atti del Consiglio provinciale*, seduta del 30 dicembre 1961, verbale n. 8/166. Vedi inoltre la memoria sulla strada "Sinistra Piave" inviata dalla Provincia alla redazione del quotidiano «Il Gazzettino» con lettera del 27 novembre 1963, in Apbl, fondo Utp, b. 2.4, fasc. "Frana sulla strada Segusino-Vas".

² Ivi, fondo Utp, b. 2.4, fasc. "Strada sulla strada Segusino-Vas", lettera del Ministero dei lavori pubblici, datata 13 febbraio 1963.

³ *L'importanza della Sinistra Piave nell'economia provinciale*, in «Il Gazzettino», 3 gennaio 1962.

problema dell'isolamento della provincia di Belluno (ad esempio la Sella del Fadalto, la Destra Piave e la strada "Feltrina"). Certamente in mancanza di alternative certe e rapide, la strada di Sinistra Piave nella sua interezza era una valida soluzione proprio perché, come abbiamo visto in precedenza, l'iter per l'autostrada Venezia-Monaco prevedeva tempi e procedure piuttosto lunghe e complesse così come la strada "Feltrina", prossima ad essere consegnata all'ANAS, era inadeguata. Dunque percorrere la strada da Belluno a Padova attraverso il nuovo tratto in Sinistra Piave, insieme alle opere che Treviso stava progettando, avrebbe permesso di ottenere un collegamento totalmente pianeggiante (la pendenza media non superava il 3%) e ridotto di venti chilometri.

Considerando infatti il tratto da Ponte nelle Alpi a Busche, circa 31 chilometri complessivi, con i lavori di allargamento della sede stradale per 12 chilometri e la realizzazione di sette varianti con una spesa di oltre 1 miliardo e 400 mila lire⁴, insieme al completamento del tratto da Cesana al confine trevigiano (provincializzato e finanziato con la legge n. 126/1958), permisero di poter disporre delle strade n. 1 della "Sinistra Piave" e n. 1 bis con caratteristiche di modernità non indifferenti.

La Provincia di Treviso si attivò per il proseguimento della strada nei suoi confini assicurando un tracciato e caratteristiche uguali a quelle realizzate nel bellunese⁵.

2. Le difficoltà da superare e gli appalti

I lavori sulla provinciale n. 1 bis, approvati dal Ministero dei lavori pubblici con decreto del 13 febbraio 1963, furono appaltati in tre lotti tra il 1965 e il 1970.

Anche se le prime gare di licitazione svoltesi nel maggio 1963 andarono deserte⁶ il Consiglio provinciale fece un ulteriore passo approvando il progetto esecutivo per la sistemazione della variante di Caorera e del tratto dall'abitato di Scalon al bivio per Vas che era stato redatto dall'Ufficio tecnico nel novembre 1966.⁷ Un intervento, possibile grazie al beneficio della legge 31 maggio 1964, n. 357 per una spesa di 300 milioni di lire, concluso nel secondo mandato di Da Borso.

E' possibile ricostruire questo quadro riassuntivo in merito agli importi dei lavori appaltati nel quadriennio 1960-1964 per la sistemazione della strada provinciale "Sinistra Piave": primo tronco da lire 409.606.659 lire e secondo tronco da lire 431.716.106. Il terzo tronco da lire 190.000.000 fu appaltato dopo l'aggiornamento dei prezzi.

⁴ Apbl, *Atti del Consiglio provinciale*, seduta del 30 maggio 1964, verbale n. 19/444.

⁵ Apbl, Fondo Utp, b. 2.4, lettera della Provincia di Treviso datata 22 febbraio 1965.

⁶ Ivi, lettera della Provincia di Belluno datata 16 aprile 1964.

⁷ Apbl, *Atti del Consiglio provinciale*, seduta del 13 febbraio 1967, verbale n. 12/297. Nel fondo Utp è stata inoltre trovata la cartella dal titolo «Progetto per i lavori di completamento della strada provinciale n. 1 della Sinistra Piave tra le progressive km. 7+645,74 e 9+237,84 e km. 12+495,66 e km. 12+869,16. Belluno 11 novembre 1966, aggiornato il 7 novembre 1968».

Inoltre si attendeva l'approvazione ministeriale del piano di riparto di lire 265.000.000 previsto per la Provincia di Belluno ai sensi della legge n. 181/1962: da qui erano previsti 68.000.000 per la sistemazione della strada fino al confine trevigiano.

Nel periodo 1965-1970 furono ultimati e collaudati i lavori dei tre tronchi da Cesana a Vas pari a oltre 860.000.000 (legge n. 126/158) nonché quelli per la riparazione dei danni alluvionali (legge n. 1142/1966) pari a 236.000.000. I fondi dell'Amministrazione provinciale interessarono invece il primo tronco Cesana-Marziai con due importi rispettivamente di 58.000.000 e 35.350.000.

In corso d'opera invece, sempre grazie alla legge n. 1142, i lavori per la ricostruzione del ponte di Vas (oltre 346.000.000).

Ulteriori interventi riguardarono le bitumature che si possono riportare nella seguente tabella:

Anno	Tratto	Bitumature di primo impianto (in mq.)	Tappeti d'usura (in mq.)
1965	Bardies	1.000	
1967	Villapiana, Scalon, Vas	106.000	
1968	Pezzoneghe-Ponte nelle Alpi	10.000	
	Scalon-confine trevigiano	16.300	
	Castellaz-Marziai (rifacimenti e livellamenti)	30.000	
	Belluno-Visome		70.500
1969	Castellaz-Marziai		41.000

Emersero così alcune difficoltà prontamente superate. La strada mancava infatti della costruzione di un tratto di 98 metri e di una serie di lavori di consolidamento e di rifinitura ma l'importo contrattuale per l'impresa Caldart non era sufficiente al loro completamento. La presenza in loco di questa impresa e le condizioni di favore da essa offerte insieme alla possibilità di usufruire dei fondi della legge 9 aprile 1971, n. 167 condussero alla decisione di approvare un progetto predisposto all'uopo dall'Ufficio tecnico per un importo di 54.200.000 lire⁸.

Un secondo problema riguardò l'aumento del 40%, in sede di appalto, della spesa relativa al progetto esecutivo iniziale da 813 milioni di lire, quindi si presentò la necessità di disporre di ulteriori 90 milioni. Nel frattempo lo Stato assegnò 500 milioni per riparare i danni alluvionali. Si decise così di procedere agli interventi per la galleria di Scalon (300 milioni di lire) e per il ponte di Vas (470 milioni), nonché alle rampe di accesso per 80 milioni. Infine la frana di Segusino che impedì il collegamento con Treviso determinò il raccordo con la strada statale. Ai contributi più sopra ricordati si aggiunse l'importo di 240 milioni al Comune di Vas utilizzato per la costruzione

⁸ *La Sinistra Piave, già transitabile, richiederà altri 54 milioni*, in «L'Amico del Popolo», 28 ottobre 1972.

del ponte di Vas⁹.

La caduta di sassi sulla strada Segusino-Vas aumentata dopo l'alluvione provocò uno scambio di lettere tra le amministrazioni interessate, motivo del contendere l'apposizione di cartelli "pericolo di frane" senza adeguati interventi di manutenzione, una situazione che stava esasperando la popolazione locale¹⁰.

3. Una nuova denominazione per il tratto Cesana-Vas

La proposta di denominare in un nuovo modo la strada che da Cesana giungeva fino a Vas fu proposta dal comitato permanente "Madonnina del Piave"¹¹ e la stessa Provincia di Treviso già da tempo non era contraria all'ipotesi di un cambio¹². La richiesta si basava su finalità patriottiche, religiose e civili in memoria dei caduti durante la guerra del 1915-1918 e per la costruzione di un'opera dedicata alla Vergine protettrice. Non mancarono in realtà le iniziali perplessità della Provincia di Belluno legate alla difficoltà di veder «accolta la richiesta di classificare con appellativi diversi, due tratti di una medesima strada»¹³

Il Consiglio provinciale di Belluno diede comunque la sua approvazione autorizzando il presidente della Giunta «a promuovere tutti gli atti necessari»¹⁴.

Il 1° ottobre 1970 giunge il decreto ministeriale con il quale il tratto Cesana-Marziai-Vas della strada provinciale n. 1 della "Sinistra Piave" venne denominato strada "Madonna del Piave".

4. Una galleria tra Vas e Segusino

Oltre ai lavori di raccordo tra la strada in oggetto e la Statale n. 348 "Feltrina" con la ricostruzione del ponte di Vas ritorno in queste righe sulla questione delle diverse frane che avevano causato l'interruzione della strada provinciale n. 28 di Segusino. Si fece infatti sempre più evidente la necessità di costruire una galleria. Proprio in occasione di un sopralluogo sulla frana si venne a sapere della realizzazione di una galleria della rete acquedottistica, da Vas a Montebelluna, della lunghezza di 1.240 metri. Le Province di Belluno e Treviso dopo aver visionato il progetto manifestarono

alla Regione l'interesse ad utilizzare la medesima galleria, con diversa dimensione e sezione come prosecuzione dell'attuale S.P. n. 28 di Segusino [...]. L'importo di spesa dei lavori relativi alla realizzazione del tunnel, con

⁹ Apbl, *Atti del Consiglio provinciale di Belluno*, seduta del 4 settembre 1972, verbale n. 13/436.

¹⁰ Apbl, *Fondo Utp*, b. 2.4, fasc. "Frana strada Segusino-Vas", Lettera Comune di Vas datata 11 luglio 1968 e lettera della Provincia di Treviso datata 2 agosto 1968.

¹¹ Apbl, *Fondo Utp*, b. 2.4, fasc. "S.P. Sinistra Piave. Cambiamento denominazione", lettera del Comitato Permanente "Madonnina del Piave" datata 9 gennaio 1970.

¹² Ivi, lettera della Provincia di Treviso datata 24 giugno 1965.

¹³ Ivi, lettera della Provincia di Belluno al Comitato Permanente di Caorera, datata 8 settembre 1869.

¹⁴ Apbl, *Atti del Consiglio provinciale di Belluno*, seduta del 6 aprile 1970, verbale n. 25/385.

sistemazione dei raccordi stradali è stato stimato in lire 15.700.000.000 a cui andranno dedotte lire 2.200.000.000 quale costo per la costruzione della galleria per solo acquedotto, finanziata con fondi FIO¹⁵.

L'assessore De Bona parlò di questa occasione come soluzione di «un problema delicatissimo», mentre il consigliere del PCI Giuseppe Pison attribuì «una valenza particolare a questo collegamento anche come contributo al tentativo di eliminare il grosso congestionamento che si determinava alla confluenza tra la provinciale e la statale “Feltrina”».

Il risultato di questi ragionamenti si concluse con l'accordo di programma tra Regione, Province di Belluno e Treviso, Comuni di Vas e di Segusino, Consorzio Acquedotto di Schievenin per la già accennata realizzazione di una galleria sia ad uso acquedottistico sia ad uso viario¹⁶. La progettazione delle opere fu affidata alla “Società Generale d'Ingegneria S.G.I. S.p.A.” di Sarmeola di Rubano (Padova) che provvide allo studio di fattibilità e al progetto generale esecutivo. Per quest'opera restò naturalmente «l'impegno a concorrere per propria parte alla quota spettante» rientrante rientrava nel programma opere pubbliche 1997 e per il triennio 1997-1999. Questo programma mirava «soprattutto alla conservazione ed alla ristrutturazione dell'esistente»¹⁷ sia pur in una visione infrastrutturale anche per la Marca trevigiana (varianti di Vidor e Parè, le tangenziali Pieve di Soligo-sud e Conegliano).

La galleria di collegamento tra Vas e Segusino fu aperta al traffico nell'agosto 2003 anche se non sotto i migliori auspici. Infatti poco dopo l'inaugurazione fu chiusa per le infiltrazioni d'acqua sia dai tombini sia dalle arcate che si determinò dopo abbondanti precipitazioni atmosferiche. Questo grave fatto portò all'apertura di un contenzioso tra il Consorzio Schievenin (soggetto appaltante) e l'impresa costruttrice.

Il percorso lungo il ponte del Fante e la Statale “Feltrina” rimase, e lo è anche oggi, una valida alternativa di collegamento tra Belluno e la pianura veneta.

¹⁵ Ivi, *Atti del Consiglio provinciale*, seduta del 20 ottobre 1989, verbale n. 37/679.

¹⁶ Ivi, seduta del 23 settembre 1996, verbale n. 17/129.

¹⁷ Ivi, seduta del 20 dicembre 1996, verbale n. 20/148.

CAPITOLO IV

LE OLIMPIADI INVERNALI DI CORTINA DEL 1956

1.L'assegnazione dei Giochi del 1956 a Cortina

La decisione da parte del Comitato Olimpico Internazionale (CIO) di assegnare a Cortina d'Ampezzo la settima edizione dei Giochi Olimpici invernali del 1956 era stata presa nel corso della sessione del 29 aprile 1949 tenutasi a Roma.

Per l'Italia, uscita sconfitta dal secondo conflitto mondiale, si trattava di un importante risultato che rafforzava il cammino «della riconquistata parità dei diritti internazionali»¹ iniziato, durante i Giochi di Londra del 1948, appunto con la designazione di Roma a città organizzatrice della sessione del CIO del 1949². Per le Dolomiti e la provincia di Belluno era un'importante opportunità di promozione del territorio e del turismo nonché di miglioramento delle proprie dotazioni infrastrutturali³.

