

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO AMMINISTRATIVO**

Ciclo XXI

Settore Concorsuale di appartenenza: 12/D1 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Settore Scientifico disciplinare: IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

TITOLO TESI

**LA LEGISLAZIONE SPECIALE PER
VENEZIA E PER LA SUA LAGUNA**

Presentata da: Dott.ssa GIULIA MARIUTTI

Coordinatore Dottorato

**Chiar.mo Prof.
Franco Mastragostino**

Relatore

**Chiar.ma Prof.ssa
Stefania Vasta**

Esame finale anno 2012

INDICE

PREMESSA.....	p.5
---------------	-----

CAPITOLO I

LA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA. PRINCIPALI FONTI NORMATIVE E STRUMENTI OPERATIVI ADOTTATI

1. SALVAGUARDIA DI VENEZIA. ANTEFATTI DI CARATTERE STORICO GIURIDICO.....	p. 7
2. LE PRINCIPALI FONTI DELLA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA. CENNI INTRODUTTIVI ALL'EVOLUZIONE NORMATIVA.....	p.13
3. LA LEGGE n. 171/73 E LE COMPETENZE DELLE AUTORITA' AMMINISTRATIVE. LO STATO	p.18
4. IL MAGISTRATO ALLE ACQUE DI VENEZIA.....	p.22
5. LA REGIONE E IL PIANO DIRETTORE.....	p.25
6. LA COMMISSIONE DI SALVAGUARDIA.....	p.32
7. I COMUNI E LA MANUTENZIONE ORDINARIA DELLA CITTA'.....	p.35
8. LA LEGGE SPECIALE PER VENEZIA E CHIOGGIA: TERRITORIO E PRINCIPALI CRITICITA'	p.39
9. PROBLEMATICHE DELLA SALVAGUARDIA.....	p.42
9.1 AREA VENETA E NODI LOGISTICI	p.44
9.2 CONTRIBUTI DELLA PROVINCIA PER LA DEFINIZIONE DI UNA NUOVA LEGISLAZIONE.....	p.46

CAPITOLO II

EVOLUZIONE NORMATIVA. L .n. 798 DEL 29 NOVEMBRE 1984

1. LA LEGGE SPECIALE BIS PER VENEZIA n. 798 del 29 NOVEMBRE 1984: BREVI CENNI INTRODUTTIVIp. 48
2. NUOVI STRUMENTI OPERATIVI: IL COMITATONE.....p. 50
3. IL CONSORZIO VENEZIA NUOVA.....p.53
4. CONCESSIONE DEI LAVORI. MONOPOLIO DI FATTO.....p.57
5. POLEMICHE: RIQUALIFICARE LA LEGGE DA SPECIALE A ECCEZIONALE?.....p.60
6. RAFFRONTO INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA CON LA NORMATIVA COMUNITARIA.....p.66

CAPITOLO III

EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA E LA SUA SALVAGUARDIA DOPO UN VENETENNIO

1. LA LEGGE 139/92. PRINCIPI E CONTENUTI.....p.75
2. INNOVAZIONI DELLA LEGGE.....p.79
3. L'ACCORDO DI PROGRAMMA.....p.81

CAPITOLO IV

VENEZIA E IL MARE. DIFESA LOCALE: IL MOSE

1. *IL FARAONICO PROGETTO MOSE. DESCRIZIONE DEL PROGETTO*.....p.86
2. *ASPETTI TECNICO-STRUTTURALI. IL PROGETTO DI MASSIMA*.....p.90
3. *PRINCIPALI ASPETTI CRITICI DEL SISTEMA*.....p.93
4. *PROGETTI ALTERNATIVI. LA PARATOIA GRAVITA'*.....p.98
5. *COSTRUZIONE, INSTALLAZIONE, OPERATIVITA', VANTAGGI E COSTI*.....p.105
6. *LE SUBMERSIBILI BARGES*.....p.109

CAPITOLO V

LA RIFORMA

1. *AUTONOMIA AMMINISTRATIVA.PROBLEMATICHE*.....p.110
2. *UNA NUOVA LEGGE SPECIALE PER VENEZIA. IL DIBATTITO*.....p.116
3. *PRINCIPALI PROPOSTE DI LEGGE*.....p.121
4. *PROSPETTI RISOLUTIVI: LA CITTA' METROPOLITANA*.....p.126
5. *LA CITTA' METROPOLITANA: GESTIONE UNITARIA E AUTONOMIA
COMUNALE*.....p.138

CONCLUSIONI.....p.142

BIBLIOGRAFIA.....p.145

SITOGRAFIA.....p.150

PREMESSA

Il presente elaborato si propone di analizzare la legislazione speciale adottata per la salvaguardia di Venezia e per la sua laguna; è noto che la particolarità morfologica della laguna di Venezia ha dato luogo alla necessità di una legislazione speciale e ciò è avvenuto anche a seguito dell'imponente alluvione che nel 1966 ne stravolse drammaticamente l'equilibrio secolare, causando un innalzamento del livello della marea tale da superare i 190 cm (precisamente l'innalzamento era di 194 cm sopra il livello medio del mare), abbattendo le difese naturali verso il mare e causando pertanto uno stato di emergenza e di pericolo per la città¹.

Nel breve volgere di pochi anni dall'evento alluvionale, lo Stato promulgava la Legge 16 aprile 1973, n. 171, che dichiarava la salvaguardia di Venezia problema di preminente interesse nazionale. Era una legge attesa da lungo tempo e che convogliava in uno degli ecosistemi più estesi del Mediterraneo tutta una serie di risorse da un lato e di prescrizioni da attuarsi dall'altro, sulla base delle competenze dei diversi attori: Stato, Regione e gli Enti locali.

Come si vedrà, la storia della salvaguardia di Venezia, della laguna e degli altri centri abitati rappresenta un caso emblematico del nostro tempo perché dà vita a un vero e proprio esempio di complessità ambientale, ma soprattutto legislativa.

Infatti, salvaguardare Venezia significa operare sia nell'ambito della legislazione ordinaria che, soprattutto, speciale. In questa esposizione si è ritenuto opportuno ripercorrere le principali tappe legislative che hanno scandito le decisioni, assunte negli ultimi trent'anni, in merito al complesso problema della salvaguardia della laguna veneta. Precedentemente alla L. n.171/73, infatti, si possono rinvenire solo sporadiche e settoriali fonti legislative quali, risalente al dopoguerra, la legge 31 marzo 1956 n. 294: "Provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale di Venezia attraverso opere di risanamento civico e di interesse turistico", che prevedeva lo scavo di canali, la sistemazione di fognature e il consolidamento delle fondazione degli edifici e la legge 5 marzo 1963 n.

¹ Le acque lagunari, su cui Venezia giace, si collegano al mare attraverso tre grandi bocche di porto: quella di San Nicolò, quella di Malamocco e quella di Chioggia. Il cordone litoraneo costituito, a nord dalle isole di Jesolo e Lido e a Sud, da Pellestrina e Chioggia, la separano dal mare Adriatico. Discende dalla necessità di regolare l'interscambio idrico tra laguna e mare (che si verifica in funzione del ciclo delle maree).

366: “ Nuove norme relative alle lagune di Venezia e Marano – Grado” e, successiva, la legge 5 luglio 1966 n. 526: “Provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale di Venezia” che per prima affrontava il problema degli scarichi inquinanti.

La salvaguardia è il principio catalizzatore da cui sono discese le norme speciali che regolano le attività umane sulla laguna, permeate da criteri guida quali “l’unitarietà e la continuità fisica” di Venezia.

Accanto all’obiettivo prioritario di difendere la città dalle “acque alte” eccezionali, verranno affrontati, nella successiva legislazione, altri non meno importanti aspetti della salvaguardia della città, sviluppando una tematica così ampia e variegata da comprendere problemi di varia natura (idraulici, ambientali, ingegneristici, sociali ed economici), caratterizzati da un’obiettivo complessità, che a sua volta ha dato vita a una certa varietà nelle interpretazioni scientifiche, specialmente in rapporto all’incertezza sull’evoluzione futura di alcuni fenomeni naturali a cominciare dai cambiamenti climatici.

Lo studio condotto si sofferma in particolare sulla “questione” Mo.s.e, illustrando i dibattiti e le polemiche che sembrano condurre a una valutazione dell’opera come oggetto di scontro sul piano politico, rendendola per certi aspetti addirittura avulsa dal rispetto dell’ambiente.

Al proposito, si considerano gli strumenti operativi adottati e le problematiche interpretative inerenti alla relativa disciplina ad oggi irrisolte.

Non da ultimo, lo scopo del presente studio è stato anche quello di cercare di comprendere se la normativa dettata per Venezia possa rientrare in una definizione di eccezionalità piuttosto che di specialità.

In tale ottica, si sono considerate le varie fasi che hanno portato alla formulazione della concessione unitaria o unica disciplinata dalla L. 798/84, superata con la L. 206/95 ma che, *de facto*, a tutt’oggi è operativa.

Concluso lo studio di alcune delle principali problematiche della legislazione speciale, l’ultima parte dell’elaborato si sofferma sull’attualissima questione della necessità di una riforma.

Si analizzano, tra le cinque proposte, quella dell’on. Brunetta, ormai capitolata, e quelle del sen. Felice Casson e dell’on. Andrea Martella, sostenitore dello status di Venezia città metropolitana. Lo studio della salvaguardia di Venezia e della sua laguna potrà sicuramente avere un impulso nuovo dal progetto che sarà ritenuto più idoneo alla salvaguardare la città di Venezia, certamente unica e irripetibile.

CAPITOLO I

LA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA PRINCIPALI FONTI NORMATIVE E STRUMENTI OPERATIVI ADOTTATI

SOMMARIO: 1.SALVAGUARDIA DI VENEZIA. ANTEFATTI DI CARATTERE STORICO GIURIDICO. 2. LE PRINCIPALI FONTI NORMATIVE DELLA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA. CENNI INTRODUTTIVI ALL'EVOLUZIONE NORMATIVA.3.LA LEGGE 171/73 E LE COMPETENZE DELLE AUTORITA' AMMINISTRATIVE. LO STATO 4. IL MAGISTRATO ALLE ACQUE DI VENEZIA 5.LA REGIONE VENETO E IL PIANO DIRETTORE 6. LA COMMISSIONE DI SALVAGUARDIA 7. COMUNE E MANUTENZIONE ORDINARIA DELLA CITTA' 8. LA LEGGE SPECIALE PER VENEZIA E PER CHIOGGIA: TERRITORIO E PRINCIPALI CRITICITA'9. PROBLEMATICHE DELLA SALVAGUARDIA 9.1 AREA VENETA E NODI LOGISTICI 9.2IL CONTRIBUTI DELLA PROVINCIA PER LA DEFINIZIONE DI UNA NUOVA LEGISLAZIONE

1.SALVAGUARDIA DI VENEZIA. GLI ANTEFATTI DI CARATTERE STORICO GIURIDICO

Sin dai tempi della Serenissima le armi del buongoverno veneziano² si adoperavano per assicurare una laguna "stabile", per salvaguardare il destino di Venezia e della sua laguna dall'andamento delle maree³.

La storia di Venezia è " la storia di un successo[...] nel governo dell'ambiente che ha le sue fondamenta in un agire statale, severo lungimirante, nello sforzo quotidiano e secolare di assoggettamento degli interessi privati e individuali al bene pubblico delle acque e della città".⁴

Sono copiosi gli studi⁵ e le opere⁶ per garantire un equilibrio, un governo minuzioso fondato sulla quotidianità d'intervento, su un'attenta vigilanza, sulla gradualità e sperimentalità delle innovazioni e il monitoraggio dei loro effetti⁷.

²Le tre parole d'ordine, che costituivano precise direttive per i governanti della Serenissima erano: *sperimentalità*, cioè studiare, verificare, monitorare, provare anche per decenni, *gradualità*, cioè progettare gli interventi in modo che la loro attuazione nel tempo avvenga per successione di elementi discreti, *reversibilità*, cioè possibilità, in ogni momento, di ripristinare la situazione preesistente. Parole d'ordine d'un ambientalismo ante litteram, rivelatrici di un'attenzione agli ecosistemi naturali e alle condizioni del loro uso da parte dell'uomo che appaiono oggi d'una modernità sconcertante.

³Per assicurare la libera espansione della maree, utili al drenaggio dei canali, ed evitare al tempo stesso l'acqua alta, si dovevano mantenere inalterati lo spazio e la superficie complessiva della laguna. La Repubblica soppresse alcune saline, aprì nuovi canali, proibì opere di bonifica delle aree paludose attorno ai bordi e soprattutto fissò, materialmente con cippi, la conterminazione lagunare, il perimetro entro cui era vietato qualsiasi intervento di modifica. Al Settecento risale il consolidamento del fronte litoraneo con i 'murazzi in pietre e muratura'.

⁴ Piero Bevilacqua cit. p.21

⁵ Cristoforo Sabbatino, il più grande idraulico del Cinquecento, osservando il livello del mare durante l'alta marea, annotava che questa "va crescendo secondo che 'l va restringendo la laguna e crescerà fino a che l'acqua della laguna se farà una istessa con quella de il mar [...] questo non potrà causarsi senza la ruina di questa città".

⁶ Un primo elemento di squilibrio era dovuto all'interramento progressivo che ostacolava l'accesso delle navi. Per evitare l'insabbiamento della laguna e l'eccessivo accumulo dei detriti portati dai fiumi del Padovano e Trevigiano, gli ingegneri della Serenissima, dopo l'annessione dei territori circostanti, misero a punto un imponente piano di diversione fluviale che prevedeva lo spostamento del corso dei fiumi all'esterno della laguna, deviandone le foci o a sud di Chioggia o a nord di Iesolo, ai confini del bacino.

⁷ Rivista Area Vasta n. 6/2003 saggio di Edoardo Salzano

Nel 1797⁸, con la caduta della Serenissima, l'ambiente naturale fin ad allora conservato e temuto diveniva materia prima per l'affermazione dell'economia capitalistica.

Se si osserva una mappa della laguna di Venezia ci si rende conto che, dalla caduta della Repubblica ai tempi nostri, sono intervenuti grandi mutamenti⁹.

L'azione di controllo del territorio esercitata nel corso dei secoli dalla Repubblica di Venezia, pur con successi, insuccessi, lungimiranza, errori, contraddizioni, scelte estreme e impopolari, non divenne punto di riferimento per le generazioni successive; l'uomo purtroppo non è riuscito a far propria la lezione degli antichi. Segnatamente, dagli albori dell'industrializzazione veneziana, dai primi del Novecento in avanti, sono state condotte una serie di scelte dal carattere meramente economico le quali hanno avuto esiti devastanti per lo stato della laguna.

Gli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento vedono lo scardinamento dei valori ambientali, collegati troppo improvvidamente a uno schematico concetto estetico.

Lo sviluppo industriale e urbano è disordinato, caratterizzato da cementificazione e consumo del territorio litoraneo, montano, lacustre, agrario anche con finalità prettamente turistiche. Nascevano infatti, le "valli da pesca"¹⁰ finalizzate alle pratiche di lucrose attività ittiche, di bonifiche di zone ridotte a campagne o convertite in aree industriali.

Si assisteva a una progressiva deviazione del percorso originario dei canali che diveniva man mano più simile a un rettilineo "stradale".

Imponenti dragaggi per consentire l'ingresso di navi di grande pescaggio consentivano il riversarsi copioso del mare nella laguna ogni qual volta, le fasi lunari, il vento, la depressione atmosferica aumentavano il dislivello tra mare e laguna. Porzioni consistenti del bacino venivano così sottratte ai ritmi delle acque e al gioco delle alluvioni e delle maree. Aumentavano così le frequenze e le intensità delle inondazioni dei centri abitati. Due ulteriori eventi aggravavano gli effetti dell'accresciuta immissione di acque marine e della ridotta superficie del bacino d'espansione. Da un lato, il venir meno dell'attività della continua manutenzione della rete canalicola nelle zone più lontane dalle "bocche di porto" rendeva le parti marginali della laguna più difficilmente raggiungibili dall'onda di marea, e riducendo così il bacino d'espansione efficace. Dall'altro lato, le esigenze della produzione industriale consentivano, nella terraferma, l'attivazione di numerosi pozzi di prelievo

⁸ Con la perdita dell'indipendenza e poi con l'annessione al Regno d'Italia (nel 1866, in seguito alla guerra austro-prussiana e alla sconfitta degli austriaci a Sadowa), Venezia con la sua laguna diveniva una 'porzione indifferenziata' all'interno di un organismo statale, che in generale si mostrò indifferente alla specificità della sua morfologia, mentre si presentava l'aggravante di una rivoluzione industriale che accelerava i processi di sviluppo e di modifica ambientale. L'unità della laguna, mantenuta dalle accorte politiche della Repubblica, veniva disaggregata a causa di insediamenti e attività in conflitto con il suo equilibrio.

⁹ Si può osservare infatti, un progressivo restringimento (di un terzo circa in mezzo secolo) del bacino all'interno del quale si poteva estendere l'alta marea e le piene dei fiumi sversanti in laguna.

¹⁰ novemila ettari di valli da pesca che sottraevano spazio alla libera espansione delle maree

dell'acqua di falda che causavano l'abbassamento del livello di quest'ultima e, con essa, del "caranto"¹¹.

Le regole poste a tutela dell'equilibrio dell'ecosistema, l'abbandono delle pratiche di monitoraggio e la manutenzione continua che la Serenissima aveva sistematicamente condotto cadono via, via nell'oblio.

Queste sono le principali ragioni che portarono allo squilibrio dell'ecosistema e alla necessità incontrovertibile di una strategia organizzativa volta a salvaguardare Venezia. Precedentemente a quella che sarà conosciuta come la prima legge speciale per Venezia si può rinvenire solo qualche testo di contenuto settoriale.

Precisamente, il problema della salvaguardia della laguna aveva degli antecedenti non secondari che risalivano agli anni Trenta del Novecento quando, a causa di alcuni dissesti di tipo statico degli edifici veneziani, si proponeva urgentemente l'adozione di alcuni provvedimenti «atti a salvaguardare il carattere lagunare e monumentale di Venezia».

L'attesa sfociò nel Decreto 21 Agosto 1937, n. 1901 che, a spese dello Stato, consentiva la manutenzione e lo scavo dei rii e dei canali ritenuti insufficienti alla navigazione, il rinforzo delle fondazioni degli edifici, la manutenzione dei ponti e il restauro degli edifici monumentali.

Grazie al Decreto legislativo 17 Aprile 1948, n. 845, il risanamento di Venezia veniva replicato fino al 1957. Si trattò di investimenti statali riservati in modo speciale al comparto edilizio, ma si cominciava a pensare alla escavazione dei fondali dei canali e dei rii veneziani come ad azioni necessarie e utili alla libera espansione della marea¹².

Si ricorda che inoltre vigeva una legislazione nazionale in tema di protezione dei litorali: la Legge 14 Luglio 1907, n. 542 portante provvedimenti per l'esecuzione di nuove opere *marittime* in dipendenza del Ministero dei lavori pubblici, ove all'art. 14 «*per opere di difesa delle spiagge si intendono: a) i pennelli d'imbonimento; le dighe di protezione; ogni altra opera che abbia lo scopo di arrestare il processo di corrosione (omissis). La manutenzione delle opere suindicate è obbligatoria e posta ad esclusivo carico del Comune in cui trovasi la spiaggia in corrosione, sotto la sorveglianza del competente Ufficio del Genio Civile*».

Come Angelo Sullam efficacemente sottolineava e preannunciava nella sua relazione al "Convegno per la conservazione e difesa della laguna e della città di Venezia", svoltosi a

¹¹ Il soprastante strato solido di argilla compattata da millenni che sorregge i limi e le sabbie su cui sorgono Venezia e gli altri centri Lagunari.

¹² Giovanni Padoan, *Relazione introduttiva*, in *Atti del Convegno per la conservazione e difesa della laguna e della città di Venezia*, Venezia, 14-15 Giugno 1960

Venezia il 14-15 Giugno 1960, la mancata o meglio l'incompleta manutenzione dei litorali italiani, e veneziani in particolare, poteva comportare gravi conseguenze ambientali.

Se si pensa che due eventi alluvionali importanti si erano già verificati nel 1951 e nel 1952, forse l'allarme di Sullam non era del tutto ingiustificato.

Nel dopoguerra, un'altra fonte normativa diretta a realizzare la salvaguardia di Venezia è la legge del 31 marzo 1956 n. 294¹³: "Provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale di Venezia attraverso opere di risanamento civico e di interesse turistico", che prevedeva lo scavo di canali, la sistemazione di fognature e il consolidamento delle fondazioni degli edifici.

Al testo normativo sopra citato, seguiva la legge 5 marzo 1963 n. 366: "Nuove norme relative alle lagune di Venezia e Marano – Grado" e, successivamente la legge 5 luglio 1966 n. 526: "Provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale di Venezia" che per prima affrontava il problema degli scarichi inquinanti¹⁴.

Solo a seguito del tragico evento del 4 novembre 1966 emergeva la presa di coscienza dell'entità e dell'indifferibilità delle problematiche della città e della laguna¹⁵.

Infatti, allora si era verificato un innalzamento del livello della marea tale da superare i 190 cm (precisamente era 194¹⁶ cm sopra il livello medio del mare) e abbattere le difese della laguna verso il mare causando uno stato di emergenza e di pericolo per la città¹⁷.

Si sfioravano i 200 cm sul livello medio marino (l'altezza media su tale livello del piano stradale e dei piani terra delle abitazioni e dei negozi si aggirava tra i 100 e i 150 cm¹⁸).

L'opinione pubblica mondiale si commosse temendo che Venezia scomparisse tra i flutti.

Dopo ben oltre un lustro dall'alluvione del 4 novembre 1966 venne predisposta la prima legge organica speciale per Venezia con lo scopo di affrontare un problema che il Governo aveva dichiarato "di preminente interesse nazionale".

La strategia di intervento fu prontamente definita avvalendosi del Rapporto su Venezia che l'UNESCO predispose nel 1969. In esso, l'analisi dei mali della città - ma anche delle sue

¹³ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 28 aprile 1956 n. 104

¹⁴ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 18 luglio 1966 n. 174

¹⁵ Comune di Venezia – centro previsioni e segnalazione maree cronaca del 4 novembre 1966

¹⁶ valore senza precedenti nella storia delle registrazioni mareografiche lagunari, iniziate quasi un secolo fa, e superiore di ben 43 cm. a quella già considerata eccezionale del 1951.

¹⁷ La città, isolata e assediata dall'acqua per quasi 24 ore, era del tutto impreparata ad affrontare questa marea eccezionale. Non ha funzionato alcun sistema di preavviso, sono state danneggiate o distrutte le reti elettriche e telefoniche, poste ad una quota, che si riteneva prudenziale, di alcuni centimetri superiore a quella registrata dall'acqua alta nel 1951 e così pure sono stati raggiunti dalla marea impianti di riscaldamento mentre le cisterne del combustibile hanno rovesciato in acqua le tonnellate di nafta che contenevano. I danni materiali sono stati immensi ed anche qui, come a Firenze, le acque hanno devastato i depositi degli Archivi e delle Biblioteche.

¹⁸ La conta dei danni vide: milleottocento sfollati assistiti nei vari centri di raccolta, duemilacinquecento ettari di orti allagati fra Canal di Valle, Ca' Lino, Bacucco, Bussola, Borgo S. Giovanni, Calli.

Ben quarantamila tacchini morirono negli allevamenti di Ca' Lino. Si registrarono danni alle strutture edilizie, alle opere di bonifica quasi tutte da ripristinare, e danneggiamenti alle attrezzature agricole. Tutte le persone che abitavano ai piani terra avevano perso ogni bene nel giro di poche ore; i negozi e i magazzini avevano subito danni ingentissimi. Ovunque erano rimasti detriti e immondizia, per non parlare dello shock collettivo che sempre consegue a un disastro. Dopo la conta dei danni, il Consiglio Comunale chiedeva un pronto e adeguato intervento dello Stato e degli enti e organismi competenti nei diversi settori amministrativi, politici, economici, assistenziali, sanitari, soprattutto per quanto concerneva il soccorso ai sinistrati.

potenzialità - fu compiuta a 360 gradi: dai pericoli delle mareggiate ai guasti determinati dall'inquinamento delle acque e dell'aria, dalle dinamiche demografiche di impoverimento del centro storico al degrado del patrimonio architettonico e artistico ai rischi della subsidenza e dell'eustatismo. Grazie all'allarme dell'UNESCO e alla sua opera di coordinamento, sorsero in tutto il mondo i Comitati privati per Venezia¹⁹, i cui compiti primari sarebbero stati la tutela e il restauro di monumenti e di opere d'arte.

Il Rapporto dell'UNESCO confortò quanti da tempo andavano affermando che salvare Venezia non poteva significare soltanto preservarla dall'assalto delle acque alte, ma tramandarla come città abitata, viva e vissuta, capitale della cultura e centro direzionale: obiettivi che, sia pure in un clima culturale meno raffinato, erano già stati discussi ed elaborati in un grande Convegno internazionale promosso dal Comune e dalla Fondazione Cini nel 1962.

Nella seconda metà del 1969, il CNR (centro di ricerca) istituisce a Venezia il Laboratorio per lo Studio della Dinamica delle Grandi Masse, al quale viene affidato l'incarico di studiare le problematiche del comprensorio veneziano (subsidenza²⁰, eustatismo²¹, maree, inquinamento, processi costieri, ecc.), valutare le cause, i rapporti causa-effetto e suggerire adeguate soluzioni. Si comincia a comprendere che la Laguna era un sistema, e come tale doveva essere trattato.

Ecco che, nel 1973 lo Stato giungerà alla promulgazione della prima Legge Speciale per Venezia, la L.n. 171 del 16 aprile 1973, "INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA", che, rappresenta il primo atto legislativo intervenuto a formalizzare una "strategia organizzativa" per la salvaguardia di Venezia.

¹⁹ In risposta all'appello lanciato nel 1966 dal direttore dell'Unesco René Maheu attraverso una campagna internazionale di solidarietà per salvare le opere d'arte di Firenze e Venezia colpite dalle alluvioni del 4 novembre, si costituirono in breve tempo delle associazioni private spontanee in vari paesi, che si occuparono di raccogliere fondi da destinare all'opera di recupero e restauro dei beni maggiormente minacciati. Nacquero in tal modo i primi "Comitati privati per la salvaguardia di Venezia". Uno dei più attivi promotori fu Sir Ashley Clarke, ambasciatore di Gran Bretagna a Roma, fondatore di una delle prime e più benemerite di queste istituzioni, il "Venice in Peril Fund", tuttora seguito dalla vedova Lady Frances, instancabile ed entusiasta amante di Venezia, dove risiede. Oggi l'Associazione dei Comitati per la salvaguardia di Venezia comprende venticinque organizzazioni sparse in undici nazioni (Australia, Austria, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera) e cinque organizzazioni internazionali. Amante di Venezia, dove risiede. Oggi l'Associazione dei Comitati per la salvaguardia di Venezia comprende venticinque organizzazioni sparse in undici nazioni (Australia, Austria, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera) e cinque organizzazioni internazionali. Spesso i Comitati si associano per unire i loro sforzi e, in sintonia con l'ufficio dell'Unesco e le Soprintendenze di Venezia del Ministero dei beni culturali, hanno contribuito e continuano a contribuire al restauro di centinaia di opere d'arte e monumenti, fornendo senza clamore e con grande concretezza un sostegno enorme alla conservazione di una parte cospicua delle tante ricchezze artistiche custodite nelle chiese, nei musei e nei palazzi della città. Amante di Venezia, dove risiede. Oggi l'Associazione dei Comitati per la salvaguardia di Venezia comprende venticinque organizzazioni sparse in undici nazioni (Australia, Austria, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera) e cinque organizzazioni internazionali. Spesso i Comitati si associano per unire i loro sforzi e, in sintonia con l'ufficio dell'Unesco e le Soprintendenze di Venezia del Ministero dei beni culturali, hanno contribuito e continuano a contribuire al restauro di centinaia di opere d'arte e monumenti, fornendo senza clamore e con grande concretezza un sostegno enorme alla conservazione di una parte cospicua delle tante ricchezze artistiche custodite nelle chiese, nei musei e nei palazzi della città.

²⁰ La subsidenza, lo sprofondamento del suolo per cause naturali e antropiche, è dovuta principalmente all'emungimento delle falde acquifere che in passato è stato cospicuo, specie nella zona industriale di Marghera. Dal 1950 al 1970 l'abbassamento medio del suolo nell'area veneziana è stato di circa 12 cm.

²¹ L'eustatismo è l'innalzamento del livello del mare legato alle variazioni climatiche del globo. Dagli inizi del secolo scorso agli anni '70, la risalita eustatica a Venezia è di 9 cm. Dal 1970 ad oggi l'aumento, osservato anche a Trieste e quindi indipendente da subsidenza locale, è stato di circa 5 cm.

Viene ripreso dal governo serenissimo il concetto fondamentale di *unitarietà e continuità fisica della laguna quale problema di preminente interesse nazionale*²²; a garantire la salvaguardia dell'ambiente paesistico, archeologico, storico, artistico della città e della laguna; prevede la tutela dell'equilibrio idraulico e la preservazione dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico e delle acque; ne assicura la vitalità socioeconomica.

L'Impianto normativo è caratterizzato dal concorso delle competenze di Stato, Regione ed enti locali²³.

Nel 1973, lo Stato assumeva il compito di assicurare la “regolazione dei livelli marini in Laguna, finalizzata a porre gli insediamenti urbani al riparo dalle acque alte”, mediante “opere che rispettino i valori idrogeologici, ecologici ed ambientali ed in nessun caso possano compromettere il mantenimento dell'unità e continuità fisica insulare”. Cominciava ad affacciarsi l'ipotesi di operare sulle “bocche di porto” con restringimenti fissi e, se necessario, mobili per regolare l'afflusso delle acque marine, ma si completò questa soluzione con un mosaico ricco di altri tasselli.

Nella definizione delle soluzioni tecniche proposte si considerava “l'influenza sul regime idrodinamico dell'apertura alla espansione delle maree delle valli da pesca nonché delle aree già imbonite dalla cosiddetta terza zona industriale”, si operava per “la riduzione delle resistenze alle maree della zona nord orientale della Laguna”, per “la riduzione a livello normale dei fondali, ora profondamente erosi dalle correnti, nel canale di S. Nicolò nonché allo sbocco in Laguna dei porti-canale di Malamocco e Chioggia”, per l'aumento “delle dissipazioni di energia del flusso di marea lungo il percorso entro i porti-canali” .

Solo ora si comprendeva la necessità di un approccio scientifico, abbandonando quella cieca improvvisazione che aveva determinato il rovesciamento di equilibri delicatissimi in nome di uno sviluppo industriale selvaggio. Si prendeva coscienza che ogni ulteriore sottrazione di area alla superficie lagunare doveva essere vietata, e che bisognava studiare i modi per ripristinare l'antica estensione. Di conseguenza, si abbandonava per sempre la devastante iniziativa della realizzazione di una nuova gigantesca “Terza zona industriale”, più grande della somma delle precedenti: le “casce di colmata”²⁴ dovevano essere eliminate.

²² Legge speciale. 30 anni e 14 mila miliardi dopo 21. 08.2005 Augusto Pulliero. eddiburg

²³ Art.1 ultimo comma l. n.171/73: “ al perseguimento delle predette finalità concorrono lo stato, la Regione e gli enti locali”

²⁴ Massimo Semenzato: Le casce di colmata un “ laboratorio” lagunare dove rinasce la natura”.Le Casce di Colmata sono un comprensorio di cospicua estensione;occupano, infatti, circa 1200 ettari del bacino centrale della Laguna di Venezia, così suddivisi: Cassa A 110 ha, Cassa B 380 ha, Cassa D/E 750 ha (la Cassa C non fu mai realizzata).

La loro creazione risale alla seconda metà degli anni sessanta del novecento quando una superficie barenosa, ricadente per la gran parte nel territorio comunale di Mira, venne colmata con i fanghi di risulta dallo scavo del cosiddetto “Canale dei Petroli”, canale che ora, dalla bocca di porto di Malamocco, conduce alla I e II zona industriale di Porto Marghera. L'area di bonifica doveva essere occupata dagli impianti della III zona industriale ma fu in breve tempo - in seguito alla sospensione dei progetti d'insediamento voluti dalla legge 171/1973, nota come “Legge speciale per Venezia” - interessata da fenomeni di naturalizzazione che hanno visto, nell'arco di quattro decenni, l'instaurarsi ed il rapido succedersi di popolamenti vegetali e faunistici tipici degli estuari. Massimo Semenzato: le casce di colmata un “ laboratorio” lagunare dove rinasce la natura”

Ruolo imprescindibile assume il Laboratorio delle grandi masse ex art. 8.

La complessità delle problematiche non poteva limitarsi alla sola ricerca scientifica, quale tradizionalmente intesa, per la rilevanza delle domande delle varie Amministrazioni alle quali è chiamato a fornire risposte. Questo aspetto giustifica le tensioni che lo hanno investito in alcuni periodi, date le contrapposizioni originatesi nell'affrontare taluni problemi. A ciò deve aggiungersi una sostanziale disattenzione da parte dello Stato al ruolo anzidetto, nel senso che il Laboratorio doveva continuare a svolgere le sua attività senza finanziamenti dedicati.

Ciò nonostante, venivano prodotti risultati di assoluto rilievo, quali il primo modello di previsione della marea, la descrizione della subsidenza, la mappatura morfologica della Laguna. Gli studi venivano condotti sempre e solo con finanziamenti ordinari.

Non si riconosceva un ruolo "mirato" della ricerca scientifica sui problemi veneziani, con assegnazioni specifiche. Il 22 dicembre 1979, una nuova disastrosa "acqua alta" investe Venezia. Nel giugno del 1980 il Ministero dei Lavori Pubblici incaricava una commissione di sette scienziati (i sette "saggi": proff. Augusto Ghetti, Enrico Marchi, Pietro Matildi, Roberto Passino, Giannantonio Pezzoli, Juan F. Agema e Roberto Frassetto) di redigere un progetto di fattibilità delle opere di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto, unificando i progetti acquisiti; circa un anno dopo, la commissione consegna l'elaborato (esso prenderà il nome di "progettone"), che prevedeva di regolare le maree mediante restringimenti fissi alle bocche di porto, integrati da opere mobili. Tra i "saggi" figura anche il prof. Frassetto, primo Direttore del Laboratorio (divenuto Istituto nel 1979). Nel 1982 il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici approvava il "Progettone"²⁵, con la raccomandazione di subordinare l'avviamento di ulteriori fasi progettuali ad un insieme di *verifiche tecniche e scientifiche* (esame globale di tutte le principali componenti del sistema lagunare) *per definire interventi graduali, flessibili, reversibili e tali da fornire ampie garanzie circa i risultati*.

2. LE PRINCIPALI FONTI DELLA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA. CENNI INTRODUTTIVI ALL'EVOLUZIONE NORMATIVA

Gli interventi legislativi per la salvaguardia per Venezia e la sua laguna si susseguono da anni: il presente paragrafo vuole fare il punto sull'evoluzione nel tempo dell'impegno

²⁵ Osservazioni per le opere mobili previste dal progettone 19.09.97 Alberto Pellegrinotti

nazionale per il territorio veneziano dopo l'alluvione del 1966, prendendo a riferimento le leggi del 1973, del 1984 e del 1992²⁶.

In questa sede intendo delineare il percorso seguito dai principali dettati normativi osservando come siano cambiate le priorità dei temi affrontati e proponendo un confronto tra le leggi, al fine di evidenziarne le modifiche introdotte in relazione ad alcuni temi ed ambiti d'azione, di particolare interesse.

Negli ultimi trentanove anni è stata maturata una considerevole esperienza nell'applicazione e nello sviluppo delle tecnologie, nella gestione di progetti complessi e del disegno normativo che sostiene la realizzabilità tecnico finanziaria degli interventi.

La legge del 16 aprile 1973²⁷: "Interventi per la salvaguardia di Venezia" configura il primo quadro legislativo e finanziario per la città lagunare complesso²⁸ e straordinario.

Lo Stato si prefigge l'obiettivo di dettare una disciplina che ricomprenda la tutela dell'ambiente paesistico, storico, archeologico e artistico della città di Venezia e della sua laguna, la tutela dell'equilibrio idraulico, la conservazione dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico e delle acque e assicuri la vitalità socioeconomica nel quadro dello sviluppo generale e dell'assetto territoriale della regione.

Gli attori protagonisti di questo progetto saranno in concorso tra loro: lo Stato, la Regione e gli altri enti locali attraverso una specifica attribuzione di competenze oggetto di studio e di approfondimento nei paragrafi successivi.

Emerge sin d'ora la serrata ripartizione dell'iter operativo dell'elaborato di legge e della relativa frammentarietà del modus operandi adottato.

La salvaguardia prevede successivi provvedimenti di competenza di singoli soggetti che insieme alla frammentazione delle relative competenze, rallenta la capacità di intervento e il perseguimento degli obiettivi di legge.

Come avremo occasione di vedere nei paragrafi successivi l'obiettivo a cui ha voluto tendere il legislatore è quello di ridurre al massimo lo snellimento del testo di legge.

Ciò anche in ragione del perseguimento dei principi di "unitarietà e continuità fisica della laguna", cardini di riferimento nella tutela fisica, ambientale e socioeconomica della città.

L'iter operativo di cui si avvale la legge speciale infatti, consta di una serie di procedure articolate in indirizzi governativi²⁹ espressi da un Comitato, appositamente costituito, fino

²⁶ Contributi della comunità per la redazione della nuova legge speciale per Venezia e la sua laguna. Quaderno informativo 2 a

²⁷ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell' 8 maggio 1973 n.117

²⁸ Complessità intesa non solo sotto il profilo delle molteplici sfaccettature della salvaguardia ma anche delle difficoltà tecniche ad essa connesse

²⁹ Rapporto sulla pianificazione urbana a Venezia – calcagni, cervellati, D'agostino e Lombardi unesco giugno 1975

alla redazione, da parte della regione Veneto, di un Piano Comprensoriale³⁰ che contiene gli obiettivi di sviluppo di Venezia e del suo entroterra.

All'art. 1 L.n.171/73 la salvaguardia di Venezia è dichiarata *«problema di preminente interesse nazionale»*e, *«la Repubblica garantisce la salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico ed artistico della città di Venezia e della sua laguna, ne tutela l'equilibrio idraulico, ne preserva l'ambiente dall'inquinamento atmosferico e delle acque e ne assicura la vitalità socioeconomica nel quadro dello sviluppo generale e dell'assetto territoriale della Regione. Al perseguimento delle predette finalità concorrono, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, lo Stato, la Regione e gli Enti locali»*.

La Regione veniva investita del compito di redigere un Piano Comprensoriale su Venezia e il suo entroterra. Il Governo avrebbe invece, fissato gli indirizzi relativamente alle indicazioni sullo sviluppo e l'assetto territoriale di Venezia e dell'entroterra, l'individuazione e l'impostazione delle misure di protezione e valorizzazione degli ambiti naturali, storico artistici di Venezia e Chioggia con *«riguardo all'equilibrio idrogeologico e all'unità fisica ecologica della laguna»*.

Quest'ultimo punto lasciava intravedere, in termini embrionali, che si tornasse a parlare di ecosistema.

Gli auspici sembravano favorevoli alla realizzazione di una serie di interventi improntati alla più alta tutela su uno degli ecosistemi costieri più estesi del Mediterraneo, ben sessantamila ettari.

Il Piano Comprensoriale della Regione Veneto stabilì norme precise in tema di redazione e adeguamento degli strumenti urbanistici, in particolare:

- a) per lo sviluppo, l'impianto e la trasformazione degli insediamenti abitativi, produttivi e terziari;
- b) per le zone da sottoporre a vincolo, da leggersi quest'ultimo come le limitazioni preordinate alla tutela ambientale e alla preservazione delle barene con l'esclusione delle opere di imbonimento;
- c) per la prevenzione dell'inquinamento;
- d) per il divieto di insediamenti industriali;
- e) per il divieto di prelievo e di smaltimento delle acque;
- f) per l'apertura delle valli da pesca da lasciare alla libera espansione della marea;
- g) per il sistema delle infrastrutture, delle attrezzature pubbliche, delle opere portuali.

³⁰ Art. 3 il piano comprensoriale stabilisce le direttive da osservare nel territorio del comprensorio per la formazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici.

I comuni ricadenti nel perimetro del Piano Comprensoriale (Venezia, Chioggia, Codevigo, Campagna Lupia, Mira, Quarto d'Altino, Iesolo, Musile di Piave, che potevano inoltre utilizzare i finanziamenti derivanti dalla legge) erano incaricati di adottare le varianti per uniformare i propri piani urbanistici entro un anno dall'approvazione del piano stesso.

L'altro passaggio cruciale fu l'istituzione della Commissione per la Salvaguardia di Venezia²⁶² che esprimeva «*parere vincolante su tutti gli interventi di trasformazione e modifica del territorio per la realizzazione di opere sia private sia pubbliche, da eseguirsi nella vigente conterminazione lagunare, nel territorio dei centri storici di Chioggia e Sottomarina e nelle isole di Pellestrina, Lido e Sant'Erasmo. [...]*» (art. 6).

La competenza dello Stato riguardava la regolazione dei livelli marini e la messa in difesa degli insediamenti dall'alta marea, i marginamenti lagunari, le opere di difesa del litorale e le opere marittime portuali, il restauro degli edifici demaniali e di quelli pubblici aventi carattere storico artistico, le opere di consolidamento e di sistemazione di ponti, di fondamenta, di canali, sistemazione dei corsi d'acqua naturali e artificiali, il restauro e la conservazione del patrimonio artistico mobiliare pubblico (art. 7).

La L. n.171/73 conteneva, inoltre, una serie di norme specifiche per il disinquinamento e la tutela dell'ambiente³¹, prevedendo, per tali finalità, misure di sostegno per lo sviluppo economico e per la riconversione produttiva nel territorio veneziano attraverso la concessione di contributi o la previsione di sgravi d'imposta, per agevolare il mantenimento delle attività economiche e favorire la base sociale e demografica.

Successivamente, dopo più di dieci anni, in ragione dello "snellimento" dell'operatività della disciplina per la salvaguardia di Venezia, veniva promulgata la legge del 29 novembre 1984 n.798 "Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia" o, Legge Speciale bis, che, consente di fare tesoro dell'esperienza e dei risultati di salvaguardia conseguiti nei 10 anni intercorsi dalla l. n. 171/73.

La nuova legge, in vista del superamento della frammentazione e sovrapposizione di competenze della precedente disciplina, introduce un nuovo organismo: il Comitato (art. 4) di coordinamento, indirizzo e controllo³² e il Consorzio Venezia Nuova oggetto di studio nel prossimo capitolo".

Un ulteriore svolta avviene nel 1992. Infatti la L. n.139 ribadiva la necessità di un ulteriore coordinamento e dell'integrazione delle attività dei diversi soggetti operanti sul territorio lagunare.

³¹ Rivista ambiente wwf dedicata a Venezia . Legge Speciale per Venezia 24 ottobre 2001
³² www.consorziovenezianuova.com/comitatone.html

Gli interventi di disinquinamento e risanamento ambientale dovevano essere eseguiti dalla Regione Veneto in :“un quadro programmatico unitario³³ all’interno del bacino scolante in laguna³⁴ (in applicazione del Piano per la prevenzione dell’inquinamento e il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella laguna di Venezia approvato dalla Regione Veneto) e, coordinati con quelli dello Stato.

La nuova normativa speciale tenta quindi di superare, attraverso il ricorso ad Accordi di Programma, come già auspicato ancor prima della emanazione della legge 139/92, una parcellizzazione e una sovrapposizione di competenze, nel tentativo di snellire ed accelerare il percorso attuativo degli interventi di salvaguardia.

La L.n.139/92, a differenza delle precedenti Leggi Speciali, recepiva uno strumento di pianificazione settoriale vigente, nel tentativo di coniugare le finalità attuative della legge con quelle programmatiche della Regione Veneto, già deliberate.

Al fine di garantire l’omogeneità tecnico-progettuale, il coordinamento nella fase realizzativa e la necessaria integrazione delle risorse finanziarie, la legge stabiliva che gli interventi spettanti al Comune di Venezia venissero realizzati in “forma unitaria”, contestualmente alle opere di competenza della Regione e a quelle di competenza Statale, e che le predette Amministrazioni sottoscrivessero un apposito Accordo di Programma per l’esecuzione dei lavori per *insulae*.

Nell’attuazione degli interventi relativi alla manutenzione urbana, ad esempio, alle competenze primarie del Comune di Venezia si sovrapponevano a quelle della Regione Veneto (disinquinamento, fognature) e a quelle dello Stato (interventi di protezione delle acque medioalte con realizzazione delle *insulae*, muri di sponda perimetrali e di navigazione, edifici demaniali prospicienti i rii).

Nella stessa direzione va il tentativo, proposto dal COSES nel 1993 su incarico del Magistrato alle Acque di Venezia, di giungere ad una programmazione degli interventi, ai fini di un maggior coordinamento dell’azione di salvaguardia tra soggetti e relative competenze.