Cortina in realtà aveva già ottenuto i Giochi invernali del 1944 dalla sessione del CIO di Londra del 1939 ma non si erano più tenuti per i tragici eventi della seconda guerra mondiale mentre per le Olimpiadi del 1952 le era stata preferita Oslo.

All'assegnazione dei Giochi invernali del 1956 (dal 26 gennaio al 5 febbraio) concorsero vari fattori, fra gli altri i positivi riscontri dei delegati per l'ottima accoglienza e organizzazione della sessione di Roma, una presentazione effettuata in modo completo e innovativo ma soprattutto le condizioni favorevoli legate all'atteggiamento del CIO che caldeggiò il CONI a riproporre la candidatura. Su impulso della Federazione Italiana Sport Invernali (FISI) il consiglio comunale di Cortina deliberò all'unanimità l'inoltro della domanda⁴ permettendo così al sindaco Ghedina, al CONI e al CIO di avviare le procedure per la richiesta ufficiale che culminarono appunto con esito positivo.

¹ G. De Luca, *Avremo in Italia un'Olimpiade?*, in «La Gazzetta dello sport», 21 aprile 1949, p. 1.

² T. Forcellese, *L'Italia e i Giochi Olimpici. Un secolo di candidature: politica, istituzioni e diplomazia sportiva*, Franco Angeli, Milano 2013; V. Jacomuzzi *et al.*, *Storia delle Olimpiadi invernali*, Società Editrice Internazionale, Roma 2013; N. Sbetti, *Giochi di potere, Olimpiadi e politica da Atene a Londra 1896-2012*, Le Monnier, Firenze 2012; A. Stelitano, *Olimpiadi e politica: il Cio nel sistema delle relazioni internazionali*, Forum, Udine 2008; U. Tulli, *Breve storia delle Olimpiadi: lo sport, la politica da de Coubertin a oggi*, Carocci, Roma 2012. Con riferimento all'evento di Cortina si vedano: CONI, *I VII Giochi olimpici invernali*, Cortina 1956; M. Spampani, *Cortina Olimpica: la grande tradizione degli sport invernali tra passato e presente*, Renografica, Bologna 2005. Si può inoltre consultare la voce *Olimpiadi invernali. Cortina d'Ampezzo 1956* curata da G. P. Ormezzano, in «Enciclopedia della Sport», 2004.

³ Per un inquadramento del turismo a Cortina vedi in M. Ferruccio Belli, *Cortina d'Ampezzo: guida alla storia, all'arte e al turismo*, Dolomiti, Cortina 1987; A. Galvani, *Il turismo a Cortina d'Ampezzo, dalle origini agli anni Novanta*, Lo scarabeo, Bologna 1992. Utili le informazioni in P. Battilani, *Vacanze di pochi, vacanze di tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Il Mulino, Bologna 2009, pp. 291-295.

⁴ Archivio Comune di Cortina d'Ampezzo, *Verbale di deliberazione del Consiglio comunale*, 30 dicembre 1948.

2. La costituzione del Comitato interministeriale

Naturalmente per la riuscita di questa manifestazione internazionale era necessario assicurare adeguate infrastrutture per l'accoglienza, l'ospitalità e la viabilità. Il presidente della Provincia Alessandro Da Borso il 25 febbraio 1952 convocò una riunione per l'esame delle problematiche da affrontare in vista di questo appuntamento. Venne così votato un ordine del giorno da parlamentari, sindaci, consiglieri provinciali, dirigenti degli uffici pubblici e rappresentanti delle categorie economiche e degli enti turistici, nel quale si chiedeva la nomina di una speciale commissione dell'Unione delle Province Trivenete per affrontare «il problema delle comunicazioni della Provincia, e di Cortina in particolare»⁵. L'intento era quello di affidarne lo studio a persone che ne avessero conoscenza diretta e questo sia per la tratta ferroviaria Calalzo-Cortina-Dobbiaco sia per le strade.

E fu l'onorevole Giulio Andreotti, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, nel corso di un incontro presso il municipio di Cortina il 9 luglio 1952 ad affermare: «Ho accolto volentieri l'invito di partecipare ad una riunione, formalmente solenne come questa, per iscrivere, ufficialmente, all'ordine del giorno dei problemi di importanza nazionale per i prossimi anni quello della preparazione dei Giochi invernale del 1956»⁶.

Di fronte alle limitate risorse a disposizione delle istituzioni locali e soprattutto alle numerose sollecitazioni che pervenivano dal CONI, il presidente del Consiglio Alcide De Gasperi istituì con proprio decreto del 27 marzo 1952 il Comitato Interministeriale per le Olimpiadi, presieduto dall'onorevole Andreotti. Tra i suoi componenti anche il presidente della Provincia di Belluno Da Borso, il sindaco e il vicesindaco di Cortina Mario Rimoldi e Cesare Rosà, oltre a Mario Luciani, in rappresentanza dell'Ente Provinciale del Turismo di Belluno. Il Comitato, convocato il 31 luglio successivo, decise che ciascun ente coinvolto avrebbe dovuto risolvere i problemi di propria competenza attraverso le proprie risorse a bilancio. Il Comune di Cortina si sarebbe occupato dei servizi primari ai cittadini e ai turisti (ad esempio rete idrica ed elettrica, trasporto urbano, regolamentazione della circolazione stradale nel territorio comunale e accessi ai campi di gara) assumendosi il relativo onere finanziario. Oltre all'intervento statale per le strade, le circonvallazioni, la rete fognaria, i parcheggi e i terreni, notevole fu lo sforzo del C.O.N.I. per la dotazione degli impianti sportivi, le spese di organizzazione e di rappresentanza: circa 3 miliardi di lire⁷. Un ruolo importante quale ente finanziatore che permise l'inizio dei primi lavori grazie

⁵ Provincia di Belluno, *Cinque anni di vita provinciale*, cit., p. 134. Cfr., *Olimpiadi e mezzi di comunicazione in provincia*, in «L'Amico del Popolo», 1° marzo 1952, p. 3.

⁶ Archivio Centrale di Stato, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, b. 1955-58, fasc. 3-2-5, n. 10024/79.

⁷ CONI, *I VII Giochi olimpici invernali*, Cortina 1956, pp. 111-112.

all'anticipo di importi consistenti venne svolto dall'Amministrazione Aiuti Internazionali⁸.

Si era consapevole a livello istituzionale della grave situazione in merito alla viabilità nell'area delle Dolomiti, in particolare durante il periodo invernale. La scelta di Cortina per le Olimpiadi era certamente un importante riconoscimento ma erano indubbie le problematiche di tipo organizzativo. Dal successo della manifestazione dipendevano infatti le sorti del turismo e dell'economia della provincia e del Cadore.

3. I problemi della rete stradale

Il sistema delle comunicazioni stradali attraverso le Dolomiti emergeva in tutta la sua criticità insieme alla necessità di miglioramento della ricettività. La rete stradale che dalla Valbelluna raggiungeva il Cadore, la strada d'Alemagna, risultava inadeguata al traffico veicolare: il tracciato si presentava infatti troppo stretto, tortuoso e irrazionale, senza dimenticare i molti morti per gli incidenti stradali. Una preoccupazione generale che cresceva in vista dell'appuntamento olimpionico e che risultava ancor più pregnante appunto per lo svolgersi nella stagione invernale. All'ANAS di Bolzano si chiedeva di eliminare le curve più pericolose, di procedere con alcune rettifiche e all'allargamento delle strade statali così come andava affrontato il problema dei passaggi a livello. Lo sguardo era inoltre rivolto alla sistemazione della viabilità compresa nel piano decennale a seguito della legge n. 647/1950 sulle aree depresse.

Tra gli interventi di sistemazione più importanti da attuare a livello di viabilità provinciale c'erano quelli per il traffico veicolare proveniente dall'area friulana lungo le due strade di Sappada e della Val Cellina. L'elenco comprendeva inoltre la strada della valle Zoldana e la viabilità della Val Agordina quali vie per la decongestione del traffico veicolare e i collegamenti delle strade di mezza montagna tra Cortina e le località turistiche minori. Si aggiungeva poi la problematica della linea ferroviaria che intersecava le strade. Venne in risalto soprattutto la principale via di ingresso alla provincia di Belluno, mi riferisco alla strada Feltrina che si caratterizzava però per la sua ristrettezza e per la presenza di molti passaggi a livello. Tuttavia il bilancio provinciale non era in grado di sostenere la spesa per i lavori di miglioramento e quindi era più che mai necessario che se ne facesse carico lo Stato procedendo alla statizzazione oppure ricorrendo ai fondi per le aree depresse⁹.

Per quanto riguarda i mezzi di trasporto si guardava poi alla ferrovia, non solo l'ammodernamento della linea da Venezia o Padova a Calalzo e da qui a Dobbiaco ma anche la realizzazione della tratta

⁸ A. Ciampani, *L'amministrazione per gli aiuti internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, Franco Angeli, Milano 2002.

⁹ Intervento dell'onorevole Giacomo Corona (DC) in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 3 ottobre 1952, p. 40908.

dal Cadore alla Val Pusteria. Le elevate previsioni di spesa e i tempi molto stretti per poterne disporre in occasione delle Olimpiadi costrinsero le varie amministrazioni competenti a limitarsi ai lavori di straordinaria manutenzione¹⁰.

Un'ulteriore questione assai complicata che andava affrontata era quella di garantire la transitabilità delle strade nel periodo invernale vista la carenza dei mezzi e dell'attrezzatura meccanica in dotazione all'ANAS. L'esperienza degli anni precedenti stava infatti a dimostrare la fondatezza di queste preoccupazioni. Basti pensare alle eccezionali neviccate dell'inverno 1950-1951 che comportarono l'interruzione improvvisa e per più giorni delle comunicazioni ferroviarie e stradali per Cortina. In particolare per la viabilità i forti disagi interessarono la statale d'Alemagna nel tratto Cortina-Dobbiaco¹¹ e la statale delle Dolomiti. Pienamente comprensibili le richieste di una soluzione decisiva e il grido d'allarme del presidente dell'Associazione Albergatori di Cortina, Angelo Apollonio per le ricadute sulle attività economiche locali nel momento in cui i turisti rinunciavano a soggiornarvi preferendo altre località (ad esempio in Svizzera e in Austria) dove vi era la «certezza di comunicazioni regolari con il proprio luogo di provenienza»¹².

Era necessario procedere con speditezza per una serie di ragioni legate agli aspetti organizzativi e infrastrutturali, alla durata dell'anno lavorativo che nelle zone montane delle Dolomiti si riduceva a otto mesi (qualora non si presentino avversità atmosferiche) e soprattutto alla necessità di arrivare entro il 1955 al «collaudo generale delle opere e delle attrezzature, ogni giorno diviene prezioso»¹³.

A tracciare un punto della situazione il ministro dei lavori pubblici Aldisio nella seduta dell'8 ottobre 1952. Egli dopo aver accennato ai lavori di sistemazione e pavimentazione delle strade statali per l'accesso a Cortina e all'integrazione dei mezzi sgombraneve parlò anche di miglioramento della viabilità comunale e provinciale escludendo però «appositi provvedimenti legislativi» per puntare invece su «opportune iniziative degli enti locali» con la possibilità di un «intervento dello Stato sulla base delle leggi vigenti»¹⁴.

Eppure il tempo passava e tornavano alla ribalta le già accennate problematiche¹⁵. Fu ancora l'onorevole Corona nel luglio 1954 alla Camera dei deputati a ribadire, in un ordine del giorno, tre richieste specifiche al governo: assegnare all'ANAS i finanziamenti per sistemare le strade statali

¹⁰ CONI, *I VII Giochi olimpici invernali*, Cortina 1956, pp. 507-510. Cfr., *Le comunicazioni ferroviarie con Cortina d'Ampezzo*, in «Rassegna economica», III (1955), 1, pp. 12-13.

Vedi inoltre l'ordine del giorno degli onorevoli Riva, Dazzi, Corona Giacomo in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura II, Discussioni, seduta antimeridiana del 27 ottobre 1953, p. 3115.

¹¹ Archivio di Stato di Belluno (d'ora in poi Asbl), Affari Generali 1.20.12, b. 763, *Telegramma dell'Associazione Albergatori di Cortina*, 12 febbraio 1951.

¹² Ivi, del 7 e 12 febbraio 1951.

¹³ *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 3 ottobre 1952, p. 40908.

¹⁴ Intervento del ministro dei lavori pubblici onorevole Aldisio, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta dell'8 ottobre 1952, pp. 41101-41102.

¹⁵ Cfr., M. Brusati, *Problemi e lavori pubblici a Cortina in preparazione dei Giochi Olimpici Invernali 1956*, in «Rassegna economica», I (1953), pp. 5-7.

che dal Veneto e dall'Alto Adige portavano a Cortina; dotare in modo adeguato, tempestivo e organizzato i mezzi meccanici sgombraneve per assicurare la transitabilità delle strade e sistemare le strade provinciali e comunali comprese nel piano decennale in base alla legge n. 647/1950¹⁶.

Qualche mese prima, nel maggio 1954, era stato costituito il Comitato interprovinciale per l'ospitalità e i trasporti nell'intento di dare un'ampia valenza dei problemi da affrontare estendendola così all'intero comprensorio dolomitico anche attraverso una fattiva collaborazione tra i territori di Belluno, Trento, Bolzano, Venezia, Padova, Vicenza e Treviso. Dopo diversi incontri si giunse alla riunione plenaria del 23 gennaio 1955 presieduta dal ministro al turismo, sport e spettacolo, Giovanni Ponti¹⁷. Il presidente del Comitato, il prefetto di Belluno Francesco Vecchi, ricordò che erano stati realizzati e finanziati dall'ANAS una serie di interventi di adeguamento stradale per l'immissione a Cortina pari a un miliardo e 700 milioni di lire. Restavano da eseguire altri lavori come la costruzione di paravalanghe a Felizon, Popena e Ospitale-Perarolo, l'eliminazione dei passaggi a livello di Dobbiaco e sul percorso Belluno-Feltre. La spesa prevista era di circa 500 milioni di lire. Un ulteriore identico importo era inoltre previsto per la dotazione dei mezzi sgombraneve. Da parte sua il presidente della Provincia di Belluno, l'avvocato Da Borso, chiese l'intervento presso i competenti ministeri per l'ultimazione dei lavori di allargamento e di sistemazione della strada Feltrina e di Sappada.