Dopo che la L.n. 139/92 aveva reso possibile la definizione di Accordi di Programma per iniziare lo scavo dei rii veneziani, la legge Speciale n. 206 del 1995 stabiliva la modalità di

³³ L. n.139 del 5 febbraio 1992 “Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna”

³⁴ Il sistema delle acque superficiali sotteso dalla laguna veneta, detto Bacino scolante, è caratterizzato dall’interdipendenza e dalla connessione tra tre sottosistemi idrografici:

- la rete idrografica vera e propria, fluviale, più elevata rispetto alla campagna circostante, regolata ed arginata, dominante il territorio compreso tra la sx. idraulica del fiume Brenta e la dx. idraulica del fiume Piave;
- la rete delle acque alte minori, in cui si determinano portate di piena decisamente inferiori a quelle attese nella rete fluviale e che, benché posta a quote mediamente più basse delle precedenti, può ancora garantire, in condizioni idrologiche e mareografiche normali, il libero deflusso delle acque stesse in laguna, in mare e nel sottosistema precedente;
- la rete delle acque basse, immediatamente retrostante la fascia costiera e litoranea, posta a quota più bassa del medio livello marino, a cui non è assicurato il libero e naturale scolo, e le cui acque devono, invece, essere sollevate meccanicamente e sversate in laguna, in mare e nei sottosistemi precedenti.

approvazione dei progetti da parte della regione Veneto e disciplinava l'attività di scarico delle acque reflue sia degli insediamenti civili che delle imprese artigiane.

Quest'ultima legge, rappresenta in realtà, l'occasione, in un contesto di non organicità, di rivisitare un insieme di problematiche molto rilevanti³⁵.

Il dato più importante è che, con la legge n. 206/95 attraverso l'art. 6 bis si abolisce lo strumento della concessione unitaria per le opere di salvaguardia di Venezia. L'art. 6 bis recita testualmente: *“il terzo e quarto comma dell'art. 3 della legge 29 novembre 1984 n. 798 sono abrogati. Restano validi gli atti adottati e fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni citate al comma 1”*. Si trattava di un atto politico di grande rilievo il quale tuttavia, come si vedrà, non sortirà alcun effetto pratico, poiché la forza delle convenzioni in atto garantisce al Consorzio Venezia Nuova la prosecuzione delle opere di salvaguardia³⁶.

La necessità di proseguire gli interventi per la salvaguardia di Venezia portò il governo nel 1996 a usare lo strumento del Decreto Legge per continuare a erogare i finanziamenti.

Anche in questo caso fu usato lo strumento dei limiti di impegno quindicennali. Ancora una volta, nonostante la carenza di finanziamenti pubblici, si continuarono a erogare aiuti destinati ad altri soggetti diversi dallo stato, dalla Regione e dai Comuni³⁷.

3. LA LEGGE n. 171/73 E LE COMPETENZE DELLE AUTORITA' AMMINISTRATIVE. LO STATO

La legge n. 171 del 16 aprile 1973, *“INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA”*³⁸ si prefigge il precipuo obiettivo di realizzare la salvaguardia fisica di Venezia e della sua laguna³⁹.

Lo Stato, dichiara la salvaguardia di Venezia *“problema di preminente interesse nazionale”*. I soggetti giuridici chiamati a concorrere all'opera sono lo: Stato, la Regione Veneto⁴⁰, i Comuni⁴¹ e gli enti locali.

³⁵ Dai poteri della commissione di salvaguardia, al divieto di estrazione di idrocarburi nell'alto Adriatico, alla proroga degli sfratti. Non è un caso che questa legge abbia avuto un iter molto travagliato.

³⁶ Quadro sinottico degli scenari Piroddi, Brunori, di Bernardino, *Scenari per l'europa delle città* Milano, franco angeli 2002, p.210

³⁷ D.L.4 aprile 1996 n. 190

³⁸ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.117 dell'8.05.1973

³⁹ Quaderno informativo 2 a

⁴⁰ L'ente Regione (art. 2), in relazione al proprio obiettivo, avrebbe costituito i consorzi per il funzionamento degli impianti ad uso consortile di depurazione delle acque, con la collaborazione degli enti locali, dei consorzi e delle imprese, degli enti e dei proprietari di abitazioni private, (art. 9). Entro tre anni dall'approvazione della legge, i privati, le imprese e gli enti pubblici dovevano dotarsi, mantenere e gestire gli impianti di depurazione.

⁴¹ Ai Comuni invece, erano destinati gli interventi di restauro e risanamento conservativo a Venezia, nelle isole e a Chioggia (art. 13).

L'art.1 della L. n. 171/73 definisce con chiarezza gli obiettivi perseguendi, nonché i soggetti destinatari della responsabilità delle opere da realizzare.

Gli obiettivi della l.n. 171/73 sono:

- 1) la salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico e storico;
- 2) la tutela dell'equilibrio idraulico della laguna di Venezia;
- 3) preservazione dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico delle acque;
- 4) la garanzia della vitalità socio economico della città;

Coerente all'intento legislativo e alla dichiarazione del preminente interesse nazionale della tutela di Venezia, è disposta una prevalente competenza dello Stato con la conseguente assunzione degli oneri della spesa⁴². A tale proposito, gli stanziamenti complessivi della legge n. 171 ammontavano a 300 miliardi, ripartiti su cinque esercizi finanziari (1973-77).

Lo Stato, ha il compito di realizzare le opere dirette a preservare la città di Venezia dai danni derivanti dalle acque alte e di assicurare il riequilibrio idrogeologico.

In particolare assicura e tutela, come disposto all'art. 7,

- a) la regolazione dei livelli marini in laguna, finalizzata a porre gli insediamenti urbani al riparo dalle acque alte;
- b) i marginamenti lagunari;
- c) le opere portuali marittime e difesa del litorale;
- d) il restauro degli uffici demaniali e di quelli di carattere storico e artistico destinati ad uso pubblico;
- e) l'esecuzione di opere di consolidamento e di sistemazione di ponti, canali e fondamenta sui canali;
- f) la sistemazione dei corsi d'acqua naturali e artificiali interessati la salvaguardia di Venezia e della sua laguna;
- g) il restauro e conservazione del patrimonio artistico mobiliare pubblico.

Il Governo era investito del compito di fissare gli indirizzi relativamente alle indicazioni sullo sviluppo e l'assetto territoriale di Venezia e dell'entroterra, l'individuazione e l'impostazione delle misure di protezione e valorizzazione degli ambiti naturali, storico

⁴² Dei 300 miliardi: L. 93 miliardi per l'esecuzione delle opere di competenza dello Stato indicate nel precedente art. 7, di cui 6 miliardi per l'esecuzione di opere per l'adeguamento delle strutture dei porti commerciali di Venezia e di Chioggia; b) L. 2 miliardi da assegnare alla regione Veneto per la formazione del piano comprensoriale, e agli enti locali per la redazione degli strumenti urbanistici; c) L. 58 miliardi da assegnare alla regione Veneto per l'esecuzione e il completamento, da parte degli enti locali, di acquedotti ad uso potabile, agricolo e industriale, nonché di fognature ed allacciamenti fognari; d) L. 100 miliardi per gli interventi di cui all'art. 13, di cui 10 miliardi per gli interventi nel comune di Chioggia; e) L. 3 miliardi per lo studio e per la progettazione delle opere di competenza dello Stato e degli enti locali; f) L. 22 miliardi da assegnarsi alla regione Veneto per la concessione di contributi per impianti termici e per la depurazione delle acque con le modalità previste nei precedenti articoli 9 e 10; g) L. 18 miliardi per la conversione delle aziende di cui al precedente art. 17 (1); h) L. 4 miliardi da assegnare ai comuni di Venezia e di Chioggia per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, connesse all'esecuzione di programmi di risanamento. Con decreto del Ministro per il tesoro di concerto con quello per i lavori pubblici sarà provveduto alla ripartizione della somma di cui alla precedente lettera a) fra le singole opere previste dal precedente art. 7. Così rettificato in Gazz. Uff., 18 maggio 1973, n. 128.

artistici di Venezia e Chioggia con «*riguardo all'equilibrio idrogeologico e all'unità fisica ecologica della laguna*»⁴³.

Quest'ultimo punto lasciava intravedere, in termini embrionali, che si tornava a parlare di ecosistema. Gli auspici sembravano favorevoli alla realizzazione di una serie di interventi improntati alla più alta tutela su uno degli ecosistemi costieri più estesi del Mediterraneo, ben sessantamila ettari.

Per la tutela dalle acque alte già nella seconda metà del 1969, il CNR istituisce a Venezia il Laboratorio per lo Studio della Dinamica delle Grandi Masse⁴⁴, al quale viene affidato l'incarico di studiare le problematiche del comprensorio veneziano (subsidenza, maree, inquinamento, processi costieri, ecc.), valutare le cause, i rapporti causa-effetto e suggerire adeguate soluzioni.

Tuttavia lo Stato in tal senso non dispone di finanziamenti dedicati.

Nel 1970 il Laboratorio esperisce un bando di concorso internazionale per la chiusura mobile delle Bocche di Porto, individuata come unica soluzione per proteggere Venezia dalle acque alte, precludendo temporaneamente l'ingresso della marea in laguna. Partecipano aziende specializzate italiane, francesi e olandesi: viene giudicato quale più interessante il progetto costituito da paratoie a spinta di galleggiamento, incernierate sul fondo, presentato dalla Ditta Riva Calzoni di Bologna. Questa proposta è quella che, fin d'allora, ispirerà sia tutto il complesso e tormentato iter istituzionale delle opere di salvaguardia sia il complesso di progetti presentati in seguito dal Consorzio Venezia Nuova ed attualmente in discussione. Nel 1975 il Ministero dei Lavori Pubblici bandisce un appalto-concorso internazionale per *la progettazione e l'esecuzione degli interventi intesi alla conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna e all'abbattimento delle acque alte nei centri storici*.

L'iter si conclude nel 1982 con l'approvazione da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici del "progettone", con la raccomandazione di subordinare l'avviamento di ulteriori fasi progettuali ad un insieme di *verifiche tecniche e scientifiche* (esame globale di tutte le principali componenti del sistema lagunare) *per definire interventi gradualmente, flessibili, reversibili e tali da fornire ampie garanzie circa i risultati*.

Come emerge dalla lettura della norma se, sono chiarissimi gli obiettivi individuati dal legislatore, non altrettanto si può dire della modalità di persecuzione degli stessi.

La legge definisce gli obiettivi che ciascun soggetto competente (principalmente lo Stato, con la Regione Veneto e gli Enti locali) è chiamato a perseguire, attraverso l'emanazione di

⁴³ La Regione Veneto, in concorso col Magistrato alle acque di Venezia, sono competenti in relazione alle opere di disinquinamento del territorio lagunare.

⁴⁴ A cui si devono risultati di assoluto rilievo, quali il primo modello di previsione della marea, la descrizione della subsidenza, la mappatura morfologica della Laguna.

propri atti, per l'attuazione degli interventi di salvaguardia. Vengono pertanto indicate procedure, a partire dalla emanazione degli indirizzi governativi, espressi da un Comitato appositamente costituito, fino alla redazione, da parte della Regione Veneto, di un Piano comprensoriale, da elaborare sulla base degli indirizzi governativi, contenente gli obiettivi di sviluppo del territorio di Venezia e del suo entroterra.

Per perseguire gli obiettivi di competenza dello Stato secondo le linee tracciate dalla legislazione speciale, il Magistrato alle Acque di Venezia agisce in base ad un Piano Generale degli Interventi, redatto ed approvato nel 1987 dal Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo ex art. 4 L. 798/84, adeguato ed aggiornato nel 1991, ed approvato dall'art. 3 della L.139/1992.

Tale piano è articolato secondo quattro linee di azione distinte, ma in reciproca relazione: la difesa da tutte le acque alte, incluse quelle eccezionali, la difesa dal mare; il recupero della morfologia lagunare ed il riequilibrio ambientale.

Al Piano fanno riferimento otto specifici progetti generali:

- Progetto delle opere mobili: approvato nel novembre 1992 e valutato positivamente dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nell'ottobre 1994 e nel febbraio 1999;
- Progetto per la difesa locale delle "insulae" dalle acque medio alte: approvato nel luglio 1992;
- Progetto per il rinforzo dei litorali: approvato nel settembre 1990;
- Progetto per la ristrutturazione dei moli foranei: approvato nel luglio 1991;
- Progetto per il recupero morfologico: approvato nel luglio 1993;
- Progetto per l'arresto e l'inversione del degrado: approvato nel luglio 1994;
- Progetto di fattibilità per la riapertura delle valli da pesca: approvato nel luglio 1993;
- Progetto operativo per l'allontanamento del traffico petrolifero dalla laguna di Venezia;

L'attuazione dei progetti generali è tuttora in corso con diversi gradi di sviluppo, secondo un metodo atto a garantire "l'unità e la continuità fisica della laguna", il forte carattere di sperimentalità di molte opere e la loro integrazione sistemica. Il riequilibrio e la difesa ambientale di un territorio sensibile ed articolato come la laguna hanno comportato la necessità di lunghe fasi di studio, di sperimentazioni mirate, di monitoraggi *ex ante* ed *ex post*, di messa a punto di modelli matematici e fisici sensibili, di ampie campagne di misura, di una laboriosa elaborazione per individuare strategie di intervento e metodologie operative efficaci, gradualmente, flessibili e reversibili, richiedendo un costante controllo dei risultati raggiunti con gli interventi eseguiti modificando quelli in corso nel caso di non soddisfacente risposta delle sperimentazioni su scala reale.

Elemento trainante l'intero sistema degli interventi per la salvaguardia di Venezia è il sistema di opere atte a eliminare il rischio di effetti devastanti da eventi come quello del Novembre 1966.

Ciò che rileva è che le modalità di attuazione non sono concepite in modo “separato” tra loro. Il paradosso del quadro prefigurato determina nel tempo ritardi e contrasti nel raggiungimento della salvaguardia a tal punto che le proposte di riforma avanzate nel corso degli anni venivano fondate sulla convinzione che il governo della città andasse attribuito a un alto commissario o un'alta autorità⁴⁵.

In passato il tema è stato periodicamente riproposto anche in un'identità sopranazionale come la CEE⁴⁶.

Tuttavia, come vedremo, il percorso legislativo seguito negli anni è rimasto fortemente radicato all'inquadramento e alla struttura normativa originaria.

4. il MAGISTRATO ALLE ACQUE DI VENEZIA (MAV). BREVI CENNI STORICI INTRODUTTIVI

Il Magistrato alle Acque di Venezia, (oppure MAV), erede di uno storico ufficio del governo della Serenissima e, oggi, istituto periferico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, si occupa della gestione, della sicurezza e della tutela idraulica nelle lagune di Venezia, Marano e Grado e, in alcune tratte, dei fiumi Tagliamento, Livenza e del torrente Judrio.

La storia della costituzione del Magistrato alle Acque segna l'attenzione crescente delle istituzioni per il regime fluviale oltre che, per il regime lagunare veneto e, dopo l'annessione al Regno d'Italia, la sensibilizzazione delle istituzioni verso la creazione di un organismo specifico ed efficiente, formato da un corpo di tecnici e di amministratori con conoscenza profonda dei caratteri e dei problemi del territorio Veneto.

L'evoluzione dell'organismo contribuisce a documentare il complesso e graduale affermarsi nella storia italiana del concetto moderno di gestione del territorio, fondato sull'integrazione Di competenze politiche, giuridiche, amministrative e scientifiche.

La nascita del Magistrato alle Acque, risale al 1501 per far fronte alla gestione amministrativa, giurisdizionale e idraulica del territorio della Serenissima Repubblica di Venezia.

⁴⁵ Vanno ricordate le battaglie condotte da Indro Montanelli, Bruno Visentini e Sandro Meccoli

⁴⁶ Già allora Carlo Ripa di Meana, membro CEE proponeva una siffatta soluzione.

La Serenissima, ha sempre considerato e, a buona ragione, la tutela della laguna di Venezia come uno degli obiettivi prioritari del proprio governo. La laguna, infatti caratterizza lo Stato come politicamente autonomo e, potenziale crocevia di uno sviluppo economico fondato su attività portuali, commerciali e produttive legate all'acqua.

L'istituzione del MAV è prevista dalla Legge n. 257 del 5 maggio 1907 e dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 1534 del 30 giugno 1955.

Venezia ha affrontato sin dalle origini il compito della gestione delle acque fluviali e lagunari con la grande attenzione meritata.

All'inizio del 1500, si conclude la fase iniziale della storia idraulica veneziana, ancora caratterizzata da provvedimenti amministrativi e da interventi operativi non sistematici. Contestualmente, si apre la fase di sviluppo vero e proprio. Infatti, l'istituzione del Magistrato alle Acque e, il pur complesso e lento processo di definizione dei relativi caratteri strutturali, segnalano il radicarsi definitivo del concetto di governo del territorio come ambito in cui si compongono, in modo complementare, saperi e competenze specialistici oltre ai ruoli e ai compiti rappresentativi dell'assetto politico e amministrativo di uno Stato.

Ecco alcuni interventi significativi: tra il 1500 e fine del 1600:

- a) l'estromissione delle foci del Piave, del Bacchiglione e del Brenta dalla laguna
- b) l'allontanamento della foce del Po dal bacino di Chioggia;

Successivamente, tra il 1600 e la fine del 1700:

- a) la conterminazione della laguna
- b) la costruzione dei murazzi lungo il litorale di Pellestrina per la difesa dalle mareggiate
- c) l'apertura di canali per garantire le rotte commerciali.

In seguito alla caduta della Repubblica nel 1797 e ai contestuali rivolgimenti politici, il Magistrato alle Acque viene soppresso per essere poi ricostituito, nel suo ruolo, durante il primo periodo di dominazione asburgica (1797-1805).

Nel corso della breve parentesi del Regno d'Italia napoleonico, viene istituito il Magistrato Centrale per le Acque (1806) con le stesse caratteristiche dell'antica Istituzione; durante il secondo periodo di dominazione asburgica (1815-1866), la competenza idraulica delle Venezie viene affidata al Consiglio Aulico delle Fabbriche di Vienna.

Il primo periodo di governo del Regno Unito d'Italia, vede l'istituzione della Commissione Reale Lagunare (1866), sostituita da una nuova Commissione (1894), nominata dal Ministro dei Lavori Pubblici. Infine, con la legge 257 del 5 maggio 1907, viene istituito il Magistrato alle Acque per le Province Venete e di Mantova, come organismo periferico del Ministero dei Lavori Pubblici, oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Oggi, il Magistrato alle Acque svolge un ruolo determinate nell'ambito delle Leggi Speciali per la Salvaguardia di Venezia, predisponendo e attuando interventi diffusi di ordinaria e straordinaria manutenzione e favorendo l'insediamento di nuove opere (rive, banchinamenti, scavo di canali, segnalamenti, bricole) sui beni demaniali marittimi del bacino lagunare, individuato dal Tracciato di Conterminazione. Queste attività assieme a quelle relative al restauro conservativo di beni immobili di particolare interesse storico-architettonico, vengono realizzate dalle strutture interne all'Istituto: l'Ispettorato per le Lagune e il Nucleo Operativo di Venezia.

Ma il Magistrato alle Acque, tramite il Consorzio Venezia Nuova, realizza anche l'insieme delle attività finalizzate alla salvaguardia fisica e ambientale di Venezia e della laguna, di competenza dello Stato. Le attività sono coordinate tramite il Piano generale degli interventi che nasce con la legge speciale 139/92 e successivamente integrato, per poi essere definito dal Comitato di coordinamento indirizzo e controllo (stabilito dalla legge 798/84).

Il Piano individua le attività necessarie per affrontare i problemi che investono l'ecosistema lagunare, definendo le linee d'azione: difesa dalle acque alte, difesa dalle mareggiate, difesa ambientale che pur restando temi ben distinti, nelle loro applicazioni sono in costante relazione consentendo così la realizzazione del programma di salvaguardia e gestione dell'ambiente più importante che lo Stato abbia mai attuato nel nostro Paese.

Il Magistrato alle Acque adempie anche all'attività di prevenzione e di disinquinamento della laguna di Venezia; particolarmente significativa risulta, in questo campo, l'attività dell'Ufficio Tecnico per l'Antinquinamento della laguna di Venezia del Magistrato alle Acque e dei suoi laboratori di analisi⁴⁷.

Nell'ambito della propria struttura organizzativa, il Magistrato alle Acque conta un Servizio di Vigilanza Lagunare, che oltre a svolgere attività istruttoria relativa alle concessioni demaniali marittime, verifica e controlla, nell'ambito lagunare il rispetto delle norme dettate dal Codice della Navigazione e della Legge 366/63. Inoltre, la Vigilanza Lagunare del Magistrato alle Acque svolge, di concerto con gli altri Enti istituzionalmente preposti e con le Forze dell'Ordine, attività di prevenzione, contrasto e

⁴⁷ A fronte di tali esclusioni e conseguentemente al mantenimento in capo allo Stato di dette tratte fluviali, il Magistrato alle Acque, già preposto alla gestione della materia, continua a esercitare le proprie competenze tramite i propri Uffici periferici del Genio Civile. L'attività di competenza del Magistrato alle Acque riguarda per lo più lo svolgimento del servizio di piena nonché gli interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione delle opere idrauliche e la gestione del sotteso demanio idrico. Inoltre, per accordi intercorsi con la Regione Friuli Venezia Giulia, il Magistrato alle Acque sta portando a compimento importanti opere idrauliche (Diga di Ravedis sul Torrente Cellina e Scolmatore in galleria Corno-Tagliamento). Ulteriori interventi in ambito fluviale vengono operati dal Magistrato alle Acque in qualità di "soggetto attuatore" per conto della Regione Friuli Venezia Giulia sempre in base ad accordi di programma.

repressione del fenomeno del moto ondoso in laguna. A seguito dell'applicazione dei D.lgs 112/98 e 265/2001, le competenze idrauliche fluviali, già esercitate dal Magistrato alle Acque, sono state trasferite alle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia; tuttavia, in base all'art. 1 del citato D.lgs 265/2001, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia per i trasferimenti dei beni appartenenti al demanio idrico e marittimo nonché le funzioni amministrative in materia di risorse idriche e difesa del suolo, sono state escluse da tale trasferimento le seguenti tratte fluviali:

Fiume Tagliamento: tratta che delimita il confine di Regione tra Veneto e Friuli e gestita dall'Ufficio periferico del Genio Civile di Udine;

Fiume Livenza: tratta che delimita il confine di Regione tra Veneto e Friuli e gestita dall'Ufficio periferico del Genio Civile di Pordenone;

Torrente Judrio: tratta classificata di prima categoria che delimita il confine di Stato tra Italia e Slovenia e gestita dall'Ufficio periferico del Genio Civile di Gorizia.

A fronte di tali esclusioni e conseguentemente al mantenimento in capo allo Stato di dette tratte fluviali, il Magistrato alle Acque, già preposto alla gestione della materia, continua a esercitare le proprie competenze tramite i propri Uffici periferici del Genio Civile. L'attività di competenza del Magistrato alle Acque riguarda per lo più lo svolgimento del servizio relativo agli interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione delle opere

Idrauliche e la gestione del sotteso demanio idrico. Inoltre, per accordi intercorsi con la Regione Friuli Venezia Giulia, il Magistrato alle Acque sta portando a compimento importanti opere idrauliche (Diga di Ravedis sul Torrente Cellina e Scolmatore in galleria Corno-Tagliamento).

Ulteriori interventi in ambito fluviale vengono operati dal Magistrato alle Acque in qualità di "soggetto attuatore" per conto della Regione Friuli Venezia Giulia sempre in base ad accordi di programma.

5. LA REGIONE E IL PIANO DIRETTORE

La Regione⁴⁸, ai sensi della disciplina della prima legge speciale di Venezia, la L. n.171/73, è l'ente deputato all'opera di disinquinamento e alla redazione di un piano comprensoriale su Venezia e il suo entroterra⁴⁹.

Il piano comprensoriale doveva fissare gli obiettivi di sviluppo e di assetto del territorio di Venezia e del suo entroterra, ed individuare le misure di protezione e valorizzazione

⁴⁸ La Regione Veneto rappresentava un nuovo, giovane attore, essendo l'istituto regionale nato nel 1970, con ben precisi poteri.

⁴⁹ Art 2 l. n. 171/73

dell'ambiente naturale e storico-artistico, “con particolare riguardo all'equilibrio idrogeologico ed all'unità fisica ed ecologica della laguna”.

La visione offerta dalla prima legge speciale va oltre la difesa fisica e alla manutenzione urbana e viene a considerare le più complesse problematiche del territorio veneziano, di tipo sistemico ed onnicomprensivo (dall'urbanistica alla tutela ecologica, dall'apertura delle valli da pesca al sistema delle infrastrutture, ecc.) sulla base dell'ulteriore interconnessione tra sviluppo economico e tutela del territorio e, coinvolgendo i vari ordini di competenze amministrative.

Il Piano Comprensoriale della Regione Veneto stabiliva norme precise in tema di redazione e adeguamento degli strumenti urbanistici, in particolare:

- a) per lo sviluppo, l'impianto e la trasformazione degli insediamenti abitativi, produttivi e terziari;
- b) per le zone da sottoporre a vincolo, da leggersi quest'ultimo come le limitazioni preordinate alla tutela ambientale e alla preservazione delle barene con l'esclusione delle opere di imbonimento;
- c) per la prevenzione dell'inquinamento;
- d) per il divieto di insediamenti industriali;
- e) per il divieto di prelievo e di smaltimento delle acque;
- f) per l'apertura delle valli da pesca da lasciare alla libera espansione della marea;
- g) per il sistema delle infrastrutture, delle attrezzature pubbliche, delle opere portuali.

Il Piano così concepito avrebbe dovuto esplicitare i suoi effetti fino all'approvazione del Piano territoriale della Regione Veneto dal quale avrebbe dovuto essere recepito (art.4).

L'applicazione della disciplina in considerazione trovò applicazione solo in parte. Infatti, avvenuta la ripartizione di comprensori, vennero istituiti i Consigli di Comprensorio (L.R. 9 giugno 1975 n. 80) che, storicamente non riuscirono a raggiungere il numero legale necessario all'approvazione del piano sin ad allora redatto. In ragione di ciò, alcuni⁵⁰ negli ultimi tempi, hanno ritenuto che si potesse parlare di un' implicita soppressione dell'organo di Commissione di Salvaguardia, strumento operativo introdotto dalla L.n.171/73 e disciplinato agli artt. 5 e 6, previsto in via transitoria, in vita solo fino alla redazione del piano territoriale de quo.

Tornando alla competenza della Regione e al Piano Comprensoriale quest'ultimo non venne mai approvato.

⁵⁰ Tra cui ALL.2 Cessazione dei poteri attribuiti alla Commissione di Salvaguardia di Venezia. Direzione Avvocatura civica avv.Giulio Gidoni, febbraio 2011

Invero, la L.R. 61/85 all'art. 3 laddove individua i livelli di pianificazione non menziona più il piano comprensoriale trattando solo di PTRC, PIANI DI SETTORE, PIANI D'AREA DI LIVELLO REGIONALE estesi anche solo a parte del territorio della Regione.

Con l'avvio di questa nuova fase di programmazione territoriale la Regione è giunta all'approvazione del Piano territoriale di coordinamento PTRC adottato nel dicembre del 1986 con deliberazione della giunta Regionale Veneto n.7090 e approvato il 13 dicembre 1991 con deliberazione CRV n. 250 cui venne attribuita valenza paesistica rispondendo così ai principi della legge speciale del 73 e successiva L. 431/85.

Il PTRC ha assunto la funzione di strumento di massimo governo dell'ambiente e dell'insediamento costituendo il termine di riferimento per tutte le proposte di pianificazione locale e settoriale inerenti a tutto il territorio Regionale Piani di area di livello Regionale, piani di settore e piani territoriali provinciali.

In particolare il PTRC ha individuato le aree sottoposte a vincolo paesaggistico e ambientale ex lege 1497/1939 e seguenti, dando priorità a quelle che presentano rilievo Nazionale e Regionale.

Per queste aree il PTRC ha disposto i PIANI DI AREA . Tra i piani di area vi è il PALAV ove sono stati messi in collegamento i comuni lambiti dalla laguna col comune di Venezia e per la cui redazione è stato preso a riferimento il piano comprensoriale adottato ma mai approvato.

Oltre alla responsabilità dell'approvazione del Piano Comprensoriale, la Regione Veneto risulta competente, assieme al Magistrato alle Acque, per la tutela del territorio dagli inquinamenti delle acque e quindi del controllo degli scarichi e degli impianti di depurazione delle acque sversate in laguna.

Per la prima volta viene disposto l'obbligo ai privati, imprese ed enti pubblici che scarichino rifiuti nelle fognature e nelle acque della laguna o nei corsi d'acqua che si immettano in essa, entro tre anni dall'entrata in vigore della legge n. 171/73 di costituire, mantenere e gestire impianti di depurazione⁵¹.

Il documento per la pianificazione e la programmazione al fine di operare il disinquinamento della laguna e del Bacino Scolante⁵² è il "Piano per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella laguna di Venezia"⁵³ (dal 1979, in seconda stesura nel 1991, approvata con

⁵¹ In ragione di ciò, viene sanzionato con la pena dell'ammenda chiunque mantenga o effettui nella laguna uno scarico senza autorizzazione o con inosservanza di disposizioni date con atto di autorizzazione.

⁵² Ambito territoriale del Bacino Scolante definito con L.R. 64/79

⁵³ L'efficacia di suddetto piano è plurima: è quella di un PTRC (PIANO TERRITORIALE REGIONALE DI COORDINAMENTO), di integrazione del PALAV (PIANO DI AREA DELLA LAGUNA E DELL'AREA VENEZIANA) approvato nel 1995 e come tale piano comprensoriale di cui alla legge 171/73, si correla al PRRA (PIANO REGIONALE RISANAMENTO DELLE ACQUE) redatto ai sensi della

PCR n. 255/1991 in terza stesura nel 2000 “PIANO DIRETTORE 2000”, approvato con DCR n. 24/2000).

Nel 1979, il primo Piano Direttore prevedeva interventi limitati alle reti fognarie ed agli impianti di depurazione nei soli comuni confinanti con la Laguna⁵⁴. Negli anni '80 la laguna di Venezia è stata invasa da abnormi quantità di alghe, che hanno causato ricorrenti crisi ambientali. Questo fenomeno è riconducibile all'eccesso di sostanze nutrienti presenti nelle acque provenienti dal Bacino Scolante. La Laguna mostra oggi segni evidenti di ripresa, grazie agli interventi messi in atto sin dal 1979: il complesso delle azioni di disinquinamento realizzate fino ad oggi ha dimostrato la propria efficacia riducendo a 6500 le iniziali 9000 tonnellate d'azoto (per anno). Nel 1991⁵⁵, il secondo Piano Direttore prevedeva azioni di prevenzione e risanamento per tutte le fonti di inquinamento civili, industriali, agricole e zootecniche, estendendo gli interventi all'intero territorio del Bacino Scolante (*approvato con P.C.R. n. 255/1991*).

Il “Piano per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella Laguna di Venezia - Piano Direttore 2000”, che aggiornava il precedente Piano tenendo conto delle nuove conoscenze in materia ambientale e delle nuove Leggi, indica gli ulteriori interventi necessari a completare il disinquinamento della Laguna e del suo Bacino Scolante (*approvato con D.C.R. n. 24/2000*).

Il Piano Direttore 2000 puntava, con gli interventi e le azioni previste, a ridurre il carico di azoto sotto l'obiettivo fissato per Legge delle 3000 tonnellate entro il 2013⁵⁶.

Pur nella consapevolezza della necessità di affrontare, in maniera unitaria e coordinata, tutte le problematiche del disinquinamento e del recupero ambientale della Laguna, le specifiche competenze attribuite alla Regione Veneto dalla Legge Speciale e la conseguente legislazione Regionale fanno sì, che il Piano Direttore 2000 si riferisca prioritariamente alle azioni di prevenzione dell'inquinamento e di risanamento delle acque del Bacino Scolante. La strategia di disinquinamento adottata dalla Regione del Veneto nel Piano Direttore 2000 prevede di intervenire sull'inquinamento generato nel Bacino Scolante in tre momenti diversi: il primo passo è quello d'intervenire su tutte le possibili fonti inquinanti con azioni di prevenzione, che mirano ad abbattere all'origine l'inquinamento (prevenzione), il secondo riguarda l'inquinamento che sfugge alle azioni di prevenzione si interviene, dove possibile,

legge 319/1976 e approvato nel 1989, il quale conferma con maggior dettaglio il sistema di costruzione e gestione degli impianti fognari nell'area lagunare e, infine si correla al PTA (PIANO REGIONALE DI TUTELA DELLE ACQUE), adottato di recente con D.G. R. 4453/2004.

⁵⁴ Deliberazione Giunta Regionale n.174 del 28 dicembre 2007 il piano direttore del 1979 non più adeguato come strumento di programma di disinquinamento della Laguna in quanto settoriale

⁵⁵ Il Piano Direttore 1991 aveva pertanto individuato come obiettivo prioritario del disinquinamento della Laguna la riduzione della quantità di queste sostanze.

⁵⁶ Più recentemente è risultato critico anche l'inquinamento dovuto alla presenza di microinquinanti quali metalli pesanti, diossine, furani e idrocarburi.

attraverso azioni di riduzione⁵⁷. Un'ultima possibilità di intervento è data dalla diversione, cioè dall'allontanamento parziale e temporaneo dalla Laguna delle acque dolci inquinate.

Il Piano Direttore 2000⁵⁸:

- riferisce le proprie azioni allo stato di qualità della Laguna identificato dai più recenti piani e programmi prodotti dalle Amministrazioni competenti in tema di salvaguardia lagunare;
- riconosce che la continua evoluzione dei carichi e delle conoscenze impone di tenere sotto controllo le dinamiche del sistema ambientale e le interrelazioni esistenti, anche ai fini della valutazione degli effetti degli interventi avviati, e che per tale motivo è necessario un adeguamento dinamico del Piano;
- identifica specifiche tematiche sulle quali sviluppare accordi di programma per il coordinamento delle attività di competenza regionale con quelle di competenza delle altre Amministrazioni;
- integra le proprie azioni nel contesto di quelle di competenza delle altre Amministrazioni, che vengono presentate in appendice alla sezione C all'interno del Piano stesso.

Gli obiettivi principali del Piano Direttore 2000 per la Laguna di Venezia sono:

1) OBIETTIVO RIDUZIONE NUTRIENTI NELLA LAGUNA

Questo obiettivo può essere raggiunto diminuendo le quantità di sostanze nutrienti (azoto e fosforo) scaricate dal Bacino Scolante sino a raggiungerne concentrazioni nell'acqua tali da scongiurare fenomeni di eutrofizzazione generalizzati ed estesi. Il carico massimo

⁵⁷ Si tratta principalmente della depurazione delle acque di scarico civili e industriali prima di immetterle nei corsi d'acqua del Bacino Scolante

⁵⁸ articolato in cinque sezioni: la prima sezione, "Obiettivi e Indirizzi di Piano", presenta innanzitutto l'inquadramento normativo e programmatico. Delinea quindi, gli obiettivi di qualità delle componenti ambientali con riferimento alle più recenti conoscenze sullo stato attuale della Laguna e delle indicazioni dei recenti decreti ministeriali 1998-1999. Identifica inoltre, i criteri generali e le linee guida operative per l'abbattimento dei carichi di inquinanti recapitati in Laguna e per la gestione futura del Piano direttore 2000. La seconda sezione, "Lo Stato dell'Ambiente", riferisce sull'attuale stato di qualità dei corsi d'acqua del Bacino Scolante e della Laguna ed analizza le condizioni delle principali reti di fognatura e degli impianti di depurazione esistenti nel Bacino Scolante. Presenta inoltre, lo stato di fatto dei carichi inquinanti sul Bacino Scolante, basato sulle più recenti conoscenze rese disponibili da Amministrazioni, Enti ed Istituti Scientifici e sull'elaborazione dei dati prodotti dai monitoraggi ambientali eseguiti dalle strutture della Regione del Veneto e dagli Enti Locali.

La terza sezione, "Linee guida operative", descrive gli indirizzi per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque del Bacino Scolante, individuando i singoli settori di intervento e indicando le principali strategie e le principali azioni da intraprendere in relazione agli obiettivi da conseguire. La sezione presenta inoltre le linee guida per il monitoraggio dei corsi d'acqua scolanti in Laguna, elemento essenziale per misurare gli effetti degli interventi realizzati e per verificare il raggiungimento degli obiettivi di qualità. La quarta sezione, "Fabbisogno finanziario e priorità degli interventi", fornisce una stima del fabbisogno finanziario per la realizzazione degli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi del Piano Direttore 2000 ed una indicazione degli interventi prioritari da avviare con le risorse già disponibili. La quinta sezione, "Linee guida per le normative di attuazione", fornisce infine le prime indicazioni operative necessarie all'attuazione delle azioni di prevenzione previste dal Piano.

compatibile di azoto è stato assunto dal Piano Direttore 2000 pari a 3000 t/anno, mentre per il fosforo il carico massimo è stato assunto pari a 300 t/anno. Tali carichi coincidono con quelli fissati dal Decreto dei Ministeri dell'Ambiente e dei Lavori Pubblici 9 febbraio 1999.

2) L'OBIETTIVO RIDUZIONE MICROINQUINANTI NELLA LAGUNA

Questo obiettivo può essere raggiunto tramite le stesse azioni pianificate per la riduzione dei nutrienti e attraverso l'adozione nell'industria delle migliori tecnologie di produzione e di depurazione disponibili sul mercato, nonché promuovendo il riciclo dell'acqua. Di pari passo stanno procedendo la bonifica dei canali del porto industriale di Marghera, la messa in sicurezza delle loro sponde e la bonifica delle discariche.

3) L'OBIETTIVO QUALITÀ DELL'ACQUA NEL BACINO SCOLANTE

Il raggiungimento dell'obiettivo per i corsi d'acqua è la naturale conseguenza degli interventi di disinquinamento sul territorio del Bacino Scolante e degli adeguamenti degli scarichi puntiformi ai nuovi limiti imposti dal Decreto dei Ministeri dell'Ambiente e dei Lavori Pubblici 30 luglio 1999.

Al fine di collocare correttamente gli interventi di disinquinamento realizzati dalla Regione Veneto nell'ambito dei provvedimenti per la Salvaguardia di Venezia e della sua laguna non può prescindere dal riferimento normativo della Direttiva 2000/60/CEE del 23 ottobre 2000 "Direttiva quadro per l'azione comunitaria in materia di acque" più nota come Direttiva Quadro sulle Acque.

La Direttiva in considerazione, assegna come primo compito agli Stati membri, l'onere di identificare, nell'ambito del proprio territorio, i distretti idrografici e di designare corrispondentemente le autorità competenti per l'applicazione delle norme della Direttiva stessa all'interno di ciascun distretto. Il distretto idrografico costituisce dunque l'unità territoriale di riferimento per la gestione integrata del sistema delle acque superficiali e sotterranee. Rispetto ad esso è predisposto ed attuato il Piano di gestione (art.13 Direttiva 2000/60/CE), per il conseguimento degli obiettivi posti dalla direttiva medesima.

Il Piano di Gestione del Distretto Idrografico rappresenta lo strumento di governo di tutti gli aspetti legati alla tutela dei corpi idrici. Questo strumento pianificatorio ha l'obiettivo di

gestire le risorse idriche sulla base dei confini idrologici (e non amministrativi) al fine di raggiungere un obiettivo almeno buono di qualità ecologica e chimica dei corpi idrici, di favorire un controllo unitario dello stato qualitativo e quantitativo e di garantire maggiore coerenza e coordinamento negli interventi, compresa la verifica della loro attuazione ed efficacia.

Il D.Lgs 152/06 suddivide il territorio nazionale in Distretti Idrografici (art. 64), per ognuno dei quali viene istituita una Autorità di Bacino Distrettuale. La struttura dell'Autorità di Bacino è definita all'art. 63 del D.Lgs. 152/06.

Il Piano di Gestione (art.117 D.Lgs. 152/06) viene inserito nel contesto pianificatorio italiano come piano stralcio del Piano di Bacino distrettuale (art. 65 D.Lgs 152/06), dovendo quest'ultimo considerare, oltre alla tutela dei corpi idrici, anche altri aspetti della pianificazione del territorio, quali la difesa del suolo e il rischio idrogeologico (es. PAI). Oltre a questi strumenti, di competenza dell'Autorità di Bacino Distrettuale, la normativa italiana prevede, a carico di ciascuna Regione, l'elaborazione del Piano di Tutela, che costituisce un piano di settore del piano di Gestione (art.121 D.Lgs.152/06).

Il Piano di Gestione è pertanto, ai sensi della normativa italiana ed europea, lo strumento principale di governo dei bacini idrografici per tutti gli aspetti inerenti la tutela degli ambienti acquatici, la gestione delle risorse idriche e la regolamentazione di ogni loro forma d'uso.

Il distretto delle Alpi Orientali è costituito dal bacino di rilievo nazionale dell'Adige ai sensi della legge 18 maggio 1989 n.183; dai bacini di rilievo nazionale di Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione (Alto Adriatico) ai sensi della legge 18 maggio 1989 n.183; i bacini interregionali del Lemene e del Fissero-Tartaro-Canalbianco ai sensi della legge 18 maggio 1989 n.183; i bacini regionali del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia ai sensi della legge 18 maggio 1989 n.183; il bacino scolante nella Laguna di Venezia ex lege 29 novembre 1984 n.798, i cui confini sono stati approvati con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 23 del 7 maggio 2003 compresa la laguna di Venezia; dal tratto di mare dell'alto Adriatico antistante i citati bacini fino a 1 miglio nautico dalla linea di base per la determinazione del limite delle acque territoriali.

In relazione alla specificità territoriale, ambientale, normativa e strategica del territorio della laguna di Venezia e del suo bacino scolante si sviluppa per tale territorio uno specifico Piano di Gestione delle acque ai sensi della Direttiva 2000/60, nell'ambito del Piano di Gestione dei bacini Idrografici delle Alpi Orientali. Ciò in conformità con quanto stabilito

dalla Direttiva Acque e dal D.Lgs.152/063, secondo cui i Piani di Gestione dei Distretti Idrografici possono essere integrati, redatti ed approvati per sottobacini.

In tal senso il territorio che comprende la Laguna di Venezia, il suo bacino scolante e l'area marina antistante viene individuato come *subunità idrografica della laguna di Venezia* appartenente al distretto delle alpi orientali.

Il piano di gestione della subunità rappresenta quindi una specificazione autonoma del più ampio piano di gestione del distretto delle alpi orientali. L'articolo 14 della direttiva 2000/60 CE dispone anche che, sin nelle fasi preliminari dell'elaborazione del piano, venga assicurata la partecipazione attiva di tutte le parti interessate⁵⁹.

In relazione a quanto sopra richiamato, il presente documento, relativo alla subunità idrografica della laguna di Venezia, è stato elaborato nell'ambito della procedura di informazione e di consultazione pubblica per il Piano di gestione del Distretto Idrografico delle Alpi Orientali, avviata dalle Autorità di Bacino dell'Alto Adriatico e del fiume Adige.

Questa prima e provvisoria valutazione di carattere generale della gestione delle acque è articolata alla scala degli ambiti territoriali che concorrono a formare il distretto della laguna di Venezia (ossia, il bacino scolante nella laguna di Venezia, la laguna di Venezia e la fascia marina – costiera).

Le principali fonti informative utili allo scopo sono costituite dagli atti di pianificazione elaborati dalla Regione del Veneto (Piano Regionale di Tutela delle Acque e Piano Direttore) e dai risultati degli studi e dei monitoraggi condotti da ARPAV e dal Magistrato alle Acque, nonché dai rapporti tecnico-scientifici redatti da parte dei soggetti istituzionalmente preposti al monitoraggio quali-quantitativo delle acque del bacino scolante, della laguna e della fascia marinocostiera, ed in generale degli ecosistemi umidi connessi.

6. LA COMMISSIONE DI SALVAGUARDIA

La L.n. 171/73 istituiva una serie di strumenti operativi ed emanava vari indirizzi settoriali⁶⁰. Tra i primi va citata l'istituzione della "Commissione per la salvaguardia di Venezia", un organo collegiale (una ventina di membri rappresentanti dei vari soggetti istituzionali) cui è stato assegnato il compito di esprimere pareri e prescrizioni vincolanti su tutti gli interventi

⁵⁹ A tal fine è necessario che, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per le eventuali osservazioni del pubblico i seguenti elementi conoscitivi:

- il calendario ed il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive;
- una valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico;
- copie del progetto di piano di gestione.

⁶⁰ Tra gli indirizzi settoriali merita menzione il disposto dell'art. 10 che rendeva obbligatorio ai fini dell'esercizio degli impianti termici l'uso dei soli combustibili gassosi (metano e simili). In sostanza si proibivano quei combustibili liquidi (gasolio e olio combustibile) che durante l'alluvione avevano seriamente inquinato la laguna ed i canali interni, e che peraltro con le loro emissioni di anidride solforosa e particolato sospeso provocavano un notevole danno alle superfici dei monumenti e delle opere d'arte.

edilizi e di trasformazione del territorio all'interno della conterminazione lagunare (titolo II, artt. 5 e 6).

La Commissione di salvaguardia⁶¹ è l'organismo destinatario del potere di esprimere parere vincolante per gli interventi di trasformazione e modifica del territorio o ogni intervento compreso nella con terminazione lagunare ed esplica le proprie funzioni⁶², per il territorio di ciascun Comune, fino all'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale redatto o modificato secondo le direttive del Piano Comprensoriale.

Il parere⁶³ espresso dalla Commissione è vincolante per gli interventi di trasformazione e modifica del territorio o ogni intervento compreso nella con terminazione lagunare e il potere di essa sostituisce ogni altro parere.

La commissione per la salvaguardia di Venezia accerta, in non oltre trenta giorni, che le opere da eseguire non siano in contrasto con le finalità indicate dall'art. 1 della legge speciale e con gli indirizzi fissati dal Governo. I pareri espressi dalla commissione per la salvaguardia di Venezia sono vincolanti e sostituiscono tutte le autorizzazioni ed i pareri richiesti in materia dalle vigenti disposizioni di legge.

La disciplina dello strumento operativo introdotto ex art. 5 e 6 L.171/73 incontra alcune difficoltà dovute da un lato alla frammentazione e sovrapposizione delle competenze, alle lungaggini burocratiche dei procedimenti, dall'altro alla transitorietà insita nella sua stessa disciplina (all'art. 6 "Approvato il piano comprensoriale l'accertamento è effettuato tenendo presenti le previsioni di tale piano").