Il ministro Ponti era pienamente consapevole che l'eventuale «colpa della cattiva organizzazione delle strade» sarebbe stata del Governo impegnato comunque a ricercare i modi migliori e più economici per fornire un'adeguata soluzione.

4. Gli interventi alla rete viaria provinciale

A livello di viabilità nazionale, l'ANAS predispose un programma di lavori che raggiunse l'importo di 1,9 miliardi di lire coperti con le normali risorse messe a bilancio. Tra gli interventi eseguiti, sotto vigilanza del Compartimento regionale di Bolzano, le sistemazioni, gli allargamenti, l'eliminazione delle interferenze con la ferrovia e la costruzione di gallerie paravalanghe, lungo le Strade Statali n. 12, n. 48 e 48 bis, n. 51 di Alemagna e n. 52.

Per quanto riguarda invece la viabilità ordinaria da una parte il ministero dei lavori pubblici cercò di garantire dove possibile la copertura finanziaria e dall'altra l'Ufficio tecnico provinciale elaborò i progetti ai quali furono invitate le imprese più efficienti. Da una ricognizione delle fonti archivistiche possiamo constatare che tra gli impegni più importanti ci furono la strada Feltrina con

¹⁶ *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 15 luglio 1954, pp. 10821-10822. Cfr., *Per le Olimpiadi di Cortina*, in «L'Amico del Popolo», 24 luglio 1954, p. 2.

¹⁷ *Riunione plenaria del Comitato interministeriale per l'ospitalità ed i trasporti del 23 gennaio 1955. Presieduta dal Ministro al Turismo e Spettacolo Sen. Prof. Giovanni Ponti*, Coop. An. Poligrafica, Cortina 1955.

la Belluno-Feltre-Cornuda-Castelfranco-Padova e la strada Santo Stefano-Sappada.

Per il collegamento veloce della provincia di Belluno con Padova e Vicenza era di primaria importanza la strada Cornuda-Castelfranco. Vi erano state però alcune complicazioni come ribadì il presidente Da Borso nella seduta consiliare del 5 aprile 1955. Innanzitutto per il tracciato poiché non erano mancati i tentativi di deviazione, soprattutto da parte del Comune di Caerano San Marco, per esclusivi interessi locali ma di fatto irrilevanti. In questo caso alla fine si decise comunque per il tracciato diretto e più breve di 15 chilometri approvato da Ministero dei lavori pubblici. In secondo luogo perché di fronte alla richiesta di un concorso economico dei comuni interessati questi si ritirarono. Si raggiunse quindi un accordo con il quale si stabilì la ripartizione della spesa di 245 milioni di lire, assunta tramite un mutuo di sei milioni annui per trentacinque anni, secondo queste modalità: il 40% a carico della Provincia di Treviso, il 35% Padova e il 25% Belluno¹⁸. I lavori prevedevano le seguenti spese: per la strada Bassanese a Cornuda 95 milioni di lire, per il tronco da Ca' Fasan alla strada Bassanese 60 milioni di lire e per il tronco da Ca' Fasan a Vallà 100 milioni di lire. Il Consiglio provinciale di Belluno del 10 ottobre 1955 approvò all'unanimità dei diciassette consiglieri presenti e votanti l'ordine del giorno per il conferimento dell'incarico alla Provincia di Treviso per l'esecuzione dei lavori e per l'assunzione dell'onere del 25% della spesa¹⁹. Per questa strada, proprio in relazione alle Olimpiadi del 1956, venne accordata l'assegnazione di contributi di legge in via prioritaria rispetto ad altre opere.

Un altro importante intervento riguardò la sistemazione della strada provinciale Feltrina con l'allargamento e l'eliminazione dei passaggi a livello²⁰. In questo caso l'Amministrazione provinciale contava di ricevere la copertura dei costi da parte dello Stato attraverso la legge n. 647/1950. Il contributo assegnato anziché di 299 milioni di lire come inizialmente preventivato venne però stabilito in 280 milioni. A questo punto la Provincia si trovò di fronte a due opzioni: non completare i lavori oppure anticipare la differenza di 19 milioni di lire. L'ente Provincia scelse quest'ultima soluzione ritenendo l'opera di notevole importanza non solo per i Giochi Olimpici del 1956 ma anche in una prospettiva di lungo periodo per il traffico e gli scambi tra le province vicine²¹. Grazie allo stanziamento statale fino al 1960 è stato possibile realizzare il primo tronco di 3,2 chilometri (87 milioni di lire), il secondo di 2,8 chilometri (71 milioni) e il terzo di 2,4 chilometri (141 milioni) anche con l'eliminazione rispettivamente dei passaggi a livello di Anzù, di

¹⁸ Apbl, Consiglio provinciale 5 aprile 1955, n. 23/376. Cfr., *Cinque anni di vita provinciale. Giugno 1951-Maggio 1956*, Castaldi, Feltre 1956, pp. 50 e 132-134. Si veda inoltre in Archivio della Provincia di Treviso la deliberazione del Consiglio provinciale del 16 luglio 1954.

¹⁹ Ivi, seduta del 10 aprile 1955, n. 25/427.

²⁰ *I vantaggi di una saggia "politica" stradale*, in «Rassegna economica», II (giugno 1954), 6, p. 8.

²¹ Apbl, Consiglio provinciale 5 aprile 1955, n. 23/353.

San Vittore e di Castelnuovo²².

Infine si può ricordare la sistemazione della strada provinciale Santo Stefano di Cadore-Sappada-confine con la provincia di Udine. A sollevare la necessità di approntare lo stralcio dei progetti per l'avvio tempestivo dei lavori sulla strada Santo Stefano-Ponte Cordevole-Sappada il prefetto di Belluno²³. Lo stesso sindaco di Sappada aveva in precedenza già chiesto una benevola attenzione della Provincia per chiedere un intervento in particolare dove maggiormente necessario a cause delle curve e delle strettoie²⁴

Il Genio civile di Belluno fece però sapere alla Provincia che il progetto dei lavori fissato in linea di massima in 100 milioni di lire e predisposto dal Magistrato alle acque doveva essere rivisto perché il Comitato dei Ministri fissò la spesa in 90 milioni di lire. Dal lato pratico la Provincia poteva o ridurre l'importo di 10 milioni oppure lasciando così il progetto accollarsi la differenza²⁵. La Giunta Da Borso optò per questa seconda soluzione ratificata nella seduta consiliare del 5 aprile 1955²⁶.

Le sorprese però non mancarono perché sempre il Genio civile non poté accogliere la richiesta della Provincia fra le domande di contributo ai sensi della legge n. 184/1953 che integrava la legge n. 589/1949 nell'esercizio 1955-1956. Non solo non era stata rispettata la scadenza per la consegna ma l'opera non aveva i caratteri di «completamento» e oltre tutto il contributo per le asfaltature poteva riguardare solo i tratti interni ai centri abitati²⁷.

Lo stanziamento statale di 90 milioni di lire, in base alla legge sulle aree depresse venne dunque stabilito con questa disponibilità: 20 milioni nel 1956-1957, 10 milioni all'anno nel triennio 1957-1960 e 20 milioni annuali nel biennio 1961-1962. Il Consiglio provinciale ratificò la delibera della Giunta che approvava lo schema di convenzione tra la Provincia di Belluno e l'amministrazione dei lavori pubblici per l'esecuzione della sistemazione nei tratti Argentiera-Rio Piz, Acquatonà-Rio Lerpa, Rio Molbach-Cima Sappada²⁸.

La Provincia è intervenuta anche per i lavori finanziati dopo il 1963, sempre ai sensi della legge sulle aree depresse, anticipando gli importi allo Stato che ha poi però provveduto al rimborso,

²² Provincia di Belluno, *Cinque anni di vita provinciale*, cit., p. 49. Cfr., *Riunione plenaria del Comitato interministeriale per l'ospitalità ed i trasporti del 23 gennaio 1955*, cit., p. 19.

²³ Apbl, fondo amministrativo, b. 2.4.3, fasc. "Strada provinciale Santo Stefano-Sappada. Consegna alla Provincia del tronco dell'Acquatonà", Lettera della Prefettura di Belluno alla Provincia di Belluno, datata 5 maggio 1954, con la quale si chiedeva di approntare lo stralcio dei progetti per l'avvio dei lavori sulla strada Santo Stefano-Ponte Cordevole-Sappada. In allegato anche il promemoria del sindaco di S. Stefano di Cadore 28 marzo e l'ordine del giorno del Consiglio comunale di Sappada del 2 aprile 1954.

²⁴ Ivi, "Lettera del sindaco di Sappada, 12 aprile 1954 e in allegato l'ordine del giorno del consiglio comunale del 2 aprile".

²⁵ Ivi, Lettera Ministero dei lavori pubblici, 19 gennaio 1955.

²⁶ Apbl, Consiglio provinciale 5 aprile 1955, n. 23/351.

²⁷ Apbl, fondo amministrativo, b. 2.4.3, fasc. "Strada provinciale Santo Stefano-Sappada. Consegna alla Provincia del tronco dell'Acquatonà", Lettera Ministero dei lavori pubblici, 21 gennaio 1955.

²⁸ Apbl, Consiglio provinciale del 5 aprile 1955, verbale n. 23/360. Cfr., Giunta provinciale 7 marzo 1955, verbale n. 90/1368 con allegata Convenzione datata 7 marzo 1955.

ovvero alla costruzione di due cavalcavia sulla Feltrina per 24 milioni di lire, all'allargamento e alla sistemazione della strada di Sappada da Presenaio a Lerpa e da Sappada a Cima Sappada per 80 milioni e da Cima Sappada al confine con la provincia di Udine per 53 milioni²⁹.

Per quanto riguardò invece il servizio sgombraneve i risultati furono soddisfacenti sia per la messa a disposizione di mezzi moderni da parte dell'ANAS sia per l'apertura del passo Falzarego, in genere chiuso al transito durante l'inverno.

5. La concessione di contributi straordinari

Le attese per un sostegno alla viabilità ordinaria in occasione delle Olimpiadi invernali di Cortina erano intanto riposte in un disegno di legge presentato al Senato proprio per la concessione di un contributo straordinario di 200 milioni di lire per le strade provinciali e consorziali del bellunese. Il presidente Da Borso ne diede notizia nella seduta consiliare del 10 ottobre 1955³⁰. In quel periodo la Provincia aveva una rete stradale di 114 chilometri e provvedeva alla manutenzione di 317 chilometri di strade consorziali. La situazione finanziaria dell'ente sempre più in deficit non permetteva però interventi nella zona delle Olimpiadi che si poterono concretizzare sostanzialmente grazie alla legge n. 647/1950 sulle aree depresse. A distanza di qualche mese venne approvato il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Granzotto, Basso e Trabucchi (legge 15 marzo 1956, n. 192). In un unico articolo venne prevista la concessione alla Provincia di Belluno di «un contributo straordinario di lire 200 milioni per le spese straordinarie di sistemazione di strade provinciali e consorziali, nonché per la straordinaria manutenzione delle stesse in occasione delle Olimpiadi invernali di Cortina d'Ampezzo». Il 5 marzo 1956 il presidente Da Borso, a chiusura di seduta, diede la comunicazione della concessione di questo contributo che venne accolta da «un caloroso applauso»³¹.

Il governo concesse invece al Comune di Cortina per le opere edilizie, igieniche e stradali, due contributi rispettivamente di 200 milioni di lire: il primo con il D.P.R. 9 aprile 1953 e il secondo, dopo l'intervento della Corte dei conti che ritenne non sussistente il carattere di eccezionalità, con la legge 27 dicembre 1957, n. 1454³².

Da più parti si sollevò in parlamento la richiesta di definire da subito l'entità dei contributi evitando così il ricorso a stanziamenti supplementari.

²⁹ *La Provincia di Belluno. 1956-1960*, cit., p. 32.

³⁰ Apbl, Consiglio provinciale del 10 ottobre 1955, verbale n. 25/441.

³¹ Ivi, seduta del 5 marzo 1956, verbale n. 27/478.

³² *Atti parlamentari*, Legislatura II – Prima Commissione – Seduta del dicembre 1956, pp. 850-851.

6. Un tentativo di bilancio, con uno sguardo al 2021 e al 2026

Le Olimpiadi hanno rappresentato un evento di grande risonanza mondiale e come si è già detto la località prescelta per ospitare le gare deve dotarsi delle strutture e degli impianti sportivi attraverso nuove costruzioni o ristrutturazione di quanto già esiste, garantendone un'adeguata accessibilità. Ma accanto a questo servono investimenti nelle strutture dell'ospitalità turistica e nelle vie di comunicazione. I villaggi olimpici possono essere progettati come possibilità di sviluppo e di integrazione ma nella peggiore delle ipotesi potrebbero essere estranei o arrecare danni all'ambiente circostante.