Ci si riferisce alla "querelle" ingeneratasi a seguito della recente "riorganizzazione" dei processi di controllo all'interno della casa Comunale. È stato più volte messo sotto accusa per i rallentamenti burocratici che provoca e il Comune di Venezia aveva promosso un ricorso per incostituzionalità in quanto la materia urbanistica è di competenza comunale. Quel ricorso fu respinto nel 1998, ma anche recentemente il Comune è ricorso al Tar per ribadire che con l'adozione del Palav e dei successivi piani urbanistici la competenza della Commissione nella suddetta materia non ha più ragione di essere. Tuttavia la Commissione

⁶¹ La Commissione per la salvaguardia di Venezia composta da: il Presidente della Regione che la presiede; il presidente del Magistrato alle acque; un rappresentante dell'UNESCO; il soprintendente ai monumenti di Venezia; il soprintendente alle gallerie e alle opere d'arte di Venezia; l'ingegnere capo del genio civile per le opere marittime di Venezia; il medico provinciale di Venezia; un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici; un rappresentante del Ministero della marina mercantile; un rappresentante del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; un rappresentante del Consiglio nazionale delle ricerche designato dal Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica; tre rappresentanti della regione Veneto eletti dal Consiglio regionale con voto limitato a due; un rappresentante della provincia di Venezia, eletto dal Consiglio provinciale; tre rappresentanti del comune di Venezia, eletti dal consiglio comunale con voto limitato a due; due rappresentanti degli altri comuni di cui all'ultimo comma dell'art. 2 eletti dai sindaci con voto limitato. I componenti della commissione possono essere sostituiti da loro delegati, nel caso in cui rappresentino uffici, o da loro supplenti, negli altri casi, designati con le stesse modalità dei componenti.

⁶² La commissione si avvale per la sua attività del personale e degli uffici da essa richiesti alla Regione Veneto.

⁶³ I pareri espressi dalla commissione per la salvaguardia di Venezia, sono vincolanti e sostituiscono tutte le autorizzazioni ed i pareri richiesti in materia dalle vigenti disposizioni di legge, salvo quanto previsto per il rilascio della licenza edilizie.

continua ad assoggettare al proprio parere tutte le concessioni edilizie nel territorio veneziano, parere vincolante per le Commissioni edilizie comunali

L'ultimo scontro tra Salvaguardia e Comune risale all'anno scorso in particolare, la funzione sin ad allora espletata da parte della Commissione di Salvaguardia, in ragione di un tentativo di snellimento del procedimento⁶⁴, sarebbe stata ritenuta non più necessaria⁶⁵ e, deferita così alla Soprintendenza dei beni culturali e ambientali. Con un atto di indirizzo approvato in Giunta⁶⁶, l'Amministrazione comunale di Venezia attestava che, con l'approvazione della variante al Prg relativo al Piano per la Laguna e le isole minori, la Commissione aveva adempiuto all'opera di adeguamento di tutti gli strumenti urbanistici comunali al PALAV e al PTRC.

La pretestuosa motivazione addotta, serviva a giustificare la pretermissione dell'organismo sin ad allora competente. Infatti, successivamente, la Giunta veneziana stabiliva la cessazione del regime transitorio che dal 1973 che caratterizzava l'istituzione della Commissione per la Salvaguardia⁶⁷ (il comune precisava che il PAT⁶⁸ non rientrava tra le varianti così da ritenere l'abolizione della commissione de quo un atto dovuto). Tuttavia, l'Avvocatura distrettuale dello Stato, chiamata in causa per pronunciarsi sulle competenze relative al territorio veneziano, ha espresso parere giuridico che non lascia spazio a interpretazioni e bocciando senza appello quanto deciso dal Comune e dal sindaco Giorgio Orsoni.

Ad oggi, la Commissione di Salvaguardia mantiene i suoi poteri di Tutela⁶⁹. E gli enti che ne fanno parte si devono adeguare, inviando all'organo istituito dalla Legge Speciale «tutti i progetti di trasformazione del territorio». Dunque, concludono gli avvocati, «non pare condivisibile l'ipotesi del Comune di Venezia che vedrebbe cessati i poteri della commissione. Le previsioni speciali della normativa infatti, non hanno ancora esaurito il loro compito di tutela privilegiata in una zona ricca di particolari complessità».

Diversamente, «L'adeguamento degli strumenti urbanistici non è da ritenersi completato», infatti, mancano all'appello il piano del Porto e dell'Aeroporto, il Piano morfologico della laguna, il Palav per alcuni comuni e Piani della gronda lagunare, del Lido e della laguna». Ulteriore difetto imputato alla criticabile manovra riguarda il fatto che la comunicazione del

⁶⁴ La Nuova Venezia Legge Speciale Italia Nostra polemica, Soprintendenza prudente Da oggi il comune non manderà più i progetti. Il comune cancella la salvaguardia. Colpo di scena dopo 38 anni. Atto dovuto ci sono i piani di Alberto Vitucci 25. 02.2011

⁶⁵ La Nuova Venezia 25 febbraio 2011 sezione cronaca Il comune cancella la salvaguardia

⁶⁶ Comunicati stampa città di Venezia 24.02.2011

⁶⁷ organismo transitorio in quanto garante del rispetto dei vincoli in attesa dell'approvazione dei piani urbanistici

⁶⁸ Il Piano di Assetto del Territorio (PAT), come definito dall'articolo 13 della legge regionale 11 del 2004, fissa gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili ed è redatto, dai Comuni, sulla base di previsioni decennali.

Comune non poteva essere firmata dal dirigente dell'Edilizia privata, ma doveva essere preceduta da una delibera del Consiglio comunale.

L'articolo 6 della Legge Speciale laddove stabilisce che, "la commissione di Salvaguardia esprime parere vincolante per gli interventi di trasformazione e modifica del territorio e il potere di essa sostituisce ogni altro parere", resta in vigore.

Ora, la Soprintendenza dovrà istruire le pratiche e portarle nuovamente in Salvaguardia. Ci potrebbero essere conseguenze impreviste per molti dei grandi progetti in essere e, la possibilità di annullare pareri già espressi da Comune e Soprintendenza senza la Salvaguardia se qualcuno dovesse impugnare gli atti⁷⁰.

7. I COMUNI E LA MANUTENZIONE ORDINARIA DELLA CITTA'

Le prime due versioni della legge speciale per Venezia, del 1973 e del 1984, erano fortemente indirizzate verso la difesa fisica degli abitati lagunari dalle mareggiate (attraverso il rafforzamento dei cordoni litoranei). La competenza dei Comuni (Venezia e Chioggia) è prevalentemente concentrata sul controllo e l'autorizzazione degli interventi edilizi di restauro e risanamento conservativo, responsabilità condivisa con gli altri soggetti, come si è visto, nell'ambito della Commissione per la salvaguardia di Venezia, e sotto la vigilanza della Soprintendenza ai monumenti.

La quantità di risorse che, la L. n. 171/73 poneva a disposizione delle Amministrazioni Pubbliche era certamente cospicua, ma il grado di dispersione era eccessivo e rischiava di limitare i tempi e l'efficienza della spesa, perdendo di vista l'obiettivo primario e la motivazione originaria dello sforzo legislativo e finanziario⁷¹.

Solo nella terza versione, quella del 1992, quando ormai le condizioni di degrado di Venezia si manifestavano nella loro drammaticità, venne finalmente dato risalto all'importante obiettivo della manutenzione ordinaria e straordinaria della città.

Le competenze dei Comuni di Venezia e Chioggia solo adesso appaiono rivolte alla risoluzione delle problematiche inerenti alla salvaguardia socioeconomica e al patrimonio monumentale impegnando il governo al rifinanziamento della legge attraverso gli interventi di restauro e risanamento conservativa di Venezia insulare, delle isole della laguna e del centro storico di Chioggia.

⁷⁰ Dovranno essere inviati alla commissione di palazzo Linetti progetti già quasi approvati come quello di San Giobbe, i nuovi canali in laguna. Ma anche le nuove trasformazioni edilizie come il Fontego dei Tedeschi.

⁷¹ Quaderni trimestrali Insula n. 15 /2003 La salvaguardia

Con la L. n. 171/73⁷² la tutela dei Comuni veniva realizzata con l'osservanza delle norme che il governo è autorizzato ad emanare, con atto avente forza di legge, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore, sentita una commissione parlamentare composta da dieci senatori e dieci deputati nominati dai presidenti delle rispettive assemblee e dalla Regione.

La legge speciale per Venezia n. 139 del 5 febbraio 1992⁷³ rende strutturali gli interventi di manutenzione della città e stabilisce che le opere devono garantire omogeneità tecnica nella fase progettuale, coordinamento durante la fase realizzativa e integrazione delle risorse finanziarie. Successivamente, il protocollo d'intesa dell'aprile 1993 redatto con il Ministero dell'ambiente, rende possibile lo smaltimento dei fanghi scavati dai rii e l'accordo di programma del 3 agosto 1993 fra il Magistrato alle acque e la Regione Veneto, individua nel Comune (ai sensi della legge 139/92 e della legge 142/90) il soggetto istituzionale attuatore del programma di manutenzione e indica la necessità di procedere in modo coordinato da parte dei diversi enti amministrativi.

In particolare, il Comune di Venezia diviene destinatario di:

- 1) stanziamenti destinati all'acquisizione, al restauro e risanamento conservativo di immobili da destinare alla residenza, attività sociali, culturali, produttive artigianali e commerciali, ritenuti essenziali per il mantenimento delle caratteristiche socioeconomiche degli insediamenti urbani lagunari;
- 2) stanziamenti per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria nonché per la sistemazione di ponti, canali e fondamenta sui canali di competenza comunale;
- 3) stanziamenti finalizzati all'erogazione di contributi per l'esecuzione di opere di restauro e risanamento conservativo del patrimonio immobiliare privato;
- 4) stanziamenti per l'acquisizione di aree da destinare a insediamenti produttivi e per l'urbanizzazione primaria e secondaria delle stesse.

L'esigenza di competenze professionali specifiche, di tecnologie appropriate e di progetti di qualità, ma soprattutto di un'alta capacità di integrazione e di organizzazione dei diversi tipi di intervento, ha portato il Comune di Venezia a costituire Insula S.p.A, il braccio operativo del Comune di Venezia nella realizzazione di opere e infrastrutture di manutenzione urbana ed edilizia società, nata per attuare il più grande intervento di risanamento urbano oggi in atto in Italia che riguarda sia le infrastrutture e la viabilità, sia il patrimonio edilizio.

⁷² art. 13 l.n. 171/73

⁷³ www.leggespeciale.comune.venezia.it

Insula⁷⁴ S.p.A, nasce il 10 luglio 1997 come conseguenza alla legge speciale per Venezia n. 139 del 1992 che rende strutturali gli interventi di manutenzione della città, stabilendo che le opere dovessero essere eseguite in modo da garantire omogeneità tecnica nella fase progettuale, coordinamento durante la fase realizzativa e integrazione delle risorse finanziarie. Soci fondatori sono il Comune di Venezia (con il 52% del capitale sociale) e i gestori dei sottoservizi (Italgas spa, Aspiv spa, Ismes spa e Telecom Italia spa).

Il 6 ottobre, il Comune di Venezia stipula un contratto di servizio decennale con Insula, regolando diritti e obblighi di entrambe le parti.

Gli azionisti di Insula rimangono sostanzialmente gli stessi fino al 2007, quando - con la cessione delle quote da parte dei soci privati a Vesta spa (ora Veritas spa) - Insula è diventata una società interamente pubblica, rafforzando il suo ruolo di braccio operativo del Comune di Venezia nell'ambito del processo di realizzazione di opere e infrastrutture di manutenzione urbana. Essa programma, progetta, appalta e coordina l'esecuzione di opere e servizi di manutenzione urbana ed edilizia per la città, riunendo in un unico soggetto le competenze progettuali e di stazione appaltante. Sono soci di Insula il Comune di Venezia (72,13% del capitale sociale), Veritas spa (26,73%) e la Regione Veneto (1,14%). Il capitale sociale è di 3.706.000 euro (interamente versato) suddiviso in 370.600 azioni del valore di 10 euro ciascuna.

Oltre ad Insula Edilveneziana nasce il 17 maggio 1983 come previsto dalla legge speciale per Venezia n. 171 del 1973 e, in particolare, dal Dpr n. 791/1973 quale strumento operativo destinato ad agire nel campo del recupero dell'edilizia minore del centro storico. Fino all'inizio del 2008 il capitale sociale di Edilveneziana è stato detenuto dallo Stato (attraverso Fintecna spa), dal Comune di Venezia, dalla Regione Veneto, dalla Provincia di Venezia e dai soci privati (Ance - Associazione costruttori edili e affini - e Coipes spa - Consorzio di iniziative e promozione dell'edilizia sociale). La società, negli anni, è diventata punto di riferimento nel campo della gestione e manutenzione del patrimonio residenziale pubblico. Con l'acquisizione delle quote dei privati da parte di Insula spa nel primo semestre del 2008⁷⁵ e il successivo conferimento da parte del Comune di Venezia delle proprie azioni a Insula, Edilveneziana è diventata una società interamente pubblica.

La Legge speciale per Venezia e Chioggia (LSpVC) ha senza dubbio contribuito a realizzare gli obiettivi previsti della salvaguardia fisica, di quella ambientale e di quella socio economica. Insula è una società interamente pubblica, braccio operativo del Comune di

⁷⁴ www.insula.it

⁷⁵ Comunicati stampa :FIRMATA OGGI LA FUSIONE TRA INSULA ED EDILVENEZIA 22.12.2008 www.comune.venezia.it

Venezia nella realizzazione di opere e infrastrutture di manutenzione urbana ed edilizia. Insula programma, progetta, appalta e coordina l'esecuzione di opere e servizi di manutenzione urbana ed edilizia per la città, riunendo in un unico soggetto le competenze progettuali e di stazione appaltante. Nello specifico della Città di Chioggia le opere vengono realizzate (in gran parte) tramite Accordi di Programma⁷⁶ con il Magistrato e la Regione Veneto su cui ci soffermeremo nel corso della trattazione della Legge 139/92 al terzo capitolo. All'interno del Comune di Chioggia e degli enti, ai quali le risorse sono state destinate, sono stati attuati significativi interventi all'intero territorio comunale ed in particolar modo nell'area compresa tra il litorale e la Laguna del Lusenzo, (Città storica di Chioggia e Sottomarina), fino alla linea di demarcazione della conterminazione lagunare segnata dall'ultimo tratto del Fiume Brenta.

La salvaguardia "fisica" nell'ambito della Città storica è in fase di completamento (conclusione prevista degli interventi giugno 2011) e quella nel lato mare segue la programmazione delle opere del Mose.

La salvaguardia "ambientale" dopo gli interventi strutturali di canalizzazione delle acque ancora in corso di completamento, attende iniziative importanti di Bonifica della vecchia discarica di Borgo S.Giovanni e del Bacino del Lusenzo (completamente da rivitalizzare), che oggi rappresenta un autentico pericolo piuttosto che una risorsa da valorizzare per l'intera città. Il territorio di Chioggia rappresenta il terminale finale di una parte significativa del bacino idrico Padano con i fiumi Brenta ed Adige ed i loro affluenti che arrivano al mare e che contribuiscono fortemente a modificare la morfologia della costa e la qualità dell'acqua del litorale con evidenti implicazioni per le economie legate al mare (Pesca e Turismo) ed ai terreni agricoli resi improduttivi dalla risalita del cuneo salino. La crescita e lo sviluppo socio economica del territorio clodiense parte dalla potenziamento della diversità e varietà delle sue risorse:

- a) la permanenza della residenzialità nei centri storici di Chioggia e Sottomarina e quindi la necessità di interventi sul patrimonio abitativo;
- b) la conservazione del patrimonio monumentale pubblico e privato;
- c) la necessità di spostare dai centri abitati le attività economiche strategiche e non più compatibili con la fragilità del contesto, Mercato Ittico all'ingrosso più importante del Paese

⁷⁶ un accordo di programma è una convenzione tra enti territoriali (regioni, province o comuni) ed altre amministrazioni pubbliche mediante la quale le parti coordinano le loro attività per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento. Introdotto dall'art. 27 della L. 142/1990, ma con precedenti in alcune normative settoriali degli anni '80, l'accordo di programma è ora disciplinato dall'art. 34 del D.Lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Secondo il predetto art. 34 si può ricorrere all'accordo di programma per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province, di regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici (ad esempio, comunità montane) o comunque di due o più tra i soggetti predetti.

e le attività di lavorazione del prodotto ittico, il Porto peschereccio situato nel centro cittadino e quello commerciale nella parte dell'Isola Saloni, la cantieristica in parte ancora presente anch'essa nelle isole centrali del bacino lagunare clodiense;

d) il sostegno delle attività economiche caratteristiche (la pesca, l'orticoltura, la ristorazione, il Mercato al dettaglio del prodotto ittico, l'ospitalità diffusa, ecc.);

e) lo sviluppo dei "turismi" clodiensi (quello balneare, della laguna, della città storica, quello ambientale dei canali dei fiumi degli antichi orti, ecc.);

f) la riconversione/valorizzazione locale del patrimonio pubblico e demaniale;

g) in grande tema dei collegamenti con Venezia, l'entroterra veneto ed il Delta del Po.

8. LA LEGGE SPECIALE PER VENEZIA E CHIOGGIA: PARTICOLARI CRITICITA'

Obiettivo che si prefigge la riforma della legge speciale è quello di ripristinare l'unitarietà del territorio, colmando le differenze infrastrutturali ed i collegamenti ed agganciando il territorio clodiense al resto del territorio veneziano.

La "Metropoli per parti" si è sviluppata dimenticando la propaggine meridionale.

E' necessario che nella programmazione della nuova legge, sia maggiormente considerata l'urgenza di creare pari opportunità dei territori per lo sviluppo socio economico.

Situata all'estremità meridionale della Laguna di Venezia, Chioggia occupa una posizione geografica singolare tra mare, bocca di porto e laguna e in tale contesto presenta caratteristiche morfologiche del tutto particolari ed eterogenee⁷⁷.

Nel corso degli anni è diventata una entità significativa dal punto di vista economico, demografico, culturale con le sue peculiarità e specificità, ma assolutamente marginale nei collegamenti con il resto del territorio dell'area metropolitana veneziana.

E' pur vero che il 15% della entità delle risorse economiche destinate a Venezia è stata nel corso degli anni indirizzata a Chioggia, ma nell'ambito dei progetti strategici gestiti dal Magistrato o dalla Regione (bonifiche, interventi ambientali, interventi di rivitalizzazione socioeconomica, ecc).

E' un problema di strategia e di risorse economiche. Per colmare questa distanza e quindi mancanza di competitività, è necessario che l'intervento pubblico sia maggiormente orientato verso questo importante obiettivo: i Collegamenti.⁷⁸

⁷⁷ Pier Giorgio Tiozzo Gobetto, *Carta d'identità. Profilo storico-geografico, popolazione, emergenze e tradizioni*, in *Chioggia e il suo territorio*, Veggiano, Artemedia, 2003, pp. 191-213. V. Bassan, V. Favero, G. Vianelli, A. Vitturi (a cura di), *Studio geoambientale e geopedologico del territorio provinciale di Venezia. Parte meridionale*, [La Provincia di Venezia], pp. 23-29. Comune di Chioggia, *Evoluzione socio demografica e sviluppo economico negli anni Novanta*, Chioggia, 2001. La posizione geografica è compresa tra i 45° 12' 57" latitudine Nord e i 12° 16' 46" longitudine est.

Al luglio 2009 il comune di Chioggia conta 50.839 residenti, e rappresenta la sesta realtà urbana più popolata del Veneto ed il primo Comune non capoluogo.

Risultano chiaramente distinguibili l'ambito lagunare, l'arenile che si affaccia sul mare Adriatico separato dalla retrostante zona dunosa e orticola, la zona delle grandi bonifiche solcate da canali e grandi fiumi che sfociano in Mare (il Brenta e l'Adige), il Bosco Nordio. Interessanti i paleoalvei ed i centri storici di Chioggia e Sottomarina per il pregio storico ed architettonico.

Le zone urbane sono caratterizzate da una forte concentrazione di popolazione e densità edilizia.

Il territorio comunale si estende per 185,29 Km² di cui più della metà costituiti da Laguna viva e barene interessate negli ultimi anni dalla presenza di attività di allevamento oltre alla tradizionale pesca.

Oltre che dal punto di vista morfologico il territorio clodiense rappresenta un vero e proprio "unicum" che lo caratterizza, lo distingue e lo diversifica anche da altri ambiti della vasta laguna veneta con la presenza di tutti gli elementi tipici: mare, laguna, arenile, città storica, fiumi, canali e percorsi d'acqua, ambienti naturalistici caratteristici terrestri⁷⁹ e marini.

I cambiamenti climatici associati al cambiamento della morfologia della bocca di porto, l'allungamento della foce del fiume Brenta e ed i cambiamenti che stanno avvenendo alla foce del fiume Adige, hanno portato ormai da anni ad accentuare il fenomeno della erosione dell'arenile mettendo in taluni punti in pericolo non solo l'arenile ma anche il sistema dunoso che protegge la costa.

E' indubbio che la riproposizione ormai necessaria degli interventi nella foce dell'Adige per migliorare la qualità delle acque di balneazione richiede un programma organico di difesa del litorale. La risorsa dell'arenile è importantissima per l'economia della città e per tale ragione va preservata in maniera strutturale e non con interventi sporadici come sta ormai avvenendo da troppi anni. Diventa indifferibile la ricerca delle risorse necessarie per un deciso programma di salvaguardia della costa.

Considerando il Porto e le infrastrutture di mercato si condivide totalmente la proposta del documento di lavoro e soprattutto l'esigenza di una regolamentazione unitaria del traffico acqueo nell'ambito lagunare.

Lo abbiamo ricordato più volte che solo l'integrazione delle specificità delle tre infrastrutture portuali veneziane può portare ad uno sviluppo compressivo.

⁷⁸ sistema ferroviario metropolitano nella direzione di Venezia e Padova, Sublagunare, nuova Romea

⁷⁹ dune, Bosco Nordio

Per quanto riguarda la realtà di Chioggia è impensabile mantenere nel centro cittadino l'infrastruttura del mercato Ittico all'ingrosso. Si tratta di una infrastruttura che va assolutamente allocata in prossimità delle reti viarie e nella zona portuale di nuova costruzione.

Il nuovo Mercato Ittico deve essere in grado di accogliere anche le imprese di trasformazione del prodotto ed una parte dei grandi pescherecci che difficilmente possono stare all'interno dei canali interni della città storica. La realizzazione di una piattaforma logistica per lo scambio la lavorazione e la commercializzazione del prodotto ittico porterà inevitabilmente ad un rilancio dell'intero comparto ittico che soffre ormai da troppi anni e che ha bisogno di un rilancio con la realizzazione di una struttura accogliente, organizzata secondo le moderne tecnologie oltre che delle infrastrutture collaterali di supporto.

L'impianto della nuova Legge speciale per Venezia e Chioggia deve indicare un organismo che sovrintenda la programmazione capace di coinvolgere nelle decisioni le realtà locali dei comuni, la Regione e le altre autorità competenti dotato non solo di poteri programmatori e finanziari, ma anche di decise competenze straordinarie in grado di semplificare e riassumere le diverse competenze che oggi esistono nell'area lagunare; Una sorta di regia unitaria con poteri straordinari .

Riguardo alle risorse si condivide la necessità, in un momento di scarsità di risorse complessive di creare un sistema di agevolazioni fiscali e tributarie per le imprese che investono nel territorio lagunare o che decidono di riorganizzarsi in questo ambito per colmare il deficit che esiste tra queste imprese e le altre.

E' impensabile che gli investimenti nell'area lagunare abbiano le stesse previsioni di rientro di analoghi investimenti in un'area diversa. E' chiaro che queste misure dovranno essere notificate alla Comunità Europea.

Serve inoltre introdurre un patto di stabilità per gli enti locali diverso.

Non vi è dubbio che le risorse spese dai Comuni attraverso l'utilizzo della speciale proprio perché finalizzati agli obiettivi della Legge stessa non devono rientrare nei saldi fissati per il rispetto del Patto di stabilità questo vincolo deve essere rimosso per la straordinarietà degli interventi che questo territorio richiede.

In un momento di scarsità di risorse vanno semplificati i meccanismi di collaborazione tra pubblico e privato valorizzando programmi di investimento dei soggetti privati che manifestano un evidente vantaggio pubblico.

Ciò è possibile rendendo istituzionale un board di valutazione dei progetti con il compito di accompagnamento attivando meccanismi di semplificazione delle procedure amministrative necessarie per realizzare le opere.

In un momento di scarsità di risorse, infine, vanno semplificati i meccanismi di trasferimento alle amministrazioni locali dei beni statali da valorizzare (vanno compresi gli arenili e gli specchi d'acqua interni) mantenendo nel territorio le risorse economiche provenienti dalla valorizzazione stessa.

9.LA SALVAGURDIA. PROBLEMATICHE INESSERE

Le polemiche di estrema attualità che imperversano senza indugio sulla gestione e sull'amministrazione della città di Venezia sono diverse.

La normativa in essere mostra segni di inadeguatezza e si fa sempre più forte la necessità di una riforma. Il tema del passaggio delle grandi navi di fronte al bacino di San Marco è indicativo. Infatti, al momento nessuna delle autorità competenti sulle acque lagunari, tra le quali il Comune e il Magistrato alle Acque, di fatto, ha la competenza specifica per imporre una propria scelta. Fortuna critica il fatto che questioni di siffatto rilievo debbano passare attraverso un iter legittimato dall'urgenza che passa attraverso un decreto legge o un intervento specifico del ministero dell'Ambiente⁸⁰.

Tuttavia, la questione che al limite, anche da sola, potrebbe giustificare la stesura di una nuova legge speciale è quella della laguna, la madre delle problematiche veneziane⁸¹.

Il riequilibrio idrogeologico e morfologico⁸² dev'essere posto al centro della nuova disciplina normativa, deve crearsi una sorta di nulla osta, benessere, certificazione, alla sorveglianza affinché gli interventi che, a qualsiasi titolo, si effettuano non possano contrastare in alcun modo il ripristino del riequilibrio idraulico della città e monitorare il processo erosivo e la perdita di sedimenti fini nello scambio mare laguna.

Nell'ambito di un Piano Generale degli Interventi del sistema lagunare veneziano che prevede direttive, indirizzi, prescrizioni con piani e programmi settoriali, il piano di riassetto morfologico della laguna deve essere sovrastrutturato rispetto a qualsiasi altro piano.

L'intento è quello di bloccare ed invertire il drammatico processo erosivo in corso della laguna riportando al centro delle azioni il suo riequilibrio idraulico e morfologico relegato

⁸⁰ Ansa 16.01.2012 Fortuna: "Subito un decreto legge" L'ex procuratore generale : "con la legge speciale tempi troppo lunghi"

⁸¹ Armando Danella Una Nuova Legge Speciale per Venezia

⁸² Riequilibrio non dighe di Stefano Boato <http://territorio.venetointerventi>

fino ad oggi in una colpevole subordinazione rispetto alle acque alte, al Mo.s.e. Occorre assegnare questa centralità della laguna nella salvaguardia e fare in modo che tutti quegli altri interventi di natura socio-economica e materiali devono sempre e comunque rapportarsi con il riequilibrio idrogeologico e morfologico e venire abbandonati se la loro incidenza dovesse rivelarsi in contrasto con tale equilibrio⁸³.

Sulla natura degli interventi in laguna è poi facile riscontrare il danno creato da coloro che praticano una idea di sviluppo che reinterpreta come ecosostenibile, ma che nei fatti sta danneggiando l'ambiente.

L'ambiente lagunare⁸⁴, più che altri settori, male si presta a decisioni affrettate, dettate dal business e prive di rigore scientifico.

Si propone una diversa politica territoriale volta a ridimensionare la trasformazione della città in un albergo diffuso (hotel, pensioni bed & breakfast) attraverso il ripristino delle norme che governano i cambiamenti d'uso degli immobili.

La democrazia partecipata è divenuta una necessità: le decisioni importanti sulle scelte amministrative - soprattutto quelle problematiche - devono prevedere procedure informative fin dall'inizio e di consultazione popolare prima delle decisioni amministrative finali, con trasparenti valutazioni di soluzioni alternative di confronto come, del resto, prevedono anche le leggi (VAS strategica e varie leggi sulla partecipazione).

Il Piano d'Assetto del Territoriale (PAT) e i nuovi strumenti urbanistici (PI) sono ritenuti del tutto inadeguati a un reale governo del territorio in quanto causano un enorme consumo di suolo aggiuntivo a quello previsto dagli strumenti precedenti⁸⁵. Scelte strategiche distruttive del territorio, contrarie a un già problematico recupero di una Porto Marghera bonificata (per l'offerta al mercato di aree maggiormente speculative) e a un miglioramento di servizi a Mestre; comunque, un nuovo peggioramento dell'intera mobilità terraferma con un nuovo intasamento della tangenziale di Mestre.

⁸³ E sulla base di questo "riconoscimento solenne" è necessario:

- reintrodurre in laguna sedimenti fini di origine fluviale
- agire sulla riduzione delle sezioni delle bocche di porto; tra l'altro il Mo.s.e.. Questa disastrosa opera "salvifica" se mai finirà e funzionerà (ricordiamo le critiche circostanziate sulla risonanza e sulla cui base non si è mai voluto affrontare il confronto tecnico-scientifico), con l'ingessatura della sezione delle bocche, contribuirà ad aggravare il bilancio negativo dei sedimenti fini dispersi in mare e costringerà ad intervenire più pesantemente su tutti quegli altri fattori che dovrebbero bloccare ed invertire il processo erosivo;
- sul moto ondoso responsabile della sospensione dei sedimenti (che poi escono in mare e non rientrano più) provocato non solo dal vento, il cosiddetto fecht, ma soprattutto quello provocato dai natanti, con tutto quello che ne consegue in termini di percorsi, quantità, velocità, carene, stazze, mezzi di propulsione, ecc.
- sulle modalità di pesca dei vongolari
- sulla profondità dei canali portuali e sul piano regolatore del porto
- in genere sulla mitigazione dei processi di risospensione dei sedimenti nei bassifondi della laguna.

⁸⁴ Ricordiamo che la superficie della laguna è di circa 550 km², di cui l'8% sono occupati da terra (Venezia stessa e le molte isole minori). Circa l'11% è permanentemente composto d'acqua, o canali dragati, mentre circa l'80% sono piane di marea fangose, paludi d'acqua salata o le artificiali casse di colmata.

⁸⁵ malgrado si sostenga che l'intero Piano sarebbe a consumo di suolo zero: in realtà si prevedono in piena campagna, dove piogge intense possono portare fino a 172 cm. d'acqua, nuovi 350 mila mq. (di pavimento) destinati ad attività commerciali e uffici, 110 mila ad attività turistico- alberghiere e 50 mila ad attività produttive nella costruenda Tessera City.

L'intera operazione, che si salda con la costruenda città dello sport e del divertimento e con un possibile raddoppio dell'aeroporto in gronda lagunare.

E' necessario un nuovo patto solidale tra generazioni con il mantenimento e potenziamento delle strutture del sapere (università, istituti di ricerca innovativa e produzione culturale) coinvolgendole maggiormente nello studio del proprio territorio comprensoriale (metropolitano), della sua cultura e della sua storia culturale per ricercare quelle specificità che sono state in passato gli elementi generatori del miracolo Venezia alla cui base l'ecosistema lagunare ha rappresentato il bene comune fondante che, come tale, è stato protetto e governato nelle sue secolari trasformazioni.

Venezia deve essere anche città per i giovani ed i bambini con opportuni servizi scolastici e culturali: luoghi di aggregazione (non solo di consumo) in spazi (spesso ora dismessi) per il gioco, la musica, il teatro e i concerti e, in genere, le attività autoprodotte. Con la dismissione virtuosa del porto a Santa Marta, spazi preziosi ad hoc si liberano. Di fatto, va bloccata ed invertita la politica di dismissioni e alienazioni di beni ed immobili preziosi per la collettività e la storia della città che non può continuare a essere comperata dai Benetton, Prada, Pinaud...

La laguna necessita di interventi sofisticati e pazienti che possono travalicare il tempo e la vita politica di coloro che vorrebbero tagliare i nastri di inaugurazione: gli effetti degli interventi pensati ed introdotti nel sistema lagunare hanno tempi lunghi, a volte da "poster". Le eventuali divergenze sulle modalità di operare una governance compiacente si possono superare solamente attraverso un confronto aperto nel quale si appalesi una volontà frutto della partecipazione popolare.

9.1 AREA VENETA E I NODI LOGISTICI

Il futuro sviluppo del Veneto dipenderà in buona parte dalle importanti infrastrutture che si trovano sul territorio della Provincia di Venezia: Porto, aeroporto, stazione Altavelocità (TAV), uscite Autostrada A4, stazioni del Servizio Ferroviario Metropolitano, costituiscono i "nodi" di una rete complessa di comunicazioni e trasporti, strategici per il Sistema Veneto.

La capacità di competere nei mercati mondiali dipenderà sostanzialmente dal corretto dimensionamento di questi "nodi" logistici veneziani⁸⁶ che dovranno sempre più assumere caratteristiche omogenee a quelli degli altri nodi delle reti mondiali di trasporto e comunicazioni (carattere globale).

⁸⁶ Piano Strategico della città di Venezia presentato il 9.12.2003 dal sindaco Paolo Costa e dall'assessore Roberto D'Agostino- coses

L'Autorità Portuale di Venezia ha definito un consistente piano di investimenti. I nuovi terminal container, Autostrade del Mare, e la Piattaforma d'Altura⁸⁷ sono i progetti più importanti nell'ambito commerciale; lo scalo crociere, la nuova area direzionale e ricettiva e il parcheggio renderanno ancora più attraente il porto passeggeri.

Nel periodo 2008-2011 verranno investiti 870.000.000 di Euro (esclusa la piattaforma d'altura) per sviluppare il Porto di Venezia che verrà potenziato sia nel settore merci che nel settore passeggeri. Verrà realizzato un nuovo terminal container con un distripark annesso. Con una banchina di 1.500 metri e magazzini per 10.000 mq, il terminal sarà in grado di movimentare 1.000.000 TEU.

Per rispondere all'incremento del traffico Ro-Ro e Ro-Pax, stimolato anche dalle Autostrade del Mare, un nuovo terminal sta sorgendo a Fusina, sulla gronda lagunare.

Venezia sta potenziando l'offerta del terminal passeggeri per mantenere il primato di Home port crocieristico nel Mediterraneo. Il settimo terminal dedicato ai crocieristi è in fase di ultimazione, e nei prossimi anni verrà creato un nuovo diaframma tra porto e città, attraverso la riqualificazione di una vasta area su cui sorgeranno un centro direzionale e ricettivo con una grande piazza-giardino, insieme a negozi, un centro congressi, un albergo, e un grande garage a servizio dei veneziani e del porto. Questa area è già collegata al centro di Venezia in modo diretto e veloce da una monorotaia.

Il Piano strategico di Venezia 2004 –2014, recentemente licenziato dalla Giunta comunale con atto di indirizzo n. 84/2004, non solo condivide l'opportunità e la necessità di qualificare Venezia quale nodo di eccellenza della logistica delle merci, ma ritiene che questo asse di sviluppo rappresenti uno dei punti di forza del processo evolutivo del sistema locale. L'incontro promosso congiuntamente dal Comune di Venezia – Ufficio Piano strategico e dalla Fondazione Venezia 2000 si iscrive dunque all'interno di quel percorso di pianificazione partecipata avviato dalla Giunta che mira a costruire una città moderna, dinamica e competitiva caratterizzata dall'alta qualità della vita dei suoi abitanti e dei suoi assetti fisici e ambientali.

Tale prospettiva si coniuga fra l'altro con la vocazione tradizionalmente bipolare del tessuto urbano veneziano. Una città d'acqua e ma anche di terra ferma, polo turistico-culturale, ma allo stesso tempo sede di importanti insediamenti industriali, che dunque oggi può

⁸⁷ Le più grandi navi di domani, invece, potranno ormeggiare alla Piattaforma d'Altura, con fondali di oltre 20 m., che si sta progettando al largo della bocca di porto di Malamocco. I canali di accesso al porto (attualmente profondi 11 metri) vengono continuamente scavati, e raggiungeranno la quota di -12 m, come previsto dal Piano Regolatore Portuale, per consentire l'accesso alle navi di maggior pescaggio.

candidarsi ad essere con lo stesso successo polo logistico mondiale, pur mantenendo inalterata la propria attrattività quale città d'arte e d'interesse turistico.

Sotto tale profilo, la filiera produttiva della logistica infatti non costituisce un vincolo alla crescita dell'economia locale, ma rappresenta piuttosto una risorsa per lo sviluppo, su cui far leva nella prospettiva di potenziare e promuovere l'area veneziana quale sistema integrato accessibile, funzionale e in grado di garantire servizi avanzati per la mobilità e la lavorazione logistica delle merci.

Uno dei temi prioritari individuati dal Piano Strategico attiene alla valutazione della capacità competitiva di Venezia di attrarre investimenti per processi di trasformazione urbana e per processi di sviluppo economico.

Il documento parte dunque dall'ipotesi che Venezia possa candidarsi a diventare "nodo di eccellenza della logistica" del Nord-Est e dell'intero Paese, così come prevede il Piano strategico della Città, e vuole offrire spunti propositivi di riflessione sul tema, a partire dal richiamo di attenzione su alcuni elementi di scenario, esterni ed interni al sistema locale, con i quali le ambizioni di sviluppo del polo veneziano devono confrontarsi, in termini di opportunità ulteriori da cogliere e ovviamente di stimolo a rimuovere i vincoli strutturali e strategici ancora presenti.

9.2 CONTRIBUTI DELLA PROVINCIA PER LA DEFINIZIONE DI UNA NUOVA LEGISLAZIONE

La Provincia, non era prevista come soggetto giuridico competente alla salvaguardia di Venezia all'interno della L.n. 171/73. Solo con la L. 139/92 (la terza legge speciale), entra a far parte dei soggetti investiti di competenze all'interno della disciplina speciale per Venezia laddove, all'art. 1 del testo normativo prevede, tra i soggetti destinatari di specifici finanziamenti, oltre allo Stato, Regione ed enti locali, la Provincia di Venezia, e, con lei, le Università Ca' Foscari e Iuav, e l'Aeroporto Marco Polo tramite il Ministero dei Trasporti.

Con il quadro delle deleghe assunte dalla Regione, le Province appaiono gli enti più indicati per realizzare una strategia di amministrazione integrata, in virtù dei loro compiti di pianificazione di più ampio respiro rispetto a quella locale dei comuni.

L'Amministrazione della Provincia di Venezia vuole costruire, attraverso opportuni progetti strategici, un'interpretazione condivisa del cambiamento del territorio veneziano, elaborando delle "vision" in grado di comunicare l'idea di sviluppo, consentendo alla politica di svolgere il suo ruolo con maggiore efficacia e favorire una reale opportunità di

cambiamento nella governance del territorio. Ad oggi, la posizione della provincia non è più in equilibrio. Infatti, la potenziale riforma e la probabile ma, non certa costituzione della città metropolitana di Venezia, minaccia l'abolizione dell'ente. La presidente della provincia, Francesca Zaccariotto sostiene all'Adnkronos⁸⁸ l'imprescindibilità dell'ente in quanto spiega: “ è investito di funzioni fondamentali per il territorio, che devono restare organismi di primo livello, eletti direttamente dai cittadini e quindi sottoposti al consenso dei cittadini stessi”. Propone, invece, l'abolizione delle Aato, delle comunità montane e, l'eliminazione delle Province solo laddove il numero di abitanti sia sotto una certa soglia e/o l'estensione territoriale sia di esigue dimensioni. In quest'ultimo caso rappresenterebbero solo dei costi inutili a carico dei cittadini.

Si discute ampiamente sul mantenimento dell'ente. Infatti, un'elaborazione della CGIA di Mestre su dati ISTAT ha analizzato le spese delle amministrazioni provinciali per ogni regione e ha rilevato che con la totale abolizione delle province si realizzerebbe un risparmio di spesa attorno ai 510 milioni di euro all'anno.

Al di là di queste considerazioni di tipo pratico ritengo anticipare sin d'ora che il destino dell'ente dipenderà dalla riforma della legge speciale adottata. Per ora mi limiterò per brevi cenni a delinearare le varie ipotesi di riforma.

Proposta del PD – prevede la cancellazione della Provincia per creare la città metropolitana e il sindaco assume la titolarità della gestione delle opere di salvaguardia e del passaggio di Marghera a forme di industria più sostenibili.

I fondi arriverebbero dai tributi e da una quota delle accise sui carburanti riscossi nel territorio metropolitano. E poi, aumento dell'Ici per le case turistiche fino al 3 per mille in più. Si semplifica molto la normativa su Venezia e si abolisce la Commissione di Salvaguardia consegnandone la competenza al Comune.

Proposta CASSON – Il disegno di legge si compone di due soli articoli. Nel testo si stabilisce in pratica di aumentare i fondi a disposizione del Comune di Venezia a 50 milioni di euro, che va calcolata e assegnata detraendola dalla assegnazione relativa alla realizzazione del sistema MOse e che va utilizzata per finanziare gli interventi di salvaguardia di Venezia⁸⁹.

Proposta UDC – Abolizione della Provincia e istituzione della città metropolitana. In seguito, il riconoscimento di uno status speciale simile a quello di Roma capitale, con una possibilità quasi infinita per il Comune di Venezia di riscuotere tributi dal turismo⁹⁰.

Proposta LEGA – Questa proposta cancella la città metropolitana con un'abrogazione

⁸⁸ 11 maggio 2012

⁸⁹ In questo caso, rimangono i fondi statali.

⁹⁰ L'Udc, per bocca di Ennio Fortuna, dice che “Venezia deve poter camminare con le proprie gambe”.

espressa della legge del 2000 che la istituisce. La Provincia assume i compiti della Prefettura, che viene abolita mentre al sindaco vanno i poteri di pubblica sicurezza. Questo d.d.l oltre a stabilire il principio dell'importanza di Venezia e della sua laguna per tutto il mondo, impone alla Regione e allo Stato il dovere di salvaguardarla; La Regione assume quasi tutti i poteri (anche quelli del Magistrato alle Acque) e le risorse per finanziare le opere di cui la città ha bisogno arriverebbero dal gettito fiscale del territorio lagunare (compresa Marghera); Si parla di bonifiche a Marghera ma anche della creazione di una sorta di Cinecittà oltre all'istituzione di tutta una serie di esenzioni fiscali per rilanciare l'economia.

Il mio auspicio è che la riforma prescelta risponda alle esigenze della tutela della città e non voglia esclusivamente indirizzarsi a realizzare interessi politici dannosi per la laguna.

CAPITOLO II

EVOLUZIONE NORMATIVA: L. n. 798 DEL 29 NOVEMBRE 1984

SOMMARIO 1. LA LEGGE PER VENEZIA n.798 DEL 29 NOVEMBRE 1984. BREVI CENNI INTRODUTTIVI.2 NUOVI STRUMENTI OPERATIVI:IL COMITATONE. 3. IL CONSORZIO VENEZIA NUOVA 4. CONCESSIONE DEI LAVORI. MONOPOLIO DI FATTO. 5 POLEMICHE: RIQUALIFICARE LA LEGGE PER VENEZIA DA SPECIALE A ECCEZIONALE?CONCESSIONARIO UNICO E NORMATIVA EUROPEA 6. RAFFRONTO INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA CON LA NORMATIVA COMUNITARIA

1. LA LEGGE SPECIALE PER VENEZIA n. 798 DEL 29 NOVEMBRE 1984. BREVI CENNI INTRODUTTIVI

Diciotto anni dopo l'eccezionale marea del 1966, la legge statale del 29 novembre 1984, n. 798⁹¹, "Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia", definiva ulteriormente il sentiero della specialità tracciato dalla L. n.171/73 consentendo di fare tesoro dell'esperienza e dei risultati di tutela della città lagunare conseguiti precedentemente.

Veniva autorizzata, nel triennio 1984-1986⁹², l'attuazione di interventi finalizzati alla salvaguardia di Venezia e al suo recupero architettonico, urbanistico, ambientale ed

⁹¹ Pubblicata sulla Gazz.Uff. del 3 dicembre.1984 n. 332

⁹² Art. 1 l. n. 798/84. La quota più consistente, trecentoquarantuno miliardi e cinquecento milioni di lire, era appannaggio dello Stato, mentre centoquarantacinque miliardi erano di competenza dei Comuni di Venezia e Chioggia²⁶⁶, ottanta miliardi andavano alla Regione Veneto, ventuno miliardi costituivano il contributo straordinario per il Provveditorato al Porto di Venezia. Dieci miliardi di lire erano destinati per la conversione delle aziende ricadenti nella zona industriale, otto miliardi servivano per la copertura finanziaria della minore entrata risultante dall'esenzione dell'INVIM²⁶⁷, imposta non dovuta per l'acquisizione anche tramite trattativa privata di edifici e aree ricadenti in Venezia, isole e Chioggia. Cinquecento milioni di lire erano infine riservati al Ministero per i Beni Culturali e Ambientali.

economico per un onere complessivo di 600 miliardi, ripartito in ragione di lire 200 miliardi per ciascuno degli esercizi finanziari 1984, 1985 e 1986.

La maggior parte dei fondi stanziati dalla legge 798/84 erano destinati a studi, progetti e alla sperimentazione di sistemi concepiti al fine di invertire la tendenza del processo di degrado del bacino lagunare.