Si può affermare senza ombra di dubbio che i Giochi Olimpici invernali di Cortina portarono agli onori della cronaca mondiale la provincia di Belluno. Storica anche la visita del presidente della Repubblica Gronchi presente per la loro inaugurazione ufficiale e per l'incontro con le autorità locali tenutosi a Belluno il 28 gennaio 1956. Un bilancio nell'insieme positivo per il potenziale sviluppo dell'industria turistica. Tuttavia se gli impianti sportivi e le strutture ricettive raggiunsero nella conca ampezzana un ottimo livello, il punto dolente continuò a restare quello dei collegamenti stradali e ferroviari, in termini di rapidità e di livello di sicurezza. Certamente lievi miglioramenti non mancarono ma erano pur sempre inadeguati alle richieste del turismo moderno.

A distanza di oltre sessant'anni Cortina è tornata alla ribalta per l'assegnazione dei Campionati mondiali di sci alpino dall'8 al 21 febbraio 2021, decisa dal Consiglio della Federazione Internazionale dello Sci (FIS) riunitosi a Cancun in Messico. L'organizzazione è affidata alla Fondazione Cortina 2021, fondata dalla FIS, dal Comune di Cortina, dalla Provincia di Belluno e dalla Regione Veneto, con membri onorari il CONI e la Presidenza del Consiglio dei Ministri³³. Anche in questo caso si tratta di un'importante opportunità sportiva, promozionale ed economica.

E proprio in relazione all'aumento del traffico veicolare previsto per questo appuntamento è stato approvato un piano di investimenti dell'ANAS per potenziare e migliorare la viabilità che risulta interamente finanziato dal contratto di programma tra ANAS e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per 142 milioni di euro e dalla legge di stabilità 2017 che ha autorizzato una spesa di 100 milioni di euro nel quinquennio 2017-2021³⁴.

Sono previsti lavori sulla statale 51 "di Alemagna" lungo il tratto tra Pian di Vedoia e Passo Cimabanche con la realizzazione di quattro varianti a Zuel di Cortina, Tai, Valle e San Vito di Cadore e il miglioramento della statale 52 "Carnica". Già però si sono viste le prime difficoltà, in particolare è ormai sicuro che i lavori delle quattro varianti partiranno in ritardo a causa della complessa procedura della valutazione di impatto ambientale. La speranza è quindi di avviare i

³³ FIS, *Cortina iridata*, 10 giugno 2018.

³⁴ I dettagli del piano sono consultabili nel sito «www.anaspercortina2021.it».

cantieri entro il 2020.

Intanto una nuova sfida ancora aperta attende Cortina candidata, insieme a Torino e a Milano, per i Giochi Olimpici Invernali del 2026. Spetterà al CONI proporre al Comitato Olimpico Internazionale la candidatura ufficiale all'organizzazione dell'edizione del 2026. L'assegnazione definitiva è fissata durante l'assemblea generale del CIO in programma a Milano nel settembre del 2019. L'intenzione della Regione Veneto è quella di utilizzare o ristrutturare gli impianti già esistenti senza consumo di ulteriore territorio montano.

La Giunta provinciale di Bolzano si era invece espressa all'unanimità per non depositare alcuna manifestazione di interesse ad una candidatura altoatesina in quanto non c'erano le condizioni per garantire uno sviluppo sostenibile. Era stata invece espressa l'eventuale sostegno esterno per eventuali proposte dei territori contermini dando la disponibilità dei suoi impianti di gara già esistenti³⁵. Le Province autonome di Bolzano e Trento hanno ribadito il pieno appoggio alla candidatura avanzata dal Veneto e sostenuta dal Trentino Alto Adige, per le Dolomiti Unesco, con Cortina d'Ampezzo come città capofila, precisando la necessità di una valutazione sull'utilizzabilità delle risorse disponibili e sulla mobilità sostenibile.

³⁵ *Olimpiadi 2026, Alto Adige sostiene la candidatura del Veneto*, Comunicato stampa Provincia Autonoma di Bolzano, 26 marzo 2018.

CAPITOLO VI

CALAMITA' E RETE VIARIA

1. Dalla tragedia del Vajont alla rinascita

La tragedia del Vajont, che si verificò alle 22:39 del 9 ottobre 1963, determinò, da parte delle due Camere, l'adozione di una rapida legislazione straordinaria a favore della ricostruzione. Questa innestò un meccanismo virtuoso non limitato alle sole aree colpite dal disastro, consentendo ad un territorio secolarmente emarginato di agganciarsi allo sviluppo economico-produttivo della pianura veneta. Va detto che il Parlamento, già prima della catastrofe, era intervenuto con misure importanti per ridurre la depressione socio-economico del bellunese a partire dalla legge ordinaria dello Stato n. 647/1950, riguardante le aree montane dell'Italia centro-settentrionale, per giungere alla legge n. 635/1957 contenente importanti agevolazioni fiscali per le località economicamente depresse nelle quali erano compresi tutti i Comuni della Provincia di Belluno¹. Tuttavia questi provvedimenti legislativi, per quanto fondamentali, non determinarono anche significativi processi di crescita rispetto alla pianura. Infatti, non si intervenne né nella infrastrutture ferroviarie (ancora oggi senza elettrificazione e a binario unico sia per la tratta Belluno-Conegliano, sia per la tratta Belluno-Padova), né in quelle stradali. Il che rese molto difficili investimenti di imprenditorialità esterna i quali rimasero principalmente allocati nelle zone di pianura o della pedemontana².

La situazione mutò a seguito dello smottamento del monte Toc nell'invaso costruito dalla S.A.D.E. La legge n. 1457/1963, modificata in seguito dalla legge n. 357/1964, fu il provvedimento principale attorno al quale ruotò la ricostruzione. Questo, preceduto da due decreti-legge, ossia il n. 1358/1963 ed il n. 1408/1963 che stanziarono i primi fondi per Longarone ed i Comuni coinvolti dal disastro, dispose provvidenze per le zone colpite e introdusse un meccanismo innovativo ed originale nella fruizione dei contributi per l'attività ricostruttiva: la possibilità che anche imprese al di fuori della Provincia di Belluno potessero usufruirne qualora avessero rilevato dai beneficiari delle provvidenze (ad esempio le imprese colpite dal disastro) i loro diritti a ricostruire, resi cedibili a terzi con il nuovo art. 14^{ter} della legge n. 1457/1963³. Una scelta strategicamente vincente, in

¹ Cfr., I. Mattozzi, *Per una storia di Longarone nel Novecento*, in *Il Grande Vajont*, M. Reberschack (a cura di), Cierre Edizioni, Sommacampagna 2003, p. 31.

² Cfr., G. Roverato, *L'Economia: dalla tragedia alla rinascita*, in M. Reberschack-I. Mattozzi (a cura di), *Il Vajont dopo il Vajont 1963-2000*, Marsilio, Venezia 2009, pp. 135-136. Per una trattazione su ruolo dello Stato e responsabilità da danni si veda: A. Mantelero, *Il ruolo dello Stato nelle dinamiche della responsabilità da danni di massa. Tre variazioni sul tema: uranio impoverito, emoderivati e Vajont*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 147-195.

³ Cfr., G. Roverato, *L'industria nel Veneto: storia economica di un "caso" regionale*, Esedra, Padova 1996, pp. 225-254.

quanto mirante ad incrementare le potenzialità di crescita dell'economia locale. Il legislatore, in altri termini, ritenne che non tutti i soggetti titolari dei diritti se la sarebbero sentita di ricostruire le attività distrutte o pesantemente danneggiate. Si ricorse, pertanto, ad un sistema sostitutivo, in grado di attrarre imprenditorialità esterna grazie all'acquisita disponibilità degli incentivi previsti proprio dalla legislazione post-disastro. A questo si aggiunge che tanto la legge n. 1457/1963, quanto la sua riscrittura da parte della legge n. 357/1964, non si limitò a finanziare la ricostruzione delle sole imprese industriali, artigiane, professionali e commerciali, ma intervenne anche a favore delle aziende agricole sebbene non con la stessa consistenza economica riservata alle prime (inserire in nota: Rispetto alla legge n. 1457/1963, quella del 1964 non si limitò solo alle aziende agricole in senso stretto, includendo anche quelle pastorali e silvane). Il merito, comunque, di questo complesso di provvedimenti legislativi fu duplice: da un lato sostenere lo sforzo di imprese già operanti nel territorio, più che incentivare l'agglomerazione delle imprese con la realizzazione di un vasto pacchetto di aree attrezzate⁴, dall'altro insistere sulla rinascita economica dell'intero territorio provinciale. Certo, sotto questo secondo profilo, le imprese maggiori, a meno che trovassero più conveniente scendere in pianura, non avrebbero facilmente ceduto i diritti ai contributi ricostruttivi, ma indubbiamente esisteva un tessuto produttivo minore (micro-imprese) poco propenso a reiniziare nuovamente.

L'alluvione del 1966: la ricostruzione delle strade provinciali “della Valle del Mis” e della “Val Fiorentina”

Il 1966, tre anni dopo la catastrofe del Vajont, la Provincia di Belluno venne colpita dalla grande alluvione dei giorni 3,4 e 5 novembre⁵. Condizioni metereologiche particolarmente sfavorevoli portarono sulle Venezie piogge diffuse e persistenti: 600 mm di pioggia registrati in sole 36 ore alla stazione pluviografica di Santa Croce del Lago. Dal Comelico al Cadore, dallo Zoldano al Longaronese, dal Feltrino all'Agordino i disastri causati dalla piena del fiume Piave e dai suoi affluenti coinvolsero centri abitati e produttivi, spazzando via vite umane e infrastrutture⁶.

Dopo i primi lavori di pronto intervento ed in seguito all'entrata in vigore della legge ordinaria dello Stato 23 dicembre 1966, n. 1142, l'Amministrazione provinciale bellunese richiese venissero finanziati diversi lavori di ripristino di alcune importanti arterie provinciali. Tra queste, per

⁴ Cfr., sul punto, S. Magagnoli, *Arcipelaghi industriali. Le aree industriali attrezzate in Italia*, Rosenberg & Sellier, Torino 2007, p. 206.

⁵ Cfr., P. Vecellio, *Le alluvioni del novembre 1966 con particolare riferimento al Veneto ed alla Provincia di Belluno*, Aziende Tipografiche Eredi, Roma, 1966.

⁶ Per una ricostruzione accurata si veda L. D'Alpaos, *Un giorno, ospite inatteso, arrivò l'alluvione. Ricordi di un ingegnere su una battaglia perduta 1966-2016*, Fondazione Angelini, Padova 2016, pp. 40-41.

l'ammontare dell'importo richiesto, vanno segnalate le strade n. 2 Valle del Mis (1.860.000.000 lire), che collega Sospirolo con l'Agordino, e la n. 20 Val Fiorentina (2.700.000.000 lire) che collega Selva di Cadore con Caprile⁷. In merito alla prima, che aveva subito danni per una lunghezza di circa 7 Km, in modo particolare nel tronco Titele-Forcella Franche⁸, si deve premettere che la ricostruzione, almeno in un primo momento, non venne presa in considerazione, in quanto i fondi della legge n. 1142/1967 (riparazione dei danni alluvionali) erano esauriti e, come si è visto sopra, la previsione di spesa era molto elevata. Venne, comunque, commissionato un progetto di massima contenente più soluzioni di tracciato per una nuova arteria, ma anche in questo caso, tenuto presente che i costi per le nuove opere e i benefici che le stesse apportavano non erano certamente equilibrati, si convenne di abbandonare l'idea di ricostruire la strada *ex novo*. Solo all'inizio degli anni '80 l'Ufficio Regionale del Genio Civile di Belluno eseguì con finanziamenti F.I.O. del 1984 le opere di difesa spondale lungo tutto il torrente Mis e, quindi, approfittando di tali lavori, venne redatto un nuovo progetto, contenuto nell'importo e finanziato dalla Regione del Veneto che dava, alla Provincia, la possibilità di appaltare le opere, le quali determinavano un tracciato stradale simile a quello originario. Ne uscì una strada "turistica", in ragione della particolare conformità dei luoghi attraversati, penetrando nel Parco delle Dolomiti.

Riguardo, invece, la Val Fiorentina, l'intero percorso stradale, che costeggiava il torrente Fiorentina, era stato completamente distrutto dall'alluvione del 1966, mentre il tratto che dalla località Aiva saliva a Selva di Cadore era stato interessato da un notevole movimento franoso che, in più punti, aveva disastroso la sede stradale. Gli interventi per ripristinare la viabilità furono innumerevoli, a cominciare da quelli provvisori relativi alla possibilità di garantire il transito lungo la strada nelle zone vicine al Paese di Selva. Le opere definitive ebbero inizio grazie ai finanziamenti previsti dalla legge statale n. 1142/1967 e ad una serie di leggi regionali (ad esempio la legge regionale veneta 06 luglio 1983, n. 37)⁹ che riuscirono a garantire contributi ulteriori una volta esauriti quelli statali.

Certamente gli eventi catastrofici che hanno interessato arterie provinciali importanti della Provincia di Belluno non sono state solo la conseguenza di un evento idrologico eccezionale, ma anche di fattori concomitanti che, pure oggi, costituiscono alcuni dei problemi irrisolti della Provincia bellunese. In primo luogo, l'esodo della montagna che ha comportato e comporta un rilassamento nella costruzione di opere di trattenuta e convogliamento delle acque. In secondo

⁷ Cfr., M. Paolini, *Intervento*, in *Alluvione, 10 anni dopo: problemi e prospettive. Atti del convegno svoltosi a Belluno il 27 novembre 1976*, Associazione Stampa Bellunese, Belluno 1976.