La legge comprendeva interventi di varia natura, che contemplavano non solo la difesa fisica di Venezia e il riequilibrio idrogeologico della laguna, ma abbracciavano anche misure di sostegno alle attività economiche, a partire da quelle caratteristiche (quali la produzione vetraria, le attività portuali) fino all'edilizia residenziale e alle attività di manutenzione urbana, al fine di sostenere la vitalità socioeconomica del territorio.

L'elaborato indica infatti, una serie di disposizioni che, in un'ottica di salvaguardia ambientale e di prevenzione dell'inquinamento dell'acqua e dell'aria, prevedevano la concessione di contributi o la previsione di sgravi d'imposta, per agevolare il mantenimento delle attività economiche e favorire la base sociale e demografica.

La L. 798/84 (art. 3) riconfermava lo Stato quale principale responsabile della difesa dell'equilibrio idrogeologico della laguna⁹³ mentre affidava alla Regione (art.5) le opere di disinquinamento⁹⁴. Quanto ai comuni di Venezia e Chioggia (art. 6), divenivano destinatari delle attività di sviluppo socio economico⁹⁵.

La legge intendeva porsi il precipuo obiettivo di far fronte alla frammentazione e sovrapposizione di competenze⁹⁶. L'innovazione introdotta a tal fine dalla Legge Speciale bis consisteva nell'introduzione di un nuovo organismo al quale demandare "l'indirizzo, il coordinamento e il controllo per l'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge".

⁹³ a) lo Stato diviene assegnatario di studi, sperimentazioni ed opere per il riequilibrio idrogeologico della laguna, l'arresto e l'inversione del processo di degrado del bacino lagunare, l'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, la difesa delle insulae dei centri storici e degli insediamenti urbani lagunari dalle acque alte eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree;

b) ristrutturazione e acquisto di attrezzature per il servizio vigilanza ed antinquinamento;

c) marginamenti lagunari;

d) opere portuali marittime a difesa del litorale;

e) restauro di edifici di demaniali e di quelli di carattere storico ed artistico destinato all'uso pubblico;

f) il recupero del complesso edilizio dell'Arsenale;

g) esecuzione di opere di consolidamento e di sistemazione di ponti, canali e di fondamenta su canali;

h) sistemazione dei corsi d'acqua naturali ed artificiali rilevanti ai fini della salvaguardia di Venezia e della laguna;

i) restauro e la conservazione del patrimonio artistico mobiliare pubblico;

l) estromissione petroli e apertura valli da

pesca;

m) interventi di edilizia universitaria per lo Iuav.

⁹⁴ a) opere di approvvigionamento idrico, igienico-sanitario, nonché di impianti di depurazione; b) opere di ristrutturazione dell'ospedale civile dei SS. Giovanni e Paolo.

⁹⁵ Art. 6 : a) restauro e risanamento conservativo di immobili da destinare alla residenza, nonché ad attività sociali e culturali, produttive, artigianali e commerciali, ai fini del mantenimento delle caratteristiche socio-economiche degli insediamenti urbani lagunari; b) realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria nonché per la sistemazione di ponti, canali e fondamenta sui canali di competenza comunale c) contributi per l'esecuzione di opere di restauro e risanamento conservativo del patrimonio immobiliare privato; d) acquisizione di aree da destinare ad insediamenti produttivi;

⁹⁶ Quaderno informativo 2 a contributi della comunità per la redazione della legge speciale per Venezia e la sua laguna – 30 settembre 2010

L'innovazione, prevista e disciplinata dall'art. 4 del nuovo testo normativo, denominato Comitato interministeriale per Venezia, meglio conosciuto come "Comitatone", contemplava una struttura rappresentativa degli enti locali e i vari ministeri operanti per la salvaguardia di Venezia⁹⁷; il Presidente del Magistrato alle Acque ne assolveva funzioni di segretario.

La L. n. 798/84 prevedeva la realizzazione degli interventi per la salvaguardia attraverso l'istituto della "concessione unitaria", (argomento a cui ho dedicato il meritato spazio nel paragrafo successivo) sia degli interventi che, delle progettazioni, in deroga alle normative vigenti in materia.

In attuazione della stessa legge, veniva stipulata una convenzione con il Consorzio Venezia Nuova, formato da ventisei imprese private leader nel settore delle grandi opere di ingegneria idraulica.

Pare opportuno segnalare sin d'ora che, il legislatore del 1984, pur consapevole del complesso quadro normativo di riparto di competenza tra i soggetti pubblici, non lo modificava e, anzi, imputava la responsabilità degli obiettivi da perseguire, e i relativi finanziamenti, al Comitatone quale sede di raccordo degli interventi stessi e di composizioni e disarticolazioni derivanti dal quadro normativo di riferimento.

Le competenze di salvaguardia fisica del Magistrato alle Acque non si estendevano al bacino idrico affluente in laguna (cui faceva capo la Regione Veneto, titolare degli interventi di salvaguardia ambientale⁹⁸) ma si arrestavano alla conterminazione lagunare. Le problematiche di coordinamento delle autorità chiamate a tutelare la città continuavano.

2. NUOVI STRUMENTI OPERATIVI: "IL COMITATONE"

Il Comitato Tecnico-Scientifico di cui al II comma dell'articolo 8 della legge 16 aprile 1973, n. 171, è soppresso⁹⁹.

Come ho accennato poc'anzi, in ragione del superamento della lamentata sovrapposizione delle competenze, la L. 798/84 all'art. 4 istituiva il Comitato di coordinamento, indirizzo e controllo, altrimenti noto come "il Comitatone"¹⁰⁰, promuovendo le attività dei vari soggetti nella disciplina della Legge Speciale per Venezia e, costituendo il punto di riferimento tra i vari organismi che operano per la tutela di Venezia e per la realizzazione di obiettivi fortemente diversificati.

⁹⁷ si tratta di un Comitato presieduto dal Presidente del Consiglio e da 5 Ministeri, dal Presidente della Giunta Regionale del Veneto, dai Sindaci dei Comuni di Venezia e Chioggia, nonché da rappresentanti degli altri 6 comuni di gronda lagunare, con compiti di indirizzo, di coordinamento e di controllo per l'attuazione degli interventi previsti dalla legge.

⁹⁸ Rivista "Attenzione" WWF –speciale dedicato a Venezia 24 ottobre 2001Legge speciale per Venezia

⁹⁹ Art. 4 l.798/84

¹⁰⁰ L'importanza dei soggetti del comitato, ma anche la progressiva pletoricità che andrà assumendo nel corso delle sue periodiche (e in verità abbastanza rare) riunioni, per la presenza di folte delegazioni di funzionari ed esperti (fino a 40-50 persone) gli conferirà appunto l'etichetta di "Comitatone".

L'intento legislativo era in tale senso confermato dalla composizione del Comitato nell'interesse nazionale della salvaguardia di Venezia e, per la tutela delle tematiche ambientali.

A tutt'oggi, si tratta di una rappresentanza pluralistica istituzionale con la presenza dei rappresentanti ai massimi livelli dello Stato più competenti in materia, della Regione e degli Enti Locali, volta a esprimere e garantire un patto di impegno e di responsabilità, "sovraordinato" a tutti i livelli della Repubblica, verso Venezia. La composizione del comitato contemplava: il Presidente del Consiglio dei ministri, come presidente dell'organismo, il Ministro dei lavori pubblici¹⁰¹, il Ministro per i beni culturali ed ambientali, il Ministro della marina mercantile, il Ministro per l'ecologia, il Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, il presidente della Giunta Regionale del Veneto, dai Sindaci dei Comuni di Venezia e Chioggia¹⁰², o loro delegati; nonché due rappresentanti dei restanti comuni di cui all'articolo 2, ultimo comma, della legge 16 aprile 1973, n. 171, designati dai sindaci con voto limitato¹⁰³.

La presidenza del Ministro dell'Ambiente all'interno del massimo organismo istituzionale esaltava ed avvalorava la giustezza di quelle linee di tendenza europee e mondiali che, in nome dell'obiettivo primario di elevare i livelli di qualità della vita umana, intendevano affermare la necessità, ormai prorogabile, di un miglioramento delle condizioni ambientali e della salvaguardia dell'ecosistema lagunare, in un contesto di altissima complessità scientifica.

I lavori del Comitato consentivano di sviluppare le tematiche fondamentali riguardanti la tutela di Venezia, permettendo l'assunzione di decisioni di carattere generale, approvando il Piano generale degli interventi, e di operare scelte specifiche in forma di stretto coordinamento e cooperazione tra i vari organismi.

Il potere del Comitato si esplicava come anche oggi, attraverso l'espressione di suggerimenti, in relazione a particolari esigenze, connesse con l'attuazione dei singoli programmi di intervento circa una eventuale diversa ripartizione dello stanziamento complessivo autorizzato.

Il ruolo di supervisore dell'organismo veniva espresso in forma di relazione¹⁰⁴ che, annualmente, il Comitato forniva al Parlamento.

Segretario del Comitato era previsto essere il Presidente del Magistrato alle Acque¹⁰⁵.

¹⁰¹ Delegabile a rappresentare il presidente del Comitato

¹⁰² oggi anche di Cavallino e Mira

¹⁰³ L'importanza dei soggetti del comitato, ma anche la progressiva pletoricità che andrà assumendo nel corso delle sue periodiche (e in verità abbastanza rare) riunioni, per la presenza di folte delegazioni di funzionari ed esperti (fino a 40-50 persone) gli conferirà appunto l'etichetta di "Comitato".

¹⁰⁴ informativa importante sull'azione svolta dal comitato stesso e sui risultati che si possono raggiungere quando più enti agiscono in modo strategico e coordinato per il raggiungimento di uno stesso obiettivo

Organo tecnico collegiale di supporto al comitato è l'Ufficio di Piano¹⁰⁶ costituito con D. P.C.M del 13 febbraio 2004¹⁰⁷. Le funzioni di coordinatore delle attività dell'Ufficio di Piano sono svolte dal Presidente del Magistrato alle Acque di Venezia¹⁰⁸.

L'Ufficio di Piano, fatte salve ulteriori specifiche richieste, di volta in volta formulate dal Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo, ai fini dell'espletamento dei compiti di cui all'art. 4 della L. 798/1984 ha competenza nell'esercizio delle seguenti funzioni:

- a) procede, sulla base delle conoscenze attuali dello stato di avanzamento delle attività, e delle opere in corso di progettazione e realizzazione alla verifica del Piano Generale degli Interventi¹⁰⁹ secondo quanto indicato nella delibera del 3 aprile 2003;
- b) valuta, sulla base della verifica del Piano, i fabbisogni finanziari necessari per il completamento delle opere, indicando una scansione temporale di erogazione degli stessi in guisa da garantire l'ottimizzazione della realizzazione degli interventi;
- c) verifica i piani di intervento di tutte le Amministrazioni competenti all'attuazione degli obiettivi fissati dalla legislazione speciale per Venezia provvedendo, altresì, alla loro integrazione in modo che le opere procedano in forma coordinata e contemporanea in un quadro sistemico secondo le indicazioni impartite dal Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo;
- d) valuta, sulla base dei piani predisposti dalle singole Amministrazioni competenti all'attuazione della legislazione speciale per Venezia, l'adeguatezza delle opere ipotizzate rispetto agli obiettivi perseguiti, anche con riguardo alle indicazioni rese dal Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo, ed al rapporto tra costi e benefici;
- e) valuta, in base ai piani di intervento predisposti da ciascuna Amministrazione competente all'attuazione della legislazione speciale per Venezia, le effettive necessità finanziarie ed i relativi flussi.

Premessi questi brevi cenni, relativi al potere del nuovo importantissimo organismo, ritengo necessario entrare nel vivo dell'opera intrapresa dal Ministero dei lavori pubblici che: "è autorizzato a procedere mediante ricorso ad una concessione da accordarsi in forma unitaria a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti, a società, imprese di costruzione, anche cooperative, e loro consorzi, ritenute idonee dal punto di vista

¹⁰⁵ Art. 4 comma 2 l.n. 798/84

¹⁰⁶ art. 1 D.P.C.M. 13 febbraio 2004

¹⁰⁷ Precedentemente ad esso, nel 1994 fu istituita con decreto legislativo (n° 62 del 13 gennaio 1994) l'Agenzia per Venezia, che avrebbe dovuto svolgere compiti di indagine e di pianificazione, lasciando al concessionario la sola esecuzione delle opere. La scarsa chiarezza circa l'effettivo ruolo e potere di questa struttura ed il ritardo con cui venivano stanziati i fondi necessari per il suo funzionamento, finirono per far riporre questo progetto nel cassetto.

¹⁰⁸ art. 4 D.P.C.M 13 febbraio 2004

¹⁰⁹ Il Piano generale degli interventi è stato formulato sulla base degli indirizzi emessi dal comitato ex art. 41.798/84. Il Piano è stato approvato oltre che dal Comitato, dal Comitato tecnico del Magistrato alle Acque e dal Parlamento che lo ha richiamato nella successiva legge speciale 139/92 come riferimento per lo sviluppo degli interventi programmati.

imprenditoriale e tecnico-scientifico, nell'attuazione degli interventi di cui alle precedenti lettere a), c), d) ed l); *Lettera a) [...] per studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e all'eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, alla difesa, con interventi localizzati [anche mediante l'innalzamento locale delle rive e delle pavimentazioni], delle «insulae» dei centri storici e a porre al riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle «acque alte» eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, nel rispetto delle caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità, gradualità contenute nel voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 201 del 1982»; lettera c) «... per marginamenti lagunari»; lettera l) «... per studi e progettazioni relativi alle opere di competenza dello Stato per l'aggiornamento degli studi sulla laguna, con particolare riferimento ad uno studio di fattibilità delle opere necessarie ad evitare il trasporto nella laguna di petroli e derivati, a ripristinare i livelli di profondità dei canali di transito nei termini previsti dalla legge 16 aprile 1973, n. 171, e compatibili col traffico mercantile, nonché all'apertura delle valli da pesca; [...]».* e a procedere mediante ricorso a concessione anche per gli altri interventi previsti dal presente articolo, sentito, in relazione alle connesse convenzioni, il Comitato di cui all'articolo 4¹¹⁰. In relazione agli interventi previsti dall'art. 3 della legge 798/84¹¹¹, il Comitato stipulava diverse convenzioni con il Consorzio Venezia Nuova, rispettivamente nel 1985, 1987, 1989 e 1991, le quali segneranno l'inizio dell'attività per la salvaguardia di Venezia del concessionario unico dello Stato.

3. IL CONSORZIO VENEZIA NUOVA

Il Consorzio Venezia Nuova, di seguito anche CVN, è costituito da un gruppo di aziende italiane¹¹² nel settore delle costruzioni di importanza internazionale e cooperative locali e le imprese con una notevole esperienza di opere in laguna¹¹³.

Il Consorzio Venezia Nuova, è il braccio operativo del Magistrato alle Acque (Ministero dei LLPP) nonché il "Concessionario Unico dello Stato", con responsabilità per gli studi, attività sperimentali, progetti e lavori per la salvaguardia di Venezia. L'intento del

¹¹⁰ I commi 3 e 4 sono stati abrogati dall'art. 1 bis, comma 5 del Decreto Legge 29 Marzo 1995, n. 95 convertito in legge con modificazioni dalla Legge 31 Maggio 1995, n. 206.

¹¹¹ Nel rispetto delle caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità e gradualità del voto del consiglio superiore dei lavori pubblici n. 201 del 1982.

¹¹² È stato costituito nel 1982 tra un gruppo di una cinquantina di imprese operanti nel settore impiantistico e dell'ingegneria civile, pubbliche e private, di varia dimensione, locali e nazionali con lo scopo di supportare sul piano tecnico e operativo il Magistrato alle Acque per l'attuazione degli studi, delle sperimentazioni e dei progetti attinenti alla salvaguardia di Venezia stabiliti dalla legge speciale n° 171 del 1973.

¹¹³ Natura e struttura –consorzio venezia nuova- www.Consorziovenezianuova.com

legislatore mira a ottenere un'accelerazione altrimenti non ipotizzabile di progetti ed azioni e a superare la viscosità e la scarsa efficienza operativa della Pubblica Amministrazione.

Il Consorzio Venezia Nuova nel corso del tempo ha elaborato una struttura in grado di pianificare, organizzare, gestire e controllare le misure di salvaguardia durante le varie fasi di attuazione, mentre allo stesso il tempo che agisce come interfaccia operativa tra l'Amministrazione concedente (Magistrato alle Acque di Venezia) da un lato e coloro che svolgono il lavoro, dall'altro (progettisti, esperti incaricati di studi e sperimentazioni e le imprese che eseguono i lavori).

Il Consorzio Venezia Nuova si avvale della consulenza dei principali laboratori scientifici e le più prestigiose università italiane e straniere. Esiste inoltre il servizio di informazione, il centro più avanzato in Italia per le tecnologie informatiche applicate alla gestione del territorio.

Il mandato conferito al concessionario unico di Venezia, è amplissimo e spazia dalla supervisione e il monitoraggio dello sviluppo dei progetti alla loro definizione in fase contrattuale con l'amministrazione concedente; dalla progettazione alla realizzazione fisica delle medesime. Per comprendere la vastità delle funzioni che gli competono si pensi che ad esso competono:

- la pianificazione tecnica e finanziaria degli interventi contemplati dalle convenzioni firmate con il Magistrato alle Acque, nell'ambito della pianificazione generale delle misure di salvaguardia di cui al Piano generale degli interventi ;
- la preparazione delle specifiche tecniche di progettazione, studi e le attività sperimentali per l'approvazione da parte dell'Amministrazione concedente;
- l'esecuzione delle procedure di assegnazione per gli studi e le attività sperimentali;
- esecuzione di lavori di progettazione, studi e attività sperimentali sulla base del suddetto programma di interventi e le istruzioni d'uso dell'Amministrazione concedente;
- il controllo di coordinamento, supervisione e tecnico di studio, pianificazione, attività sperimentali e di verifica e valutazione dei risultati;
- la presentazione di progetti per l'approvazione da parte dell'Amministrazione concedente;
- il potere di ottenere il via libera per l'esecuzione dei lavori;
- la discrezionalità nell'assegnare i lavori alle imprese;
- la supervisione e il controllo tecnico di avanzamento dei lavori;
- controllo finanziario di avanzamento dei lavori;

- la preparazione di relazioni e lo sviluppo delle attività del Servizio Informazioni, incaricata di raccogliere e organizzare tutte le informazioni sull'ecosistema, con in vista della futura fase di gestione degli interventi;

- l' interfacciamento con le Commissioni di concessione amministrative e di controllo per le attività di controllo da parte dell'Autorità di vigilanza e dei suoi ispettori.

Come emerge dalla disamina delle funzioni del Consorzio Venezia Nuova la struttura che lo costituisce integra diverse competenze e capacità, in genere in seno agli organi separati, come ad esempio le società di ingegneria, istituti di ricerca e imprese di costruzione.

Risale al 18 dicembre 1982 il giorno in cui veniva stipulata tra il Magistrato alle Acque di Venezia, per conto del Ministro dei Lavori Pubblici, e il CVN, una concessione, a seguito della quale il Consorzio doveva provvedere ad attuare parte degli studi, delle ricerche, delle sperimentazioni richieste dal Consiglio superiore dei Lavori Pubblici, nonché a realizzare il tratto centrale del previsto sbarramento fisso alla bocca di porto di Lido.

Tale iniziativa non aveva mancato di sollevare subito importanti polemiche: parte dell'opinione pubblica e lo stesso Sindaco di Venezia Mario Rigo avevano criticato accesamente il ricorso all'assegnazione dei lavori con la trattativa privata invece che alla gara d'appalto. Si era aperto in quell'occasione un contenzioso, con l'intervento della Corte dei Conti¹¹⁴ che nel luglio del 1983 aveva bocciato quella prima convenzione.

L'anno successivo, tuttavia, la L. 798/84 all'art. 3 autorizzava de plano il Ministero dei Lavori pubblici a ricorrere ad *“una concessione da accordarsi in forma unitaria a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti, a società imprese di costruzione, anche cooperative e loro consorzi, ritenute idonee dal punto di vista imprenditoriale e tecnico-scientifico”*. Si legittimava in tal modo esplicitamente il Magistrato alle Acque ad utilizzare il Consorzio Venezia Nuova come proprio braccio operativo in regime di concessione unica.

Emerge con chiarezza la centralità del CVN all'interno delle vicende relative alla problematica della normativa della salvaguardia di Venezia.

Il ruolo riconosciutogli viene criticato e osteggiato nel ruolo di unico aprioristico destinatario delle attività di studi progetti e, al contempo, di realizzazione delle opere.

La concessione unitaria della legge speciale bis ingenera i dibattiti e le polemiche sulla salvaguardia che si accenderanno negli anni a venire e su cui ho ritenuto necessario soffermarmi nel paragrafo quinto del presente capitolo.

¹¹⁴ Corte dei Conti sez. contr. 15 luglio 1983 n. 1370

"L'incarico non può avere per oggetto le scelte sull'avvenire della laguna [...] Tali scelte spettano all'organo politico [...] Sembra infine che gli ulteriori studi da effettuare, le ricerche da svolgere e le sperimentazioni da compiere [...] nonché i controlli tecnico-scientifici sugli interventi [...] non possano essere affidati al medesimo *concessionario* della realizzazione degli interventi, ma debbano essere attribuiti a soggetto diverso, che abbia grande autorità e sia capace di porsi in aperta dialettica con il *concessionario*".

Nel 1987 il Magistrato alle Acque e il Consorzio Venezia Nuova, sentiti i comuni interessati, redigevano la Proposta di Piano Generale degli interventi e, in parallelo di Piano generale degli Studi e delle Sperimentazioni con lo scopo di dare risposta ai quesiti progettuali e valutare le alternative.

Nel 1988 il Comitato approvava il Piano generale degli Studi e delle Sperimentazioni che quale logica integrazione entra a far parte del Piano generale degli interventi. Ha inizio la prima fase di esercizio di Modulo Sperimentale elettromeccanico, il MO.s.e, prototipo di paratoia in scala reale, posto in opera presso il Canale di Preporti, presso la bocca di porto del Lido. Le fasi di sperimentazione continueranno fino al 1990 per le varie parti meccaniche e idrauliche.

Nel 1989 il CVN completava il Progetto Preliminare di massima delle opere da realizzare alle bocche di porto per la regolazione dei flussi di marea della laguna (Progetto REA)¹¹⁵ che dopo aver ottenuto parere positivo del Comitato Tecnico del Magistrato alle Acque, viene sottoposto al Consiglio Superiore de LLPP.

Nel 1994 quest'ultimo, in particolare una sua commissione, esprimeva parere favorevole sull'aggiornamento del Piano generale degli interventi e sul completamento degli studi di massima delle opere mobili alle bocche di porto.

Nel 1995 il Comune di Venezia proponeva al Comitato di sottoporre il progetto al VIA¹¹⁶ da parte di un collegio di cinque esperti internazionali, nominato nel 1996 dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Lo Studio oltre al collegio sarà sottoposto all'esame da parte del Ministero dei LLPP, dei BBCCA, alla Regione Veneto, all'Amministrazione provinciale di Venezia e dei comuni di Venezia e di Chioggia.

Nel 1998, il Collegio di esperti internazionali comunicava parere favorevole dichiarando quel progetto, in combinazione con interventi locali di innalzamento di rive e fondamenta,

¹¹⁵ Progetto Riequilibrio E Ambiente è divenuto parte integrante del Piano Generale degli Interventi, approvato dal Comitato e allegato alla legge speciale 139/92 e costituisce il riferimento programmatico per le attività di salvaguardia- www.salve.it sistema Mose alternative esaminate e ultimi sviluppi progettuali

¹¹⁶Il progetto di massima per le opere mobili alle bocche di porto, redatto dal Consorzio Venezia Nuova, concluso nel 1992, era stato approvato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nell'ottobre del 1994 ed era pertanto in procinto di passare alla fase esecutiva Ma non erano poche le perplessità che il progetto suscitava in larghi strati dell'opinione pubblica legate sia agli ingenti costi dell'opera sia all'impatto che essa poteva provocare sull'equilibrio dell'ecosistema lagunare. Il 15 marzo 1995 il Consiglio comunale di Venezia faceva proprie all'unanimità queste valutazioni trasferendole al Governo.

quale unica soluzione possibile per salvaguardare Venezia. Tuttavia, anche a seguito di parere positivo in merito all'opera sia commissione tecnica della Regione che della commissione dei BBCC, nel dicembre dello stesso anno, la commissione del Ministero dell'Ambiente formulava parere nettamente negativo.

Addirittura i ministeri dei BBCC e dell'ambiente emanavano decreto congiunto con cui esprimono giudizio di compatibilità ambientale negativo, seppur consentendo un margine per un riesame del progetto stesso.

Di qui il lungo susseguirsi di polemiche e dibattiti che vedono il Comitato investito del potere di esprimere parere definitivo, quale organo rappresentativo del Governo.

Solo nella riunione del Comitato del dicembre 2001, il Consorzio otterrà il via libera al proseguimento della progettazione del Mose e, in quella del 3 aprile 2003, dopo notevoli contrasti tra amministrazioni locali e governo centrale e regionale, l'autorizzazione alla fase esecutiva del progetto stesso.

In tutti questi anni il CVN ha provveduto a eseguire, oltre alle attività di realizzazione del Mose, una serie multiforme di interventi in laguna e nei centri abitati a cui si aggiungevano dopo l'Accordo di programma per la Chimica di Porto Marghera¹¹⁷ del febbraio 1999, la progettazione e l'avvio delle opere di bonifica, con particolare riferimento ai marginamenti dei canali industriali per la messa in sicurezza dei siti inquinati.

4. CONCESSIONE DEI LAVORI. MONOPOLIO DI FATTO

Con la legge 798 del 1984, il governo era autorizzato ad assegnare le opere di salvaguardia in "concessione unitaria" con trattativa privata a società, imprese, cooperative o consorzi. La società concessionaria era il Consorzio Venezia che, costituito nel 1982, riuniva alcune delle maggiori imprese di costruzione italiane. Al riguardo si è parlato di monopolio di studio, progettazione, esecuzione e sperimentazione di opere in funzione di un mandato amplissimo, che comprendeva le diverse fasi di realizzazione dell'opera, talvolta speculari di salvaguardia.

La concessione al CVN ha drasticamente indebolito il ruolo delle istituzioni pubbliche, con una sostanziale rinuncia da parte dello Stato all'effettiva gestione della salvaguardia. Infatti,

¹¹⁷ Il 21 ottobre 1998 veniva siglato a Roma un Accordo di programma per la Chimica di Porto Marghera, al fine di attuare un progetto unitario di riconversione di quell'area industriale, principalmente finalizzato al recupero ambientale e allo sviluppo sostenibile. Tale Accordo, che è stato approvato con Dpcm del 12 febbraio 1999, prevede l'attivazione di circa 710 milioni di euro di investimenti privati, volti all'innovazione tecnologica e alla messa in sicurezza degli impianti chimici, allo scavo dei canali portuali e allo smaltimento dei relativi fanghi, nonché all'avvio di un vasto programma di bonifica e controllo ambientale. Tra gli obiettivi dell'accordo anche la salvaguardia dei livelli occupazionali e la sicurezza sul lavoro. Il 15 dicembre 2000 è stato sottoscritto l'atto integrativo, successivamente approvato con Dpcm nel novembre 2001. Tale documento definiva le linee di intervento per realizzare le bonifiche attraverso l'adozione di un Master Plan. A quattro anni di distanza dall'approvazione dell'Accordo sulla Chimica, la valutazione dei risultati ottenuti con l'applicazione dello stesso consente di affermare che tale accordo si è dimostrato un valido strumento per conseguire l'obiettivo della realizzazione delle condizioni di coesistenza tra la tutela dell'ambiente e lo sviluppo produttivo del settore chimico.

gli ultimi anni hanno visto un progressivo impoverimento delle attribuzioni tecniche del Magistrato alle Acque, che si è trasformato in un organo più contabile che tecnico. Le competenze tecniche sono state via, via trasferite al Consorzio Venezia Nuova, che diveniva l'unico depositario degli studi commissionati e finanziati (e solo parzialmente pubblicati) con i fondi nazionali della legislazione speciale per Venezia.

Si è lungamente discusso sul regime di "concessionario unico" per la realizzazione, non solo di progetti e di opere, ma anche per la conduzione degli studi preliminari in quanto l'istituto ha comportato la mancanza di un serio dibattito tecnico, frutto del confronto pubblico di idee, in un regime di libera concorrenza¹¹⁸.

L'istituto adottato per salvaguardare Venezia si dimostra debole nel rispetto dei principi di trasparenza nonché della tutela della concorrenza, il fatto stesso che la concessione dell'affidamento dei lavori (studi, progettazione) allo stesso soggetto fa emergere una certa chiusura verso l'esterno e, quindi la relativa mancanza di trasparenza della concessione.

La concessione in questione rappresenta un vulnus per quegli interessi che si vogliono tutelare per mezzo del contratto e della gara. Il riferimento negativo è ictu oculi è rivolto alla tutela della trasparenza e della concorrenza. La scelta di affidare l'opera pubblica tramite gara e non concessione, da luogo a una disciplina eccezionale.

L'espedito del caso, deroga la normativa nazionale essendo che, L. 109/94 riconosce solo la concessione di costruzione e gestione, dove il concessionario remunera sé stesso attraverso la gestione dell'opera.

Si configura così un ineluttabile conflitto d'interessi, essendo l'esecutore dell'opera lo stesso soggetto designato per la progettazione e per ogni altro ambito decisionale connesso (ma distinto) alla realizzazione dell'opera. Vista l'importanza dell'argomento ritengo opportuno dedicarvi il meritato spazio nel paragrafo successivo.

Sin d'ora tuttavia ritengo non possa tralasciarsi di considerare dell'opposizione di Italia Nostra, alla designazione di un "concessionario unico".

Dopo anni di appelli, la sezione di Venezia nel gennaio 1998 organizzava un incontro di studio nel quale si sono analizzati i problemi giuridici legati alla "concessione unica" ed al monopolio di fatto con essa creato. Il parere dei noti e qualificatissimi esperti che hanno partecipato ai lavori, individuava nel regime giuridico esistente una palese violazione del diritto comunitario:

- per i principi di libera concorrenza, alla base dei trattati dell'Unione europea;

¹¹⁸ In particolare, le alternative alla chiusura delle bocche di porto, ed al cosiddetto progetto "MoSE" del Consorzio, sono stati presi in "scarsa considerazione".

- in particolare, per quanto riguarda le procedure e l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici.

Poiché il sistema di "concessionario unico" e la mancanza di libera concorrenza, anche nella fase di studio, può condizionare la qualità delle soluzioni adottate rendendo meno efficace la salvaguardia, sempre nel 1998 a luglio, Italia Nostra presentava un ricorso alla Commissione europea. L'esposto è stato accolto, e nei confronti del governo italiano è stata aperta una procedura di infrazione alle direttive europee.

Dopo una fase interlocutoria durante la quale venivano, di fatto, accolte le valutazioni espresse da Italia Nostra, la Commissione europea purtroppo sceglieva di risolvere la situazione a livello politico e chiudeva la procedura nel 2002. Pur riconoscendo la complessità della questione e ammettendo di non avere raggiunto certezze in materia, ha riconosciuto le eccezioni di Italia Nostra cercando di risolvere la illegittimità di una situazione di monopolio di fatto.

Il compromesso prevedeva che il Consorzio si impegnasse a dare in subappalto una parte dei lavori futuri, tramite gara pubblica organizzata dal Consorzio stesso (giugno 2002- atto aggiuntivo alla Convenzione del 1991 tra MAV e CVN). L'espedito, secondo il governo italiano, poteva permettere di superare gli ostacoli segnalati da Italia Nostra.

Ad oggi, i lavori alle bocche di porto (MoSE) vengono lasciati alla piena gestione del Consorzio Venezia Nuova che, dunque continua ad essere il concessionario degli interventi più delicati per la salvaguardia della laguna.

Se la risoluzione adottata da una parte attesta la fondatezza del ricorso, dall'altra appare del tutto insufficiente a sciogliere il nodo costituito dal permanere di un regime di monopolio di idee, studi, progettazione e realizzazione di opere.

La Sezione di Venezia continua ad opporsi alla concessione unica, e continua a lavorare per una buona gestione della salvaguardia di questo patrimonio tanto straordinario quanto delicato. Venezia e la sua laguna sono un patrimonio nazionale e mondiale — insieme, sono uno dei siti inseriti nella lista del Patrimonio mondiale dell'umanità dell'Unesco.

Conferma l'indissolubilità del monopolio del CVN, il fatto che continui indisturbato nella sua attività, nonostante non sia giunto a redigere un progetto esecutivo definitivo, (obbligatorio per legge e di cui non si conosce l'esatto costo e peraltro nemmeno della manutenzione).

Si aggiunga che, l'unica esistente valutazione d'impatto ambientale, obbligatoria per legge, risultava negativa (sebbene il decreto che la ratificava sia stato annullato dal TAR per

ragioni formali)¹¹⁹. Si noti che, il Tar Veneto (22 giugno 2000) annullava il disposto del decreto negativo di compatibilità ambientale del 1998, per difetto di forma dovuto alla difformità fra il parere positivo della Soprintendenza di Venezia e quello negativo del Ministero dei Beni Culturali cosicché l'opera in questione non risultava provvista della necessaria Valutazione di Impatto Ambientale.

Proprio a seguito del tale pronunciamento del Tar, il Consiglio dei Ministri nel marzo 2001 ribadì la necessità, una volta esauriti gli approfondimenti progettuali, di applicare il DPCM 27 settembre 1997, che prevedeva una valutazione di impatto ambientale (ai sensi dell'art. 6 L.349/86). Non si comprendono allora i motivi della recente approvazione a maggioranza, in Consiglio dei Ministri, per procedere alla realizzazione del MoSE, pur in assenza di una valutazione ambientale e con parere contrario del ministro competente su questa delicata materia, regolata anche dal diritto comunitario.

Si aggiunga infine che, il Consorzio Venezia Nuova non avrebbe più potuto essere operare per gli studi, le sperimentazioni, le progettazioni e l'esecuzione dei lavori., per la legge 24 dicembre del 1993, n°527, (in particolare comma 11 dell'art.12).

Ad oggi, il MO.s.e rappresenta il più grande cantiere d'Europa ed uno dei più grandi del mondo.

La concessione unica è stata abrogata nel 1995 con la L. 206/1995 ma, *de facto*, continua¹²⁰.

5.POLEMICHE:RIQUALIFICARE LA LEGGE DA SPECIALE A ECCEZIONALE?

La disciplina normativa per la salvaguardia per Venezia e per la sua laguna con la L. n. 798/84 viene a caratterizzarsi per la particolarissima concessione di opera pubblica, definita "unitaria" prevista all'art. 3 del testo di legge ove dispone : "*Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a procedere mediante ricorso ad una concessione da accordarsi in forma unitaria a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti, a società, imprese di costruzione, anche cooperative, o loro consorzi, ritenute idonee dal punto di vista imprenditoriale e tecnico-scientifico, nell'attuazione degli interventi di cui alle precedenti lettere a), c), d) ed l), nonché a procedere mediante ricorso a concessione anche per gli altri interventi previsti dal presente articolo, sentito, in relazione alle connesse convenzioni, il Comitato di cui all'art. 4*".

¹¹⁹ Infatti, il 20 luglio 2006 la Commissione Ambiente approvava una risoluzione che, facendo proprie le osservazioni critiche e le preoccupazioni avanzate dal Sindaco e dal Consiglio comunale di Venezia per il pesante impatto ambientale del Mose, invitava il governo ad avviare una verifica tecnica delle proposte di revisione progettuale degli interventi alle bocche di porto".

¹²⁰ Italia Nostra –sulla concessione unica

Dalla lettura del testo normativo emerge la centralità del ruolo del Magistrato alle Acque da un lato, (quale ufficio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), e del Comitato, (quale comitato interministeriale con rappresentanti anche locali), dall'altro nell'attuazione dell'opera di salvaguardia che vedeva il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti autorizzato a ricorrere a concessione da accordarsi in forma unitaria con trattativa privata. Innanzitutto, ritengo opportuno fare delle precisazioni riguardanti i precedenti che hanno portato alla scelta legislativa in considerazione per analizzare successivamente la disciplina adottata per salvaguardare Venezia.

Intendo riferirmi brevemente alla consegna nel 1981 al Ministro dei lavori pubblici, dello "Studio di fattibilità e progetto di massima" per la "Difesa della laguna di Venezia dalle acque alte" il quale provvedeva a inoltrarlo, oltre che alla Commissione per la salvaguardia di Venezia e al Consiglio superiore dei lavori pubblici, anche al Comune di Venezia, intendendo acquisire il parere in merito degli enti locali interessati. al fine di ottenere una celere realizzazione degli interventi in laguna, che si proponeva l'esecuzione delle opere attraverso l'istituto della "concessione". In tale prospettiva si costituiva il Consorzio Venezia Nuova. Il 18 dicembre 1982 veniva stipulato tra il Magistrato alle acque di Venezia, per conto del Ministro dei lavori pubblici, e tale consorzio, una concessione, a seguito della quale il consorzio avrebbe dovuto provvedere ad attuare parte degli studi, delle ricerche, delle sperimentazioni richieste dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché a realizzare il tratto centrale del previsto sbarramento fisso alla bocca di porto di Lido.

Il 15 luglio 1983 la Corte dei conti negava il visto di esecutività al decreto di approvazione della concessione, eccependo, sostanzialmente, che, ai sensi delle leggi vigenti, "le concessioni di *sola costruzione* possono essere affidate a trattativa privata [...] soltanto quando ciò sia espressamente consentito da una norma speciale", mentre ordinariamente è previsto che "l'affidamento avvenga previo esperimento di una qualche forma di gara", e che "la concessione considerata non contempla l'esercizio delle opere da realizzare" e pertanto "è da ritenersi di *sola costruzione*"¹²¹. Le critiche che seguivano riguardavano il fatto che l'affidamento dovesse spettare all'organo politico e che gli ulteriori studi da effettuare, le ricerche da svolgere e le sperimentazioni da compiere nonché i controlli tecnico-scientifici sugli interventi non potessero essere affidati al medesimo *concessionario* della realizzazione degli interventi, ma dovessero essere attribuiti a soggetto diverso, che avesse grande autorità e capace di porsi in aperta dialettica con il *concessionario*".

¹²¹ , l'onorevole Bruno Visentini, presidente nazionale del PRI, scrive : "a dieci anni dalla legge speciale di Venezia, i problemi della tutela fisica della città storica [...] sono rimasti non risolti. Si parla ora di affidare in concessione a un consorzio di imprese [...] il compito di realizzare quanto è necessario: iniziando, a quanto pare, da un incarico per ulteriori studi e progetti [...] e continuando con l'incarico per la realizzazione delle opere [...] Ma se si procedesse in questo modo si incorrerebbe in alcuni fondamentali errori di metodo e in alcune inammissibili elusioni di competenze decisionali

L'affidamento a trattativa privata, senza gara pubblica – in assenza di un confronto tecnico ed economico tra diverse possibili soluzioni progettuali sostenute da soggetti tra loro concorrenti, caratterizzate da diversa concezione progettuale e da diversa modalità di gestione – ha suscitato continue conflittualità, mai del tutto sopite, in ordine alle possibili alternative tecniche. Ha pesato, in tal senso, il fatto che la maggior parte degli studi, delle ricerche, delle sperimentazioni e di tutta l'attività di progettazione del MO.s.e sia stata affidata proprio al soggetto concessionario unico.

Un'opera di tale rilevanza ed incidenza, ubicata in un contesto di enorme delicatezza e di eccezionale complessità - tanto da aver determinato una serie di deroghe alla normazione comunitaria e nazionale - non si è potuta giovare di una valutazione di impatto ambientale positiva. I principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza - che si realizzano attraverso l'affidamento dei contratti con gare pubbliche - hanno prodotto un lungo contenzioso con la Commissione europea, superato solo in tempi relativamente recenti.

A partire dalla fase progettuale delle opere, è stata lasciata la responsabilità dell'iter tecnico-amministrativo dei lavori in capo al concessionario. L'affidamento all'esterno dell'amministrazione anche della direzione dei lavori e dei collaudi per i quali ultimi, peraltro, si riscontrano ritardi, avrebbe dovuto rappresentare l'eccezione per una struttura specializzata, che trova nella salvaguardia di Venezia una delle sue fondamentali ragioni d'essere. Né, a compensare tale carenza, può bastare il coordinamento e l'alta sorveglianza sull'attività in concessione, tenuto conto anche di una significativa disparità di mezzi tra concedente e concessionario.

In data 24 febbraio 1984, veniva stipulata, tra il Magistrato alle acque di Venezia e il Consorzio Venezia Nuova, una seconda convenzione, aggiustata in maniera da superare le obiezioni formali mosse dalla Corte dei conti alla precedente, ma non dissimile da quest'ultima nei contenuti. Questa volta il relativo decreto veniva registrato, in data 10 marzo 1984. Tra il febbraio e il luglio del 1984 si succedeva la presentazione alla Camera dei deputati di vari disegni di legge volti a integrare la legislazione speciale per Venezia: dapprima uno del PRI, quindi uno della DC, del PSI e del PSDI, infine uno del PCI. Il 3 ottobre 1984 la IX Commissione della Camera dei deputati, dopo vivaci alterchi e concitate mediazioni, giungeva ad approvare all'unanimità, in sede legislativa il testo che, diveniva la legge 29 novembre 1984, n.798.

Questi brevi cenni introduttivi vogliono illustrare la particolarità della disciplina in considerazione e, al contempo la problematicità relativa al fatto se, gli istituti adottati derogano o meno la normativa nazionale.

L'affidamento ad una struttura privata (il Consorzio) di una concessione unitaria, infatti, costituiva un'innovazione voluta dal Governo dell'epoca.

In tale direzione lo studio condotto ha inteso approfondire gli istituti fondanti la norma in considerazione: in particolare, la scelta della procedura di affidamento della trattativa privata e la concessione unitaria.

La procedura di affidamento adottata in seno alla L.798/84 dal legislatore, in linea di principio, si è contraddistinta per la libertà delle forme della sua conduzione e dei criteri valutativi delle offerte presentate dai concorrenti, per l'assenza di pubblicità e più in generale per quelle minori garanzie di trasparenza.

Per completezza, ritengo di dover aggiungere, alla disamina delle vicende relative alla concessione da accordarsi in forma unitaria, secondo la L.n. 798/84, un ulteriore ordine di considerazioni riguardanti il percorso intrapreso dalla successiva legge speciale.

Con la Legge del 31 maggio 1995 n. 206 *INTERVENTI URGENTI PER IL RISANAMENTO E L'ADEGUAMENTO DEI SISTEMI DI SMALTIMENTO DELLE ACQUE USATE E DEGLI IMPIANTI IGIENICO-SANITARI DEI CENTRI STORICI E NELLE ISOLE DI VENEZIA E DI CHIOGGIA*, all' art. 6 bis, il legislatore disponeva l'abrogazione del precedente III e IV comma dell'art. 3 della legge speciale L. 798/84 ammettendo la validità degli atti adottati precedentemente e facendo salvi gli effetti giuridici prodottisi e i rapporti giuridici sorti .

Valeva quindi l'esclusione di qualsivoglia "ultrattività" di detti commi (destinati a congelare gli atti o i rapporti giuridici sorti ante abrogazione di dette disposizioni legislative).

Ciò in analogia a quanto accadeva per i decreti legge non convertiti, allorché potevano essere salvati atti o rapporti giuridici sorti in concomitanza a decreti legge non convertiti ex art. 77 ultimo comma Cost. entro i sessanta giorni successivi all'emissione del decreto legge stesso, ossia entro il termine di decadenza del decreto stesso.

La Corte Costituzionale per prima metteva in guardia (C.Cost. 360/96) innanzi al distinguo da effettuare tra l'efficacia dell'atto d'urgenza successiva al sessantesimo giorno e la conversione tardiva illegittima che rischiava di non essere riscontrabile.

La Corte dei Conti, in sede di controllo (Corte dei Conti, sez. contr., 1° collegio, 12 giugno 1997 n. 119/97) rilevava che le convenzioni (strumenti attuativi attraverso cui opera il concessionario del Ministero dei lavori pubblici – Magistrato alle Acque) stipulate anteriormente all'abrogazione dei commi III e IV dell'art. 3 legge 798/84, in particolare la

convenzione n.7191/91, espressiva del Piano Generale, sarebbero rimaste in piedi e avrebbero potuto sorreggere la stipula di altre convenzioni accedenti la concessione unitaria, intervenendo così (ad attuare in variante) un nuovo rapporto concessorio.

Dalla disamina degli sviluppi delle vicende connesse alla concessione e alla convenzione con il CVN, che vi accede, si aveva la sensazione di trovarsi di fronte a un dilemma: se si potesse considerare o meno, rispetto all'ordinamento giuridico generale, il complesso delle norme speciali per Venezia e per la sua Laguna come, un complesso normativo a carattere speciale o, piuttosto come un complesso di norme a carattere eccezionale; Se cioè, la concessione prevista per Venezia fosse un tipo "particolare" di concessione, (che però per quanto non disciplinato espressamente, vada ricondotto al sistema generale, e dunque in qualche modo partecipi alla sua evoluzione e trasformazione) ovvero, si trattasse di una figura del tutto singolare, assolutamente scissa da riferimenti rispetto all'ordinamento generale ed anzi contrapposta ad esso e insensibile alle sue modificazioni.

Ad oggi, con l'abrogazione della precedente L. 109/94 e il successivo Dlgs n. 163/2006 la posizione nei confronti della procedura di affidamento in esame è cambiata.

In particolare, la nuova disciplina dettata a seguito del recepimento delle direttive comunitarie 2004/17 e direttiva 2004/18 introduce nuovi istituti e strumenti, volti a rendere più flessibile e moderna l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, e al tempo stesso, volti a meglio garantire sia la concorrenza, sia le esigenze sociali e ambientali che spesso sono toccate dall'attività contrattuale pubblica.

La trattativa privata diviene la procedura negoziata, il pubblico incanto viene denominato "procedura aperta"; la licitazione privata "procedura ristretta"; l'appalto integrato e l'appalto concorso "appalto di progettazione e di esecuzione"; i cosiddetti "settori esclusi" "settori speciali".

Il legislatore, nel recepire le direttive comunitarie in materia di appalti di lavori, servizi e forniture, definiva la trattativa privata come "la procedura negoziata in cui l'amministrazione aggiudicatrice consulta le imprese di propria scelta e negozia con una o più di esse i termini del contratto".

Tra le innovazioni apportate dal Dlgs 163/2006 risalta, nel caso di specie, la previsione che l'appalto di lavori pubblici possa avere ad oggetto sia la sola esecuzione, che l'esecuzione e progettazione, che la realizzazione con qualsiasi mezzo; In un certo senso quindi, si potrebbe dire che la disciplina 798/84 precorra i tempi per il mandato affidato al Consorzio Venezia Nuova che comprende un ventaglio di competenze quali studio, progettazione, esecuzione dell'opera. Tuttavia, l'art. 57 del d.lgs 163/2006 rimane rigoroso nel dichiarare che le

stazioni appaltanti possono aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, dandone comunque adeguata motivazione¹²² nella delibera o determina contrarre, nel caso in cui (comma 2 lettera b) “ per ragioni di natura tecnica o attinenti alla tutela dei diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente a un operatore economico determinato”. Infatti, perché si possa giustificare la procedura di cui al detto articolo:

-dovrebbero sussistere oggettivi motivi di natura tecnica o la protezione dei diritti esclusivi che non consentono l'apertura dell'appalto a un confronto concorrenziale e che impongono la cosiddetta trattativa diretta con un unico operatore economico;

-si dovrebbe dimostrare, con l'effettuazione di una preventiva indagine di mercato, l'oggettiva esistenza dell'unico operatore economico potenziale espressamente individuato. Nella obbligatoria motivazione di cui si dovrebbe dar conto ai sensi dell'articolo 57, comma 1, occorrerebbe una documentazione o certificazione, da tenersi agli atti, che attesti la sussistenza di le ragioni di natura tecnica che impongono di rivolgersi a quel determinato operatore economico¹²³.

Da quanto esposto, ritengo si possa concludere che, la dibattuta scelta legislativa, relativa alla concessione unitaria affidata a trattativa privata, successivamente pretermessa, (anche se, più formalmente che sostanzialmente), rifletteva la specialità della salvaguardia che fin dalle origini ha contraddistinto l'iter legislativo per Venezia. Non parlerei di eccezionalità ma piuttosto di innovazione.

¹²² La giurisprudenza della L. 109/94, pur nelle inevitabili oscillazioni, ha contribuito in modo consistente alla progressiva "procedimentalizzazione" della trattativa privata, operando sistematici interventi correttivi volti a ridimensionare l'ampio potere discrezionale dell'amministrazione tradizionalmente connesso a tale sistema di scelta del contraente, con l'intento di offrire una più efficace tutela al privato concorrente. Paradigmatica di questa concezione evolutiva era una pronuncia del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana (sentenza n.279 del 1.8.1994) nella quale si trova affermato che "l'evidenza pubblica risulta essere una struttura procedimentale di carattere generale applicabile a qualsiasi tipo di contrattazione, sia a quelli destinati a concludersi con un sistema di tipo meccanico e vincolato (asta pubblica, licitazione privata, appalto concorso), e cioè con formale aggiudicazione, sia a quelli destinati a concludersi con un sistema di tipo negoziato e libero (trattativa privata)".

L'art. 6 del R.D. 2440/1923 stabilisce il principio generale per il quale il contratto può essere concluso a trattativa privata solo "qualora, per speciali ed eccezionali circostanze", non possano essere utilmente seguite le forme del pubblico incanto, della licitazione privata o dell'appalto concorso. ecc.. La disciplina speciale in materia di appalti di lavori, servizi e forniture disegna poi più specifici e puntuali ambiti di ammissibilità della trattativa privata, per l'esame dei quali si rinvia rispettivamente alle disposizioni di cui all'art. 24 della L.109/1994 e ss.mm., all'art.7 del dlgs. 157/1995 e all'art.9 del dlgs.358/1992 e ss.mm..

L'art.92 del R.D. 827/1924, in ordine alle modalità mediante le quali condurre la trattativa privata, ha previsto che essa "ha luogo quando dopo aver interpellato, se ciò sia ritenuto conveniente, più persone o ditte, si tratta con una di esse". Queste considerazioni assieme ad altre che seguono relative non al metodo di affidamento adottato quanto al tipo di concessione prescelto dalla L. 798/84 rendono ammissibile l'inquadramento della disciplina speciale per la salvaguardia per Venezia in un ambito di eccezionalità piuttosto che di specialità.

¹²³ TAR VENETO SEZ I sentenza n.5267 del 4 ottobre 2010

6. RAFFRONTO DEGLI INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DI VENEZIA CON LA NORMATIVA COMUNITARIA

Con particolare riferimento alla valutazione dell'incidenza¹²⁴ del progetto sui siti di importanza comunitaria (sic), sulle zone di protezione speciale (zps) e sull'important bird area (iba) della laguna di Venezia, furono effettuati diversi incontri tra i rappresentanti della Commissione, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'ambiente e della Regione Veneto¹²⁵.

Considerando, tuttavia, non soddisfacenti la documentazione pervenuta e le informazioni acquisite, la Commissione europea ritenne di procedere, in data 13 dicembre 2005¹²⁶, alla messa in mora nei confronti dello Stato italiano, ai sensi dell'art. 226 del Trattato Ce, per non aver identificato né adottato -in riferimento agli impatti sull'area iba (important bird area -Laguna di Venezia) conseguenti alla realizzazione del Progetto mo.s.e.- misure idonee a prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli aventi conseguenze significative. Tale valutazione da parte della Commissione faceva riferimento anche al decreto di compatibilità ambientale negativa emesso il 24 dicembre 1998 dal Ministero dell'ambiente sulla base del parere della Commissione nazionale v.i.a. che, nel riconoscere la fragilità ambientale del territorio interessato, sottolineava l'insufficienza degli studi effettuati in relazione alla potenziale perdita di biodiversità.

¹²⁴ Le norme europee a tutela della fauna e degli habitat naturalistici in funzione della conservazione degli equilibri biologici degli ecosistemi prevedono, attraverso la collaborazione degli Stati membri, l'individuazione di siti di importanza comunitaria (sic), definiti come quei siti che contribuiscono in modo significativo al mantenimento della diversità biologica e come tali da proteggere in modo specifico. Assieme alle zone di protezione speciale (zps) vengono indicati con il nome di Siti Natura 2000. La laguna di Venezia, quale bacino naturale e portuale, oltre ad essere inserita nella lista dell'Unesco quale patrimonio comune dell'umanità per l'unicità dell'ecosistema storicizzato veneziano, frutto di una fusione armonica fra fattori naturali e antropici, è tutelata anche a livello comunitario quale area di interesse europeo e individuata come iba (important bird area 064), ai sensi della direttiva a tutela degli uccelli selvatici. Con delibera di Giunta regionale n. 441 del 27/2/2007 è avvenuta la individuazione della intera laguna di Venezia come zona di protezione speciale (zps), secondo i principi ispiratori della direttiva 79/409/Cee, recepita in Italia dalla l. 11/2/1992, n. 157. Ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 8/9/1997, n. 357, recante attuazione della direttiva 92/43 Cee relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, come modificato dal d.P.R. 12/3/2003, n. 120, la predisposizione di piani territoriali, urbanistici e di settore interessanti le aree classificate come siti di importanza comunitaria deve essere accompagnata da uno studio finalizzato all'individuazione e valutazione degli effetti che il piano stesso può avere sul sito protetto, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo (c. II); per i progetti assoggettati a v.i.a., la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della predetta procedura che, in tal caso, deve considerare anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati (c. V).

¹²⁵ Sono da segnalare le risposte contraddittorie inviate alla Commissione da parte delle diverse amministrazioni interessate e dalla stessa Commissione rilevate: "Le note del Ministero dell'ambiente- Direzione per la protezione della natura, (...) del Dipartimento per le politiche comunitarie (...) e del Presidente della Regione Veneto (...) affermano che la valutazione di incidenza sul progetto (...) è stata assorbita dallo studio di impatto ambientale effettuato nell'ambito delle applicazioni delle disposizioni della normativa sulla valutazione di impatto ambientale. (...) si afferma, inoltre, che (...) è emerso che le opere sarebbero "esenti" da qualsiasi valutazione di incidenza, in quanto prive di qualsiasi impatto significativo negativo sui siti Natura 2000 interessati. In contraddizione con quanto sopra, nella nota del Ministero dell'ambiente-Direzione per la salvaguardia ambientale (...) si afferma invece che (...) non è stata, di fatto, espletata alcuna procedura di valutazione di incidenza (...)" (Atto di costituzione in mora SG(2005)D/204573 del 19/7/2007 della Commissione delle Comunità europee). D'altronde, solo nel gennaio 2006, e cioè, dopo la prima messa in mora dell'Italia, vennero presentate due relazioni integrative sull'incidenza, e, cioè, Opere mobili per la regolazione dei flussi di marea-Quadro riepilogativo d'insieme degli studi di impatto e di incidenza ambientale e Opere mobili per la regolazione dei flussi di marea-Aggiornamento e approfondimento degli studi di incidenza ambientale sulla base delle attività eseguite durante l'esecuzione delle opere- Valutazione di incidenza ambientale.

¹²⁶ trasmessa con nota SG(2005)D/207284 del 19/12/2005.

Nell'ottobre 2006, vi fu una richiesta di incontro con la Direzione generale ambiente della Commissione europea avanzata dall'amministrazione comunale di Venezia¹²⁷, con la quale, in riferimento alla procedura di infrazione in corso, si evidenziarono le criticità connesse allo stato di conservazione della laguna, coinvolta in un processo di deterioramento fisico, morfologico e qualitativo e nella quale gli scavi in corso alle bocche di porto sarebbero stati causa ulteriore di processi di erosione, perdita di sedimenti, progressiva marinizzazione e conseguente perdita degli habitat e delle specie faunistiche tutelate dalle direttive comunitarie. Si sottolinearono, inoltre, le lacune circa le valutazioni di incidenza ambientale e gli strumenti di tutela da porre in essere¹²⁸.

Ritenendo insoddisfacenti le risposte del Governo italiano¹²⁹, la Commissione procedette ad una seconda messa in mora¹³⁰, per violazione della direttiva europea 79/409/Cee (c.d. direttiva Uccelli), concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e 92/43/Cee (c.d. direttiva Habitat), relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali¹³¹.

L'ormai decennale conflitto tra gli organi tesi alla tutela del territorio e gli enti locali da una parte, e l'amministrazione dei lavori pubblici, dall'altra, si è arricchito, recentemente, di un ulteriore episodio. Infatti, Il Ministero dell'ambiente, con nota del 17 maggio 2007¹³² indirizzata al Magistrato alle acque di Venezia, contestava, per alcuni cantieri non previsti dal progetto¹³³ e non ritenuti opere complementari¹³⁴, la possibilità di procedere senza

¹²⁷ nota n. 405915 del 10/10/2006.

¹²⁸ Nel corso del mese di maggio 2007, su invito del Ministero per le politiche comunitarie a nome del Governo italiano, rappresentanti della Commissione europea-Direzione generale ambiente, hanno effettuato sopralluoghi ed incontri con riferimento alla procedura di infrazione.

¹²⁹ "(...) le motivazioni adottate riguardano varie questioni: dagli impatti sugli uccelli, alle aree di cantiere, ai potenziali impatti del mo.s.e. in presenza di crescita del livello medio del mare nel prossimo secolo, alle misure di mitigazione e compensazione, argomentazioni già trattate nella documentazione a suo tempo prodotta." (nota del Magistrato alle acque n. 563/Gab del 13/9/2007).

¹³⁰ del 18/7/2007, trasmessa con nota SG(2005)D/204573 del 19/7/2007. "A seguito della richiesta del Magistrato alle acque, la Commissione europea ha concesso una proroga di due mesi per attuare le relative risposte, portando la scadenza per la consegna dei nuovi elementi richiesti al 18 ottobre 2007." (nota del Magistrato alle acque n. 563/Gab del 13/9/2007). Con nota n. 9104 del 19/10/2007, l'Italia ha risposto ai rilievi della Commissione. Alla luce di questi ultimi, è stato predisposto il Piano delle misure di compensazione, conservazione e riqualificazione ambientale dei sic IT3250003; IT3250023; IT3250031; IT3250030 e della zps IT3250046, che si articola in una rassegna di tutti gli interventi di carattere ambientale finora effettuati e in una descrizione delle nuove misure compensative. Una ulteriore riunione si è tenuta presso la Commissione europea con i rappresentanti delle amministrazioni interessate in data 16/6/2008.

¹³¹ Secondo il Comune di Venezia (L'impatto ambientale del sistema mo.s.e. sugli habitat della laguna di Venezia, versione aggiornata per l'incontro del 21/5/2007, a cura dell'Osservatorio naturalistico della laguna), i lavori in corso avrebbero già provocato impatti ambientali significativi. In generale, sugli impatti in laguna, notevoli risultano le divergenze fra Magistrato alle acque e Comune di Venezia. Lo studio del Comune L'ambiente delle bocche di porto della laguna di Venezia: caratteristiche ambientali salienti e analisi degli effetti/impatti in relazione ai lavori di realizzazione del Sistema mo.s.e. (luglio 2006), che denuncia impatti significativi già creati, è ampiamente contestato dal Magistrato alle acque: "Per quanto concerne gli impatti richiamati dall'Osservatorio, si evidenzia che nel merito ha risposto il Corila (Ministero dell'università e della ricerca scientifica). Nel parere del 30 settembre 2006, il Corila dichiara di non poter condividere le conclusioni dell'Osservatorio in merito alla costruzione delle opere alle tre bocche di porto: "(...) Il tono della trattazione, in particolare delle ultime parti, appare didascalico e alcuni degli argomenti non sono individuati con precisione, ovvero non sono contestualizzati nel caso di specie. Le informazioni riportate appaiono spesso incomplete, o non documentate, ma tali carenze non impediscono affermazioni perentorie, in generale tutte tese a sopravvalutare gli impatti dei cantieri e delle opere e le loro conseguenze (...) Non si condividono, pertanto, alcune delle conclusioni in merito agli impatti in essere, che appaiono affrettate, perché non basate su adeguata documentazione (...) Su questo aspetto, gioca un ruolo fondamentale l'attività di monitoraggio, intesa come valutazione delle condizioni ambientali rispetto ad uno stato ante operam di riferimento o come controllo a posteriori di modificazioni in atto. In nessun documento proposto dal Comune di Venezia, e nemmeno in questo, è fatta menzione dell'attività di monitoraggio in corso, nonostante i primi risultati siano già utili per una puntuale rilevazione della situazione in atto alle bocche di porto (...)""(nota n. 563/Gab del 13/9/2007).

¹³² DSA-2007-0014158 della Direzione generale per la salvaguardia ambientale

¹³³ interventi e cantieri per la realizzazione dei siti di fabbricazione dei cassoni di opere mobili e del campo logistico base di S. Maria del Mare. Sui siti di fabbricazione dei cassoni, giova riportare la netta posizione del Comune di Venezia: "La prefabbricazione degli enormi cassoni di base e di spalla del mo.s.e., con dimensioni di 64 metri di lunghezza, 40 metri di larghezza e 12/28 metri di altezza, ha un grandissimo impatto ambientale e paesaggistico, superiore agli stessi cantieri del mo.s.e. Questa era la ragione per cui tale

l'assoggettamento alla procedura di v.i.a. di competenza statale -comprensiva di valutazione di incidenza-, chiedendo la sospensione dei lavori, non ritenendo sufficiente il parere di v.i.a. regionale a suo tempo rilasciato¹³⁵.

L'assenza di una valutazione di impatto ambientale non è stata compensata da una valutazione ambientale strategica. Infatti, nell'anno 2001, il sistema di dighe mobili mo.s.e. venne inserito nel Primo programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici, ai sensi della legge n. 443/2001 e del decreto legislativo n. 190/2002, e tale programma non fu sottoposto a valutazione ambientale strategica¹³⁶.

prefabbricazione era stata prevista in aree adatte a tali grandi movimentazioni di materiali e di mega macchinari per i lavori (porto di Cagliari, porto di Brindisi, porto di Ravenna, Porto S. Leonardo e Porto Marghera). Sui cantieri di prefabbricazione dei cassoni di fondazione a Pellestrina si è espressa favorevolmente, a maggioranza, la Commissione di salvaguardia. Parere non condiviso dal Comune di Venezia, perché: a) Il cantiere di prefabbricazione sostituisce quello precedentemente individuato nell'ambito del Progetto definitivo del novembre 2002 (esterno alla laguna di Venezia), modificando la valutazione di impatto ambientale statale con una valutazione regionale. Anche il Piano ambientale della laguna (palav) per le opere alle bocche di porto prevede l'obbligo di valutazione di impatto ambientale statale (art. 54). b) Il cantiere avrebbe dovuto essere oggetto di parere paesaggistico prima della realizzazione, non essendo di modeste dimensioni e dovendo durare un apprezzabile lasso di tempo (almeno 6 anni). Il territorio sul quale insiste la piattaforma di Pellestrina nord è assoggettato a ben quattro vincoli paesaggistici sovrapposti: due vincoli specifici su Pellestrina del 1956 e del 1967, il vincolo sulla laguna del 1985, il vincolo sulle coste del codice dei beni paesaggistici. In un territorio vincolato, a norma del codice, non è ammissibile la sanatoria a posteriori ed è obbligatoria la rimessa in pristino (art. 167). c) In ogni caso, il parere paesaggistico su tale opera avrebbe dovuto essere negativo, dato che in territorio vincolato non sono ammesse "modificazioni con pregiudizio dei valori paesaggistici" (art. 146) e "che alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore" (art.149). Il Magistrato alle acque non ha neppure presentato la relazione paesaggistica obbligatoria per legge per l'esame di ogni intervento (d.P.C.M. del 2005) che deve fornire gli elementi indispensabili per una verifica di compatibilità paesaggistica. Il parere della Commissione per la salvaguardia di Venezia non sostituisce la necessaria autorizzazione paesaggistica." (nota n. 348253 del 21/8/2007). Va sottolineato che, in violazione del principio di buon andamento, la Commissione di salvaguardia ha approvato i lavori solo in data 31/7/2007, e, cioè, a lavori da tempo iniziati.

¹³⁴ Del resto, la decisione di incorporare alcune opere dette complementari, direttamente funzionali alla realizzazione delle dighe, da quella principale può rendere parziale e incompleta la valutazione ambientale complessiva del sistema lagunare.

¹³⁵ con prescrizioni, in data 28/1/2005. Presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia fu denunciata l'assenza della prescritta autorizzazione paesaggistica per il cantiere di prefabbricazione delle opere di Pellestrina nord lato mare, che insiste su un'area non prevista nel Progetto definitivo e, quindi, non oggetto dell'approvazione della Commissione di salvaguardia e, pertanto, non autorizzato paesaggisticamente, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 22/1/2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tale cantiere, in corso di realizzazione, risulta composto da una piattaforma costruita sopra la spiaggia e oltre la battigia, protesa in mare per circa 450 metri e larga circa 350 metri. La norma citata prevede, all'art. 146, apposita autorizzazione per tutti gli interventi compiuti sui beni paesaggistici, comprendendo, tra questi ultimi, i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare. A seguito di tale denuncia, fu chiesto e ottenuto, ex post, la prescritta autorizzazione. Riferisce, sul punto, il Magistrato alle acque: "L'organo di consulenza ha rappresentato conclusivamente, ferma l'autorizzazione rilasciata dalla Commissione per la salvaguardia di Venezia relativa ai cantieri di prefabbricazione alla bocca di Lido e di Chioggia, con riguardo al cantiere di Pellestrina, che "L'impianto di un cantiere strumentale alla realizzazione di un'opera -che costituisce essa trasformazione permanente, e come tale deve essere autorizzata- non pare richieda, in linea di principio, una autonoma autorizzazione ai fini paesaggistici in relazione alla non sussistenza, di per sé, di permanente trasformazione" e ha concluso che "pare opportuno che, nelle ipotesi in cui ricorra una apprezzabile permanenza e una particolare ed autonoma consistenza del cantiere, sia richiesta, quantomeno a titolo cautelativo, una specifica autorizzazione anche ai fini paesaggistici". Pertanto, il progetto è stato sottoposto alla competente Commissione per la salvaguardia di Venezia, che si è positivamente espressa con parere del 31/7/2007, seguendo l'orientamento dell'Avvocatura. Per scrupolo di completezza, vale riferire che, come chiarito dal giudice amministrativo, "se è vero che i pareri non possono essere espressi in un momento diverso da quello previsto nel normale ordine temporale del procedimento e quindi non possono essere emessi tardivamente a sanatoria, il parere della Commissione di salvaguardia previsto per l'esecuzione di opere edilizie nella laguna di Venezia dall'art. 6, l. 16 aprile 1973, n. 171, ha carattere vincolante, esplicitando un'efficacia del tutto particolare verso l'attività dell'amministrazione attiva, dal momento che imprime il suo contenuto ed orienta la valutazione finale in maniera ben più intensa di un semplice atto di collaborazione consultiva; esso, pertanto, può essere acquisito anche in via di sanatoria". (Tar Veneto, Sez. II, 10/3/1987, n. 40). Tutti i cantieri risultano pertanto oggetto di autorizzazione." (nota del Magistrato alle acque n. 563/Gab del 13/9/2007). Peraltro, tale approvazione è avvenuta con il voto contrario del rappresentante del Ministero dell'ambiente, che ha eccepito l'illegittimità del parere positivo sul cantiere di prefabbricazione collocato sulla spiaggia di Pellestrina nord, con argomentazioni simili a quelle fatte proprie dal Comune di Venezia e riportate sopra.

¹³⁶ Riferisce il Magistrato alle acque: "In proposito, vale preliminarmente precisare che la riferita norma comunitaria è stata recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente), pubblicato nella g.u. n. 88 del 14 aprile 2006. In particolare, la parte II del decreto -contenete le norme afferenti, tra le altre, alla procedura per la valutazione ambientale strategica (v.a.s.)- è entrata in vigore il 31 luglio 2007 (art. n. 52 d.lgs. n. 152/2006). Ora, atteso che il Piano generale degli interventi è stato approvato dalla competente Amministrazione nel 1991, è di tutta evidenza che la normativa in materia di v.a.s. introdotta nel luglio 2007 appare, razione temporis, inapplicabile alla fattispecie che ne occupa. Né varrebbe sostenere, a confutazione di tale conclusione, che, avendo la Repubblica italiana dato attuazione alla direttiva 2001/42/Ce oltre il termine di recepimento del 21/7/2004 previsto dalla norma medesima, gli obblighi da essa derivanti fossero vincolanti per gli Stati membri già a decorrere dalla scadenza del suddetto termine. Al riguardo, infatti, non può omettersi di considerare che, al fine promuovere lo sviluppo sostenibile, obiettivo primario della direttiva 2001/42/Ce, espressamente enunciato all'art. 1, è quello di "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente (...) all'atto dell'elaborazione e della adozione di piani e programmi". Posto che, alla data del 21/7/2004, la gran parte delle attività contemplate nel Piano generale degli interventi avevano già trovato integrale esecuzione, appare evidente che l'iter procedurale contemplato dalla direttiva sopra menzionata non poteva certo

Infine, non sono mancati rilevanti contrasti fra l'Amministrazione centrale e le Autorità locali, aventi ad oggetto la conformità del Sistema MO.s.e. agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistici vigenti¹³⁷.

Come appare, il tema relativo alla conformità o meno della disciplina di concessione dei lavori rispetto ai principi della normativa europea, riveste un ruolo di centrale importanza.

Un ulteriore spunto di riflessione, in relazione al rapporto della legislazione speciale per Venezia rispetto alla normativa comunitaria, viene offerto dal tema sulla qualifica degli interventi/aiuti a favore di Venezia. In particolare, se si possano o meno fare rientrare nella nozione comunitaria di aiuti di Stato e in caso di risposta affermativa quali siano le conseguenze.

In tal senso ritengo opportuno premettere dei brevi cenni sui cosiddetti aiuti di Stato, previsti e disciplinati dagli artt. 92 e 94 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea.

trovare concreta applicazione con riferimento ad un Piano elaborato ed approvato già nel 1991 nel rispetto delle norme all'epoca vigenti." (nota n. 563/Gab del 13/9/2007).

¹³⁷ In particolare, il Comune di Venezia ebbe a predisporre una Relazione, a cura dell'Ufficio urbanistica, inviata al Ministero delle infrastrutture nel luglio del 2005. Alle eccezioni del Comune, il Magistrato risponde: "Il mo.s.e. è opera la cui realizzazione è espressamente prevista dalla legge e, segnatamente, dall'art. 3 della l. n. 139/1992. Il regime ordinario afferente alle opere di competenza dello Stato prescrive che l'autorizzazione urbanistica sia rilasciata a mente dell'art. 81 del d.P.R. n. 616/1977, come modificato ed integrato dal d.P.R. n. 383/1994. Per quanto attiene alle realizzazioni delle infrastrutture strategiche ricomprese nei Programmi di cui alla l. n. 443/2001 (nell'ambito dei quali è stato inserito il Sistema mo.s.e. per la regolazione delle maree alle tre bocche di porto), il d.lgs. n. 190/2002 (oggi refluente nel d.lgs. n. 163/2006) stabiliva una specifica procedura. In particolare, il progetto è approvato dal Cipe che decide a maggioranza con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate che si pronunciano, sentiti i Comuni nel cui territorio si realizza l'opera. Peraltro, il c. IV dell'art. 16 del d.lgs. n. 190/2002 espressamente precisa che le norme in esso contenute non derogano alle previsioni speciali di cui alle leggi nn. 171/1973, 798/1984 e 139/1992, specificatamente preordinate a disciplinare la salvaguardia di Venezia. Orbene, com'è noto, l'art. 1 bis della legge 31/5/1995, n. 206, ha modificato il c. I dell'art. 6 della legge 16/4/1973, n. 171 (come sostituito dall'art. 4, c. III, della legge 8/11/1991, n. 360), disponendo che "La Commissione per la salvaguardia di Venezia esprime parere vincolante su tutti gli interventi di trasformazione e di modifica del territorio per la realizzazione di opere sia private sia pubbliche, da eseguirsi nella vigente conterminazione lagunare (...). Il parere della Commissione sostituisce ogni altro parere, visto, autorizzazione, nulla osta, intesa o assenso, comunque denominati, che siano obbligatori ai sensi delle vigenti disposizioni normative statali e regionali, ivi compresi i pareri delle Commissioni edilizie dei Comuni di volta in volta interessati ed il parere della Commissione provinciale per i beni ambientali" ed estendendo la competenza della Commissione alle opere di competenza dello Stato, provvedendo, altresì, ad abrogare la disposizione del c. II dell'art. 3 della l. n. 798/1984, che esentava gli interventi di competenza statale dalla disciplina prevista dagli artt. 6 e 12 della l. n. 171/1973, che regola le competenze e le funzioni della Commissione per la salvaguardia di Venezia. Il parere della Commissione per la salvaguardia, dunque, sostituisce anche la procedura di accertamento di conformità stabilita dal d.P.R. n. 383/1994 ovvero, per quanto attiene alle infrastrutture strategiche ricomprese nei programmi ex lege n. 443/2001, dal d.lgs. n. 190/2002 l'approvazione del Cipe. Peraltro, nel caso di specie, l'intesa Stato-Regione si è perfezionata senza potersi eccepire che le opere siano difformi dalla strumentazione urbanistica che per sua natura non può certo prevedere la realizzazione di un'opera idraulica né zonizzare l'area lagunare. In ordine alla conformità delle opere di regolazione agli strumenti pianificatori valgono alcune considerazioni. L'art. 54 del Palav espressamente fa riferimento a "eventuali interventi alle bocche di porto della laguna di Venezia, finalizzati alla regolamentazione delle maree (...)" L'art. 58 bis del Palav, rubricato Interventi dello Stato entro la contaminazione lagunare, espressamente stabilisce che per tali interventi "regolati con specifica normativa, ivi compresa la legislazione speciale per Venezia, si applicano le normative medesime".

Ebbene, è noto, come dianzi riferito, che la legge speciale per Venezia prevede gli interventi alle bocche di porto (art. 7, c. I, lett. a, della l. n. 171/1973, art. 3, c. I, lett. a, della l. n. 798/1984, art. 3 della l. n. 139/1992 che fa riferimento alle "opere di regolazione delle maree" secondo il Piano generale degli interventi approvato il 19/6/1991, che contempla il mo.s.e.). In sede di valutazione del Progetto preliminare di massima delle opere di regolazione (Sistema mo.s.e.), la Commissione tecnica regionale, nel voto n. 41 del 7/3/1990, dichiarava le opere proposte conformi alla pianificazione urbanistica allora vigente. Per quanto attiene agli strumenti urbanistici comunali, si deve evidenziare che, ai sensi dell'art. 9 della l.r. n. 61/1985, recante Norme per l'assetto e l'uso del territorio, tra i contenuti del Piano regolatore generale non devono essere inserite singole specifiche e puntuali opere, essendo la funzione propria del Prg quella di prevedere la zonizzazione del territorio, potendosi al più procedere per schede. E' inoltre opportuno ricordare che il menzionato art. 9 stabilisce che il Prg "costituisce quadro di riferimento per gli interventi pubblici e privati su ciascuna zona del territorio comunale in rapporto alla rispettiva destinazione d'uso (...)" La strumentazione di pianificazione urbanistica non contempla, dunque, i singoli interventi ammessi, ma stabilisce solo, attraverso la zonizzazione, la destinazione d'uso di un determinato ambito territoriale con cui deve essere compatibile l'opera prevista. Nel caso di specie, le aree interessate dai lavori non sono certo destinate a specifiche finalità incompatibili con le opere di regolazione. Si deve altresì considerare che, una volta affermata per legge la realizzazione dell'opera, lo strumento urbanistico non avrebbe potuto, comunque, destinare le aree ad altre finalità, ponendosi in contrasto con le previsioni di legge. Quanto sopra costituisce, in sintesi, il contenuto delle considerazioni articolate dal Ministro delle infrastrutture cui il Sindaco di Venezia aveva "denunciato" la presunta incompatibilità urbanistica delle opere in corso di esecuzione. In sostanza, il Ministro delle infrastrutture, rilevata l'infondatezza delle tesi dispiagate dal Comune di Venezia, non ha ravvisato alcun elemento idoneo a suggerire qualsiasi forma di intervento sulle opere in corso di realizzazione." (nota n.563/Gab del Magistrato alle acque del 13/9/2007).

In particolare, l'art. 92, comma 1, stabilisce che: "*salvo deroghe contemplate dal presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi fra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*". Il secondo comma del medesimo articolo elenca le tipologie di aiuti *compatibili di pieno di diritto* con il mercato comune¹³⁸.

Tale categoria comprende gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti e gli aiuti destinati a rimediare ai danni causati dalle calamità naturali o da altri avvenimenti straordinari¹³⁹.

Il terzo comma dell'art. 92 elenca, invece, le categorie di aiuto che *possono essere considerati compatibili* con il mercato comune, nei confronti dei quali la Commissione, e in alcuni casi eccezionali il Consiglio, dispongono di un'ampia facoltà di apprezzamento che non si limita alla verifica dell'esistenza delle condizioni della deroga ma si estende anche alla valutazione circa l'opportunità della concessione della stessa, allorché le condizioni della deroga risultano soddisfatte.

In dettaglio, rientrano in tale categoria: gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove, il tenore di vita sia anormalmente basso o si abbia una grave forma di disoccupazione; gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, presa a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione¹⁴⁰.

Dal disposto dell'art. 92 appare evidente come l'applicazione della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato risulti articolata intorno a due questioni principali: la nozione di aiuto statale e l'esame della sua compatibilità con il mercato comune.

Il Trattato non definisce la nozione di aiuto di Stato. L'assenza di una precisa definizione ha consentito alla Commissione di interpretare la nozione di aiuto in maniera estensiva, intendendo con generale, qualsiasi intervento dello Stato idoneo a ridurre i costi

¹³⁸ Gli aiuti rientranti nella categoria di cui all'art. 92, comma 2, restano, comunque, sottoposti all'obbligo di notifica previsto dall'art. 93, comma 3. Tuttavia, la Commissione non può rifiutarne la concessione, una volta che sia stabilito che lo Stato membro interessato abbia correttamente interpretato le condizioni per l'applicazione della norma.

¹³⁹ Gli aiuti destinati all'economia di determinate Regioni della Repubblica federale di Germania, che risentivano degli svantaggi economici derivanti dalla divisione della Germania, di cui alla lett. c), dell'art. 92, comma 2, rappresentano ormai solo un ricordo storico.

¹⁴⁰ Per una ricostruzione di carattere generale della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, si veda, fra l'altro: T. Ballarino - L. Bellodi (1997); C.D. Ehlermann (1994); A. Evans - S. Martin (1991); A. Frignani - M. Waelbroeck (1996); C. Garbar (1995); F. Jenny (1994); L. Hancher - R. Ottervanger - P.J. Slot (1993); K.P.E. Lasok (1990); G. Palmeri (1989); A. Pappalardo (1984); D. Schina, (1987); E. Triggiani (1989).

dell'impresa beneficiaria¹⁴¹. Al riguardo, la pratica decisionale della Commissione, confermata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ha considerato aiuto statale anche il prestito concesso dallo Stato a un tasso d'interesse pari a quello generalmente applicato sul mercato, qualora l'impresa destinataria non sarebbe stata in grado di ottenere il medesimo finanziamento da un investitore privato¹⁴²

Il principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato diventa, dunque, l'elemento determinante al fine di qualificare come aiuto di Stato forme di intervento assai diverse tra loro, tra cui ad esempio: sovvenzioni dirette, esenzioni o agevolazioni tributarie a carattere particolare, garanzie di prestiti a condizioni favorevoli, forniture di beni o servizi a condizioni preferenziali, misure di sostegno all'esportazione, assunzioni di partecipazioni pubbliche in funzione di salvataggio, coperture di perdite d'esercizio e qualsiasi altra misura di effetto equivalente¹⁴³.

L'art. 92 concerne, inoltre, non solo gli aiuti accordati direttamente dallo Stato, ma, più in generale, quelli concessi "mediante risorse dello Stato".

Pertanto, rientrano nella nozione di aiuto di Stato anche i sussidi erogati da enti locali, pubblici o anche privati, qualora si tratti di "un comportamento attribuibile allo Stato".

L'art. 92 risulta applicabile anche qualora l'aiuto sia finanziato in parte o totalmente mediante contributi a carico di soggetti privati, qualora l'allocazione delle risorse tra i beneficiari sia demandata allo Stato¹⁴⁴. Se, invece, l'aiuto è finanziato tramite contributi volontari di privati e gestito da un organismo che effettua le sue scelte di finanziamento in modo del tutto indipendente dai pubblici poteri, esso non è considerato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 92 del Trattato.

¹⁴¹ Già nel 1961, nella sentenza *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen c. Alta Autorità*, causa C 30/59, Racc. p. 39, la Corte affermava che il concetto di aiuto è più ampio di quello di sovvenzione. Sul punto, si veda: M. Dony-Bartholome (1993); C. Quingley (1988); M.M. Slotboom (1995); A. Tizzano (1990).

¹⁴² Si riporta un passaggio della sentenza del 10 luglio 1986, *Belgio c. Commissione (Boch La Louvière)*, causa C 40/85, Racc. p. 2321, paragrafo 13, che chiarisce il significato attribuito dalla giurisprudenza comunitaria al principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato e la sua utilizzazione al fine della qualificazione come aiuto di Stato di misure di sostegno pubblico alle imprese: "onde accertare se un siffatto provvedimento abbia la natura di aiuto statale, è opportuno applicare il criterio indicato nella decisione della Commissione ... che si basa sulla possibilità per l'impresa di procurarsi le somme in questione sul mercato privato dei capitali. Nell'ipotesi dell'impresa nella quale la quasi totalità del capitale sia nelle mani delle pubbliche autorità, si deve in particolare valutare se, in circostanze analoghe, un socio privato, basandosi sulla possibilità di reddito prevedibile, astrazione fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere". Cfr. anche: sentenze della Corte di Giustizia del 10 luglio 1986, *Belgio c. Commissione (Meura)*, causa C 234/84, Racc. p. 2263; del 14 febbraio 1990, *Francia c. Commissione (Boussac St. Frères)*, causa C 301/87, Racc. p. 307; del 21 marzo 1990, *Belgio c. Commissione (Tubemeuse)*, causa C 142/87, Racc. p. 959; del 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione (ENI-Lanerossi)*, causa C 303/88, Racc. p. 1433; del 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione (Alfa Romeo)*, causa C 305/89, Racc. p. 1603.

¹⁴³ L'elenco, non esaustivo ma puramente esemplificativo, è tratto da alcune risposte fornite dalla Commissione a interrogazioni di parlamentari europei, riportate in GUCE C 280/45 del 18 ottobre 1993 e GUCE C 288/7 del 25 ottobre 1993. Cfr. anche G.B. Abbamonte (1996).

¹⁴⁴ L'art. 92 concerne, inoltre, non solo gli aiuti accordati direttamente dallo Stato, ma, più in generale, quelli concessi "mediante risorse dello Stato". Pertanto, rientrano nella nozione di aiuto di Stato anche i sussidi erogati da enti locali, pubblici o anche privati, qualora si tratti di "un comportamento attribuibile allo Stato"⁶. L'art. 92 risulta applicabile anche qualora l'aiuto sia finanziato in parte o totalmente mediante contributi a carico di soggetti privati, qualora l'allocazione delle risorse tra i beneficiari sia demandata allo Stato⁷. Se, invece, l'aiuto è finanziato tramite contributi volontari di privati e gestito da un organismo che effettua le sue scelte di finanziamento in modo del tutto indipendente dai pubblici poteri, esso non è considerato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 92 del Trattato.

La fase dell'accertamento della liceità dell'aiuto, logicamente successiva alla fase della qualificazione della fattispecie, si fonda, invece, sull'analisi delle condizioni di cui all'art. 92, comma 1.

In particolare, la norma enuncia tre condizioni di incompatibilità di un aiuto con il mercato comune: in primo luogo che l'aiuto statale favorisca "talune imprese o talune produzioni"; in secondo luogo, che esso "falsi o minacci di falsare la concorrenza"; in terzo luogo, che sia tale da "incidere sugli scambi tra Stati Membri".

Dalla prima condizione, comunemente denominata condizione di selettività, discende che misure di carattere generale che apportino benefici all'insieme dell'economia non costituiscono aiuti incompatibili ai sensi dell'art. 92.1. La linea di demarcazione tra aiuto e misura generale non è sempre di facile determinazione. Ad esempio, un aiuto alla ricerca di base può rientrare o meno nell'ambito di applicazione dell'art. 92.1 a seconda che la ricerca sia volta ad ampliare "le conoscenze scientifiche e tecniche" e sia "priva di obiettivi commerciali specifici" oppure sia "effettuata all'interno o a vantaggio di imprese particolari" e, dunque, di natura tale da rispondere in via esclusiva ai bisogni specifici di alcune imprese o produzioni¹⁴⁵. In tal senso, un aiuto sarà considerato selettivo se indirizzato a un determinato settore economico, a tutte le imprese localizzate in una data area geografica o che abbiano in comune determinate caratteristiche¹⁴⁶.

In relazione alla seconda condizione, è stata a lungo dibattuta la questione circa l'eventuale natura intrinsecamente distorsiva della concorrenza degli aiuti di Stato. In particolare, nel caso Philip Morris, l'Avvocato Generale affermò che la concessione di un aiuto statale comportava di per sé un effetto distorsivo della concorrenza, e pertanto non risultava necessario procedere ad un'analisi della struttura del mercato di riferimento al fine di determinare entro quale misura l'aiuto ostacolasse la concorrenza¹⁴⁷.

La Corte non accolse l'idea di una presunzione di anticoncorrenzialità insita in qualsiasi aiuto statale, pur riconoscendo che l'applicazione dell'art. 92 richiedeva un'analisi di mercato meno accurata di quanto era necessario in relazione all'applicazione degli artt. 85-86¹⁴⁸. Inoltre, in virtù della natura preventiva del controllo sui nuovi aiuti, non è necessario

¹⁴⁵ Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti per la ricerca e sviluppo, in GUCE C 45/1 del 17 dicembre 1996.

¹⁴⁶ La sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 1983, *Italia c. Commissione*, causa 203/82, Racc. p. 2525, costituisce un altro esempio di come una misura apparentemente generale possa in realtà presentare il carattere della selettività: una riduzione nei contributi di assicurazione medica per le lavoratrici è stata considerata un aiuto statale in quanto idonea a favorire le industrie che utilizzavano in prevalenza manodopera femminile, quali quella tessile, dell'abbigliamento e della lavorazione della pelle.

¹⁴⁷ Conclusioni dell'Avvocato Generale Capotorti nella sentenza della Corte di Giustizia del 17 settembre 1980, *Philip Morris*, causa 730/79, Racc. p. 2671.

¹⁴⁸ Tale analisi doveva comunque considerare aspetti quali il mercato rilevante, la posizione del beneficiario su quel mercato e l'eventuale pregiudizio agli scambi interstatali del bene o servizio in questione. Si veda, al riguardo, la sentenza della Corte di Giustizia del 13 marzo 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabriek c. Commissione*, cause C 296 e 318/82, Racc. p. 809.

che la Commissione dimostri che la concorrenza attuale o potenziale sia stata effettivamente falsata, essendo sufficiente la semplice minaccia di una sua alterazione¹⁴⁹.

La nozione di pregiudizio al commercio è stata interpretata in maniera estensiva in analogia con quanto accade con riferimento all'applicazione degli artt. 85-86 del Trattato, essendo sufficiente che l'impresa beneficiaria sia sottoposta alla concorrenza anche solo potenziale di prodotti che provengono da altri Stati membri¹⁵⁰.

Nel 1992 la Commissione ha introdotto una regola *de minimis* con riferimento ad alcuni aiuti di Stato che, per il loro trascurabile importo, non risultano suscettibili di distorcere in misura significativa la concorrenza tra Stati membri e, pertanto, non sono sottoposti all'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 93, comma III.

Le soglie, riviste nel 1996, er pari a 100.000 ECU¹⁵¹. Tale importo è comprensivo di qualsiasi aiuto pubblico concesso ad una medesima impresa, nel lasso temporale di tre anni, sotto qualsiasi forma, a prescindere dal fatto che le risorse provengano interamente dagli Stati membri o che siano cofinanziate dalla comunità tramite i fondi strutturali (come ad esempio il FESR Fondo europeo di sviluppo regionale)¹⁵².

La stessa Commissione precisa che, benché "la regola *de minimis* interessi prioritariamente le PMI, è applicabile a prescindere dalle dimensioni delle imprese beneficiarie".

Tuttavia, sono esclusi dall'applicazione di tale regola gli aiuti all'esportazione e quelli concessi nei settori assoggettati a regole speciali ovvero i settori disciplinati dal Trattato CECA, l'agricoltura, la pesca, i trasporti e la costruzione navale.

L'art. 92 così prevede: "sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

Seguono i casi eccezionali in relazioni a specifiche finalità (par. 2) o i casi ammissibili e compatibili con detta nozione previa disamina e valutazione positiva da parte di apposita Commissione (par. 3). Da verificare se gli interventi per Venezia vi rientrino o meno.

Opinione quasi unanime è che il par. 2 sopra citato costituisca una previsione di natura eccezionale e di conseguenza inapplicabile oltre ai casi previsti.

¹⁴⁹ Tale analisi doveva comunque considerare aspetti quali il mercato rilevante, la posizione del beneficiario su quel mercato e l'eventuale pregiudizio agli scambi interstatali del bene o servizio in questione. Si veda, al riguardo, la sentenza della Corte di Giustizia del 13 marzo 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabriek c. Commissione*, cause C 296 e 318/82, Racc. p. 809.

¹⁵⁰ Sentenze della Corte di Giustizia del 13 luglio 1988, *Francia c. Commissione*, causa C 102/87, Racc. p. 4082 e del 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione*, causa C 303/88 Racc. p. 1433.

¹⁵¹ Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis*, in GUCE C 68/9 del 6 marzo 1996.

¹⁵² Il *de minimis* viene calcolato sulla singola impresa. Ne discende che in presenza di un provvedimento legislativo istitutivo di un regime di aiuti di ammontare superiore alla soglia indicata, il cui importo complessivo risulta tuttavia ripartito tra le singole imprese beneficiarie in modo che le stesse ricevano aiuti di importo inferiore alla soglia *de minimis*, non è soggetto all'obbligo di notifica. Al contrario, qualora non è possibile desumere dal provvedimento istitutivo del regime di aiuti l'effettivo importo destinato alle singole imprese beneficiarie, esso resta assoggettato all'obbligo di notifica.

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha rigettato tale tesi.

Si ricordino i casi da un lato degli aiuti del Belgio ad una raffineria ritenuti ammissibili in funzione di tutela dell'ambiente, dall'altro gli aiuti del governo francese ai lavoratori licenziati.

In ambo i casi, la Corte rigettò la posizione degli stati membri secondo cui detti aiuti non potevano essere considerati rientranti nella normativa comunitaria, valutando in tale senso la legittimità degli stessi.

Occorre chiedersi se tra i tanti aiuti a favore di Venezia, non ve ne siano alcuni passibili di censura da parte della Commissione.

La perplessità deriva innanzitutto dalla dimensione dell'intervento.