⁸ Si veda, in merito, la *Memoria sulla strada provinciale della Valle del Mis, danneggiata dalla alluvione del 4 novembre 1966*, 1974 in Apbl, fondo Utp, b. 2.4.3, fascicolo: Memoria sulla S.P. del Mis danneggiata dall'alluvione del 1966.

⁹ Cfr., E. Gaspari, *La viabilità provinciale dagli anni Settanta al Duemila*, in A. Amantia (a cura di), *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno, III: Documenti, memorie, repertori*, cit., pp. 200-202.

luogo, le mutazioni profonde apportate dall'uomo al regime idrogeologico delle valli montane per lo sfruttamento idroelettrico. In terzo ed ultimo luogo, l'adozione di una politica regionale di pianura a problemi che ineriscono ad un territorio morfologicamente distinto e con peculiarità sue proprie.

CONCLUSIONI

1. Quattro storie, protagonisti e normativa

La scelta di indagare una politica pubblica di grande importanza come la viabilità e la concreta attività svolta da una singola istituzione locale (la Provincia) ha consentito di proporre lo spaccato del governo provinciale di Belluno e le sue relazioni con altri soggetti (come le Camere di Commercio, il Ministero dei lavori pubblici, la Regione) nel secondo Novecento, più precisamente nel periodo 1951-2001. Dal punto di vista amministrativo per le province si tratta, come abbiamo già visto, di due anni significativi: rispettivamente la ricostituzione dei consigli provinciali e la riforma del titolo V della Costituzione. Di grande importanza si è dimostrata l'analisi della legislazione di questa politica pubblica e della sua evoluzione nel corso del tempo. Infatti dalla legge n. 2248/1865 i punti di svolta sono stati sostanzialmente individuati nella legge n. 126/1958, nell'avvento delle Regioni a statuto ordinario e nell'attuazione del principio costituzionale del decentramento, per arrivare poi alle leggi Bassanini fino alla legge costituzionale n. 3/2001.

I quattro casi di studio proposti hanno ricostruito le vicende legate alla sistemazione stradale avvenuta in vista delle Olimpiadi invernali del 1956 a Cortina d'Ampezzo, alla ricostruzione dopo la tragedia del Vajont del 1963 e al ripristino della rete viaria dopo l'alluvione del 1966, all'arrivo dell'autostrada fino a Pian di Vedoia (in comune di Ponte nelle Alpi) e le ipotesi di prolungamento fino al confine austriaco e, infine, al collegamento tra le province di Belluno e di Treviso.

Sul piano prettamente pratico della ricerca archivistica va segnalata la situazione non ottimale del fondo dell'Ufficio tecnico provinciale che meriterebbe una sistemazione e una catalogazione ordinata del materiale, spesso trovato in faldoni senza dicitura e addirittura sciolti o privi della busta di contenimento.

Nella prima vicenda si è visto come grazie ad un grande evento internazionale è stato possibile dotare Cortina di strutture alberghiere e sportive di alta qualità mentre i miglioramenti alla rete viaria non hanno prodotto lo stesso risultato anzi ancor oggi nonostante vari interventi, come il ponte Cadore e la galleria di Macchietto, la strada statale di Alemagna che da Ponte nelle Alpi conduce alle aree turistiche del Cadore soffre per l'esistenza di alcuni punti critici e per la congestione del traffico soprattutto nella stagione estiva e invernale. Del resto il trasporto ferroviario non si è dimostrato un'alternativa all'altezza della situazione e anche in questo caso non si può che confermare l'assenza di un piano complessivo di rilancio. La manifestazione del 1956 mostrò invece il grande lavoro svolto dai comitati creati per l'occasione sia a livello locale sia a livello interministeriale, ma anche l'impegno del CONI e dello Stato per garantire adeguati finanziamenti vista la difficile situazione dei bilanci del Comune di Cortina e della Provincia di

Belluno. Si è osservato però che gli investimenti sono derivati da stanziamenti straordinari mentre parrebbe più corretta una gestione attraverso spese abbastanza certe e precise ma comunque preventivate con chiarezza.

La tragedia del Vajont e l'alluvione del 1966 sono state analizzate guardando all'aspetto della ricostruzione. Innanzitutto attraverso la legislazione speciale che ha permesso la gestione del processo di industrializzazione del Bellunese dotando così il territorio di insediamenti industriali e di piccole imprese artigiane prima inesistenti essendo la società locale prevalentemente rurale e agricola. In secondo luogo partendo dalla rete viaria distrutta dall'alluvione e la necessità di affrontare spese ingenti per il suo ripristino. Direi che ancor oggi manca una sensibilità alla sicurezza idraulica e al suo inserimento tra le priorità dell'agenzia politica.

Per la ricostruzione delle due strade qui prese in esame, la "Valle del Mis" e la "Val Fiorentina", si è dovuto attendere un lungo periodo prima della loro riapertura perché mancavano fondi adeguati nonostante una legislazione *ad hoc* mentre l'intervento della Regione è stato piuttosto tardivo. Non sono mancate forme di protesta della popolazione e dei comitati locali per stimolare un'azione più incisiva delle istituzioni.

Se l'arrivo dell'autostrada fino a Cadola, in comune di Ponte nelle Alpi, si può considerare un grande risultato infrastrutturale perché ha facilitato l'accesso veloce alla provincia di Belluno, non vi sono stati progressi sostanziali per il proseguimento al confine austriaco, come abbiamo appurato per le resistenze soprattutto dell'Austria e della Provincia autonoma di Bolzano. A mio avviso però è mancata anche una decisa volontà politica a partire dal ruolo più determinante che poteva avere la Regione Veneto. Grande attivismo è emerso invece da parte della Camera di Commercio, della Provincia di Belluno, della Società per l'Autostrada di Alemagna e del Centro Consorzi Bim Piave. In questo contesto lo sbocco a nord resta ancora una sfida potenzialmente aperta che però deve rapportarsi con il rispetto dell'ambiente e quindi la soluzione più appropriata parrebbe quella della mobilità integrata gomma-rotaiia ma anche in questo caso non mancano le resistenze.

Infine le strade provinciali n. 1 di "Sinistra Piave" e n. 1 bis "della Madonna del Piave" sono le arterie più importanti in gestione alla Provincia e hanno visto i maggiori incrementi di traffico. La strada presenta tra i più alti tassi di incidenti, di feriti e di morti per chilometro. Questa pericolosità si spiega con i frequenti attraversamenti dei centri abitati e con gli accessi alle aree industriali e artigianali. Importanti interventi hanno permesso di far fronte a queste problematiche in modo molto pregnante, tra i tanti la rettifica della strada nell'abitato di Levego e Sagrogn, le varianti di Visome e di Trichiana. L'appalto dei lavori sulla provinciale n. 1 bis in tre lotti e il rifacimento del ponte denominato "del Fante", avvenuti tra la metà degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, sono stati funzionali a un collegamento viario scorrevole e di contenuta

pericolosità tra Cesana (in comune di Lentiai) e Vas (al confine trevigiano), oltre a creare una moderna convergenza tra sponda destra e quella sinistra del Piave.

2. Le criticità emerse

Tra i fattori critici colti dallo studio qui proposto nel settore delle infrastrutture stradali è venuto in evidenza innanzitutto l'aspetto istituzionale-funzionale che fa riferimento a diverse competenze: se legittimate nei loro ruoli decisionali non vi è invece una presa di responsabilità sull'eventuale risultato non raggiunto. In secondo luogo non c'è sempre stata una chiara capacità di programmazione e di progettazione anche per la difficoltà, più che per incapacità, di definire le priorità effettive. Infine la pubblica amministrazione non ha sempre dimostrato l'efficienza delle proprie strutture decisionali e gestionali.

In generale però un limite allo sviluppo infrastrutturale è derivato, a partire dal 1970, dai vincoli della finanza pubblica e alla scarsa disponibilità delle risorse. Guardando in particolare alla programmazione anche dopo la legge n. 403/2001 e al suo Piano Infrastrutture Strategiche vi è la conferma di una dinamica negativa a causa della lentezza dei lavori e della revisione dei progetti. La stessa raccolta del consenso tra i vari attori del territorio rappresenta un freno per la realizzazione delle opere e spesso gli organi di informazione non forniscono un quadro sufficientemente obiettivo della situazione.

Un ulteriore fattore negativo è legato all'utilizzo quasi esclusivo del trasporto stradale per le persone e per le merci che ha creato, in particolare su alcune direttrici come nel nostro caso lungo le statali 50 e 51, non pochi problemi di congestione del traffico e inquinamento ambientale.

3. Le sfide "aperte" del federalismo stradale e autostradale

Il conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali è stato completato dalla leggi regionali (abbiamo visto per il Veneto la l.r. n. 11/2001) e dall'intervento della legge costituzionale del 2001. La problematica principale, come più volte evidenziato, è che non è possibile trasferire le funzioni senza una dotazione economica. Resta quindi sul fondo un problema di non poco conto: per effettuare i lavori di costruzione, sistemazione e manutenzione stradale servono ingenti risorse e capacità degli enti preposti di individuare le priorità senza scordarsi che possono sempre insorgere delle emergenze. Quest'ultimo aspetto è da considerare ancor più per territori montani alle prese con le problematiche del dissesto idrogeologico.

Tra le modalità di gestione della viabilità il Veneto aveva scelto la costituzione di una società di capitali a prevalente partecipazione pubblica della quale si è ampiamente parlato nel primo e nel secondo capitolo. Di recente si è assistito però all'uscita di alcuni soci azionisti dalla Veneto Strade

S.p.A. manifestandosi così l'esigenza di un suo rilancio e della ricerca di nuove risorse andando verso una nuova gestione congiunta da parte della Regione del Veneto e dell'ANAS¹. Si arriva a questa scelta dopo la sciagurata riforma delle Province che sono state trasformate in organi di secondo livello mantenendo le loro competenze, come per la viabilità, ma senza garantire le risorse.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sta conducendo un processo di riordino della rete stradale con la previsione di un rientro nel patrimonio nazionale di una parte delle strade già trasferite a Regioni e Province in base al D. Lgs. n. 112/1998: per il Veneto si tratterebbe di circa 467 chilometri di strade classificate regionali e di 204 chilometri di strade provinciali. La proposta è all'esame del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Si tenga presente che la rete stradale regionale del Veneto ammonta quindi a 1.169 chilometri complessivi dati in gestione alla Veneto Strade S.p.A. della quale è socia di maggioranza relativa (30%). L'intenzione della Regione è di acquisire anche le quote delle sei Province del Veneto, della città metropolitana di Venezia e delle quattro società di gestione di tratte autostradali e di gestire la viabilità acquisita attraverso un soggetto unico, compartecipato da Regione e ANAS S.p.A.. Lo strumento operativo per raggiungere l'obiettivo è la sottoscrizione di un protocollo d'intesa.

In termini di vantaggi economici l'ANAS garantirebbe la gestione e la manutenzione ordinaria della rete trasferita con un impegno di 30.000,00 euro/km/anno, cioè 21 milioni di euro all'anno e un piano di investimenti fino al 2022 di oltre 100 milioni di euro. Questo permetterà alla Regione di destinare le proprie risorse di bilancio alla manutenzione ordinaria delle strade di sua competenza e le ulteriori risorse derivanti dagli "utili CAV" in nuovi investimenti a partire dal 2020. Questa nuova società permetterà inoltre il mantenimento dei posti di lavoro.

Un cenno infine alla sfida della rete autostradale italiana oggi desueta e poco efficiente.

Si è avvertita l'esigenza di inserire lo sviluppo autostradale all'interno della più ampia materia del governo del territorio, dando la possibilità alle Regioni di prevedere una rete autostradale di interesse regionale, il c.d. "federalismo autostradale". Di autostrada regionale si è parlato per la prima volta in Lombardia con la legge regionale 4 maggio 2001, n. 9 recante *Programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale*, dove si dice che queste opere sono autostrade interamente ricomprese nel territorio regionale, chiamate ad assolvere esigenze di mobilità prettamente regionali e non soggette a concessione di carattere nazionale². La legge regionale è stata approvata in attuazione a quanto disposto dall'art. 1, co. 979 della legge 27 dicembre 2006 n.

¹ AVN, Comunicato stampa del 6 marzo 2018, n. 258.

² L. L. Conforti, *Op. cit.*, p. 115.

26 (legge finanziaria 2007). L'estensione del modello di autostrada regionale a tutto il Paese si ebbe però solamente con la legge finanziaria dell'anno successivo, la legge 24 dicembre 2007, n. 244, laddove l'art 2, co. 289 prevedeva che i poteri di soggetto aggiudicatore e concedente, relativi alla realizzazione delle infrastrutture autostradali, solitamente attribuiti all'ANAS, potessero «essere trasferiti con decreto del Ministro delle infrastrutture dall'ANAS S.p.a. medesima ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato all'ANAS S.p.a. e dalle regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato». Con questa disposizione normativa si creavano quindi le premesse per costituire società miste con le Regioni interessate per la gestione della rete autostradale regionale. Anche se la norma sul punto non è precisa e non fa espresso riferimento ad una rete autostradale regionale, questo si desume dalla relazione al disegno della legge finanziaria 2008, laddove si prevedeva di estendere a tutto il territorio nazionale quanto era stato sperimentato nella gestione della Pedemontana lombarda³. La Regione Lombardia, infatti, aveva costituito nel mese di febbraio dell'anno 2007 la Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a., compartecipata al 50% da ANAS e al 50% da Infrastrutture Lombarde S.p.a., società per azioni controllata al 100% dalla Regione Lombardia. Attualmente la società mista gestisce l'A35 BRE.BE.MI (Brescia – Bergamo – Milano), l'A36 Pedemontana e l'A58 TEEN (Tangenziale Est Esterna di Milano). Anche la Regione del Veneto ha attuato questo modello di gestione con la costituzione della Concessioni Autostradali Venete S.p.a. La società mista, costituita il 1° marzo 2008 in misura paritetica tra ANAS e Regione del Veneto, era stata prevista quale immediata applicazione dell'art. 290 della legge finanziaria 2008⁴. La CAV S.p.a. ha oggi in gestione il c.d. Passante di Mestre e la tratta autostradale Venezia – Padova ed “ha fatto sì che il federalismo autostradale trovasse concreta applicazione a livello nazionale”⁵. L'esempio della

³ L. L. Conforti, *Op. cit.*, p. 115.