Complice in tale senso è la così nota concessione in forma unitaria e l'amplissimo ventaglio d'interventi i quali determinano una potenziale lesione della libera concorrenza e potrebbero indurre un'impresa controinteressata ad avviare un'indagine sui provvedimenti per Venezia.

Bisogna considerare inoltre che, gli aiuti in questione vengono erogati a favore di zona del Paese particolarmente avanzata, pertanto non si potrebbe sostenere che di dette sovvenzioni beneficino zone non sufficientemente sviluppate.

Tutto ciò premesso qualora si ammettessero i provvedimenti a favore di Venezia come rientranti nella definizione di aiuti statali, (comunque in base alla disposizione dell'art. 93 del trattato) questi stessi andrebbero comunicati alla Commissione Europea che potrebbe variarli o addirittura negarli in toto.

Esiste la possibilità che aiuti non comunicati e, successivamente ritenuti lesivi della concorrenza, possano essere recuperati.

Sarebbe opportuna una comunicazione e notifica seppur tardiva di dette richieste di aiuto.

Queste stesse potrebbero essere negate anche in relazione al settore culturale e anche in base ad un'altra disposizione di rarissima applicazione prevista alla lettera b) dell'art. 92 par. 2) ove si prevede la concessione di "aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo".

In base a quanto detto l'auspicio è che, il complesso della salvaguardia degli interessi per Venezia possa trovare inquadramento nella previsione autorizzativa degli enti culturali, e comunque, nell'ambito della previsione normativa sul progetto di comune interesse europeo.

CAPITOLO III

EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA E LA SUA SALVAGUARDIA DOPO UN VENTENNIO

SOMMARIO: 1 LA LEGGE n. 139 /92. PRINCIPI E CONTENUTI 2. INNOVAZIONI DELLA LEGGE 3. L'ACCORDO DI PROGRAMMA

1. LA LEGGE n. 139 DEL 1992. PRINCIPI E CONTENUTI

La consapevolezza del valore di Venezia per l'Italia e per il mondo è stata alla base della scelta di una legge speciale per la città.

Le prime due versioni, la L.n.171/1973 “Interventi per la salvaguardia di Venezia” e la L.n.798/1984, “Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia” erano fortemente indirizzate verso la difesa degli abitati lagunari dalle mareggiate (attraverso il rafforzamento dei cordoni litoranei) e concentravano le risorse finanziarie sulla difesa dei litorali dalle mareggiate, distogliendo l'attenzione dalla necessità di garantire l'integrità fisica della città che, così, verso la fine degli anni Ottanta, si trovò in uno stato di degrado fisico evidente e in pessime condizioni igienico sanitarie.

Solo nella terza versione della Legge Speciale, L. n. 139/92, “Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua Laguna”¹⁵³, veniva finalmente dato risalto all'importantissimo obiettivo della manutenzione ordinaria e straordinaria della città.

Il 5 febbraio 1992 veniva così emanato un ulteriore¹⁵⁴ provvedimento finanziario per la salvaguardia, che dava modo di proseguire “i programmi di intervento per la salvaguardia di Venezia e il suo recupero architettonico, urbanistico, ambientale e socio-economico di cui alla legge 29 novembre 1984 n° 798 e successive modificazioni”.

La L. n. 139/92 autorizzava limiti di impegno per quindici anni di 250 miliardi di lire, così ripartiti: 92,5 miliardi per gli interventi di competenza dello Stato, 71,5 per quelli di competenza della Regione, 61 per quelli di competenza dei comuni di Venezia e di Chioggia, dei quali il 50% destinati “all'acquisizione ed il restauro e risanamento conservativo di immobili da destinare alla residenza nonché ad attività sociali e culturali, produttive artigianali e commerciali essenziali per il mantenimento delle caratteristiche socio-economiche degli insediamenti urbani lagunari”.

Per quanto riguarda le competenze del Ministero dei Lavori pubblici, e quindi del Magistrato alle Acque, l'art. 3 faceva ancora una volta riferimento al Piano Generale degli interventi per la difesa fisica della città e della laguna, (già inseriti nell'art. 4 della legge speciale precedente), elencandole in otto punti:

¹⁵³ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 20.02.1992

¹⁵⁴ Il settimo. 1937, 1948, 1956, 1966, 1971, 1984, 1992

- a) opere di regolazione delle maree;
- b) adeguamento e rinforzo dei moli foranei alle tre bocche lagunari;
- c) difesa dalle acque alte degli abitati insulari;
- d) ripristino della morfologia lagunare;
- e) arresto del processo di degrado della laguna;
- f) difesa dei litorali;
- g) sostituzione del traffico petrolifero in laguna;
- h) apertura delle valli da pesca all'espansione delle maree.

La L. n. 139 del 1992, riteneva prioritaria la manutenzione ordinaria e straordinaria della città. La Regione Veneto, competente in materia di risanamento e tutela ambientale (art. 4) doveva proseguire l'opera di disinquinamento sulla base del *“piano di prevenzione dell'inquinamento e di risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella laguna di Venezia” (Piano Direttore), approvato dal Consiglio regionale il 19 dicembre del 1991*. Infine, ai Comuni restavano i compiti di manutenzione urbana e di risanamento del patrimonio edilizio. È evidente peraltro, nella L.n. 139/92, la preoccupazione crescente per il decadimento demografico ed economico di Venezia, dal momento che, dopo la legge del 1984, che pur si faceva carico di questo problema, il calo della popolazione residente, l'esodo delle attività di produzione e di servizio e la crescita costante e disordinata dei flussi turistici continuavano in modo accentuato.

Nell'ottica di un sostegno alla vitalità della città oltre agli stanziamenti destinati al Comune, erano previsti stanziamenti anche per la Provincia, le due università veneziane (Ca' Foscari e IUAV) finalizzati a interventi di restauro e risanamento del patrimonio immobiliare destinato alle attività didattiche, scientifiche e formative, per un impegno di 9 miliardi. Inoltre altri 4 miliardi erano destinati al completamento dell'aeroporto Marco Polo di Venezia.

Per quanto concerne la manutenzione urbana, la L.n.139/92 disciplina all'art. 5 *“gli interventi di competenza del Comune di Venezia finalizzati alla manutenzione dei rii, alla tutela del patrimonio edilizio prospiciente i rii, conseguite anche attraverso l'erogazione di contributi ai privati nonché, gli interventi di competenza della Regione Veneto volti alla realizzazione di opere igienico sanitarie nel centro storico di Venezia”*.

Tali interventi, precisa la legge, erano eseguiti *“in forma unitaria allo scopo di garantire l'omogeneità tecnico-progettuale, il coordinamento nella fase realizzativa e la necessaria integrazione delle risorse finanziarie. A tal fine la Regione Veneto e il Comune di Venezia, nonché le amministrazioni statali competenti all'esecuzione degli interventi per insulae*

(cioè il Ministero dei Lavori pubblici e per esso il Magistrato alle Acque con il proprio concessionario unico Consorzio Venezia Nuova), provvedono a perfezionare apposito accordo di programma ai sensi e per gli effetti dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990 n° 142”.

La legge n° 139 stabiliva che per la realizzazione del suddetto progetto integrato (che si chiamerà poi “progetto integrato rii”) il Comune venisse ad essere destinatario di un impegno di spesa fino a 11 miliardi di lire (art. 2 comma 7) cui si aggiungeva quello della Regione, nella misura del 10% degli stanziamenti ad essa destinati, pari a 7,1 miliardi (art. 2 comma 3).

Va precisato che, sulla base dell’assegnazione dei fondi impegnati dalla legge 139, tutti i soggetti destinatari erano autorizzati a contrarre mutui con ammortamento sino a quindici anni, a provvista dilazionata, presso istituti di credito specializzati.

Questo nuovo meccanismo permetteva di accedere a risorse sette o otto volte superiori ai fondi stanziati: nel complesso tra i 1.750 e i 2.000 miliardi di lire.

L’Amministrazione Comunale decideva di varare una società *ad hoc* che affrontasse con criteri gestionali di tipo aziendale una missione articolata e complessa dalla cui capacità di rispettare i programmi poteva dipendere la continuità del flusso dei finanziamenti, indispensabili per un progetto pluriennale e di largo respiro.

Nel 1997 nasceva Insula Spa¹⁵⁵, con l’obiettivo di attuare il vasto programma di risanamento a Venezia e nelle isole della laguna (Murano, Burano, Mazzorbo, Pellestrina, Lido), programma necessario per recuperare il degrado dei rii e delle infrastrutture urbane provocato da trent’anni di mancati interventi¹⁵⁶.

La legge 139/92, Legge speciale per la salvaguardia di Venezia, assegnava al Comune di Venezia appositi fondi per il “progetto integrato rii”¹⁵⁷, sui quali l’Amministrazione comunale era autorizzata ad accendere mutui a provvista dilazionata¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Insula è una società interamente pubblica, braccio operativo del Comune di Venezia nella realizzazione di opere e infrastrutture di manutenzione urbana ed edilizia. Insula programma, progetta, appalta e coordina l’esecuzione di opere e servizi di manutenzione urbana ed edilizia per la città, riunendo in un unico soggetto le competenze progettuali e di stazione appaltante. Sono soci di Insula il Comune di Venezia (72,13% del capitale sociale), Veritas spa (26,73%) e la Regione Veneto (1,14%). Il capitale sociale è di 3.706.000 euro (interamente versato) suddiviso in 370.600 azioni del valore di 10 euro ciascuna.

¹⁵⁶ Tra le motivazioni che inducono alla creazione di Insula: L’esperienza in corso nell’insula di Santa Maria di Zobenigo aveva nel frattempo messo in tutta evidenza la complessità logistica del cantiere e la difficoltà di rispettare i tempi programmati da parte di una amministrazione comunale già oberata da una grande quantità di lavoro. Uno degli aspetti più complessi riguardava il coinvolgimento ed il coordinamento degli enti gestori dei sottoservizi, la cui presenza era indispensabile nel momento in cui tutto il sottosuolo veniva sconvolto dai lavori. È noto come ormai una diffusa e spesso caotica rete di cavi, tubature e condotti fognari invada il sottosuolo veneziano, come in ogni altra città dove la vita moderna esige la presenza di reti tecnologiche sempre più diffuse per portare ai cittadini servizi sempre più efficienti e sofisticati. L’ultimo di questi è stato il cablaggio con fibre ottiche esteso a gran parte della città fin dal 1992 dalla Telecom nell’ambito del “progetto Socrate”.

¹⁵⁷ che prevedeva lo scavo dei rii, il restauro statico di rive, delle sponde e fondazioni di edifici prospicienti i rii, il restauro e nuova realizzazione di ponti, il restauro e rialzo della pavimentazione pubblica, la manutenzione e rinnovo del sistema fognario la razionalizzazione nel sottosuolo dei servizi a rete e infine la riattivazione idraulica e strutturale di rii coperti.

¹⁵⁸ Più approfonditamente par. 3

La disponibilità finanziaria che l'Amministrazione comunale stanziava per il "Progetto integrato rii" per le attività gestite da Insula era di circa 303,8 milioni di euro¹⁵⁹.

L'esigenza di rendere più gestibile e tollerabile un programma di così forte impatto sulla città comportava la suddivisione del piano complessivo degli interventi in due fasi principali:

- una prima fase (i cantieri d'acqua, ovvero le "insule"¹⁶⁰), relativa alle opere per il ripristino della piena funzionalità idraulica, strutturale e igienica dei rii e delle loro sponde; prevede lo scavo dei fanghi, il restauro statico di sponde, fondazioni e ponti, il rialzo delle pavimentazioni e il riassetto dei sottoservizi. Svolta con intensità in questi anni a Venezia e Murano, tale fase vede dal 2005 una diminuzione progressiva del numero dei cantieri, con l'avvio dei lavori anche al Lido; gli ultimi appalti verranno effettuati nel 2010 e i lavori si esauriranno entro il 2014;
- una seconda fase (i cantieri di terra, ovvero le "isole") riguardante il radicale ripristino e adeguamento del sistema di collettamento e smaltimento fognario, oltre al risanamento della pavimentazione e il suo recupero altimetrico in funzione dell'abbattimento dei disagi alla viabilità dovuti alle maree medio-alte. Tale fase, oggi in atto a Venezia, verrà conclusa nel 2025;¹⁶¹

Azzerato il degrado delle infrastrutture attraverso il ciclo di manutenzione straordinario, diventava essenziale mettere in atto azioni preventive che ne limitino il degrado futuro.

A tale scopo, dal 2005 veniva attivato un programma di manutenzione preventiva della città che coinvolgeva le aree adibite a viabilità acquea, carrabile e pedonale e le reti fognarie pubbliche, programma garantito dalla conoscenza puntuale di tutte le infrastrutture e del loro ciclo di vita.

¹⁵⁹ Per semplificare il piano degli interventi di manutenzione urbana si è deciso di suddividerlo in più fasi: una prima fase di ripristino della piena funzionalità idraulica, strutturale e igienica dei rii e delle loro sponde e una seconda fase di adeguamento del sistema di smaltimento fognario e di risanamento della pavimentazione, cui si aggiungono altri interventi di risanamento nelle isole.

¹⁶⁰ La legge speciale n° 798 del 1984 introduceva tra le misure di difesa dalle acque alte gli "interventi localizzati delle *insulae* dei centri storici" e nel marzo del 1990 il Comitato ne chiedeva la verifica di fattibilità per i centri di Venezia, Murano, Burano e Chioggia, che il Consorzio Venezia Nuova completava nel 1992. Tale verifica aveva proposto come ottimale una quota di difesa di +100 cm in quanto rendeva possibile l'abbattimento di un numero notevole di allagamenti e nello stesso tempo era compatibile con la tutela monumentale della città. Dieci anni più tardi questa quota sarebbe stata elevata a +110 cm anche sulla base delle esperienze di rialzi localizzati della pavimentazione pubblica realizzati nel frattempo.

¹⁶¹ A cui si aggiungono altri interventi integrati riguardanti il risanamento igienico sanitario dell'isola di Pellestrina e l'intervento integrato di Burano, oggetto di specifici accordi di programma tra Magistrato alle Acque, Regione Veneto e Comune di Venezia; interventi di risanamento igienico sanitario a Murano, il cui accordo di programma – che vede coinvolti il Ministero dell'Ambiente, la Regione e il Comune – è in fase di sottoscrizione; ampliamento dell'isola di SanMichele; interventi puntuali, determinati da motivi d'urgenza e/o da problemi di sicurezza e riguardanti solo alcune azioni settoriali (per la maggior parte il restauro di ponti e il consolidamento di sponde).

2. INNOVAZIONI DELLA LEGGE

La L.139/1992 mirava ad operare una svolta nell'ambito della disciplina legislativa speciale per Venezia ribadendo la necessità di un ulteriore coordinamento e dell'integrazione delle attività dei diversi soggetti operanti sul territorio lagunare.

Il territorio interessato dagli interventi di salvaguardia e disinquinamento si ampliava fino a comprendere 108 comuni ricadenti in 4 province del Veneto¹⁶².

L'innovazione del '92 trovava presupposto nella volontà di assicurare l'omogeneità tecnico-progettuale, il coordinamento nella fase realizzativa e in tale senso faceva emergere la necessaria integrazione delle risorse finanziarie.

La nuova legge tentava di superare, attraverso il ricorso ad Accordi di programma, (come già auspicato dal COSES ancor prima della emanazione della legge 139/92), la parcellizzazione e la sovrapposizione di competenze, nel tentativo di snellire ed accelerare il percorso attuativo degli interventi di salvaguardia.

L'Accordo di programma, previsto dall'art. 5 della legge speciale del 5 febbraio 1992 n° 139 veniva sottoscritto il 3 agosto 1993 tra Magistrato alle Acque, Regione Veneto, Comune di Venezia.

Tale intesa, stipulata ai sensi e per gli effetti dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990 n° 142 (*Ordinamento delle autonomie locali*), si proponeva di realizzare “il coordinamento nella fase realizzativa e la necessaria integrazione delle risorse al fine dell'esecuzione in forma unitaria degli interventi di competenza del Comune di Venezia finalizzati alla manutenzione dei rii e alla tutela e conservazione del patrimonio edilizio prospiciente i rii, nonché degli interventi di competenza della Regione Veneto volti alla realizzazione delle opere igienico-sanitarie nel territorio del Comune di Venezia, ed infine agli interventi ‘per insulae’ di competenza dello Stato volti alla difesa dalle acque alte”.

Tale accordo doveva in sostanza creare sinergia tra i vari soggetti aventi competenze diverse su medesimi territori o porzioni di territorio urbano, sui quali era prevista la realizzazione di progetti “integrati” (di consolidamento e ristrutturazione edilizia e di urbanizzazione primaria, di scavo e smaltimento dei fanghi, di sistemazione e risanamento della rete fognaria esistente, di opere per la difesa dalle acque alte, ecc.) facendovi confluire finanziamenti provenienti da assegnazioni diverse, ma individuando un soggetto attuatore unico (generalmente lo stesso detentore delle principali competenze coinvolte).

Il Comune di Venezia è stato individuato come il soggetto attuatore del “progetto integrato rii”, con principale riferimento ai rii interni di Venezia e delle isole, il Magistrato alle Acque

¹⁶² In particolare, Venezia con 28 comuni, Treviso con 22 comuni, Padova con 54 Comuni, Vicenza con 4 Comuni.

si occupava dei grandi marginamenti lagunari, delle sponde prospicienti il canale della Giudecca e del bacino di San Marco e delle “insulae” intese come difesa locale perimetrale dalle acque alte e la Regione, pur non partecipando direttamente alla fase realizzativa, contribuiva, attraverso le proprie assegnazioni di fondi, agli interventi inerenti al risanamento igienico-sanitario.

Nel febbraio 1997 verranno stipulati fra i tre soggetti istituzionali distinti Accordi di Programma per l'esecuzione di altrettanti interventi di risanamento igienico- edilizio e/o di difesa dalle acque alte per Malamocco-Alberoni, Pellestrina-San Pietro in Volta, Sant'Erasmo, Burano, Riviera San Nicolò al Lido, Percorso dei Tolentini, Insula di piazza San Marco.

Nel complesso venivano stanziati finanziamenti per un valore di 473 miliardi di lire circa, pari a 244 milioni di euro.

Successivamente all'Accordo di programma del 1993 e all'approvazione del “Piano Programma di interventi per il risanamento igienico sanitario del centro storico e delle isole” del 1994, prendeva avvio una estesa e sistematica opera di manutenzione urbana direttamente gestita da un apposito ufficio della Ripartizione dei lavori pubblici del Comune di Venezia.

Venivano innanzitutto appaltati i lavori più urgenti: lo scavo del bacino Orseolo, il risanamento delle sponde del rio Novo ammalorate dal traffico nautico e il consolidamento dei ponti di Santa Chiara, dei Tre Ponti e del Magazen che lo attraversano.

Si poneva in essere anche la riapertura sperimentale di un rio terà, quello della Crea a Cannaregio, che era stato interrato nel 1834, con lo scopo di ravvivare in quell'area la circolazione idrica: esperimento che non sarà ripetuto altrove data la reazione negativa dei residenti.

Il cantiere più importante riguarderà lo scavo dei rii nella prima delle trentasette “insulae” del centro storico previste dal Piano Programma, meglio noto come Progetto integrato rii, quella di Santa Maria Zobenigo nel sestiere di San Marco.

La presenza della Fenice in quell'area era la principale ragione di tale scelta prioritaria¹⁶³.

Seguirà nella primavera del 1997 l'avvio dei cantieri in altre quattro “insulae” (o meglio gruppi di “insulae” contigue): quelle del Ghetto a Cannaregio, dei Frari a San Polo-Santa Croce e di Santa Maria Formosa a San Marco nel centro storico; più la lunga fondamenta Navagero a Murano.

¹⁶³ Un destino particolarmente avverso, come è noto, vorrà che il grande Teatro venisse distrutto dalle fiamme nella notte del 26 gennaio 1996, proprio quando il rio che lo costeggia era a secco per i lavori di manutenzione. Da tempo il comandante dei Vigili del Fuoco ingegner Alfio Pini aveva denunciato i rischi connessi alla difficoltà o addirittura impossibilità, dato l'intasamento dei rii, per i mezzi antiincendio di accedere nei periodi di bassa marea in varie aree della città contraddistinte dalla presenza di edifici di eccezionale importanza come appunto La Fenice, l'Archivio di Stato e molti altri.

Nella stessa direzione, andava il tentativo, proposto dal COSES nel 1993, su incarico del Magistrato alle Acque di Venezia, di giungere ad una programmazione degli interventi, ai fini di un maggior coordinamento dell'azione di salvaguardia tra soggetti e relative competenze. A conferma di ciò emergeva che gli interventi di disinquinamento e risanamento ambientale dovevano essere eseguiti dalla Regione Veneto in "un quadro programmatico unitario all'interno del bacino scolante in laguna" (in applicazione del Piano per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella laguna di Venezia approvato dalla Regione Veneto) e coordinati con quelli dello Stato.

La legge disponeva che gli interventi spettanti al Comune di Venezia venissero realizzati in "forma unitaria" contestualmente alle opere di competenza della Regione e a quelle di competenza statale, e che le predette Amministrazioni dovessero sottoscrivere un apposito Accordo di Programma per l'esecuzione dei lavori per *insulae*¹⁶⁴.

Così, nell'attuazione degli interventi relativi alla manutenzione urbana, ad esempio, alle competenze primarie del Comune di Venezia si sovrapponevano quelle della Regione Veneto (disinquinamento, fognature) e quelle dello Stato (interventi di protezione delle acque medio-alte con realizzazione delle *insulae*, muri di sponda perimetrali e di navigazione, edifici demaniale prospicienti i rii).

3. L'ACCORDO DI PROGRAMMA

L'Accordo di Programma è la convenzione tra enti territoriali (Regioni, Province o Comuni) ed altre amministrazioni pubbliche mediante la quale le parti coordinano le loro attività per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento. Introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 27 della L. 142/1990, ma con precedenti in alcune normative settoriali degli anni '80, è ora disciplinato dall'art. 34 del D.Lgs. 267/2000. La disciplina de qua è finalizzata alla definizione e all'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province, di Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici (ad esempio, comunità montane) o comunque di due o più tra i soggetti predetti.

Il procedimento per la conclusione dell'accordo è promosso dal presidente della Regione, dal presidente della Provincia o dal Sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

¹⁶⁴ Vedi nota n. 96 cap IV

Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il Presidente della Regione o il Presidente della Provincia o il Sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

L'accordo, consistente nel consenso unanime del Presidente della Regione, del Presidente della Provincia, dei Sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è "approvato" con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. Nonostante il termine utilizzato dal legislatore, non si tratta di approvazione in senso proprio, giacché all'organo che emana il relativo atto non è concessa alcuna discrezionalità in ordine all'emanazione: è un atto dovuto di esternazione, che conferisce efficacia esterna all'accordo.

L'accordo, qualora adottato con decreto del Presidente della Regione, determina le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituisce il permesso a costruire, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato. Infatti, ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco deve essere ratificata dal Consiglio Comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

Attraverso l'Accordo di Programma si procede all'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti. In tal caso l'approvazione dell'Accordo di Programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere (che, peraltro, cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni).

L'accordo di programma può prevedere procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi competono ad un collegio (*Collegio di Vigilanza*) presieduto dal Presidente della Regione o dal Presidente della Provincia o dal Sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal prefetto del capoluogo della regione o dal prefetto della provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali. Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, cui spetta la convocazione della conferenza.

Il collegio di vigilanza è in questo caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo.

La Presidenza del Consiglio dei ministri rappresenta nel collegio di vigilanza tutte le amministrazioni statali o enti pubblici nazionali partecipanti.

L'art. 5 L. n. 139/92 dispone che *“gli interventi di competenza del comune di Venezia finalizzati alla manutenzione dei rii e alla tutela e conservazione del patrimonio edilizio prospiciente i rii [...] nonché gli interventi di competenza della Regione Veneto volti alla realizzazione di opere igienico-sanitarie nel centro storico di Venezia sono eseguiti in forma unitaria allo scopo di garantire l'omogeneità tecnico progettuale, il coordinamento nella fase realizzativa e la necessaria integrazione di risorse finanziarie. A tal fine la Regione Veneto e il comune di Venezia, nonché le amministrazioni statali competenti all'esecuzione degli interventi per insulae, provvedono a perfezionare apposito accordo di programma ai sensi e per gli effetti dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990 n° 142”*.

Tale accordo doveva in sostanza creare sinergia tra i vari soggetti aventi competenze diverse su medesimi territori o porzioni di territorio urbano, sui quali era prevista la realizzazione di progetti “integrati” (di consolidamento e ristrutturazione edilizia e di urbanizzazione primaria, di scavo e smaltimento dei fanghi, di sistemazione e risanamento della rete fognaria esistente, di opere per la difesa dalle acque alte, ecc.) facendovi confluire finanziamenti provenienti da assegnazioni diverse, ma individuando un soggetto attuatore unico (generalmente lo stesso detentore delle principali competenze coinvolte).

Come abbiamo già visto, il Comune di Venezia è stato individuato come il soggetto attuatore del “progetto integrato rii”, con principale riferimento ai rii interni di Venezia e delle isole; il Magistrato alle Acque si occupa dei grandi marginamenti lagunari, delle sponde prospicienti il canale della Giudecca e il bacino di San Marco e delle “insulae” intese come difesa locale perimetrale dalle acque alte e la Regione, pur non partecipando direttamente alla fase realizzativa, contribuisce attraverso le proprie assegnazioni di fondi agli interventi inerenti al risanamento igienico-sanitario.

Nel complesso erano stanziati finanziamenti per un valore di 473 miliardi di lire circa, pari a 244 milioni di euro.

In riferimento al potenziamento delle funzioni del Quadrante Tessera, il Comune di Venezia, a valle di un'intensa e complessa attività di ricerca e progettazione, ha elaborato un Programma operativo (un Accordo di Programma Quadro¹⁶⁵ per Venezia nelle forme innovative introdotte

¹⁶⁵ In generale, gli interventi inseriti nell'APQ sono finanziati con diverse risorse; ordinarie, aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate, comunitarie e private. Le prime - di fonte statale, regionale o locale - sono particolarmente rilevanti per gli Accordi sottoscritti nel Centro Nord dove affluisce solo il 15 per cento delle risorse aggiuntive per lo sviluppo. Le seconde sono stabilite ogni anno dalla Legge Finanziaria e assegnate dal CIPE al fine di perseguire l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese sancito dal V° comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Le risorse comunitarie del QCS e dei Programmi operativi 2000-2006 per il Sud nonché dei Documenti unici di programmazione 2000-2006 per le regioni del centro Nord. Infine, le risorse private, in particolare nei settori dove gli interventi realizzati creano infrastrutture che generano tariffe o comunque entrate nette consistenti. Gli interventi previsti sono dettagliatamente descritti in apposite schede che

dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013) per realizzare degli interventi per un riposizionamento competitivo di Venezia quale componente della piattaforma strategica dell'alto Adriatico che prefigura ipotesi progettuali sottoponibili a importanti canali di indirizzo per un tipo di finanziamento straordinario.¹⁶⁶ Si tratta di un documento di sintesi che considera gli studi e gli esiti delle attività promosse per dare operatività alle indicazioni contenute nella convenzione con il Ministero delle Infrastrutture.

Nella prima fase di lavoro (conclusa nella primavera del 2008) sono state sviluppate le attività diagnostiche e gli approfondimenti territoriali e settoriali che hanno compreso azioni a carattere trasversale, riferite in generale al contesto veneziano nell'ambito del sistema d'area vasta e ai quattro "fattori prioritari di sviluppo" individuati dall'Amministrazione Comunale:

- il settore della logistica;
- Mestre come città dinamica e moderna e come localizzazione ottimale di funzioni urbane di eccellenza;
- il risanamento ambientale e la riconversione di Porto Marghera;

La seconda fase, finalizzata alla costruzione dei contenuti del Programma Operativo e alla strutturazione di un momento attuativo concreto (un Accordo di Programma Quadro per Venezia nelle forme innovative introdotte dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013) si è conclusa nell'estate 2008.

Muovendo dalla considerazione che, dalla riorganizzazione e dallo sviluppo delle infrastrutture di eccellenza dell'area veneziana (porto, aeroporto) possono derivare processi di innovazione funzionale della base economica e strutturale del sistema locale, sono stati definiti due interventi cardine intorno ai quali costruire ipotesi di APQ per Venezia:

1. collegamento ferroviario del centro storico della città di Venezia con l'aeroporto "Marco Polo";
2. collegamenti con il porto di Venezia.

La declinazione operativa della seconda fase di lavoro ha incluso anche la verifica di coerenza e praticabilità dei primi indirizzi di prefigurazione progettuale dell'APQ per Venezia effettuata attraverso una consistente attività di coinvolgimento ed ascolto degli attori e di analisi strutturata del loro posizionamento rispetto agli obiettivi generali e specifici del Programma Operativo.

devono essere compilate e trasmesse al Ministero dell'Economia, anche su supporto informatico, secondo modalità e tempistiche definite dal CIPE con proprie delibere.

Il soggetto responsabile dell'Accordo provvede semestralmente a trasmettere al Comitato Paritetico dell'Intesa una relazione di monitoraggio nella quale descrive lo stato di attuazione dell'accordo e degli interventi, segnala le eventuali criticità di natura tecnica o finanziaria, provvede a modificare le schede in caso di scostamenti e a proporre soluzioni in caso sopravvengano elementi di ostacolo alla realizzazione degli interventi.

¹⁶⁶ Che fanno riferimento alla Regione e al Ministero delle Infrastrutture

La fase di attuazione del Programma Operativo (primavera/estate 2009), si è inserita in un contesto di riferimento caratterizzato da rilevanti elementi di novità e, più in generale, in un quadro di complessivo ridisegno degli equilibri economici, sociali, territoriali, commerciali locali.

Le significative modifiche dello scenario programmatico e procedurale hanno impedito la strutturazione formale dell'APQ per Venezia come primo momento attuativo concreto del Programma Operativo. Il Comune di Venezia si propone comunque l'avvio di un iter procedurale che favorisca la traduzione delle indicazioni progettuali in progetti operativi articolato sui seguenti capisaldi:

- interlocuzione privilegiata con il Ministero delle Infrastrutture per verificare la possibilità di individuare, nell'ambito delle iniziative di programmazione da esso promosse, gli eventuali interventi cardine intorno ai quali attuare l'intera configurazione progettuale definita;
- altro interlocutore privilegiato è la Regione Veneto, non solo per il ruolo fondamentale di impulso e sostegno allo sviluppo del sistema locale, ma anche perché può consentire la "desettorializzazione" dell'attuazione del Programma Operativo, ovvero l'azione su temi diversi dalle infrastrutture; inoltre la Regione può svolgere una funzione fondamentale nell'eventuale coinvolgimento di altre amministrazioni centrali potenzialmente cointeressabili (Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Università e della Ricerca, ecc.);
- in parallelo alla definizione dei contenuti della versione definitiva del Programma Operativo tramite l'interlocuzione con Ministero e Regione si potrà avviare una riflessione su quali interventi di carattere locale possano collegarsi a interventi previsti da altri strumenti di programmazione definendo un quadro delle possibili alleanze attivabili per la strutturazione di un progetto di territorio complessivo con operazioni aventi differente livello di definizione progettuale, diverso riferimento tipologico, diversa rilevanza gerarchica;
- il Programma Operativo dovrà agire in un quadro di stretta coerenza con i diversi strumenti di programmazione e pianificazione esistenti, ma con l'ambizione di approfondire esclusivamente alcuni aspetti territoriali e settoriali - quelli ritenuti più strategici ai fini del riposizionamento competitivo di Venezia - rinunciando, quindi, programmaticamente all'onnicomprendività per privilegiare la sintesi e la praticabilità dei risultati;
- su questa base si potrà verificare il grado di condivisione dei soggetti proponenti di

politiche, attraverso la valutazione di diverse opzioni di intervento, almeno per quanto attiene alle azioni complementari, e comprendere le condizioni rispetto alle quali i diversi soggetti sono disposti ad impegnarsi e ad investire (risorse, impegno, know-how, competenze, ecc..) sulle ipotesi di intervento prospettate.

CAPITOLO IV

VENEZIA E IL MARE. DIFESA LOCALE DI VENEZIA: IL MOSE

SOMMARIO: 1. IL FARAONICO PROGETTO MOSE. DESCRIZIONE DEL PROGETTO. 2. ASPETTO TECNICO STRUTTURALI. IL PROGETTO DI MASSIMA. 3. PRINCIPALI ASPETTI CRITICI DEL SISTEMA. 4. PROGETTI ALTERNATIVI: LA PARATOIA A GRAVITA'. 4.1 COSTRUZIONE, INSTALLAZIONE, OPERATIVITA', VANTAGGI E COSTI 5. LE SUBMERSIBLE BARGES

1. IL FARAONICO PROGETTO MO.S.E. DESCRIZIONE DEL PROGETTO

Il progetto MO.s.e affonda le sue origini negli anni settanta a causa dell'urgenza di garantire a Venezia e agli altri centri abitati della laguna un efficace sistema di difesa dal mare in seguito all'alluvione del 4 novembre 1966¹⁶⁷.

Risale al 1975 l'anno in cui venne adottato il provvedimento per la difesa della laguna dagli allagamenti¹⁶⁸.

Il cosiddetto "Progettone", presentato nel 1981, prevedeva degli sbarramenti fissi alle bocche di porto abbinati ad opere di difesa mobili¹⁶⁹.

L'opera è costituita da delle opere complementari quali, il rafforzamento dei litorali, il rialzo di rive e pavimentazioni e la riqualificazione della laguna che dovrebbero provvedere alla difesa della città di Venezia da eventi estremi come le alluvioni e dal degrado morfologico,

¹⁶⁷ Quel giorno la marea, sospinta da un forte vento di scirocco, raggiunse quota 194 cm sullo zero mareografico, la più alta mai documentata della storia veneziana. L'evento di marea iniziò nella notte del 3 novembre: l'acqua che al mattino, seguendo il normale flusso e riflusso della marea, avrebbe dovuto ritirarsi, continuò a salire per tutta la giornata del 4 novembre sino ad allagare l'intera città. Alla sera il vento si placò e l'acqua cominciò a defluire. Contemporaneamente, una violenta mareggiata devastò le spiagge e sfondò in più punti la muraglia a difesa del litorale, costringendo all'evacuazione del lido di Pellestrina.

¹⁶⁸ Nei primi anni settanta, il CNR promosse un primo concorso di idee e successivamente il Ministero dei Lavori Pubblici bandì un appalto concorso acquisendo, nel 1980, i progetti presentati. Erano sei le soluzioni proposte in seguito affidate alla valutazione di un collegio di sette ingegneri idraulici, ai quali venne anche chiesta l'elaborazione di un progetto di fattibilità.

¹⁶⁹ Il progetto consiste in un sistema combinato di opere che impone la chiusura temporanea di tutte e tre le bocche di porto, attraverso delle paratoie mobili integrate da un sistema di opere complementari congiuntamente a interventi di difesa delle zone più basse. A costituire le cosiddette opere mobili contribuiscono delle paratoie che funzionano in base al principio di Archimede.

In condizioni normali, quest'ultime risultano piene d'acqua e restando così adagate nelle strutture di alloggiamento realizzate sul fondale del canale di bocca (ciascuna paratoia ha un lato vincolato alle strutture di alloggiamento di cerniere). Diversamente, all'approssimarsi dell'acqua alta, le paratoie vengono svuotate da delle pompe, quindi alleggerite, potendosi così erigere, a modi ponte levatoio, contrastando l'avanzamento del fenomeno.

Il progetto prevede anche delle opere complementari alle bocche di porto, atte ad aumentare gli attriti e dunque a smorzare la velocità delle correnti attenuando il livello delle maree più frequenti. A completare il progetto concorrono infine una serie di lavori previsti come "complementari", come il rialzo delle pavimentazioni e delle rive, opere destinate tutte alla difesa della città dall'acqua alta, da eventi estremi e dal degrado morfologico.

per il quale la laguna sta progressivamente cedendo al mare ed il livello del suolo si sta abbassando¹⁷⁰.

Sul progetto si aprì un lungo dibattito che coinvolse le istituzioni, il mondo scientifico, politico e culturale, i mezzi d'informazione e la popolazione¹⁷¹.

A definire le strategie e i criteri da adottare per l'opera di salvaguardia fu la seconda Legge Speciale per Venezia del 1984, che istituiva un Comitato di indirizzo, controllo e coordinamento (il "Comitatone", presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dalle istituzioni competenti a livello nazionale e locale) e conferiva al Ministero dei Lavori Pubblici l'autorizzazione a procedere ad una concessione da accordarsi in forma unitaria e trattativa privata.

La progettazione e l'esecuzione degli interventi per la salvaguardia fisica della città furono quindi affidate dal Magistrato alle Acque al Consorzio Venezia Nuova, un *pool* di imprese che si era costituito nel 1982.

Dopo quattro anni di indagini, studi, analisi di numerosi sistemi di dighe mobili ed elaborazioni, nel 1989 il Consorzio Venezia Nuova presentò un'articolata proposta di interventi per la salvaguardia di Venezia, il Progetto REA (Riequilibrio E Ambiente), comprendente anche il "Progetto preliminare di massima sulle opere alle bocche di porto", che segnava l'atto di nascita del MOSE.

Dopo la sperimentazione del prototipo ed alcune modifiche, nel 1994 il nuovo progetto di massima delle opere mobili passò al giudizio del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. L'organismo, esaminati anche altri progetti di difesa dalle acque alte, approvava il sistema MO.s.e.

Nel 1997, il Magistrato alle Acque ed il Consorzio Venezia Nuova presentarono lo studio di impatto ambientale (SIA), valutato positivamente nel 1998 da un collegio di cinque saggi internazionali nominato dal Presidente del Consiglio Romano Prodi; nello stesso anno, il progetto di barriere mobili subì un parere negativo da parte della Commissione di Valutazione Ambientale del Ministero dell'Ambiente.

Il MO.s.e, su richiesta del "Comitatone", venne quindi sottoposto ad ulteriori approfondimenti.

¹⁷⁰ Infatti, l'aumento della frequenza e dell'intensità dell'acqua alta è legato anche ad altre cause, naturali e artificiali, che hanno alterato l'assetto idraulico e morfologico della laguna, quali la subsidenza e l'eustatismo (nel corso del XX secolo il suolo lagunare si è abbassato rispetto al medio mare di 23 cm); la maggior azione erosiva del mare provocata da alcuni interventi dell'uomo (moli foranei, canali artificiali) volti a favorire la portualità e l'insediamento industriale di Porto Marghera; l'aumento del moto ondoso provocato dai mezzi a motore che concorrono all'erosione delle strutture morfologiche e delle fondazioni delle rive e degli edifici. Oltre ad affrontare questi problemi contingenti, il progetto MOSE (con le altre opere di difesa) è stato progettato tenendo anche conto del previsto aumento del livello del mare a causa del riscaldamento globale.

¹⁷¹ Appunto che non pare di scarso rilievo è che il funzionamento del marchingegno avverrebbe solo allorché il livello delle maree superasse i 110 centimetri. Secondo le previsioni, ciò dovrebbe accadere mediamente tra le quattro e le sette volte l'anno.

Nel 2001 il Consiglio dei ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio Giuliano Amato, conclusa la procedura di valutazione di impatto ambientale, diede il via alla progettazione esecutiva dell'opera definendo alcune prescrizioni progettuali.

Nel 2002 il Consorzio Venezia Nuova presentava il progetto definitivo che recepiva le richieste del Ministero dei Trasporti e dell'Autorità Portuale, ovvero scogliere curvilinee davanti alle bocche di porto e conca di navigazione per grandi navi alla bocca di Malamocco.

Nel 2002, il CIPE finanziò la prima tranche dell'opera per il triennio 2002-2004, pari a 453 milioni di euro.

Il Consorzio affidava la direzione dei lavori a un'associazione fra la Società Lotti e la società d'ingegneria veneziana Thetis.

Nel 2003, dopo l'approvazione da parte del "Comitatone", con la posa della prima pietra da parte del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi vennero aperti i primi cantieri del MO.s.e.

Ad oggi i lavori, che si svolgono contemporaneamente alle tre bocche di porto, hanno superato il 65 per cento dell'opera e gli importi sinora assegnati ammontano a 3.244 milioni di euro su un costo complessivo del sistema MOSE pari a 4.678 milioni di euro.

Il 18 dicembre 2008, il CIPE approvava il finanziamento della sesta tranche da 800 milioni di euro al progetto che comporterà l'avvio della costruzione degli alloggiamenti delle paratoie (i cassoni). Un'ulteriore tranche di 230 milioni di euro è stata assegnata dal CIPE il 18 novembre 2010. Altri 106 milioni di euro di finanziamento per l'opera sono stati deliberati dal CIPE il 5 maggio 2011.

Il Comitato per la tutela di Venezia, riunitosi a Roma il 21 luglio 2011 e presieduto dal sottosegretario Gianni Letta, assicurava ulteriori finanziamenti per portare a termine il MOs.e¹⁷². Queste risorse serviranno per avviare la produzione delle paratoie, finanziare gli ultimi cassoni di alloggiamento e gli scavi. Si auspica che le barriere mobili siano in grado di assicurare un'efficace protezione della laguna anche se si dovessero verificare le ipotesi più pessimistiche, come una crescita del mare fino a 60 cm¹⁷³. Una visione ottimistica della realizzazione dell'opera fissava al 2014 la conclusione dei lavori.

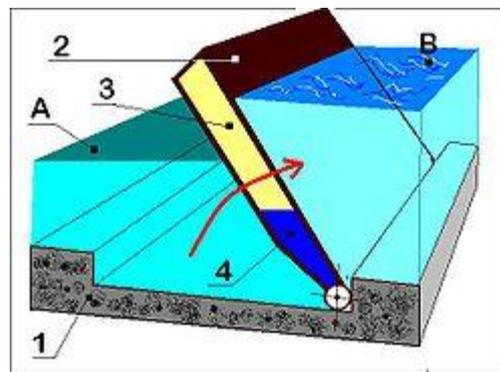
Venendo all'opera, il Mose è costituito da delle paratoie, delle strutture scatolari metalliche larghe 20 metri, lunghe tra i 20 ed i 30 metri e spesse circa 5 metri, definite "mobili a gravità". In condizioni normali sono piene d'acqua e rimangono adagiate sul fondo, dove sono alloggiate in cassoni prefabbricati in calcestruzzo che poggiano sul fondale,

¹⁷² 630 milioni di euro entro il 31 dicembre 2011, 470 milioni di euro entro il 2012 e 450 milioni di euro entro il 2013

¹⁷³ Acque alte eccezionali hanno colpito la città nel corso del XX secolo: alluvione del novembre 1966 (194 cm), 1979 (166 cm), 1986 (158 cm), 2008 (156 cm), 1951 (151 cm), 1936 e 2002 (147 cm), 1960 e 2009 (145 cm), 1968, 2000, 2009 e 2010 (144 cm), 1992 (142 cm), 1979 (140 cm).

preventivamente rafforzato. Quando è prevista una marea superiore ai 110 cm, vengono svuotate dall'acqua mediante l'immissione di aria compressa; in questo modo esse si sollevano, ruotando sull'asse delle cerniere, fino ad emergere isolando temporaneamente la laguna dal resto del mare, fermando il flusso della marea¹⁷⁴. Per la difesa delle tre bocche di porto sono previste complessivamente circa 78 paratoie, divise in 4 schiere: due schiere di 21 e 20 paratoie alla bocca di porto di Lido-San Nicolò, la più ampia, collegate da un'isola artificiale; una schiera di 19 paratoie alla bocca del porto di Malamocco ed una di 18 alla bocca del porto di Chioggia. Per assicurare la navigazione anche nei periodi in cui le barriere mobili sono in funzione, sono stati realizzati porti rifugio e conche di navigazione che consentiranno il transito delle imbarcazioni (grandi navi a Malamocco, barche da diporto, mezzi di soccorso e pescherecci al Lido e a Chioggia).

Funzionamento delle paratoie



Schema dimostrativo del funzionamento Mos.e.

A:laguna

B:mare aperto

1:basamento

2:paratoia

3: aria compressa

4:acqua espulsa

Il Consorzio Venezia Nuova, concessionario unico per la realizzazione delle opere di salvaguardia di Venezia, ha adottato questo tipo di paratoia, anziché un intervento di restringimento fisso alle bocche di porto come prevedeva invece il progetto del 1981, in quanto ritiene che, non solo risponda alle esigenze funzionali, ma anche ottemperi ad una

¹⁷⁴ Il tempo di sollevamento delle paratoie è di circa 30 minuti, mentre la fase di rientro è di circa 15 minuti. La quota di 110 cm oltre la quale le barriere entreranno in funzione è stata concordata dagli enti competenti come ottimale rispetto all'attuale livello del mare. Il MOSE, essendo un sistema flessibile, può comunque essere utilizzato anche per acque alte inferiori alla quota stabilita. Il sistema inoltre, a seconda dei venti, della pressione, dell'entità della marea, può essere gestito con modalità differenti, quindi anche con chiusure differenziate delle bocche di porto o chiusure parziali di ciascuna bocca

serie di prescrizioni imposte, come l'assenza di strutture che alterino il contesto paesaggistico della laguna, la necessità di non diminuire i ricambi d'acqua indotti dalle maree e l'assenza di impatto sulle attività socio-economiche, in particolare il traffico navale e la pesca. Di ciò, come vedremo successivamente, si discute ancora ampiamente.

Gli interventi per la realizzazione delle barriere mobili venivano preceduti da una serie di opere volte a difendere i litorali (Jesolo, Cavallino, Lido, Pellestrina, Sottomarina ed Isolaverde) dalla violenza delle mareggiate; sono stati ampliati e ricostruiti 45 km di spiagge, ripristinati 8 km di dune, rinforzati 11 km di moli foranei e i 20 km di muraglia in pietra d'Istria (i "Murazzi") che proteggono le parti più fragili dei lidi veneziani. Sono state inoltre realizzate, all'esterno delle bocche di porto di Malamocco e Chioggia, due lunate (scogliere curvilinee) con lo scopo di attenuare i livelli di marea e proteggere le conche di navigazione. Rientranti nel Piano Generale di Interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna, erano in corso interventi anche nella zona industriale di Porto Marghera, ai margini della laguna centrale, per contrastare l'inquinamento attraverso la messa in sicurezza delle isole ex discariche, il consolidamento e l'impermeabilizzazione delle sponde dei canali industriali, l'asporto dei sedimenti inquinanti.

2. ASPETTI TECNICO STRUTTURALI. IL PROGETTO DI MASSIMA

Nel 1989 il Magistrato alle Acque, attraverso il Consorzio Venezia Nuova, completava il progetto preliminare di massima delle opere mobili (PROGETTO REA – riequilibrio e Ambiente) divenuto parte integrante del Piano Generale degli Interventi, approvato dal Comitato e allegato alla legge speciale 139/92 che costituisce il riferimento programmatico delle attività di salvaguardia di competenza dello Stato.

Nel progetto REA sono state esaminate numerosissime ipotesi riconducibili fondamentalmente a tre strategie operative differenti quali: opere di difesa locali a protezione degli abitati veneziani, a difesa fisica della laguna e, infine opere alle bocche di porto permanenti o temporanei.

L'ultima è la soluzione prescelta. Infatti, come già anticipato sommariamente, nel paragrafo precedente, il Mose comprende lavori che procedono contemporaneamente in tutte e tre le bocche di porto.

La tipologia di chiusura delle bocche di porto di San Niccolò, Malamocco e Chioggia, consiste in un sistema di paratoie a ventola a spinta di galleggiamento oscillante, a scomparsa, che secondo gli autori del progetto rispetta quanto era stato indicato nel 1982

dal voto n. 209 del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nel senso che le opere avrebbero dovuto:

- 1) non modificare lo scambio idrico mare-laguna per non nuocere alla morfologia e alla qualità delle acque,
- 2) non ostacolare la navigazione e quindi interferire con le attività portuali e di pesca
- 3) non alterare il paesaggio.

Il progetto, ultimato nel 1992 veniva approvato da tutti gli organi competenti e in particolare dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Negli anni seguenti, nella seconda metà degli anni 90 il progetto veniva sottoposto a VIA su indicazione del Comitato e recepita la richiesta del Comune.

La procedura VIA si concludeva positivamente con decisione del Consiglio dei Ministri del 15.03.2001 che si esprimeva ai sensi dell'art. 6 comma V della L. 349/86 sulla base del parere del Collegio degli esperti internazionali e sulla base della relazione commissione VIA e col parere del Comitato del 6 .12.2001, ove si deliberava per il completamento del Mose, e del 3.04.2003.

La conferma della legittimità degli atti adottati per la realizzazione del MO.s.e veniva ribadita dal TAR con sentenze 2480, 2481, 2482, 2483 del 2004 e riconfermata dal Consiglio di Stato con Sent. Cons. stato sez. VI n. 1102/2005.

L'iter procedurale è stato ulteriormente vagliato nel corso delle verifiche tecnico scientifiche disposte dal Governo ed esauritesi nel mese di novembre 2006, quando, ancora una volta, il "Comitato" (Comitato ex art. 4 legge 798/84 che ha funzione di indirizzo, coordinamento e controllo delle attività di salvaguardia) ha ribadito la decisione di procedere con i lavori attualmente in corso alle bocche fino al loro completamento.

Si concludeva così, con un'ulteriore conferma della validità del sistema Mose, un'approfondita istruttoria che ha avuto come oggetto la valutazione di alcune soluzioni indicate come "alternative" al Mose stesso e avanzate dal Sindaco di Venezia.

Le alternative sono state presentate dal Sindaco di Venezia nel corso della riunione del "Comitato" del 20 luglio 2006 che ne ha accolto la richiesta affinché, decidendo su di esse, si esprimessero i diversi soggetti competenti attraverso le relative strutture tecniche. Secondo quanto stabilito dal "Comitato", la Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo ha acquisito la documentazione prodotta dall'Amministrazione comunale (articolata in "Proposte di interventi alle bocche di porto" e "Proposte di attività sperimentali") e l'ha successivamente trasmessa agli Enti incaricati di elaborare il proprio parere: Consiglio Superiore dei Lavori

Pubblici, Comitato Tecnico del Magistrato alle Acque di Venezia, Ministero per i Beni e le Attività culturali, Ministero dell'Università e Ricerca-Corila, Regione del Veneto; Autorità Portuale di Venezia, Ministero dei Trasporti (e Direzione Marittima di Venezia), Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

A questi pareri si aggiungeva una relazione sull'avanzamento dei lavori del Mose e sulla natura delle opere, messa a punto dall'Ufficio di Piano.

I Pareri venivano illustrati nell'ambito di due riunioni di un apposito tavolo tecnico (composto dai rappresentanti dei diversi Soggetti chiamati a esprimersi) che si svolgevano il 2 e l'8 novembre 2006.

Alla luce dei pareri espressi dai soggetti interpellati, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti presentava una Relazione che veniva discussa il 10 novembre 2006 dal Consiglio dei Ministri. Al termine della riunione, il Consiglio dei Ministri diffondeva il seguente comunicato stampa: "Il Consiglio ha preso atto della Relazione presentata dal Ministro delle Infrastrutture sul progetto di regolazione delle maree (sistema Mose) per la laguna di Venezia".

La Relazione ripercorreva l'iter del progetto, e riferiva sulle risultanze dell'esame e degli approfondimenti effettuati da tutti gli Enti interpellati dalla Presidenza del Consiglio riguardo alle proposte alternative presentate dal Comune di Venezia. La Relazione rilevava che non erano emersi elementi nuovi che inducessero a modificare il progetto originario".

Successivamente si teneva una riunione del Comitato il 22 novembre 2006, nel corso della quale il Governo presentava un ordine del giorno secondo cui, a seguito dell'articolato percorso di esame delle soluzioni alternative al Mose avanzate dal Sindaco di Venezia nella seduta del Comitato del 20 luglio 2006 e della presa d'atto del Consiglio dei Ministri del 10 novembre, deliberava di procedere al completamento della costruzione delle opere del sistema MO.s.e e delle opere morfologiche connesse, assicurando la disponibilità dei finanziamenti per l'esecuzione dei lavori stessi.

L'ordine del giorno veniva approvato a maggioranza dal Comitato, con il voto contrario dell'allora Sindaco Cacciari e l'astensione dei sindaci di Chioggia e Mira.

Il Comitato approvava all'unanimità un ordine del giorno, presentato dal Sindaco in carica Cacciari, che riaffermava la necessità di garantire la prosecuzione degli interventi di manutenzione straordinaria dei centri lagunari, di scavo dei rii, di innalzamento del suolo pubblico e di disinquinamento della laguna attraverso il rifinanziamento della legge speciale per Venezia. Inoltre, dovevano essere garantiti un monitoraggio scrupoloso degli effetti di tutti gli interventi in atto in laguna, l'aggiornamento del piano morfologico e la disponibilità

tempestiva di tutti i dati relativi alle attività in essere per la salvaguardia del capoluogo veneto.

3. PRINCIPALI ASPETTI CRITICI DEL MOSE

Vi è un ampio dibattito sulla reale rispondenza delle caratteristiche tecniche del MOSE ai requisiti richiesti dalla Legge Speciale per la salvaguardia di Venezia. In particolare, si discute sulla rispondenza dell'opera ai criteri di gradualità, sperimentabilità e reversibilità.

Al proposito, occorre esaminare alcuni dei principali aspetti critici del principio di funzionamento e della architettura di sistema adottati nel progetto MoSE.

Si discute innanzitutto dell'architettura del MoSE la quale non pare modificabile durante tutta la sua vita operativa (prevista in 100 anni) e si deve pertanto considerare come irreversibile. Infatti, il progetto Mo.S.E si basa su un sistema di paratoie mobili costituite da strutture scatolari in acciaio incernierate su strutture modulari di fondazione in cemento armato, interrate nel fondo dei canali delle bocche di porto.

Secondo il progetto, le paratoie in condizioni di riposo, sono completamente zavorrate al fondo lagunare. All'occorrenza vengono svuotate dall'acqua di zavorra mediante l'immissione di aria e fatte emergere a formare una barriera continua per ogni bocca di porto, realizzando così la chiusura del bacino lagunare.

Le operazioni di apertura e chiusura delle paratoie avvengono contro corrente rispetto alla marea entrante ed uscente, rispettivamente. L'equilibrio al battente idrostatico dovuto al dislivello di marea è assicurato solamente dalla spinta di galleggiamento realizzata dall'aria immessa.

E' stato osservato che l'opera necessita di un monitoraggio costante non sempre realizzabile (della quantità dell'aria immessa in funzione della sua posizione, del dislivello di marea e della corrente nella bocca, a seconda delle diverse fasi di manovra e di operazione). Tutta l'energia necessaria per equilibrare l'azione della marea entrante deve essere quindi fornita attivamente, sotto forma di aria compressa, dall'impianto di azionamento e il mantenimento dell'assetto della paratoia che può contrastare la pressione (variabile) della marea deve essere garantito modulando opportunamente nel tempo la spinta di galleggiamento della paratoia. Emerge la necessità di un controllo attivo costante.

In assenza o in caso di malfunzionamento del monitoraggio, il sistema MoSE non può funzionare: affonda all'aumentare del livello della marea o si può rovesciare al suo diminuire¹⁷⁵.

Quando attivate, le paratoie inducono un'inversione del carico (trazione verso l'alto) sulle cerniere di collegamento con la struttura di fondazione. Le cerniere devono pertanto essere vincolate a tali strutture per mezzo di connettori meccanici sconnettibili¹⁷⁶ con azionamento remoto, necessari per consentirne lo sblocco e permettere il recupero delle paratoie per le normali operazioni di manutenzione.

Riguardo ai connettori essi risultano parzialmente sperimentati e l'assenza di una certificazione di tali componenti innovativi comporta una reale incertezza sulla stessa fattibilità dell'opera nel suo complesso.

L'introduzione delle modifiche richieste per poter smontare la parte femmina del connettore, avrà sicuramente un impatto determinante sulla configurazione del connettore e delle basi di fondazione indicate nel cosiddetto "progetto definitivo" che pertanto, allo stato attuale, non può considerarsi tale¹⁷⁷.

La necessità di un controllo dinamico attivo ed in tempo reale della quantità d'aria immessa e la ingente quantità d'aria necessaria (alcune migliaia di metri cubi per ogni paratoia), impongono di collocare le valvole di controllo in prossimità delle singole paratoie, dove devono essere collocati anche i dispositivi di azionamento dei connettori.

Al fine di assicurare la funzionalità ed affidabilità nel tempo, sono necessari, come è prassi nelle realizzazioni di grande importanza tecnica ed economica quale quella qui considerata, degli esaurienti programmi di sviluppo, sperimentazione e collaudo di accettazione nelle reali condizioni di dimensionamento, carico ed esercizio.

Altre critiche vengono mosse all'assenza di metodi, attrezzature ausiliarie e interfacce sui moduli di fondazione per riparare danni maggiori che si dovessero produrre sui connettori in caso di eventi accidentali, con il rischio che un simile evento possa rendere inutilizzabile lo sbarramento per tempi non definiti.

La scelta tecnologica di utilizzare impianti basati su componenti di superficie ha imposto di alloggiare gli stessi in locali stagni a pressione atmosferica, posti nelle strutture subacquee di fondazione, immediatamente vicino alle sedi dei connettori, e di prevedere quindi tunnels per collegarli alle opere di spalla, per consentire l'accesso di operatori nelle fasi di

¹⁷⁵ Per questi motivi, ad esempio, sono state previste strutture a collasso predeterminato, che in caso di ribaltamento delle paratoie, si devono rompere per evitare danni irreparabili alle paratoie e alle strutture di fondazione.

¹⁷⁶ Tali connettori sono elementi innovativi nella tecnica, critici e vitali per il sistema e devono essere dimensionati per le più gravose condizioni operative, oltre a dover essere mantenuti in perfetta efficienza per tutta la vita delle opere.

¹⁷⁷ Punto 2 relazione tecnica del Comune pag. 4

costruzione ed esercizio. Questa necessità condiziona negativamente e pesantemente la configurazione del sistema.

La relazione Tecnica del Comune di Venezia “Aspetti critici strutturali del Mo.S.E” conferma quanto esaminato. In particolare:

- Riguardo alla criticità dei tunnels¹⁷⁸ alloggiati nei cassoni di fondazione, (che contengono gli impianti vitali del sistema), che rendono la struttura di fondazione dello sbarramento (costruita con più elementi modulari contigui collegati alle opere di spalla) un sistema completamente integrato (sia strutturalmente che funzionalmente e che è praticamente irrecuperabile senza essere distrutto) non sono ritenuti idonei a sostenere carichi come quelli di una marea eccezionale¹⁷⁹ e l'allagamento dei tunnels¹⁸⁰ può portare alla perdita dello sbarramento per tempi non definibili. L'opera non può quindi soddisfare i requisiti di gradualità, sperimentabilità e reversibilità imposti dalla legge speciale.

- Per garantire la presenza di un ambiente a pressione atmosferica nei locali sottomarini ed evitarne l'allagamento, è necessario che tra i singoli cassoni di fondazione, in corrispondenza dei tunnels, vi siano delle giunzioni elastiche di tenuta, la cui integrità funzionale (tuttavia mai dimostrata per una durata pari alla vita dell'opera) è condizionata dai massimi cedimenti differenziali tra i cassoni contigui, dovuti ad assestamenti del fondale su cui insistono: questa limitazione impone la necessità di stabilizzare il terreno di fondazione con l'infrissione di un grandissimo numero di pali di consolidamento (12000), con la relativa perturbazione degli equilibri geologici degli strati profondi del sottosuolo.

- Riguardo alla presenza di gas pericolosi nei tunnel¹⁸¹, il possibile ingresso di gas dal sottosuolo presenti nell'area (metano, anidride solforosa, ecc.), richiede nei tunnels la predisposizione di potenti impianti di condizionamento e riciclo d'aria ed una complessa architettura dei sistemi per preservare la sicurezza degli operatori (porte antifiama, vie di fuga...), con evidente impatto sulle condizioni di esercizio degli impianti stessi e sulle procedure operative. Si tratta di un ulteriore svantaggio potenziale sede di pericolo.

La dimensione, la complessità e la criticità degli impianti di azionamento associate alle gravose condizioni ambientali di installazione, impongono, per poter assicurare una adeguata affidabilità di sistema, l'adozione di un'estesa duplicazione e ridondanza degli impianti e componenti con un ovvio gravoso impatto sui costi e tempi di costruzione, gestione e manutenzione e sulla criticità delle procedure di impiego, esaltando la possibilità di errori umani in tutte le fasi operative.

¹⁷⁸ Punto 3 relazione tecnica del Comune di Venezia

¹⁷⁹ Si parla di migliaia di tonnellate per cassone concentrate in corrispondenza della sede dei connettori

¹⁸⁰ La possibilità di allagamento dei tunnels, in relazione alla grande quantità di penetrazioni, attraverso le pareti in cemento armato da rotture di tubazioni, connettori meccanici, cavi dei sensori..., o dovuto a fessurazioni determinate da eventi accidentali od usura.

¹⁸¹ Punto Relazione tecnica del Comune pag. 10

Ciò comporta gravosi problemi di notevole risonanza che richiedono il sovradimensionamento delle strutture e dei componenti meccanici ed impongono procedure molto sofisticate per il passaggio dai dati misurati sul modello in scala ai i valori di progetto per il sistema al vero, tecnicamente detto:passaggio vasca-mare.

Non c'è evidenza, nel cosiddetto "Progetto Definitivo", che questo essenziale aspetto di analisi sia stato considerato e tali procedure eseguite; in esso anzi questi evidenti fenomeni di risonanza, evidenziati tra l'altro dalla commissione di esperti internazionali, sono esplicitamente ed erroneamente dichiarati come non influenti.

Le dimensioni delle paratoie, dei moduli di fondazione che devono alloggiare i tunnels ed i locali a pressione ed ambiente atmosferico, e delle opere di spalla, unitamente alle dimensioni dei moduli degli impianti di azionamento ed ausiliari, determinano un pesantissimo impatto ambientale relativo all'entità dei volumi di dragaggio necessari alla collocazione sotto il fondale degli sbarramenti ed all'estensione delle colmate necessarie a contenere i moduli di servizio. La scelta di realizzare i cantieri di prefabbricazione dei cassoni di fondazione e delle opere di spalla in aree dei lidi prossime alle bocche di porto, comporta la distruzione di aree naturalistiche per tempi prolungati, il cui ripristino, ove venisse effettivamente portato a termine, avrà costi anche superiori a quelli di realizzazione. L'opera deve essere quindi dimensionata per le condizioni ambientali estreme prevedibili in tale spazio temporale: la sua validità è, in particolare, condizionata dalla correttezza delle previsioni assunte per l'aumento del livello del mare dovuto a fenomeni di eustatismo e "global warming" in tempi così lunghi.

L'inclusione di tali effetti a lungo termine nelle premesse di progetto ne rendono comunque ulteriormente gravoso il dimensionamento, inoltre la sua irreversibilità, qualora si verificasse un innalzamento del livello medio mare, comporterebbe, a parità di statistica di marea, un numero e una durata delle chiusure delle bocche di porto notevolmente superiore a quello iniziale con un impatto disastroso sulle attività portuali come dimostrato da simulazioni fatte da esperti del CNR.

Si aggiunge alle critiche ormai consolidate nel tempo un breve riferimento al secondo intervento dell'Europa per sanzionare l'Italia sul progetto del Mose.

Dopo aver spedito nel gennaio 2006 una lettera di messa in mora del nostro paese, prima tappa formale della procedura di infrazione, la Commissione europea ha riscritto al governo di Roma chiedendo di fornirle, entro un mese, nuove informazioni sul progetto in costruzione per contrastare il secolare fenomeno delle acque alte nella laguna.

Una missiva che nasce dall'insufficiente documentazione presentata dall'Italia, ma volta al contempo ad evitare il secondo stadio della procedura di infrazione, ovvero l'invio del parere motivato che prelude al deferimento alla Corte di Giustizia.

L'Europa poneva la necessità di una spiegazione esauriente in merito all'impatto ambientale che le dighe mobili avranno sull'area lagunare della città dei Dogi. L'iniziativa¹⁸² non mirava a fermare il Mose, ma a precisarne l'impatto ambientale.

La Commissione intimava al Governo di fornirle, entro un mese, nuove informazioni, non considerando sufficienti quelle già ottenute. Il progetto, interessava "diversi siti protetti dalla rete Natura 2000 e secondo la direttiva Ue sugli uccelli selvatici".

Il commissario dell'Ambiente Stavros Dimas sospettava che l'Italia non avesse completamente salvaguardato il patrimonio ecologico delle aree che accoglievano i cantieri preposti alla realizzazione del Mose, un patrimonio di interesse comunitario che rischiava di venire intaccato dalle dighe mobili che avrebbero dovuto difendere la fascia veneta esposta all'alta marea.

Una azione, quella europea, che veniva accolta con soddisfazione dall'amministrazione di Venezia. Dopo aver espresso la volontà di incontrare lo stesso Commissario all'Ambiente Stavros Dimas, il primo cittadino si diceva convinto del fatto che ormai esistesse una diffusa consapevolezza, anche Oltralpe, dell'impatto ambientale negativo che il progetto avrebbe avuto sulla laguna, un potere distruttivo non riducibile "alla salvezza di qualche uccellino", bensì vera e propria "alterazione irreversibile di interi habitat protetti dalle normative locali, nazionali ed europee".

Del resto, più di dodicimila cittadini si rendevano protagonisti di una petizione indirizzata al parlamento europeo con cui esplicitavano le ragioni ambientali, paesaggistiche e urbanistiche della loro contrarietà. Una iniziativa che veniva presa sul serio da Bruxelles, che a fine febbraio convocava un'audizione per ascoltare le loro obiezioni e per esaminare il dossier; mentre a metà maggio inviava un gruppo di ispettori della Commissione Ambiente a visitare i cantieri. A seguito di questo, l'Europa provvedeva a indirizzare la prima lettera di infrazione invitando l'Italia a fornire maggiori informazioni soprattutto sullo studio dell'impatto ambientale, secondo Bruxelles non ancora realizzato.

L'eurodeputato del Prc, Roberto Musacchio¹⁸³ spiegava perché il sistema del Mose doveva lasciare spazio ad altri interventi, più compatibili con l'ambiente e più efficaci.

¹⁸² ha spiegato Lena Reuterberger, portavoce del commissario all'Ambiente

¹⁸³ "Il Mose", sosteneva Musacchio, "è stato concepito rispondendo ad una loggia antiquata che lo rende poco incisivo e deleterio per l'ambiente, come testimonia una cospicua letteratura tecnico-scientifica in materia". "Al contrario", proseguiva, "come sostenuto anche dai comitati locali che lo contrastano, sarebbe più opportuno pensare ad operazioni diverse, rispettose dell'habitat ma capaci allo stesso tempo di incidere realmente sul problema"

Tra queste ipotesi alternative, la migliore consisteva in "una ridefinizione del porto della laguna, attraverso il superamento di quelle opere che nell'ultimo secolo sono state realizzate e che hanno impedito lo scorrimento delle acque". Sulla lettera europea e sulla possibilità che si potesse bloccare la realizzazione del Mose, Musacchio si diceva ottimista¹⁸⁴ perché "finché non si procede alla costruzione delle paratoie e finché l'Europa continua a puntare il suo faro di attenzione sul progetto e sull' impatto ambientale che esso potrebbe avere, è ancora possibile sperare che il governo riveda la sua posizione e si proceda a scelta alternative".

Successivamente, nel 2009, l'Italia adottava le misure di rimedio all'infrazione, misure che per la Commissione "appaiono adeguate dal punto di vista tecnico". Bruxelles continuerà a monitorare con costanza gli adeguamenti.

Il provvedimento di archiviazione di Bruxelles è di particolare rilievo perché consentiva di sbloccare il finanziamento assegnato dalla Bei al progetto Mose per un miliardo e mezzo di euro la cui erogazione era legata proprio alla chiusura del dossier da parte della Commissione.

4. PROGETTI ALTERNATIVI: LA PARATOIA A GRAVITA'

Una soluzione vantaggiosa e flessibile per la realizzazione delle opere mobili a scomparsa di difesa di Venezia dalle acque alte era rappresentata dal progetto¹⁸⁵ della Paratoia a gravità¹⁸⁶. Essa si differenziava dal Mo.S.E per il principio di funzionamento, per la configurazione delle paratoie, il loro verso di apertura, il sistema di vincolo alla base di fondazione, l'architettura generale del sistema delle strutture di fondazione e delle opere di spalla, (integrate con le strutture di base, che ne consentono l'istallazione ed il recupero stagionale). La soluzione alternativa concettualmente flessibile permetteva un approccio sistemico e razionale al problema della salvaguardia della laguna e della città di Venezia, perturbandone in modo minimo lo stato e gli equilibri ambientali esistenti e consentendo di modificarne la configurazione operativa, in funzione dei risultati sperimentali, o se venissero modificati requisiti di progetto durante la vita del sistema. Il concetto di Paratoia a Gravità veniva identificato nel settembre 2000 con deposito di domanda di brevetto

¹⁸⁴ Dello stesso avviso anche Valerio Calzolaio, responsabile ambiente di Sinistra democratica, che ricordava come il piano "abbia visto da sempre l'opposizione del Comune di Venezia" per motivazioni "economiche, ambientali e di utilità". Per questo, secondo lui, il richiamo dell'Europa doveva essere ascoltato dal governo che avrebbe dovuto riaprire il tavolo di confronto per accogliere delle alternative.

¹⁸⁵ Un primo Studio di fattibilità del concetto è stato presentato nel settembre 2002 al Consorzio Venezia Nuova.

¹⁸⁶ Questo sistema si basa sulle conclusioni dello studio di fattibilità fatto dai "Sette Saggi" nel 1981, rispetta tutti i requisiti di progetto posti dal "Comitatone" nel corso degli anni, e prevede, come il MoSE, un sistema di paratoie mobili a scomparsa alloggiate in strutture di fondazione adagate sul fondo.

nell'aprile 2001¹⁸⁷. Il principio sperimentale veniva sviluppato, in una prima fase, a livello di studio di fattibilità e verificato anche con prove in vasca. Lo studio di fattibilità è stato presentato prima nel giugno 2002, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e, successivamente, nel settembre dello stesso anno, al CVN che ha incaricato a sua volta il suo progettista Technital di fare un'analisi dello studio di fattibilità del modello¹⁸⁸.

La relazione tecnica di valutazione, emessa dalla Technital nel febbraio del 2003, non evidenziava elementi di non-fattibilità e di non congruenza con i criteri di progetto imposti, eccettuati due aspetti marginali (uso di sommozzatori in fase di installazione e manutenzione) che venivano in seguito chiariti positivamente.

Lo studio di fattibilità della Paratoia a Gravità e la relazione di valutazione Technital venivano presentati dal CVN al Presidente del Magistrato alle Acque.

Nel gennaio 2005 il progetto di massima è stato presentato alla Commissione Consiliare per la legge speciale del Comune di Venezia.

La prima stesura della relazione di sintesi sul progetto di massima veniva inviata al Magistrato alle Acque il 14 febbraio 2005.

Il progetto di massima veniva presentato al Magistrato alle Acque nel marzo 2005 e alla commissioni Consiliari IV e X nel luglio 2005.

Il progetto di massima Paratoia a Gravità integrato con la tecnologia dei Pontoni Sommergibili è stato presentato nel dicembre 2005 al Comune di Venezia in occasione del confronto pubblico sui progetti alternativi al MoSE organizzato dal Sindaco di Venezia.

L'architettura del sistema di opere mobili proposta si presentava costituita da un insieme di elementi, realizzati completamente in acciaio, nel rispetto di tutti i dati di progetto stabiliti per il Mo.S.E e tutti i criteri di progetto stabiliti dalla legge speciale.

La soluzione è basata sull'architettura e la tecnologia dei Pontoni Sommergibili¹⁸⁹ (detti "Submersible Barges"), appoggiati sul fondo del mare come strutture a gravità che portano, ciascuno, una schiera di Paratoie a Gravità incernierate ed incassate nel ponte, costituendo quindi per esse la struttura di fondazione.

Questi pontoni sono muniti di impianti di ancoraggio¹⁹⁰ e zavorramento autonomi.

¹⁸⁷ Nel novembre 2004 è stato concesso il brevetto di invenzione industriale al sistema di Paratoie a Gravità.

¹⁸⁸ scala 1/20, eseguite nella vasca navale del Dipartimento di Architettura Navale dell'Università di Trieste.

¹⁸⁹ Sia la tecnologia dei pontoni sommergibili che quella delle strutture a gravità, sono da decenni impiegate nel campo dell'ingegneria marina e dell' offshore petrolifero e pertanto per esse si può fare riferimento a metodologie certe e consolidate di progettazione e realizzazione che consentono di assicurare la massima affidabilità delle opere nel tempo.

¹⁹⁰ collegarsi a punti fissi di ancoraggio predisposti nella bocca stessa e posarsi con precisione in una sede opportuna preparata nel fondale, grazie al loro sistema di affondamento ad assetto costante.

Quando completamente zavorrati tali pontoni sono stabilizzati in posizione per effetto del loro peso. Ecco la fondazione a gravità. Sono in grado di sostenere i carichi di corrente, onda e marea esercitati su di essi e sulla schiera di paratoie.

Utilizzando una procedura inversa il pontone può essere fatto risollevarsi e portato in galleggiamento per essere rimosso dalla bocca di laguna.

La facilità e rapidità delle operazioni di installazione e di rimozione ne consente quindi un agevole impiego stagionale, limitato al solo periodo autunnale ed invernale nel quale c'è il pericolo di occorrenza dei fenomeni di acqua alta, potendo i pontoni essere ormeggiati in un porto od in un cantiere attrezzato per le operazioni stoccaggio e di manutenzione ordinaria o speciale durante i mesi primaverili ed estivi (o comunque quando fosse opportuno).

Il pontone è realizzato mediante una struttura scatolare in acciaio di tipo navale, munita di doppio fondo e zavorrata nella parte inferiore con cemento. Il ponte del "barge" ha una rientranza nella quale trovano alloggio le paratoie, che sono collegate ad esso con cerniere.

Ad una estremità il pontone porta una sovrastruttura, emergente quando il sistema è installato, che fornisce la stabilità necessaria nelle fasi di affondamento e risalita e che alloggia gli impianti relativi a queste fasi operative ed i sistemi di azionamento delle paratoie.

Tale struttura costituisce quindi l'opera di spalla dello sbarramento costituito dalle paratoie collegate; su di essa è installata una struttura sopraelevata che alloggia la sala controllo ed i sistemi di telecomunicazione e comando.

L'architettura del vincolo delle paratoie al pontone prevede delle cerniere con asse di rotazione posto di poco sopra al piano superiore del pontone, in modo che, anche in caso di eventi eccezionali ed imprevedibili quali ad esempio la collisione con un natante, la paratoia possa ruotare anche di 180 gradi senza produrre danni alle strutture del pontone e della paratoia stessa.

L'allineamento accurato delle cerniere montate su di una struttura unica permette di avere traferri minimi tra le paratoie contigue e quindi di realizzare trafilamenti d'acqua, in condizioni operative, estremamente ridotti rispetto a quelli realizzabili col MoSE.

Il traferro tra la paratoia ed il pontone è ottenuto tra una superficie cilindrica di questa, concentrica all'asse delle cerniere, ed un piatto fisso a quest'ultimo, munito di guarnizioni a scorrimento in gomma: il trafilamento d'acqua relativo durante il funzionamento può quindi essere contenuto in valori veramente trascurabili

Nella paratoia sono previste, per ridondanza, due condotte per l'immissione e lo scarico dell'aria che si immettono nella cassa di manovra e che sono collegate mediante giunti rotanti, posti sullo stesso asse delle cerniere, alle tubazioni alloggiato nel pontone e che fanno quindi capo agli impianti di azionamento posti nella struttura di spalla. Le casse di manovra sono munite di due condotte per lo scarico ed immissione dell'acqua di zavorra mobile nella camera di manovra.

Il sistema di azionamento di ogni singola paratoia prevede quindi due sistemi di condotte pneumatiche (uno principale ed uno ridondato) che attraversano la paratoia ed il pontone e che collegano la camera di manovra a due bombole di stoccaggio di aria compressa (accumulatori), capaci di garantire due operazioni di sollevamento immediatamente successive, e ad un pozzo di scarico alloggiato nella struttura di spalla. Delle valvole a controllo remoto, con comando manuale di emergenza, consentono di immettere l'aria dalle bombole alla camera di manovra e valvole analoghe consentono di scaricare l'aria dalla camera di manovra al pozzo di scarico. L'acqua che esce dalle condotte pneumatiche assieme all'aria, nelle ultime fasi dell'abbattimento delle paratoie, viene mandata all'esterno mediante pompe di esaurimento; Tutti gli impianti e le valvole di controllo sono alloggiati nella sovrastruttura emergente del pontone sommergibile, in locali in superficie opportunamente condizionati, facilmente e rapidamente accessibili agli operatori; all'interno dei pontoni, che costituiscono quindi le strutture di fondazione, non vi sono impianti attivi, e sono quindi accessibili solamente durante le ispezioni e manutenzioni in cantiere.

Gli accumulatori sono mantenuti in pressione mediante una serie di compressori azionati da motori elettrici alimentati da gruppi di generazione diesel elettrici, che alimentano anche i servizi di bordo del pontone, gli impianti ausiliari relativi alla sala controllo ed i sistemi di zavorramento ed ancoraggio.

Gli impianti di generazione e compressione sono opportunamente ridondati in modo da poter far fronte ad eventuali avarie di alcune unità del sistema. E da notare comunque che i dimensionamenti degli impianti e le potenze installate sono di almeno un ordine di grandezza inferiori rispetto a quelle previste per il MoSE per un'analogha lunghezza di sbarramento.

Questo approccio di sistema consente di realizzare grandissimi vantaggi nel dimensionamento, costruzione e gestione operativa dello sbarramento mobile, come di seguito illustrato.

- L'opera di sbarramento mobile è effettivamente e completamente rimovibile dal sito di

installazione, pertanto ne è possibile la manutenzione in cantieri attrezzati, con costi prevedibili e senza impatto sulle attività portuali. I lavori nel sito di installazione sono limitati allo scavo della trincea di installazione ed alla preparazione e regolarizzazione del fondale per sostenere il sistema mobile.

- La stagionalità della installazione consente di modificare (eventualmente) la quota del fondo sul quale il pontone viene installato e di adeguarne quindi la profondità alle possibili variazioni del livello medio mare che si riscontrassero nel tempo per effetto di fenomeni di eustatismo e di aumento livello medio mare; è possibile quindi dimensionare il sistema di sbarramento mobile solamente per le escursioni massime di marea e per le onde di sassa innescate dalla chiusura della bocca, senza dover considerare eventi a lungo termine, tuttora di difficile e controversa valutazione. Questo aspetto, come già ricordato, ha un impatto determinante sul mantenimento della portualità attuale alle bocche di porto.

- La possibilità di manutenzioni periodiche in siti attrezzati (per esempio a secco, in bacini di carenaggio) riduce drasticamente la durata dei periodi operativi del sistema compresi tra due manutenzioni successive (5-6 mesi) e rende ulteriormente meno gravosi i requisiti di affidabilità di sistema e dei suoi componenti principali, già estremamente ridotti per la Paratoia a Gravità rispetto a quelli del MoSE. È possibile, per esempio, semplificare come indicato i vincoli delle 10 paratoie alla struttura di fondazione (il pontone), utilizzando semplicemente cerniere collegate al pontone, con tecniche costruttive assolutamente convenzionali, senza dover ricorrere a sistemi (connettori meccanici) a comando remoto

- La possibilità di allineare con grandissima precisione le cerniere consente, come indicato, di ottenere trasferimenti tra le paratoie contigue e tra queste ed il pontone molto ridotti e minimizzare quindi i tra filamenti di acqua attraverso lo sbarramento durante la chiusura.

- Problemi di accrescimento marino, protezione alla corrosione con vernici protettive, “coatings” od anodi sacrificali sono minimizzati per effetto della breve permanenza del sistema in opera e della possibilità, già considerata, di effettuare agevoli e frequenti manutenzioni in ambienti strutturati e attrezzati fuori opera.

- La mobilità del sistema ne consente una sperimentazione efficace, anche limitata ad un solo pontone o gruppo di paratoie, con la possibilità di effettuare in cantiere eventuali modifiche suggerite nella sperimentazione in campo, e ne consente la rimozione e riparazione in caso di eventi accidentali, anche estremi (collisione con mezzi navali...).

- L'articolazione del sistema in più unità mobili la cui manutenzione viene effettuata in cantieri attrezzati esclude la necessità dei mezzi speciali (“Jack-Up”) previsti per la

rimozione ed installazione delle paratoie in opera, rese necessarie per il Mo.S.E dalla inamovibilità dei cassoni di fondazione.

Il numero, le lunghezze e le profondità di installazione e quindi i dimensionamenti dei sistemi mobili di sbarramento dipendono dall'architettura globale di modellazione delle bocche della laguna e quindi dalle scelte che verranno operate nella loro eventuale articolazione in opere di restringimenti fissi, realizzati con strutture permanenti o semi-permanenti (dighe, palancole, cassoni in cemento armato...), ed opere mobili, e possono essere dimensionati per ottenere l'apertura dei varchi che ottimizzi il flusso di scambio mare-laguna e che interferisca il meno possibile con il traffico navale.

Le configurazioni delle bocche della laguna nella quale sono inserite le opere mobili qui proposte a titolo di riferimento, si basano sul documento del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici in cui si raccomanda esplicitamente che la regolazione dei flussi di marea sia perseguita con un restringimento della sezione in ingresso delle bocche di porto e una riduzione dei fondali delle stesse, per avere una riduzione dei flussi di marea relativi ad escursioni medio alte, e che prevede la chiusura totale delle bocche effettuata per mezzo di paratoie mobili a scomparsa in caso di acque alte eccezionali.

Per la determinazione delle geometrie dei canali navigabili nelle bocche di porto, si è quindi fatto riferimento all'ipotesi di una restrizione delle bocche di porto in estensione e profondità, e si sono fatte ipotesi per il posizionamento degli sbarramenti su fondali diversi da quelli ipotizzati per il MoSE.

In particolare per la bocca di Malamocco è stata assunta una larghezza di 400 m ed un fondale di 3 m (12+1) come indicato negli indirizzi governativi del 1975, e per la bocca di Chioggia è stata assunta una larghezza di 400 m con un fondale di 8 m (7+1), come indicato nel piano regolatore del Porto. Considerando le geometrie delle Paratoie a Gravita determinate con gli stessi dati di progetto del MoSE (tre metri di marea, equivalente ad un dislivello mare-laguna di due metri), si è costruito intorno ad esse lo scafo del pontone sommergibile: e da notare che questo requisito potrebbe essere ridotto in relazione alle considerazioni fatte precedentemente.

Per ogni bocca di porto si utilizzano due pontoni di uguali dimensioni, affiancati nella parte immersa, in modo che le strutture emergenti delimitino la luce navigabile della bocca di porto.

Per la bocca di Lido, in particolare, si possono fare diversi scenari che prevedono comunque due canali navigabili di 320 m di larghezza con fondali compatibili con il traffico navale

attuale, rispettivamente di 10 m (9+1) per il traffico mercantile e di 6 m per quello da diporto.

La prima soluzione è quella di installare le barriere nella stessa posizione prevista per il MoSE sui fondali indicati utilizzando completamente le opere complementari già previste alla bocca di porto.

Vi sono poi altre soluzioni che consentono di eliminare la necessità dell'isola artificiale di fronte al "Bacan", spostando lo sbarramento verso mare. In tale caso la libertà di scelta è molto ampia e perfettamente compatibile con ipotesi di portualità che prevedono un terminal passeggeri nella parte in entrata della bocca di porto.

Una soluzione possibile è descritta che mostra, in sezione, il sistema di sbarramento della bocca completa con 4 pontoni affiancati a due a due in modo da creare i due passaggi navigabili e un pontone emergente auto affondante appoggiato al fondo lungo 190 m.

Si fa notare che per le profondità assunte per le tre bocche, le ipotesi fatte dovranno essere confermate dagli organi competenti e da simulazioni che consentano di ottimizzare lo scambio mare laguna. È da osservare che una variazione di qualche metro (positiva o negativa) delle profondità assunte per i fondali, influisce solo marginalmente sui risultati del dimensionamento effettuato e sul costo complessivo delle opere.

Per tutte le paratoie si è scelta una larghezza uguale di 20 metri, ma in fase di progetto definitivo si potrà senz'altro variarne le dimensioni per le varie tipologie delle bocche, in modo da ottimizzarne il numero e il dimensionamento alle condizioni di esercizio, non essendo più necessario standardizzare le dimensioni delle paratoie alle dimensioni ed attrezzature dei mezzi "Jack-Up" di recupero ed installazione previsti per il MoSE.

Il progetto proposto consente di realizzare un minimo impatto ambientale, sviluppare a pieno le caratteristiche di gradualità di sviluppo, sperimentabilità, reversibilità, affidabilità di sistema e flessibilità operativa, che consentono di ridurre l'impatto sulle attività portuali e di seguire in modo ottimale la possibile evoluzione dei fenomeni di eustatismo e innalzamento del livello medio mare dovuto all'effetto serra.

Queste caratteristiche permettono di conseguire grandissimi vantaggi per la realizzazione, per la gestione dell'esercizio e la manutenzione degli impianti e delle opere di difesa e, soprattutto, permettono un'effettiva realizzazione progressiva delle opere, una loro sperimentazione nel tempo, anche se realizzate solo parzialmente, e un loro flessibile esercizio operativo.

5. COSTRUZIONE, INSTALLAZIONE, OPERATIVITA', VANTAGGI E COSTI

La costruzione della paratoia a gravità è dotata di strutture completamente in acciaio, tipicamente navali e viene effettuata in cantieri navali attrezzati¹⁹¹. La soluzione in considerazione prevede, rispetto al MoSE, un impiego di materiali di costruzione molto ridotto¹⁹².

La costruzione, fuori opera e in cantieri attrezzati e qualificati, elimina i problemi posti dalla realizzazione dei cantieri temporanei di prefabbricazione delle strutture in cemento armato e che devono essere demoliti a fine costruzione.

Il sistema completo può essere provato e collaudato appena varato dal cantiere prima di essere trasportato sul luogo di installazione, tutte le operazioni ed ogni eventuale intervento richiesto viene fatto in galleggiamento nei pressi dei cantieri di costruzione¹⁹³.

La tipologia di fondazione a gravità già sperimentata nel campo delle piattaforme per lo sfruttamento dei campi di idrocarburi offshore, consente di eliminare quasi completamente le opere di stabilizzazione dei fondali con pali di consolidamento previsti per il MoSE.

Riguardo all'installazione, i pontoni sommergibili si caratterizzano per la loro facilità di posa e rimozione¹⁹⁴.

Questi ultimi sono realizzati con un doppio fondo in cui si prevede una zavorra solida in calcestruzzo in modo da realizzare il peso in acqua necessario alla struttura per resistere al carico idrostatico dovuto al dislivello di marea e alle forze d'onda nelle condizioni di progetto. I principi di progettazione sono quelli utilizzati e sperimentati negli ultimi 40 anni per le strutture a gravità.

La procedura di installazione del pontone sommergibile è perfettamente reversibile e pertanto, in qualsiasi momento e possibile, svuotando le casse di zavorra, riportare in assetto costante, il pontone assieme alle sue paratoie in emersione per le operazioni di manutenzione di routine, per quelle che fossero necessarie per fatti accidentali, o per eventuali modifiche che si rendessero opportune per migliorarne l'esercizio.

¹⁹¹ Per le caratteristiche delle costruzioni si fa impiego di tecniche consolidate e manodopera specializzata che possono assicurare tempi di costruzione certi, valutati complessivamente in circa due anni.

¹⁹² I pontoni, con le rispettive paratoie, possono essere realizzati completamente in cantieri navali esistenti nell'area veneziana, ovvero più in generale del Nord-Est, o comunque dove la realizzazione risultasse più conveniente, data la agevole trasportabilità dei pontoni. Gli impianti sono quelli standard per questa tipologia di pontoni e sono integrati con quelli necessari al funzionamento delle barriere.

¹⁹³ Questo consente di eliminare completamente i cantieri previsti per le operazioni di montaggio e collaudo in opera necessari alla realizzazione del MoSE ed il prolungato impatto ambientale relativo e le conseguenze sull'agibilità del porto. Si fa notare la difficoltà estrema di simili operazioni e i costi enormi connessi.

¹⁹⁴ Essi vengono trasportati con rimorchiatori portuali sul luogo di installazione dove è stata preventivamente preparata la trincea in cui devono essere installati.

Si vede sinteticamente le fasi di installazione di due pontoni sommergibili partendo dal galleggiamento in condizioni di trasporto dal cantiere di costruzione al sito d'installazione, alla completa installazione in trincea nella bocca di porto, con lo zavorramento del sistema che consente di realizzare il peso in acqua richiesto.

L'installazione di tutti i pontoni avviene all'inizio della stagione di possibili acque alte, in condizioni di mare calmo e stanca di marea.

Le procedure operative per mezzi simili sono definite e collaudate: l'operazione prevede, sinteticamente, il trasporto del pontone nella bocca di porto, ed il suo posizionamento con l'asse parallelo al canale e zavorramento sino a raggiungere una piccola distanza dal fondale. Al giungere della fase di stanca di marea il pontone viene fatto quindi ruotare su di una estremità sino a posizionarsi sulla verticale del sito di installazione e zavorrato ulteriormente per adagiarsi sul fondale; dei pali guida e corrispettive sedi di centraggio munite di parabordi elastici previste nel pontone, consentono di guidare la fase finale della discesa al fondo e di effettuare il posizionamento accurato del pontone nel sito predisposto. Viene quindi completato lo zavorramento per raggiungere la stabilità necessaria.

La movimentazione dei pontoni viene operata mediante rimorchiatori e sistemi di tonneggio basati su punti di ancoraggio predisposti sulle opere fisse emergenti e nel fondale.

Con anticipo rispetto alla stagione delle acque alte, le trincee possono essere ispezionate e dragate per eliminare eventuali depositi superficiali di sabbia e/o detriti e preparare il fondo per la successiva installazione¹⁹⁵.

Riguardo all'operatività, la concezione modulare delle paratoie, la possibilità di sollevarle rapidamente e l'assenza di un controllo attivo di ogni singola paratoia permettono una parzializzazione estremamente flessibile dell'apertura delle bocche di porto consentendo di ridurre al minimo il numero e la durata delle chiusure totali delle bocche di porto. Operando su previsione a medio termine di acqua alta superiore alla soglia minima in città, è possibile chiudere parzialmente le bocche di porto e permettere comunque la navigazione, sia pur limitata per effetto del regime di corrente nelle bocche, e solo quando l'evoluzione del fenomeno di marea fa prevedere un'acqua alta eccezionale, si può procedere alla chiusura totale delle bocche di porto agendo quasi in tempo reale.

I vantaggi di questa procedura sono del tutto evidenti. Per quanto riguarda l'impatto sulla navigazione e sulla attività portuale ed allo scambio mare-laguna, la soluzione proposta presenta, rispetto ad altri concetti di tipo "stagionale" alternativi al MoSE, basati su ostruzioni fisse rimuovibili, il vantaggio di consentire anche una restrizione variabile, oltre a garantire la chiusura totale delle bocche per maree eccezionali, lasciando totalmente aperti i canali di bocca non solo per tutto il periodo estivo, ma anche per grandissima parte del periodo invernale.