⁴ Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 290: «Le attività di gestione, comprese quelle di manutenzione ordinaria e straordinaria, del raccordo autostradale di collegamento tra l'Autostrada A4 - tronco Venezia-Trieste, delle opere a questo complementari, non c'è della tratta autostradale Venezia-Padova, sono trasferite, una volta completati i lavori di costruzione, ovvero scaduta la concessione assentita all'Autostrada Padova-Venezia S.p.a., ad una società per azioni costituita pariteticamente tra l'ANAS S.p.a. e la regione Veneto o soggetto da essa interamente partecipato. La società, quale organismo di diritto pubblico, esercita l'attività di gestione nel rispetto delle norme in materia di appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi ed è sottoposta al controllo diretto dei soggetti che la partecipano. I rapporti tra la società ed i soggetti pubblici soci sono regolati, oltre che dagli atti deliberativi di trasferimento delle funzioni, sulla base di apposita convenzione. La società assume direttamente gli oneri finanziari connessi al reperimento delle risorse necessarie per la realizzazione del raccordo autostradale di collegamento tra l'Autostrada A4 - tronco Venezia-Trieste, anche subentrando nei contratti stipulati direttamente dall'ANAS S.p.a.. Alla società è fatto divieto di partecipare, sia singolarmente sia con altri operatori economici, ad iniziative diverse che non siano strettamente necessarie per l'espletamento delle funzioni di cui al comma 289, ovvero ad esse direttamente connesse». La CAV S.p.a. è stata costituita proprio con il compito di rimborsare all'ANAS le somme anticipate per la costruzione del Passante di Mestre, recuperare risorse da destinare ad ulteriori investimenti di infrastrutture nel Veneto e gestire il complesso sistema di attraversamento del Veneto orientale costituito dall'abbinamento del Passante alla Tangenziale di Mestre.

⁵ L. L. Conforti, *Op. cit.*, p. 117.

Lombardia e del Veneto è stato poi seguito anche dal Lazio, dal Molise e dal Piemonte che hanno costituito apposite società per la gestione della rete autostradale di interesse regionale.

APPENDICI

Appendice I

I PRINCIPALI DATI

Superficie: 3.678,1 kmq

Dati demografici

Anno	1951	1961	1971	1981	1991	2001
Provincia di Belluno	238.269	234.921	221.155	220.335	212.085	209.550
Regione Veneto	3.918.059	3.846.562	4.123.411	3.345.047	4.380.797	4.527.694

Dati economici Provincia di Belluno

Anno	1951	1961	1971	1981	1991	2001
Popolazione attiva	103.304	95.525	79.941	83.948	89.241	90.849
Addetti	69.737	64.430	64.495	78.656	83.590	87.218
Auto in circolazione	2.278	8.183	37.030	71.549	110.966	117.217

Appendice II

I PRESIDENTE DELLA PROVINCIA DAL 1951 AL 2001. BREVI NOTE BIOGRAFICHE

Alessandro Da Borso

Nato nel 1889 e morto nel 1971.

Notaio. Esponente della Democrazia Cristiana. Presidente della Provincia di Belluno per tre mandati (1951-1956, 1956-1960 e 1960-1964).

Gianfranco Orsini

Nato in Lussemburgo nel 1924 e deceduto a Mel nel 2008. Funzionario pubblico. Iniziò la sua carriera politica nella DC negli anni Cinquanta del secolo scorso. Consigliere comunale di Mel. Consigliere e assessore provinciale di Belluno e per due volte Presidente dell'Amministrazione provinciale dal 1964 al 1967 e dal 1970 al 1972.

Deputato nella VI, VII, VIII, IX e X legislatura. Presidente del Consorzio per il Nucleo di industrializzazione della provincia di Belluno (CONIB).

Giovanni Fontana

Nato nel 1900 e deceduto nel 1988. Esponente della DC. Sindaco di Santo Stefano di Cadore dal 1951 al 1956. Presidente del Consorzio forestale e del Consiglio di Valle. Assessore provinciale dal 1956 al 1985. Presidente della Provincia dal 1967 al 1970.

Andrea Baratto

Nato nel 1934 e deceduto nel 1994. Farmacista. Esponente della DC.

Sindaco di Sovramonte dal 1960 al 1964. E' stato assessore e presidente della Provincia di Belluno.

Dino Riva

Nato a Rocca Pietore nel 1928 e morto nel 2010. Imprenditore edile. Consigliere provinciale di Belluno, sindaco di Rocca Pietore per cinque mandati. Presidente dell'Amministrazione provinciale dal 1975 al 1976. Senatore della Repubblica del PSDI nella VII, VIII e IX legislatura. Ricoprì gli incarichi di Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale, per la pubblica istruzione e per i trasporti.

Nel 1989 decise di lasciare il PSDI per aderire al PSI.

Mario Paolini

Nato nel 1915 e morto 2007. Impiegato dell'Amministrazione finanziaria. Esponente del PSDI. Presidente della Provincia dal 1976 al 1980.

Renato Costantini

Nato nel 1937 e deceduto nel 1999. Geometra e libero professionista. Esponente del PSI. Consigliere comunale dal 1970 è stato eletto sindaco del Comune di Ponte nelle Alpi nel 1972. Confermato nelle amministrative del 1975, è rimasto in carica fino al 1980. Assessore della Comunità Montana Bellunese dal 1974 al 1981. Presidente della Provincia di Belluno dal 1980 al 1985. E' stato eletto consigliere comunale di Ponte nelle Alpi dal 1990 al 1995.

Elio Daurù

Nato a Rocca Pietore nel 1937 (vivente). Insegnante. Esponente della DC. E' stato sindaco di Rocca Pietore dal 1970 al 1975. Presidente della Provincia dal 1985 al 1990 e della Comunità Montana Agordina dal 1990 al 1999.

Oscar De Bona

Nato a Trichiana nel 1948 (vivente). Architetto, libero professionista. Esponente del PSI e della LID (L'Intesa Dolomitica). E' stato sindaco di Trichiana, consigliere e assessore provinciale di Belluno, Presidente della Provincia dal 1990 al 2004. Già assessore della Regione Veneto per le politiche dei flussi migratori dal 2005-2010; componente del Consiglio di Amministrazione di Veneto Strade S.p.A. dal 2001 al 2005 e nuovamente in carica dal 2011 e presidente dell'URPV (Unione Regionale Province del Veneto) dal 1999 al 2004. Delegato del Presidente della Regione Veneto nella conferenza Stato-Regioni dal 2008 al 2010. E' stato Presidente dell'Ente Fiera di Longarone. Attualmente è presidente dell'Associazione Bellunesi nel Mondo.

Appendice III

I CAPI DELL'UFFICIO TECNICO PROVINCIALE DAL 1951 AI 2001

Alberto Polit. Assunto al posto di ingegnere capo dell'Utp, mediante concorso, dal 1° aprile 1920 al 30 aprile 1953.

Vincenzo Salsilli. Nomina quale ingegnere capo dell'Utp, mediante concorso, dal 1° novembre 1953 al 31 dicembre 1965.

Renato Botosso. Reggenza al posto di ingegnere capo dell'Utp dal 1° novembre 1963 al 31 dicembre 1965. Il primo gennaio 1966 venne nominato ingegnere capo, incarico che mantenne fino al 4 luglio 1991.

Roberto Gris. Conferimento, in via provvisoria delle funzioni di capo dipartimento IV Lavori Pubblici dal 10 agosto 1993 al 9 novembre 1993.

Roberto Peverelli. Conferimento, in via provvisoria delle funzioni di capo dipartimento IV Lavori Pubblici dal 10 maggio 1993 al 9 agosto 1993 e dal 21 febbraio 1994 al 20 maggio 1994. Dal 3 settembre 1994 al 31 dicembre 1994 affidamento ad interim dell'incarico di direzione del settore progettazione lavori stradali.

Luigino Tonus. Dirigente dei settori IV e I edilizia e viabilità. Ingegnere capo con prima qualifica dirigenziale dal 1° gennaio 1995 al 21 luglio 2002.

FONTI D'ARCHIVIO

Archivio Antonio Cederna

Archivio Camera di Commercio
Sezione 1943-1963
XVII-1 Trasporti e comunicazioni terrestri

Archivio Consorzio Comuni Bim Piave
Fondo Autostrada Venezia-Monaco

Archivio di Stato di Belluno
Fondo Affari Generali
Fondo Bollettino Atti Ufficiali della Prefettura di Belluno

Archivio Eugenio Miozzi

Archivio Fondazione “Montagna e Europa” Arnaldo Colleselli

Archivio Provincia di Belluno
Atti del Consiglio provinciale
Fondo Amministrativo, cat. “Acque e Strade”
Fondo Ufficio tecnico provinciale

Archivio “Mariano Rumor” presso Senato della Repubblica

Archivio Storico della Camera dei Deputati

Archivi organi di informazione

«Corriere delle Alpi»

«Il Gazzettino»

«L'Amico del Popolo»

BIBLIOGRAFIA

- F. Agostini (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Franco Angeli, Milano 2011.
- Id., *Il governo locale nel Veneto all'indomani della liberazione. Strutture, uomini e programmi*, Franco Angeli, Milano 2012.
- Id., *Il Veneto nel secondo Novecento. Politica e istituzioni*, Franco Angeli, Milano 2015.
- Id., *La Regione del Veneto a quarant'anni dalla sua istituzione. Storia, politica, diritto*, Franco Angeli, Milano 2013.
- Id., *Le «mie carte». Inventario dell'archivio di Mariano Rumor*, Franco Angeli, Milano 2015.
- P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia dal 1848 a oggi*, Carocci, Roma 2010.
- Id., *Comuni e Province, funzioni e controlli (all. A)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 23 (2015).
- Alla scoperta del Lazio con Astral: tutte le strade della rete regionale Astral in 23 itinerari*, Astral, Roma 2009
- Alluvione, 10 anni dopo: problemi e prospettive. Atti del convegno svoltosi a Belluno il 27 novembre 1976*, Associazione Stampa Bellunese, Belluno 1976.
- A. Amantia (a cura di), *Gli industriali di Belluno e la ricostruzione. Atti dell'archivio dell'Associazione fra gli industriali della provincia di Belluno (1945-1955)*, Neri Pozza, Vicenza 1996.
- Id., *La Camera di Commercio di Belluno. Due secoli di storia e attività*, Isbrec, Belluno 2006.
- Id., *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno, II: Dal primo dopoguerra ai nostri giorni (1918-2004)*, Provincia di Belluno Editore, Belluno 2007.
- Id., *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno, III: Documenti, memorie, repertori*, Provincia di Belluno, Belluno 2004.
- A. Amantia e F. Vendramini (a cura di), *Gli archivi storici della provincia di Belluno: amministrazione, ricerca, didattica*, Istituto Storico Bellunese della Resistenza, Belluno 1990.
- F. Amatucci et al., *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, Egea, Milano 2009.
- Amministrazione provinciale di Belluno, *La Provincia di Belluno. 1960-1964*, Castaldi, Feltre s.d.
- S. Amorosino, *Il "governo del territorio" tra Stato, Regioni ed enti locali*, in «Riv. giur. edil.», 3 (2003).
- A. Amorth (a cura di), *Le Province. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, L'ordinamento comunale e provinciale, II: Le province*, Neri Pozza, Vicenza 1968.

- Anas, *La grande viabilità in Italia*, Primoedi, Roma 1975.
- M. Armiero, *Le montagne della patria. Natura e nazione nella storia d'Italia. Secoli XIX e XX*, Einaudi, Torino 2013.
- G. Astuto, *L'amministrazione italiana: dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Carocci, Roma 2009.
- O. Baccelli e F. Barontini, *L'Italia in Europa. La politica dei trasporti per rimanere in rete*, Egea, Milano 2013.
- C. Baccetti, *Poteri locali e politiche pubbliche*, Utet, Torino 1999.
- G. Badini (a cura di), *La Provincia di Reggio Emilia 140 anni di storia*, La Nuova Tipolito, Felina 2000.
- P. Baldeschi, *Paesaggio e territorio*, Le Lettere, Firenze 2011.
- Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, in *Eurosistema*, 7 (2011).
- F. Barca *et al.* (a cura di), *Federalismo, equità e sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, Il Mulino, Bologna 2006.
- M. Bassani, *La Provincia una istituzione da ridefinire, potenziandone le funzioni*, in «Nuova rassegna», 7 (2008).
- F. Bassanini, *Dieci anni dopo la legge 59 del 1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni novanta*, *Relazione al convegno Le riforme amministrative a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Università di Roma Tre, 30-31 gennaio 2008, in «www.astrid-online.it».
- P. Battilani, *Vacanze di pochi, vacanze di tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Il Mulino, Bologna 2009.
- A. Belli *et al.* (a cura di), *Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza*, Franco Angeli, Milano 2008.
- R. Bernardi, *Rete viaria e rete ferroviaria in Italia. Evoluzione e prospettiva*, in C. Capineri e M. Tinacci Mossello (a cura di), *Geografia delle comunicazioni: reti e strutture territoriali*, Giappichelli, Torino 1996.
- L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma-Bari 2002.
- Id., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali-amministrativi*, Franco Angeli, Milano 2003.
- V. Bonardo e F. Pastorelli, *Trasporti nelle Alpi: a che punto siamo*, Cipra, Roma 2016.
- L. Bortolotti, *Sulla storia recente della viabilità in Italia*, in C. De Seta (a cura di), *Storia d'Italia. Annali VIII, Insediamenti e territorio*, Einaudi, Torino 1985.
- F. Bresolin, M. Zanette (a cura di), *L'Austostrada di Alemagna. Attualità e prospettive*, Società per

- l'Autostrada di Alemagna, Venezia 1995.
- F. Broglio (a cura di), *Federalismo Stradale l'esperienza di Veneto Strade*, Veneto Strade, Mestre Venezia 2011.
- M. Brusati, *Problemi e lavori pubblici a Cortina in preparazione dei Giuochi Olimpici Invernali 1956*, in «Rassegna economica», I (1953).
- E. Buglione, *Decentramento delle funzioni e centralizzazione della finanza: un binomio entro certi limiti necessario*, in «Quaderni costituzionali», 2 (2005).
- L. Camarda, *Il principio della leale collaborazione tra gli enti richiede la salvaguardia dell'esercizio delle funzioni fondamentali di Comuni e Province*, in «Nuova rassegna», 15 (2005).
- G. Capano e M. Giuliani, *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci, Roma 1996.
- C. Capineri e M. Tinacci Mossello (a cura di), *Geografia delle comunicazioni: reti e strutture territoriali*, Giappichelli, Torino 1996.
- W. Capraro (a cura di), *La lunga sfida. Imprese artigiane, vicende storiche e attività di un'associazione nel suo territorio*, Unione Artigiani e Piccola Industria di Belluno, Belluno 2005.
- M.A. Carandini e V. Mannucci (a cura di), *Antonio Cederna. Archeologo, giornalista, uomo, poeta*, Roma, Edizione Palombi Editori 2008.
- L. Caravaggi *et al.*, *Strade paesaggi*, Meltemi, Milano 2004.
- S. Carrea, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT. Diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino 2017.
- P. Carucci, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Carocci, Roma 1983.
- Id., *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Carocci, Roma 1987.
- E. Cascetta e F. Pagliara, *Le infrastrutture di trasporto in Italia. Cosa non ha funzionato e come provi rimedio*, Aracne, Roma 2015.
- E. Castorina e G. Chiara, *Beni pubblici*, Giuffrè, Milano 2008.
- A. Cataldo e P. Villani, *La rete stradale di Province e Comuni: analisi normativa ed economico-finanziaria*, in *Quaderni del Comitato Tecnico 2.5 Strade locali extraurbane e accessibilità alla viabilità minore*, Atti del Convegno AIPCR, Roma, 27-28 novembre 2014.
- P. Cavaleri e E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Giappichelli, Torino 2013.
- F. Cavazzana Romanelli e L. Puppi (a cura di), *Storia locale e storia regionale. Il caso Veneto*, Neri Pozza Editore, Vicenza 1995.
- Centro Studi della Cassa per il Mezzogiorno, *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni, 1950-1962*, Bari 1962.

- R. Chieppa, *Le nuove forme di esercizio del potere e l'ordinamento comunitario*, in «Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario», 2009.
- A. Ciampani, *L'amministrazione per gli aiuti internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, Franco Angeli, Milano 2002.
- A. Cianflone *et al.*, *L'appalto di opere pubbliche*, Giuffrè, Milano 2018.
- S. Cianfrocca e C. Rotunno, *La riforma dei tributi locali*, Buffetti, Roma 1998.
- Circolo Vittorioso di Ricerche Storiche (a cura di), *La Strada Regia di Alemagna*, Dario De Bastiani, Vittorio Veneto 2008.
- C. Cittadino, *I percorsi del "federalismo amministrativo" e lo stato della sua attuazione*, in «Astrid Rassegna», 15 (2005).
- A. Clementi, *Infrastrutture e piani urbanistici*, Fratelli Palombi, Roma 1996.
- CNEL, *La Comunità di lavoro Alpe Adria*, Documenti CNEL 17, Roma 1992.
- CONI, *I VII Giochi olimpici invernali*, Cortina 1956.
- P. Conte, *Belluno. Storia di una provincia dolomitica, III: Dalla caduta di Venezia ai giorni nostri*, Provincia di Belluno e Forum, Belluno-Udine 2013.
- Commissione Europea, *La politica dei trasporti della Comunità europea*, Ufficio pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1981.
- Commissione Europea, *Libro bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010*, Com (2001) 370.
- L. L. Conforti, *Il federalismo stradale*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Il Federalismo demaniale*, Giappichelli, Torino 2011.
- Consiglio regionale del Veneto, *1° Rapporto sul federalismo amministrativo*, Veneto Tendenze, Quaderno di documentazione, I (2007).
- W. E. Crivellin (a cura di), *La Provincia di Torino (1859-2009). Studi e ricerche*, Franco Angeli, Milano 2009.
- L. D'Alpaos, *Un giorno, ospite inatteso, arrivò l'alluvione. Ricordi di un ingegnere su una battaglia perduta 1966-2016*, Fondazione Angelini, Padova 2016.
- L. D'Apollo, *Danno da insidia stradale*, Giappichelli, Torino 2015.
- R. Dalla Longa, *Gestione dei processi realizzativi di opere pubbliche e infrastrutture*, Carocci, Roma 2004.
- G. Da Rios, *La strada in Italia dall'unità a oggi (1861-1987)*, Anas, Roma 1989.
- Id., *Settemila anni di strade*, Edi-Cem, Milano 2010.
- L. Davico e L. Staricco, *Trasporti e società*, Carocci, Roma 2006.

- M. De Cecco e G. Toniolo, *Storia della Cassa Depositi e Prestiti, Dalle origini alla fine del Novecento*, Laterza, Roma 2001.
- Id., *Storia della Cassa Depositi e Prestiti. Un nuovo corso: la Società per Azioni*, Laterza, Roma 2014.
- M. Degl'Innocenti, *Il Governo del particolare. Politiche pubbliche e comunità locale*, Piero Lacaita Editore, Manduria 2008.
- D. della Porta, *La politica locale*, Il Mulino, Bologna 1999.
- G. De Luca, *Avremo in Italia un'Olimpiade?*, in «La Gazzetta dello sport», 21 aprile 1949.
- G. De Matteis e F. Governa (a cura di), *Contesti locali e grandi infrastrutture*, Franco Angeli, Milano 2001.
- B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna 1990.
- M. De Nicolò, *I documenti degli archivi provinciali*, in «Analisi storica», XIV (1990).
- Id., *Storia locale, dimensione regionale e prospettive della ricerca storica*, in «Glocale. Rivista molisana di storia e scienze sociali», I (2010).
- D. De Paolis, *Prime riflessioni sul riordino dei tributi locali operato dal decreto legislativo n. 446/1997*, in «La finanza locale», 1998.
- R. Dickmann, *Appunti sulle prospettive della cooperazione transfrontaliera fra enti locali infraregionali*, in «federalismi.it», 14 (2006).
- G. Dominese, *Alpe Adria, una regione europea*, ISPI, Milano 1988.
- A. Donà, *Introduzione alle politiche pubbliche*, Editori Laterza, Bari-Roma 2010.
- F. Fabrizzi, *La provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli 2012.
- M. Facchinetti e P. Pucci, *Orientare e accompagnare il progetto di strade: criticità, criteri, politiche, indicatori, strumenti di finanziamento*, Aracne, Roma 2006.
- G. Falcon, *Il nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», 1 (2001).
- Id., *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna 1984.
- M. Famigli e A. M. Parrotta, *Strade ed aree pubbliche*, Maggioli, Rimini 1999.
- R. Fant, *Lo sviluppo industriale della provincia di Belluno nel dopoguerra*, Tip. Piave, Belluno 1974.
- V. Farinati (a cura di), *Eugenio Miozzi 1889-1979: inventario analitico dell'archivio*, Iuav Archivio Progetti, Venezia 1997.
- G. Ferraresi et al. (a cura di), *Reti, attori, territorio. Forme e politiche per progetti d'infrastrutture*, Franco Angeli, Milano 2004.
- G. F. Ferrari (a cura di), *Il Federalismo demaniale*, Giappichelli, Torino 2011.

- V. Ferrario, *Urbanistica e pianificazione nel Veneto. 1972-1992. Temi e vicende*, Regione Veneto-Marsilio, Venezia 2012.
- M. Ferruccio Belli, *Cortina d'Ampezzo: guida alla storia, all'arte e al turismo*, Dolomiti, Cortina 1987.
- G. Franco Repellini, *Sulle strade della città. Luoghi, progetti, sentimenti*, Franco Angeli, Milano 2003.
- M. Franzolin, *Sulla Strada Regia di Alemagna*, Terra Ferma, Crocetta del Montello 2012.
- G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1989.
- M. Fiori et al., *Il conflitto dell'acqua. Il caso Piave*, Cierre, Verona 2000.
- A. Focaracci, *Le grandi infrastrutture e la funzione strategica dei trafori alpini*, Marsilio, Venezia 2017.
- T. Forcellese, *L'Italia e i Giochi Olimpici. Un secolo di candidature: politica, istituzioni e diplomazia sportiva*, Franco Angeli, Milano 2013.
- A. Galvani, *Il turismo a Cortina d'Ampezzo, dalle origini agli anni Novanta*, Lo scarabeo, Bologna 1992.
- E. Gaspari, *La viabilità provinciale dagli anni Settanta al Duemila*, in A. Amantia (a cura di), *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno, III: Documenti, memorie, repertori*, Provincia di Belluno, 2004.
- O. Gaspari, *L'Italia delle Province. Breve storia dell'Unione delle Province d'Italia dal 1908 ad oggi*, UPI Editoria e Servizi, Roma 2004.
- C. Ghelfi e F. Gorelli, *Territorio e strade. Il Frignano e le trasformazioni viarie tra i secoli XIX e XX*, Provincia di Modena, Modena 2000.
- N. Giannelli, *L'analisi delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma 2008
- A. Giovani, *Un secolo di politiche stradali. La grande viabilità in provincia di Siena*, Nerbini, Firenze 2011.
- A. Giuntini e C. Pavese (a cura di), *Reti, mobilità, trasporti. Il sistema italiano tra prospettiva storica e innovazioni*, Franco Angeli, Milano 2004.
- E. F. Guarini, *La Provincia di Pisa (1865-1990)*, Il Mulino, Bologna 2004.
- E. Guaraldi, *Breve storia della Provincia di Modena. 1859-2009*, Ediesse, Modena 2009.
- M.P. Guermandi e V. Cicala (a cura di), *Un italiano scomodo. Attualità e necessità di Antonio Cederna*, Bologna, Bononia University Press 2007.
- M. Howlett e M. Ramesch, *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 2003.
- G. Ieraci, *L'analisi delle politiche pubbliche*, Aracne, Roma 2009.

- Il ruolo delle Province in materia di viabilità*, Strumenti Formez, 17 (2014).
- Istat, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, Roma 2011.
- I vantaggi di una saggia "politica" stradale*, in «Rassegna economica», II (giugno 1954).
- V. Jacomuzzi *et al.*, *Storia delle Olimpiadi invernali*, Società Editrice Internazionale, Roma 2013.
- U. Janin-Rivolin, *Permanenze e innovazioni nel quadro istituzionale e nei programmi nazionali*, in *L'Amministrazione della Provincia di Belluno nel sessennio 1945-1951*, Tipografia Silvio Beretta, Belluno 1951.
- S. Lanaro, *Genealogia di un modello*, in Id., *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. Il Veneto*, Einaudi, Torino 1984.
- La Provincia di Belluno. 1956-1960*, Tipografia vescovile, s.l./s.d.
- L. Lanzoni, *Gli istituti di cooperazione. Le attività di cooperazione interregionale*, in P. Cavaleri e P. La Rocca, *Il regime giuridico delle strade provinciali, comunali, vicinali e private*, Maggioli, Rimini 2006.
- R. Leonardi, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna 1998.
- E. Lodolini, *Legislazione sugli archivi. Storia, normativa, prassi, organizzazione dell'Amministrazione archivistica, I: Dall'unità d'Italia al 1997*, Pàtron, Bologna 2004.
- Id., *Legislazione sugli archivi. Storia, normativa, prassi, organizzazione dell'Amministrazione archivistica, II: Dal 1998 al 2004*, Pàtron, Bologna 2005.
- A. Longo, *Governare il territorio. Valutazione degli interessi sul piano concertativo e percorsi di cooperazione in Europa*, Giuffrè, Milano, 2010.
- O. Longo e F. Viola, *La montagna veneta. Fra rilancio territoriale e nuova identità economica*, Franco Angeli, Milano 2005.
- S. Maffioletti e R. Sordina, *Spazi, figure, paesaggi delle strade contemporanee*, Il Poligrafo, Padova 2009.
- S. Magagnoli, *Arcipelaghi industriali. Le aree industriali attrezzate in Italia*, Rosenberg & Sellier, Torino 2007.
- S. Maggi, *Storia dei trasporti in Italia*, Il Mulino, Bologna 2005.
- E. Maggiora *et al.*, *L'ordinamento provinciale*, Giuffrè, Milano 2006.
- B. Mainardi, *Semaforo rosso. Italia: genesi, storia e realtà delle infrastrutture*, Marsilio, Venezia 2008.
- A. Manicardi *et al.* (a cura di), *La Provincia si fa strada. Centocinquanta anni di viabilità nel territorio modenese*, Provincia di Modena, Modena 2008.
- A. Mantelero, *Il ruolo dello Stato nelle dinamiche della responsabilità civile da danni di massa. Tre variazioni sul tema: uranio impoverito, emoderivati e Vajont*, Giappichelli, Torino 2013.

- D. Marangoni e G. Marinelli, *Il crescente ruolo delle Amministrazioni locali nella programmazione e gestione della viabilità regionale*, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, in Eurosisistema, 7 (2011).
- G. Marongiu, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Cedam, Padova 2001.
- E. Martinengo (a cura di), *Le Alpi per l'Europa. Una proposta politica. Economia, territorio e società. Istituzioni, politica e società*, Editoriale Jaca Book, Milano 1988.
- I. Mattozzi, *Per una storia di Longarone nel Novecento*, in *Il Grande Vajont*, M. Reberschack (a cura di), Cierre Edizioni, Sommacampagna 2003.
- L. Mazzaroli *et al.* (a cura di), *Diritto Amministrativo*, II, Monduzzi, Bologna 1993.
- G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna 1996.
- G.C. Mengoli, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Giuffrè, Milano 2009.
- Y. Mény e J.C. Thoenig, *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 1986.
- F. Merloni, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in «Le istituzioni del federalismo», 5 (2006).
- G. Migliardi *et al.*, *Archivi nella provincia di Belluno. Indagine conoscitiva per la ricerca storica*, Provincia di Belluno, Belluno 2003.
- S. Miscellaneo, *Inventario della sezione separata d'archivio (1790-1957). Pezzi archivistici n. 172*, Amministrazione provinciale di Belluno, Belluno 19 luglio 1997.
- Id., *Breve guida all'archivio storico della Provincia*, in A. Amantia (a cura di), *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno*, III: *Documenti, memorie, repertori*, Provincia di Belluno, Belluno 2004.
- A. Monorchio, *Il ruolo delle infrastrutture nel processo di sviluppo territoriale*, in «Economia italiana», 2 (2011).
- A. Monorchio e L. G. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci, Bari 2010.
- M. Moraglio, *Strade e politica. Storia della viabilità nella provincia di Torino*, Edizioni dell'Orso, Alessandria 2003.
- Id., *Una "forma goffa e sgraziata". Paesaggio e autostrade in Italia nel secondo dopoguerra*, in «I frutti di Demetra», XXI (2010).
- M. Morandini e S. Reolon, *Alpi regione d'Europa. Da area geografia a sistema politico*, Marsilio, Venezia 2010.
- E. Morelli, *Strade e paesaggi della Toscana. Il paesaggio delle strade, le strade come paesaggio*, Meltemi, Milano 2004.
- A. Moretti, *Le strade. Un progetto a molte dimensioni*, Franco Angeli, Milano 1996.

- M. Morlino (a cura di), *Il governo del territorio tra legislazione urbanistica, ambientale e delle opere pubbliche*, Giuffrè, Milano 2010.
- C. Muscarà, *L'autostrada Venezia-Monaco*, Istituto universitario laboratorio di economia politica Ca' Foscari, Venezia 1962.
- S. Musolino, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*, in «www.astrid-online.it».
- G. Napolitano e M. Orlando, *La disciplina giuridica delle strade*, Maggioli, Rimini 2016.
- G. Nicolosi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali*, in «Le Carte e la Storia», VI (2000).
- G. P. Ormezzano (a cura di), voce *Olimpiadi invernali. Cortina d'Ampezzo 1956*, in «Enciclopedia della Sport», 2004.
- R. Padovano (a cura di), *Un viaggio nella "memoria" della strade del Lazio*, Astral, Roma 2010.
- C. Padula, *Gli istituti di cooperazione. La cooperazione tra Stato e Regioni*, in P. Cavaleri e E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Giappichelli, Torino 2013.
- M. Paolini, *Intervento*, in *Alluvione, 10 anni dopo: problemi e prospettive. Atti del convegno svoltosi a Belluno il 27 novembre 1976*, Associazione Stampa Bellunese, Belluno 1976.
- M. Pascolini (a cura di), *Le strade della Provincia*, Forum, Udine 2004.
- R. Pazzigli, *Gli alberi lungo le strade. Una questione storica e ambientale*, in «Scienze e Ricerche», V (2015).
- A. Polsi, *Lavori pubblici (all. F)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 23 (2015).
- Id., *Per una storia delle amministrazioni provinciali in Italia*, Il Campano, Pisa 2003.
- Id., *Province e programmazione economica. Autonomia, regionalismo e accentramento a cavallo degli anni Sessanta*, in P. Aimo et al., *Autonomia, forme di governo e democrazie nell'età contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia University Press, Pavia 2014.
- M. Ponti, *Una politica per i trasporti italiani*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- F. Posocco (a cura di), *Cartografia e territorio. Il contributo della documentazione aerofotogrammetrica nella storia del paesaggio veneto*, in Circolo Vittoriese di Ricerche Storiche, quaderno I (settembre 1995).
- Id., F. Posocco, *Il tracciato dell'A 27*, in Circolo Vittoriese di Ricerche Storiche (a cura di), *La Strada Regia di Alemagna*, Dario De Bastiani, Vittorio Veneto 2008.
- Id., *Rapporto sulla viabilità di interesse provinciale*, Provincia di Belluno, 1970.
- Provincia di Belluno, *Cinque anni di vita provinciale. Giugno 1951-maggio 1956*, Castaldi, Feltre 1956.

- L. Pucci, *Le opere pubbliche dall'Unità d'Italia: l'informazione statistica*, in «Rivista di Politica Economica», maggio-giugno 2002.
- R. D. Putnam et al., *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 1985.
- G. M. Racca, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in «Diritto Amministrativo», 1 (2017).
- M. Reberschack (a cura di), *Il Grande Vajont*, Cierre Edizioni, Sommacampagna 2003.
- M. Reberschack e I. Mattozzi (a cura di), *Il Vajont dopo il Vajont 1963-2000*, Marsilio, Venezia 2009.
- G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 2001.
- Relazione generale sulla situazione del paese (1978)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1979.
- S. Reolon, *Kill Heidi, Come uccidere gli stereotipi della montagna e compiere finalmente scelte coraggiose*, Curcu & Genovese, Trento 2016.
- C. Ribolzi, *Demanio provinciale e viabilità*, in A. Amorth (a cura di), *Le Province. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative*, Neri Pozza, Vicenza 1968.
- Riunione plenaria del Comitato interministeriale per l'ospitalità ed i trasporti del 23 gennaio 1955. Presieduta dal Ministro al Turismo e Spettacolo Sen. Prof. Giovanni Ponti*, Coop. An. Poligrafica, Cortina 1955.
- R. Romanelli, *Centralismo e autonomia*, in Id. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma 2001.
- L. Rombai (a cura di), *Le strade provinciali di Firenze. Geografia, storia e toponomastica*, 2 voll., Olschki, Firenze 1992.
- A. Roncaccia e R. Iannaccone, *L'indagine sulle Opere Pubbliche dalla costituzione dell'Istituto Centrale di Statistica ai giorni nostri*, in «Documenti Istat», 8 (2009).
- S. Rossetto, *Il Gazzettino e la società veneta. Storie di un giornale del nordest dal 1887 a oggi*, Cierre, Verona 2004.
- C. Rossignolo, *Politica comune dei trasporti, reti infrastrutturali e trasformazioni territoriali*, in G. De Matteis e F. Governa (a cura di), *Contesti locali e grandi infrastrutture*, Franco Angeli, Milano 2001.
- E. Rotelli, *Il martello e l'incudine*, Il Mulino, Bologna 1991.
- G. Roverato, *L'Economia: dalla tragedia alla rinascita*, in M. Reberschack-I. Mattozzi (a cura di), *Il Vajont dopo il Vajont 1963-2000*, Marsilio, Venezia 2009.
- Id., *L'industria nel Veneto: storia economica di un "caso" regionale*, Esedra, Padova 1996.

- F. Rugge, *Amministrazione pubblica*, in B. Bongiovanni e N. Tranfaglia (a cura di), *Dizionario storico dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari 1996.
- A. M. Sandulli, *I Lavori pubblici*, in Id. (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le opere pubbliche*, I, Neri Pozza, Vicenza 1967.
- P. Santinello, *Provincia, ambiente e territori dal secondo Novecento ad oggi nel Veneto*, in F. Agostini (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Franco Angeli, Milano 2011.
- N. Sbeti, *Giochi di potere, Olimpiadi e politica da Atene a Londra 1896-2012*, Le Monnier, Firenze 2012.
- P. Scioscia, *Per Vie... dall'unità d'Italia ai giorni nostri: evoluzione storia delle strade in provincia di Potenza*, Novaria, Potenza 2011.
- E. Semenza, *La storia del Vajont: raccontata dal geologo che ha scoperto la frana*, Tecomproject Editore Multimediale, Ferrara 2001.
- Servizio studi, documentazione e biblioteca Consiglio regionale del Veneto (a cura di), *1° Rapporto sul federalismo amministrativo*, Veneto Tendenze, Quaderno di documentazione, 1 (2007).
- G. Silei, «Un banco di prova». *La legislazione sul Vajont dalle carte di Giovanni Pieraccini (1963-1964)*, Laicata, Manduria 2016.
- Id., *Una lezione dai disastri? Il Vajont e l'alluvione di Firenze*, in «Storia e Futuro», 33 (novembre 2013).
- T. Sirena, *Le dighe della Provincia di Belluno. Storia e immagini, II: Dal 1945 al Vajont*, Editoriale Programma, Treviso 2016.
- Società per l'Autostrada di Alemagna, *Atti del Convegno interprovinciale Triveneto per l'autostrada di Alemagna Venezia-Monaco tenutosi presso la Camera di Commercio Industria Agricoltura di Belluno il 15 dicembre 1963 sotto la presidenza del Sen. Giuseppe Caron Sottosegretario al Bilancio, Venezia, gennaio 1964*, Tipografia commerciale, Venezia 1963.
- Società progetti e costruzioni e Compagnia internazionale autostrada di Alemagna (a cura di), *L'Autostrada Venezia-Monaco integrata dal nuovo porto di S. Ilario e dall'oleodotto diretto al centro Europa*, Nuova editoriale, Venezia 1960.
- F. Spalla e A. Dossena, *La Provincia in Italia. Il percorso di un'identità*, Aracne, Roma 2009.
- M. Spampani, *Alemagna. Storie, personaggi. La via dal Nord da Venezia al Tirolo attraverso le Dolomiti*, Milano, Mursia 2009.
- Id., *Cortina Olimpica: la grande tradizione degli sport invernali tra passato e presente*, Renografica, Bologna 2005.

- A. Stelitano, *Olimpiadi e politica: il Cio nel sistema delle relazioni internazionali*, Forum, Udine 2008.
- Strade e paesaggio*, in «Trasporti e cultura. Rivista di architettura delle infrastrutture nel paesaggio», 35 (gennaio-aprile 2013).
- S. Talice, voce *Strade*, «Enc. dir.», XLIII, Giuffrè, Milano 1990.
- E. Tarulli (a cura di), *Viabilità alpina in Lombardia. Aree periferiche e trasporti internazionali*, ILSSES, Milano 1971.
- M. Tebaldi, *La politica dei trasporti*, Il Mulino, Bologna 1999.
- U. Tulli, *Breve storia delle Olimpiadi: lo sport, la politica da de Coubertin a oggi*, Carocci, Roma 2012.
- UPI, *Le Provincie in cifre*, Roma 2003.
- P. Urbani, *Il Federalismo stradale tra Anas e Regioni: l'attività di service e la costituzione di società miste*, in «Le Regioni», 1 (2001).
- J. Urthaler et al. (a cura di), *Itinera. Le strade militari della fortificazione permanente in Alto Adige*, Curcu & Genovese, Trento 2014.
- A. Usigli, *Cenni storici e dati illustrativi riguardanti la Strada di Alemagna. Assemblea generale dei soci*, Venezia, 28 luglio 1964, Società per l'Autostrada di Alemagna S.p.A., Venezia 1964.
- Id., *Funzionalità europea dell'autostrada Venezia-Monaco: Torino, 2-3 ottobre 1965*, Tip. Veneta, Venezia 1996.
- Id., *L'autostrada Alemagna Venezia-Monaco: problemi fondamentali, funzione economica, sua attualità nel quadro europeo*, Istituto padano di arti grafiche, Rovigo 1978.
- G. Utica, *Contabilità dei lavori*, Maggioli, Rimini 2012.
- P. Vecellio, *Autostrada Venezia-Monaco: II Convegno internazionale di economia alpina*, Torino, 2-3 ottobre 1965, Tip. veneta, Venezia 1966.
- Id., *Le alluvioni del novembre 1966 con particolare riferimento al Veneto ed alla Provincia di Belluno*, Aziende Tipografiche Eredi, Roma 1966.
- M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2014.
- Veneto: ambiente novanta*, Regione Veneto, Venezia 1990.
- G. Vesperini, *I poteri locali*, I, Donzelli, Roma 1999.
- Id., *I poteri locali*, II, Donzelli, Roma 2001.
- E. Vinci, *Le strade pubbliche*, Edizioni Exeo, Padova 2013.
- I. Zanni Rosiello, *Archivi e memoria storica*, Il Mulino, Bologna 1987.
- Id., *Gli archivi nella società contemporanea*, Il Mulino, Bologna 2009.