¹⁹⁵ Queste operazioni possono essere effettuate dalla superficie utilizzando mezzi a controllo remoto (ROV's), che possono essere gestiti da mezzi di superficie posizionati all'esterno dei canali di passaggio delle navi, senza interferire quindi sulle attività portuali. Tali attrezzature sono note e sperimentate nel campo dell'ingegneria marina ed offshore.

Il modesto impatto sulla attività portuale sia nelle fasi di costruzione che di esercizio rende nullo, o del tutto marginale, il vantaggio dato dalla conca di navigazione.

Durante la fase estiva, i pontoni vengono rimossi, lasciando completamente inalterato lo scambio mare laguna.

I vantaggi sono evidenti: la configurazione del sistema basato sulla Paratoia a Gravità che utilizza la tecnologia dei pontoni sommergibili, e le procedure di costruzione, installazione ed operative descritte, presentano, a parità di condizioni di progetto rispetto alle paratoie a spinta di galleggiamento del MoSE, una serie di importanti vantaggi che si aggiungono a quelli già citati nella descrizione del concetto di funzionamento, e di cui qui si elencano i principali.

Rispetto a tutti i dati di progetto del MOSE e di tutti i requisiti imposti dalla legge speciale inclusi la gradualità, sperimentabilità e reversibilità quest'ultimo progetto si appalesa vantaggioso e maggiormente efficace.

La reversibilità del sistema consente di dimensionare il sistema con un dislivello che tenga conto solo della marea, onde e fenomeni transitori (sessa).

1)E' possibile adattare facilmente il sistema a nuovi scenari operativi, oggi imprevisi ed imprevedibili, riducendo al minimo il loro impatto sulla morfologia delle bocche e sulla portualità.

2)La costruzione completa in cantieri navali attrezzati consente tempi e costi di realizzazione certi e notevolmente ridotti, consente di eliminare i cantieri di costruzione in opera e di ridurre al minimo i lavori di preparazione dei fondali alle bocche di porto.

3)La manutenzione periodica (stagionale) dei pontoni, paratoie mobili ed impianti in cantieri attrezzati ne incrementa l'affidabilità, ne semplifica la progettazione e realizzazione, ne aumenta la sicurezza operativa e minimizza l'impatto di processi di accrescimento marino ("biofouling"), protezione catodica...

4)La possibilità di una facile parzializzazione, su previsione, delle bocche di porto riduce al minimo il numero e la durata delle chiusure totali e quindi permette un minor impatto sia sul regime idrodinamico della laguna che sulle attività portuali.

5)L'assenza di operazioni di manutenzione in sito consente di eliminare la necessità di mezzi speciali di intervento ("Jack up" di movimentazione delle paratoie previste per il MoSE).

6)L'impatto sul paesaggio e sulla portualità è nullo nel periodo estivo e molto ridotto nella fase invernale.

La tipologia strutturale delle opere proposte è assolutamente analoga a quella delle costruzioni navali e pertanto sia i costi delle strutture che degli impianti sono direttamente

trasferibili a questo progetto, inoltre la facilità di installazione controllata direttamente dal pontone stesso rende l'operazione semplice ed affidabile con notevole impatto sui costi di installazione ed esercizio.

La Paratoia a Gravità rappresenta un'alternativa valida ed efficace all'attuale progetto del CVN del quale risolve in modo adeguato ed economicamente conveniente tutti gli aspetti critici evidenziati per il MoSE.

Il concetto di Paratoia a Gravità, realizzato secondo l'architettura di sistema che utilizza pontoni sommergibili, utilizzando al massimo le sue peculiarità e le caratteristiche derivanti dalle scelte tecnologiche fatte, può realizzare le opere di chiusura delle bocche di porto con costi che sono ridotti al 20 - 30 % dei costi del MoSE, con tempi che sono un quarto di quelli dichiarati dal CVN, con un impatto ambientale e sulla portualità notevolmente ridotti e nel rispetto di tutti i requisiti di progetto compresi la gradualità, la sperimentabilità e la reversibilità.

La soluzione proposta utilizza componenti, tecniche e procedure di progettazione, costruzione ed installazione che sono standard nell'ingegneria marina. Non richiede sviluppi tecnologici dedicati e di incerto risultato; e si può attivare immediatamente con la progettazione definitiva ed esecutiva e iniziando contemporaneamente le attività necessarie per la sua realizzazione.

La prima attività, necessaria per passare immediatamente al progetto esecutivo, è rappresentata dalla simulazione, su modello in scala, della schiera di paratoie per la bocca di porto che è meno critica dell'attuale progetto MoSE per determinare i carichi di progetto che le paratoie trasmettono alla base di fondazione: carichi che sono certamente inferiori a quelli misurati per le Paratoie del MoSE per effetto dell'assenza di fenomeni di risonanza.

Il primo modulo di otto paratoie può essere progettato con gli stessi carichi del MoSE.

È la soluzione che utilizza al massimo il lavoro sperimentale, sia in laboratorio che in mare, fatto dal CVN e, se del caso, si possono utilizzare le opere complementari già realizzate per il MoSE, evitando i costi di ripristino prevedibili in caso di utilizzo di alternative al MoSE diverse dalla Paratoia a Gravità.

La scelta della Paratoia a Gravità, lungi dal rappresentare un ritardo nella realizzazione delle opere di difesa di Venezia dalle acque alte, dopo il necessario ripensamento delle condizioni e dei requisiti progettuali, permetterebbe di accelerare notevolmente la realizzazione delle opere.

Operando con procedure e metodologie industriali è possibile realizzare in diciotto mesi il primo modulo sperimentale (pontone sommergibile con otto Paratoie a Gravità) per la

bocca di Lido, e sperimentare immediatamente l'effetto dei restringimenti sullo scambio mare laguna e la tecnologia impiegata.

6. LE SUBMERSIBLE BARGES

Per concludere è interessante considerare, seppur brevemente, l'aspetto storico del pontone affondabile o *SUBMERSIBLE BARGES*. La necessità di costruire le opere in cantieri attrezzati lontani dai luoghi di installazione, da sempre ha richiesto mezzi per il trasporto di questi enormi manufatti dai cantieri di costruzione al luogo di installazione; storicamente sono stati usati i pontoni di trasporto detti "transportation barges" su cui questi manufatti vengono trasferiti o come si dice in termini tecnici "skiddati", e da cui, una volta giunti sul posto, vengono varati o sollevati per mezzo di grossi "crane vessel" o navi gru, ed installati.

Negli ultimi 15-20 anni, la necessità di trasporti oceanici di oggetti di grandi dimensioni e pesi ha portato alla concezione e realizzazione di pontoni affondabili detti "submersible barges", che in aggiunta alla capacità di "skiddaggio" di questi enormi manufatti, sono anche capaci di immergere ed emergere il piano di carico (ponte della barge), sia per prendere, nei cantieri di costruzione, sia per posare in galleggiamento, sul sito d'installazione questi enormi manufatti; il comando e il controllo delle operazioni vengono eseguiti dalla sala controllo posizionata nel castello (sovrastuttura prodiera) che resta sempre in emersione, e che ne assicura la stabilità e il controllo della spinta nella fase di galleggiamento.

Una barge tipica in condizione completamente scarica e in basso due barges in fase di "skiddaggio in tandem" dello scafo di una piattaforma "tension leg" (a gambe tensionate) per altissimi fondali (≈ 1000 m); le barges, raggiunto il luogo con fondale adeguato, si immergono fino a consentire allo scafo della "tension leg" di galleggiare e quindi essere rimorchiato sul luogo di installazione.

Questa tipologia strutturale è particolarmente adatta ad alloggiare nella parte alta dello scafo sommergibile un certo numero di Paratoie a Gravità (per realizzare le opere di sbarramento richieste per le bocche di porto).

Le capacità di trasporto di strutture oltre le 20 000 t di peso, la capacità di immersione oltre i 20 m del fondo della barge, l'impianto di riempimento/svuotamento delle casse di zavorra e la resistenza strutturale che ne consentono l'impiego per trasporti oceanici, rendono le barges particolarmente indicate.

Vengono rimorchiate in opera ed installate con procedure di posizionamento e zavorramento ampiamente sperimentate. Raggiunto il luogo di installazione vengono

posizionate con il proprio sistema di ancoraggio e zavorrate fino ad appoggiarle sul fondale della trincea preparata; posizionate sul fondo, vengono riempiti completamente tutti i loro compartimenti, per raggiungere la necessaria stabilità.

La procedura di zavorramento nel sito di posa è perfettamente analoga a quelle delle piattaforme a gravità (le piattaforme a gravità sono piattaforme senza pali di fondazione che stanno sul fondo col peso proprio e della zavorra in esse contenuta), e quindi consentono, appena installate, di essere immediatamente operative: consentono quindi il funzionamento del sistema di sbarramento senza ulteriori lavori in mare.

La progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione di questi mezzi è ampiamente codificata dai Registri di Classificazione Navale, che hanno normative specifiche sia per le strutture a gravità sia per i pontoni sommergibili, e pertanto non occorre identificare dei nuovi principi di progetto per la loro progettazione e realizzazione e farli approvare da enti di certificazione (come sarebbe necessario per il MoSE, ove se ne volesse certificare il progetto). Per il progetto dei pontoni sommergibili che contengono le Paratoie a Gravità si possono definire uno o più registri di Classificazione da seguire (RINA, DNV, ABS o altri); il sistema può essere mantenuto in classe con uno di essi rappresentando la massima garanzia di sicurezza ed affidabilità nel tempo delle opere di sbarramento.

CAPITOLO V

UNA NUOVA LEGGE SPECIALE PER VENEZIA

SOMMARIO: 1. AUTONOMIA AMMINISTRATIVA. PROBLEMATICHE 2. UNA NUOVA LEGGE SPECIALE PER VENEZIA.IL DIBATTITO. 3.LE PRINCIPALI PROPOSTE DI LEGGE. CENNI INTRODUTTIVI. 4.PROSPETTI RISOLUTIVI: LA CITTA' METROPOLITANA 5.CITTA' METROPOLITANA: GESTIONE UNITARIA E AUTONOMIA COMUNALE

1. AUTONOMIA AMMINISTRATIVA. PROBLEMATICHE

La legislazione per la salvaguardia di Venezia e per la sua laguna necessita di una rivisitazione che consenta alla città di mettersi al passo con i tempi eliminando le difficoltà amministrative e burocratiche, al fine di salvaguardare un ambiente umano e naturale particolarmente delicato di preminente interesse nazionale.

Oltre alla difesa dall'acqua alta, persistono a tutt'oggi diversi problemi sociali, economici e urbanistici.

Una nuova legge speciale dovrebbe partire da quella ancora in essere per accentuarne gli strumenti di protezione, l'operatività e l'efficienza in atto e non per consegnare il territorio

al liberismo più sfrenato dei mercati e delle imprese, schierandosi con l'affaristica politica dell' Autorità Portuale. Venezia e la laguna sono un bene comune del mondo intero e come tale dovrebbe allontanarsi da una politica di privatizzazione e da forme di speculazione.

Molti ritengono che¹⁹⁶, la radice delle problematiche di Venezia e della sua laguna tragga origine dal contesto amministrativo, che assiste alla convivenza all'interno del medesimo Comune di due distinte realtà territoriali molto "lontane" tra loro: da una parte la città storica, che comprende Venezia e Isole, dall'altra la terraferma veneziana.¹⁹⁷

La questione dell' autonomia amministrativa di Venezia rispetto alla terraferma è stata già affrontata in sede politica in diverse occasioni. Si sono svolti quattro referendum con esito negativo o, nel caso dell'ultimo, con il mancato raggiungimento del quorum necessario per la sua validità¹⁹⁸.

La coesistenza di due realtà così differenti e "distanti", in un unico Comune, ha reso difficile affrontare efficacemente i diversi problemi che affliggono Venezia e la terraferma.

Le specificità sociali, economiche, fisiche, culturali, sociali di Venezia, città lagunare, necessitano evidentemente di interventi e competenze specifiche, completamente diverse da quelle della terraferma veneziana e giustificano una più ampia autonomia rispetto a quella attualmente riconosciuta.

Credo sia intuibile che non ci possa essere una sufficiente complementarità tra le due città da suscitare sincero interesse reciproco per le problematiche afferenti alle due realtà.

Occorrerebbe un'amministrazione dedicata ai particolarissimi problemi di Venezia, eletta e giudicata da chi vive in prima persona le difficoltà che la caratterizzano.

Occorrerebbero risorse straordinarie, in misura di gran lunga maggiore di quella fino ad ora ottenuta e con una ampia autonomia gestionale per realizzare interventi decisivi per la rinascita della città di Venezia, per uno sviluppo più armonico e diversificato della sua economia, per una ripresa della sua funzione residenziale, per la conservazione del suo enorme patrimonio artistico, architettonico e ambientale sono necessarie

La Comunità amministrativa non agevola nell'affrontare problemi di rilievo non trascurabile quali ad es. l'esodo dalla città lagunare¹⁹⁹, impegno che avrebbe ridimensionato il bacino elettorale emigrato²⁰⁰.

¹⁹⁶ Il decalogo per Venezia www.venessia.com

¹⁹⁷ Dopo l'Unità, l'ampliamento delle attività portuali alla Giudecca e l'insediamento di impianti industriali provocarono un ulteriore spostamento del baricentro della città da oriente a occidente, dal mare alla terra. Tra il 1919 e il 1922 prese corpo la prima zona industriale di Porto Marghera, annessa al nuovo porto commerciale, con l'escavazione di un canale e la realizzazione di una città-giardino operaia. Nel 1926 Marghera e Mestre furono unite amministrativamente a Venezia, con la quale vennero a costituire un unico comune.

¹⁹⁸ Si ritiene che, gli esiti negativi dei referendum siano stati determinati dall'insufficiente informazione in possesso dei veneziani in merito ai vantaggi dell'autonomia amministrativa, le motivazioni principali al "no" alla separazione siano riconducibili alle esigenze di coordinamento e di gestione unitaria di alcune problematiche del Comune, come trasporti, infrastrutture, ambiente lagunare.

¹⁹⁹ l'esodo degli abitanti dalla città storica è stato per troppo tempo considerato erroneamente un "falso problema." la popolazione non essendone sufficientemente incentivata. i residenti, trasferendosi in terraferma, rimangono comunque all'interno del Comune.

²⁰⁰ i due terzi degli elettori sono residenti in terraferma.

La soluzione in tal senso può essere trovata in un riconoscimento di autonomia “speciale” che preveda:

- un’ampia autonomia fiscale, con il diritto di trattenere nelle finanze locali la quasi totalità delle imposte e tasse riscosse sul relativo territorio, e la facoltà di ampi margini di manovra (aumenti, riduzioni, esenzioni, ecc.) riguardo ai tributi propri a essa assegnati
- ampie competenze di spesa in diversi settori d’intervento

In sostanza, Venezia, la sua laguna e località limitrofe, sulla base di giustificazioni di tipo territoriale, ambientale, culturale potrebbero acquisire un’autonomia speciale sulla scorta di quelle già presenti in Italia, concesse ad esempio, alle province autonome di Trento e Bolzano.

Si parla di realtà che corrispondo al minimo a un territorio provinciale (Trento e Bolzano²⁰¹) e assimilabile per dimensioni e struttura economica e sociale a quello dell’area metropolitana di Venezia (laguna e comuni limitrofi).

Le ampie autonomie in questione possono essere ottenute solo tramite l’approvazione di uno Statuto speciale, atto che necessita di un intervento normativo da parte dello Stato, ma che, può e deve, essere promosso soprattutto dall’Amministrazione Locale.

Uno statuto speciale potenzialmente adeguato potrebbe essere la Città Metropolitana²⁰², di futura auspicabile creazione, o quantomeno dall’ unione tra comuni, al fine di poter garantire una gestione unitaria dei principali servizi che hanno carattere appunto metropolitano cosicché le entrate e le competenze di spesa, verrebbero attribuite a Venezia con effetti ben aldilà dei confini comunali.

Premesse queste considerazioni relative all’opportunità di realizzare un’amministrazione più dedicata agli specifici problemi dell’amministrazione comunale di Venezia ritengo interessante considerare alcune questioni che relative alle difficoltà del governo della laguna.

Il Piano d’Assetto del Territoriale (PAT) e i nuovi strumenti urbanistici (PI) che l’Amministrazione Locale sta gestendo, non possono realizzare un pregevole governo del

²⁰¹ DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 31 agosto 1972, n. 670: Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. (In G.U. 20 novembre 1972, n. 301; in B.U. 21 novembre 1978, n. 59, suppl. ord.)

²⁰² Art. 18 l. 142/90 (*Città metropolitana*)

1. Nell’area metropolitana, l’amministrazione locale si articola in due livelli:

a) città metropolitana;

b) comuni.

2. Alla città metropolitana si applicano le norme relative alle province, in quanto compatibili, comprese quelle elettorali fino alla emanazione di nuove norme.

3. Sono organi della città metropolitana: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana ed il sindaco metropolitano.

4. Il sindaco presiede il consiglio e la giunta.

territorio. Si verifica un enorme consumo di suolo aggiuntivo a quello previsto dagli strumenti precedenti, nonostante l'intero Piano sia "a consumo di suolo zero".²⁰³

Nel 1995 il Piano Regolatore di Venezia prevedeva, a lato dell'aeroporto Marco Polo, un'area per un nuovo stadio che avrebbe potuto essere costruito col credito sportivo. Nel 1999 una variante al Piano aumentava le funzioni insediabili nell'area e prevede una linea di metropolitana subacquea dall'aeroporto a Venezia, Fondamente Nuove e Arsenale.

Nel 2004 una nuova variante al Piano Regolatore, arrivava a prevedere la costruzione comunale diretta dello stadio e per finanziarlo ne raddoppia l'area prevedendovi le cosiddette attività varie cioè tutte destinazioni speculative per innalzare il valore dei terreni e fare cassa e costruire, con la propria società partecipata, anche un nuovo Casinò con annesso grande albergo. Nel 2005 la SAVE, società proprietaria dell'aeroporto comprava a prezzo agricolo le aree a lato del previsto Stadio per una possibile nuova pista aerea e attività speculative annesse. Nel contempo la Regione Veneto teneva bloccata la variante al PRG del 2004 del Comune. Nel 2007 le società SAVE e del Casino presentavano direttamente in Regione una loro Variante al PRG che, spostando la collocazione dello Stadio, quadruplicava ancora le aree edificabili in una zona che dovrebbe essere dichiarata inedificabile perché, con piogge abbondanti, vi si accumulano anche 172 cm. d'acqua. Si pensava di porvi "riparo" spostando un pezzo rilevante del costruendo bosco di Mestre che dovrebbe così sgondare in area pubblica l'acqua della mega-lottizzazione privata. Questa procedura è assolutamente illegittima perché tale proposta sarebbe dovuta eventualmente arrivare al Comune che, se accettata, doveva inoltrarla alla Regione.

Nel 2008 veniva stipulato un accordo tra l'allora Sindaco Cacciari e il Governatore Regionale Galan accettando di fatto le proposte SAVE-Casinò con lo spostamento dello Stadio. Si consentiva con ciò la quadruplicazione della cubatura speculativa edificabile (1.800.000 mc. su 500.000 mq.) e il possibile raddoppio della pista aeroportuale.

Venivano sconvolti tutti i trasporti con l'arrivo di un tram cittadino che, dopo un percorso di 4 km. in piena campagna, entra nel mega tubo della sublagunare per Venezia a partire da una stazione interna all'aeroporto dove confluiscono l'Alta Velocità e la Metropolitana Regionale di superficie. Questo servizio da solo può connettere funzionalmente Venezia con l'intera regione rendendo così inutili tutte le altre modalità. L'insediamento, per la sua dimensione e caratteristiche d'uso, indurrà un pesante traffico automobilistico e, per la sua collocazione sulla bretella stradale che lo collega alla tangenziale di Mestre, lo riverserà

²⁰³ In realtà si prevedono in piena campagna, dove piogge intense possono portare fino a 172 cm. d'acqua, nuovi 350 mila mq. (di pavimento) destinati ad attività commerciali e uffici, 110 mila ad attività turistico- alberghiere e 50 mila ad attività produttive nella costruenda Tessera City²⁰³.

inevitabilmente su questa strada appena decongestionata con la costruzione del passante autostradale. Italia Nostra nell'ultima seduta della Commissione Urbanistica Consiliare, dichiarava direttamente a Cacciari, la non liceità della procedura ma il Sindaco, incurante, la fece approvare dal Consiglio e la invia in Regione. Ora, è tutto bloccato perché la Commissione di Salvaguardia di Venezia non ha approvato la Variante al Piano in assenza dell'istruttoria comunale, che i tecnici si sono rifiutati di fare, e di quella regionale con annessa dichiarazione ufficiale sulla legittimità delle procedure. Sulla stampa è apparsa una dichiarazione del nuovo Governatore Zaia alla SAVE che conferma l'impossibilità procedurale d'approvazione.

Scelte strategiche pericolose per il territorio, contrarie a un già problematico recupero di una Porto Marghera bonificata (per l'offerta al mercato di aree maggiormente speculative) e a un miglioramento di servizi a Mestre; comunque, un nuovo peggioramento dell'intera mobilità terrafermiera con un nuovo intasamento della tangenziale di Mestre.

Un'altra questione che dimostra l'inadeguatezza della normativa in essere e la necessità di una nuova legge è quella del passaggio delle grandi navi di fronte al bacino di San Marco.

Infatti, al momento nessuna delle autorità competenti sulle acque lagunari, tra le quali il Comune e il Magistrato alle Acque, di fatto ha la competenza specifica per imporre una propria scelta. Da qui la proposta dell'urgenza che passa attraverso un decreto legge o un intervento specifico - «se questo è possibile» dice Fortuna - del ministero dell'Ambiente²⁰⁴.

Ritengo doveroso non tralasciare un'altra proposta di modificazione del territorio la linea all'Alta Velocità (TAV).

Il Comune, non approvando né bocciando il tracciato in galleria sotto il bordo della laguna, ne ha chiesto una comparazione con tracciati alternativi ma ha comunque inserito nel Piano Urbanistico (PAT) l'ipotesi di attraversamento con una linea ad Alta Velocità per sole persone senza valutare le procedure approssimative che hanno portato al progetto preliminare voluto dalla Regione, senza esprimersi sull'esclusione di una Alta Capacità che tolga traffico merci dalle strade e sull'assurdità di lasciare senza collegamento passeggeri la stazione di Mestre-Venezia per costituire una fermata all'aeroporto pur con un traffico passeggeri bassissimo e quando era già previsto un collegamento a Venezia e a tutta la regione ogni 10 minuti con la metropolitana di superficie.. Ma quel che più ambientalmente preoccupa è che se la TAV dovesse arrivare a Tessera, non potrebbe farlo che in una profonda galleria di 8-9 km. a 30 metri di profondità, tagliando trasversalmente tutte le falde d'acqua sotterranee che tengono in pressione i terreni su cui posa Venezia. Ci sarà la

²⁰⁴ Ansa 16.01.2012 Fortuna: "Subito un decreto legge" L'ex procuratore generale : "con la legge speciale tempi troppo lunghi"

ripresa di una subsidenza che già, per prelievi d'acqua per usi industriali degli anni '60, aveva sprofondato la città per più 10 cm.

Per concludere la disamina seppur breve dei problemi che investono Venezia ritengo interessante considerare la *metropolitana sub lagunare*.

Il PAT tracciava un ambiguo collegamento - che definisce primario - tra il lato nord di Venezia e Tessera, battezzando, per l'occasione, quest'ultima "Porta Est". La nuova linea di collegamento, quasi esclusivamente per turisti, viene così riconosciuta come strategica. Ne deriverà un potenziamento senza controllo di questa attività ma soprattutto del turismo peggiore, quello definito "mordi e fuggi", che potrà con questo mezzo arrivare in città il mattino ed uscirne la sera con un aggravio antropico insostenibile a discapito della mobilità e fruizione della città da parte dei residenti, dei pendolari per lavoro e degli studenti. Materialmente le carrozze, che sono quelle del tram, correranno, in una o due gallerie, sotto gli strati di argille fossili costipate (caranto) che reggono i fondali della laguna, le isole ed i suoi centri abitati, compromettendo definitivamente l'intera laguna. Basti ricordare che nell'unico punto dove il caranto è stato manomesso, il porto di Malamocco, si è creata una voragine di più di 40 metri di profondità. Ma altrettanto devastanti saranno gli sbarchi in città, le vie di fuga in centro alla laguna con manufatti innalzati molti metri sopra il livello dell'acqua per evitarne allagamenti. L'arrivo di milioni di turisti aggiuntivi, sbarcati di fronte a strade e calli larghe spesso meno di due metri, produrranno abbattimenti di porzioni della città²⁰⁵.

Il territorio e la città costituiscono l'ambiente reale nel quale i cittadini vivono. Salvaguardia e sviluppo sono in sé parole vuote se non vengono calate all'interno di una strategia di governo delle trasformazioni. Il nuovo Piano Urbanistico (PAT) non si interroga sufficientemente sulle questioni dirimenti delle emergenze della laguna e della città di Venezia per le quali turismo, quadrante di Tessera, TAV e sublagunare sono tra le più rilevanti. Se non governate saggiamente, contribuiranno ad un'ulteriore trasformazione della laguna in un vero e proprio braccio di mare con la definitiva perdita anche della sua natura biologica.

²⁰⁵ Quando nell'ottocento arrivò a Venezia il treno fu necessaria la costruzione della Strada Nova che, larga decine di metri, attraversa tutta la città fino a Rialto; quando ai primi del '900 si costruì il ponte automobilistico e Piazzale Roma, un pezzo intero di città fu abbattuto e fu aperto il Rio Novo

2. UNA NUOVA LEGGE SPECIALE. DIBATTITO

Il dibattito che si sta svolgendo in questi giorni attorno agli ormai diversi disegni di legge è il riflesso della necessità di dotarsi di strumenti più aggiornati e rispondenti alle possibili soluzioni dei problemi emergenti²⁰⁶.

Una nuova legge avviene nel solco e nella continuità delle originarie leggi speciali, (la 171 del 1973, la 798 del 1984, la 139 del 1992, la 206 del 1995), che mantengono le loro finalità e obiettivi e che, vanno tuttavia innovate attraverso una moderna cultura ambientalista.

L'ambizione a cui aspira la riforma²⁰⁷, (una revisione aggiornata delle precedenti), è quella di fornire risposte soddisfacenti a fenomeni che nel corso degli anni si sono presentati sullo scenario veneziano e che, se non saranno affrontati tempestivamente, potrebbero vanificare quello che di positivo è stato eseguito.

Tuttavia, la questione che, al limite, anche da sola, potrebbe giustificare la stesura di una nuova legge speciale è quella della laguna, la madre delle problematiche veneziane²⁰⁸.

E' condivisibile l'opinione quasi generale che il riequilibrio idrogeologico e morfologico²⁰⁹ dev'essere posto al centro della nuova disciplina normativa, deve crearsi una sorta di nulla osta, benessere, certificazione, alla sorveglianza affinché gli interventi che, a qualsiasi titolo, si effettuano non possano contrastare in alcun modo il ripristino del riequilibrio idraulico della città e monitorare il processo erosivo e la perdita di sedimenti fini nello scambio mare laguna.

In tale prospettiva viene proposto di sovrastrutturare nell'ambito del piano di riassetto morfologico della laguna all'interno del Piano Generale degli Interventi del sistema lagunare veneziano che prevede direttive, indirizzi, prescrizioni con piani e programmi settoriali, il rispetto a qualsiasi altro piano.

L'intento è quello di bloccare ed invertire il drammatico processo erosivo in corso della laguna riportando al centro delle azioni il suo riequilibrio idraulico e morfologico relegato fino ad oggi in una colpevole subordinazione rispetto alle acque alte, al Mo.s.e. Occorre assegnare un piano di rilievo centrale alla laguna nella salvaguardia e fare in modo

²⁰⁶ I copiosi e complessi i temi che stanno emergendo e che giustificano l'esigenza di una nuova legge possono così essere sintetizzati:

- una laguna che sta scomparendo o meglio la morte annunciata della laguna. E ciò a fronte di un incipiente eustatismo che anche le massime autorità scientifiche internazionali (I.P.C.C.) danno ormai di accadimento certo e di dimensioni preoccupanti;

-21 milioni di turisti all'anno destinati addirittura ad aumentare nel prossimo futuro;

-un apparato produttivo precario con Porto Marghera da riconvertire e bonificare,

-lo strapotere della rendita fondiaria e finanziaria

- un forte condizionamento dell'interesse privato sul bene comune e una diffusa insofferenza verso i controlli e le garanzie democratiche proprie di uno stato di diritto.

- il progressivo calo del popolo residente;

²⁰⁷ www.ItaliaNostra-Venezia.org 18 agosto 2011 Sono cinque le proposte di legge: quella di Brunetta, quella di Martella e, sempre del PD del senatore Felice Casson. Le altre due sono dell'UDC veneziana e della Lega Nord Venezia

²⁰⁸ Armando Danella Una Nuova Legge Speciale per Venezia. intervento IUAV 5 febbraio 2011

²⁰⁹ Riequilibrio non dighe di Stefano Boato www.territorioveneto.interventi.it

che tutti quegli altri interventi di natura socio-economica e materiali devono sempre e comunque rapportarsi con il riequilibrio idrogeologico e morfologico e venire abbandonati se la loro incidenza dovesse rivelarsi in contrasto con tale equilibrio²¹⁰.

Sulla natura degli interventi in laguna è poi facile riscontrare il danno creato da coloro che praticano una idea di sviluppo che ormai tutti si sentono tollerata e resa per consuetudine sostenibile che, nei fatti sta distruggendo l'ambiente.

Nell'interesse del bene comune, la nuova legge dovrà essere chiara e non suscettibile di interpretazioni contrapposte e, consentire di superare attraverso un confronto aperto ove prevalgano i risultati della ricerca e un serrato controllo della partecipazione popolare. L'ambiente lagunare²¹¹, più che altri settori, male si presta a decisioni affrettate, dettate dal business e prive di rigore scientifico.

La natura stessa della laguna necessita di interventi sofisticati e pazienti e bisogna evitare, anche con una futura riforma che i principi della sperimentality, della gradualità, della reversibilità e della precauzione vengano banditi dalla salvaguardia. La prima proposta elaborata dal ministro Renato Brunetta²¹², dopo alterne vicende, compresa la fine del governo Berlusconi e, definitivamente archiviata non pare coerente all'opinione quasi generale sopra descritta.

La bozza²¹³, elaborata in trenta pagine e articolata in 16 punti, si configura come prova generale di federalismo fiscale e redistribuzione di risorse sul territorio, nel segno della «responsabilizzazione» di tutti i soggetti coinvolti.

Il testo presentato dal ministro Brunetta, seppur dimostri di confermare nei contenuti gli obiettivi della nuova legge, si rivela povera nel quadro di riferimento non richiamando affatto il principio dello sviluppo sostenibile sancito a livello mondiale dalla Conferenza di Rio De Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo nel 1992 elaborato a livello europeo dalla

²¹⁰ Sulla base di questo "riconoscimento solenne" è necessario:

- reintrodurre in laguna sedimenti fini di origine fluviale
- agire sulla riduzione delle sezioni delle bocche di porto; tra l'altro il Mo.s.e.. Questa disastrosa opera "salvifica" se mai finirà e funzionerà (ricordiamo le critiche circostanziate sulla risonanza e sulla cui base non si è mai voluto affrontare il confronto tecnico-scientifico), con l'ingessatura della sezione delle bocche, contribuirà ad aggravare il bilancio dei sedimenti fini e costringerà ad intervenire più pesantemente sugli altri fattori che dovrebbero intervenire a bloccare ed invertire il processo erosivo;
- sul moto ondoso responsabile della sospensione dei sedimenti (che poi escono in mare e non rientrano più) provocato non solo dal vento, il cosiddetto fecht, ma soprattutto quello provocato dai natanti, con tutto quello che ne consegue in termini di percorsi, quantità, velocità, carene, stazze, mezzi di propulsione, ecc.
- sulle modalità di pesca dei vongolari
- sulla profondità dei canali portuali e sul piano regolatore del porto
- in genere sulla mitigazione dei processi di risospensione dei sedimenti nei bassifondi della laguna.

²¹¹ Ricordiamo che la superficie della laguna è di circa 550 km², di cui l'8% sono occupati da terra (Venezia stessa e le molte isole minori). Circa l'11% è permanentemente composto d'acqua, o canali dragati, mentre circa l'80% sono pianie di marea fangose, paludi d'acqua salata o le artificiali casse di colmata.

²¹² Con decreto del Presidente del Consiglio dello scorso 14 maggio 2010, il Ministro per la Pubblica amministrazione e l'Innovazione Renato Brunetta ha ricevuto una delega per le funzioni di impulso, promozione e coordinamento delle iniziative legislative dirette a modificare la normativa vigente in materia di salvaguardia di Venezia e della sua laguna.

²¹³ Documento "Temi per la definizione di una nuova Legge speciale per Venezia"emesso dal ministro Renato Brunetta il 21.06.2010

strategia Gothenburg 2001 e, riproposto nella Nuova strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile 2006.

La strategia del 2006 ha come obiettivo generale quello: "...di individuare e sviluppare le azioni che permetteranno all'UE di migliorare costantemente la qualità della vita delle generazioni attuali e future tramite la creazione di comunità sostenibili capaci di gestire e utilizzare le risorse in maniera efficace e di sfruttare il potenziale di innovazione ecologica e sociale dell'economia, assicurando prosperità, tutela dell'ambiente e coesione sociale."

Il documento, seppur definisca il sistema lagunare come "tra i più ricchi e fragili" d'Europa e affermi che esso "richiede imperativamente" che venga assunta "tra le priorità quella ambientale" (p. 5), tuttavia il ministro non sembra trarre le ovvie conclusioni derivanti da quella premessa.

Il Quadro Istituzionale proposto dal Ministro non contempla la centralità del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, così come del Ministero per i Beni e le attività culturali. Diversamente, la storia degli ultimi decenni suggerisce il coinvolgimento dei suddetti ministeri per offrire una visione più ampia per una migliore amministrazione.

Al centro della proposta pare risaltare più lo sviluppo economico della città (basato su attrezzature portuali e attività manifatturiere e su un ulteriore incremento del turismo dall'altra).

Infatti, il testo pone accanto al tema tradizionale della salvaguardia quello dello sviluppo socioeconomico, che avrebbe dovuto garantire, per autofinanziamento, «la sostenibilità dell'azione di salvaguardia fisica e culturale della città». Prevedeva inoltre, accanto alle «risorse straordinarie che lo Stato di volta in volta potrà destinare a questo straordinario sito» e agli interventi di settore, Venezia dovrà letteralmente far tesoro delle proprie risorse, in primo luogo quelle provenienti dal turismo²¹⁴.

Come emerge dal Quaderno informativo distribuito dal ministro: "È noto" scrive il Ministro che tale comparto – se lasciato a un autonomo sviluppo – tende a produrre sul territorio, insieme ai numerosi benefici, anche esternalità negative che, nel lungo periodo, possono portare a un effetto di spiazzamento del sistema economico locale fino all'estremo della monocultura turistica" (p. 38).

La Legge Speciale, secondo la proposta, dovrebbe favorire una limitazione dei flussi ma non una drastica riduzione del turismo giornaliero, particolarmente di gruppi organizzati.

²¹⁴ negli ultimi anni i flussi turistici, incontrollati e lasciati all'arbitrio degli operatori, minacciano di trasformare radicalmente la qualità della vita per i residenti e per i visitatori e lo stesso tessuto sociale cittadino. In un recente studio sulla gestione del sito Patrimonio dell'umanità dell'Unesco, Venezia si è situata al 96.mo posto su 100 siti esaminati.

La “pianificazione urbanistica di area vasta – con particolare riferimento alla destinazione d’uso ricettiva” (p. 38) fa temere un allargamento delle strutture ricettive ad aree sempre più ampie della terraferma, incrementando il rischio di un tipo di turismo “mordi e fuggi”.

Sempre in quest’ottica, la proposta del Ministro prevedeva, (da definire), una tassazione, ad esempio, sui singoli biglietti aerei con destinazione l’aeroporto Marco Polo, su quelli ferroviari diretti alla stazione veneziana di Santa Lucia e su quelli delle navi da crociera che arrivano o partono dal Porto di Venezia.

Le sponsorizzazioni venivano ammesse «in forme compatibili con il carattere storico e artistico del bene culturale da valorizzare»: il Comune le impiegherà in interventi per la sicurezza e conservazione di quei beni.

In base alla bozza della nuova Legge Speciale del ministro Brunetta, contributi straordinari di urbanizzazione avrebbero potuto essere riscossi sulle valorizzazioni immobiliari e sulle variazioni di destinazione urbanistica.

Tra le novità, lo Stato avrebbe assegnato gratuitamente a Venezia beni demaniali d’eccezione, come la preziosa area dell’Arsenale. Dall’altra parte, il Comune poteva investire nella rivitalizzazione quel che derivava «dalla vendita del patrimonio immobiliare pubblico non strategico». Il progetto prevedeva, tra l’altro, una Zfu (zona franca urbana).

Non più sullo sfondo, ma in primo piano, anche una Marghera riconvertita e disinquinata, con incentivi per lo smaltimento dei fanghi dragati dai canali portuali e dalle bonifiche, e una riqualificazione urbana che evolverà secondo le direttrici del Progetto Marghera.

La bozza del Ministro, d’altra parte, prevedeva la “progettazione e realizzazione di un terminal portuale d’altura al largo della bocca di Malamocco²¹⁵,” (p. 32), liberando in tal modo la laguna dal traffico petrolifero e anche da quello delle maggiori navi porta-container, e consentendo “la movimentazione di container in altura (fondali naturali di -20 metri) per l’alimentazione della piattaforma logistica (da realizzare nell’area ex-Syndial ed ex-Montefibre a Marghera) e degli altri terminal portuali di Marghera, Chioggia e della navigazione interna” (p. 33). Tale soluzione sembrava implicare la trasformazione di tutta o quasi tutta l’area ex-industriale di Marghera ad attrezzatura portuale, in quella prospettiva antiquata cui abbiamo accennato sopra. Data la fragilità della laguna e date le caratteristiche della città, sembra più sensato lasciare ad altri porti più adatti la movimentazione delle grandi navi porta-container, dedicando invece una Marghera bonificata all’installazione di attività scientifico-tecnologiche di minor impatto ambientale.

²¹⁵Per la salvaguardia fisica ed ambientale veniva destinato tra l’altro l’1% degli introiti della prevista «struttura portuale d’altura» la quale, recita il testo istruttorio, sarebbe servita ad «estromettere progressivamente il traffico petrolifero e le navi porta container dalla laguna».

Prima di sottoporre la bozza all'esame del Consiglio dei Ministri, l'on. Brunetta restava disponibile al confronto con i Comuni di Venezia, Chioggia e Cavallino, della Provincia di Venezia e della Regione del Veneto²¹⁶.

Il Ministro non è voluto entrare nel merito dei diversi punti dell'articolato, risultato «dell'attività istruttoria degli enti territoriali e delle istituzioni locali».

Come anticipato la proposta di legge, oggetto di svariate critiche, non è mai stata depositata. Ultimo punto ma non meno importante riguarda i modelli di governo, si parla di una Autorità di Bacino e di un Comitato Istituzionale del Distretto idrografico dalle foci del Sile al Brenta creata ex novo per l'individuazione delle opere e degli interventi.

È da notare che esiste già un Distretto per i bacini idrografici delle Alpi orientali, includente la Laguna di Venezia e il suo bacino scolante, che di recente ha prodotto un Piano di gestione e il Ministro non approfondiva come le proposte potessero interagire con questa struttura.

Ritengo che, qualsiasi azione in merito al Bacino Scolante (e anche alla Laguna di Venezia) dovrebbe fare riferimento alla Direttiva europea sulle acque (2000/60), ancora mal applicata in Italia (mancanza che è già stata oggetto di alcune sentenze della corte europea). La direttiva, che afferma l'importanza della protezione della qualità delle acque, va considerata insieme a un'altra più recente, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (2007/60/CE). I rischi per Venezia e la sua Laguna provengono non solo dal mare ma anche dal bacino scolante, che purtroppo nei decenni recenti ha subito un processo di cementificazione, che ha ridotto la capacità naturale del territorio di trattenere precipitazioni eccezionali. Anche per questa ragione ci siamo opposti ai nuovi imponenti progetti immobiliari nel bacino scolante come il Quadrante di Tessera.

Venezia e la sua Laguna rappresentano un patrimonio dell'umanità, riconosciuto anche dall'Unesco. Qualsiasi legge speciale per Venezia deve avere anche l'obiettivo della *tutela del patrimonio storico, culturale artistico e architettonico*, un obiettivo che comprende la salvaguardia fisica e ambientale.

Infine, il disegno di legge istituiva il Comitato istituzionale per Venezia e la sua Laguna, interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo degli interventi. Restava la Commissione per la salvaguardia di Venezia con parere vincolante sulle trasformazioni del territorio. Veniva previsto anche un consorzio tra enti locali, università, Cnr, per la ricerca scientifica e tecnologica nella Laguna.

²¹⁶ sottoponendo la bozza a un'ampia consultazione telematica sul sito di Palazzo Vidoni (www.innovazionepa.it)

Le scelte attuali in nome della salvaguardia fisica della città sono risultate spesso in conflitto con la salvaguardia ambientale e per queste ragioni una nuova azione dovrebbe partire da una logica nuova, basata sulla qualità delle scelte. Gli obiettivi delle norme e le politiche europee possono imporre delle linee entro le quali inquadrare nuove azioni.

3. LE PRINCIPALI PROPOSTE DI LEGGE. CENNI INTRODUTTIVI

L'iter della riforma di legge sarà lungo e articolato, necessitando dell'intervento diretto e accurato, oltre che di tutte le forze politiche, pure delle varie categorie e associazioni, di qualsiasi natura, presenti sul territorio. Al fine di approfondire le reali necessità di Venezia, della sua laguna e dei suoi abitanti, al di fuori e al di là di ogni ottica emergenziale, una riforma richiede politiche della residenza e produttive, che siano al contempo al passo con i tempi e rispettose dell'uomo e del suo ambiente.

I disegni di legge presentati ad oggi sono cinque: oltre a quello del Ministro Renato Brunetta, su cui abbiamo potuto già soffermare la nostra attenzione nel paragrafo precedente e, come abbiamo visto, largamente discusso in gennaio e febbraio 2011 e, archiviato, ve n'è: uno, presentato alla Camera dai deputati veneziani del Pd, con primo firmatario Andrea Martella, e uno presentato al Senato da 26 senatori²¹⁷, anch'essi del Pd, con primo firmatario il senatore Felice Casson. Vi sono infine, un progetto della Udc veneziana, e uno della Lega Nord di Venezia²¹⁸.

Lo studio delle proposte di riforma, in questa sede, è dedicato principalmente a quella del senatore Casson e a quella dell'onorevole Martella. Tuttavia, per completezza, accenniamo alle proposte avanzate dalla Lega e dall'Udc dicendo che, la prima cancella la città metropolitana con un'abrogazione espressa della legge del 2000 che la istituisce. La Provincia assume i compiti della Prefettura, che viene abolita mentre al sindaco vanno i poteri di pubblica sicurezza. Questo d.d.l oltre a stabilire il principio dell'importanza di Venezia e della sua laguna per tutto il mondo, impone alla Regione e allo Stato il dovere di salvaguardarla; La Regione assume quasi tutti i poteri (anche quelli del Magistrato alle Acque) e le risorse per finanziare le opere di cui la città ha bisogno arriverebbero dal gettito fiscale del territorio lagunare (compresa Marghera); Si parla di bonifiche a Marghera ma

²¹⁷ Il primo firmatario della proposta di legge Felice Casson è il presidente D'Alì (Pdl) e i senatori Roberto della Seta (Pd), Maria Alessandra Gallone (Pdl), Claudio Molinari (Alleanza per l'Italia), Giampaolo Vallardi (Lega Nord) – accompagnati dal sindaco Giorgio Orsoni.

²¹⁸ Questa proposta cancella la città metropolitana con un'abrogazione espressa della legge del 2000 che la istituisce. La Provincia assume i compiti della Prefettura, che viene abolita mentre al sindaco vanno i poteri di pubblica sicurezza. Questo ddl oltre a stabilire il principio dell'importanza di Venezia e della sua laguna per tutto il mondo, impone alla Regione e allo Stato il dovere di salvaguardarla. La Regione assume quasi tutti i poteri (anche quelli del Magistrato alle Acque) e le risorse per finanziare le opere di cui la città ha bisogno arriverebbero dal gettito fiscale del territorio lagunare (compresa Marghera). Si parla di bonifiche a Marghera ma anche della creazione di una sorta di Cinecittà oltre all'istituzione di tutta una serie di esenzioni fiscali per rilanciare l'economia..

anche della creazione di una sorta di Cinecittà oltre all'istituzione di tutta una serie di esenzioni fiscali per rilanciare l'economia.

La proposta dell'UDC, invece, dispone l'abolizione della Provincia e istituzione della città metropolitana. In seguito, il riconoscimento di uno status speciale simile a quello di Roma capitale, con una possibilità quasi infinita per il Comune di Venezia di riscuotere tributi dal turismo²¹⁹.

Premessi questi brevi cenni di inquadramento delle proposte di riforma avanzate, pare opportuno approfondire il d.d.l del senatore Felice Casson depositato a Palazzo Madama con n.2487.

L'elaborato è diretto a privilegiare la manutenzione della città e la bonifica di Marghera e consiste nel risultato del lavoro condotto attraverso il contributo di alcuni tra i maggiori tecnici ed esperti di laguna e Legge Speciale (Armando Danella, Maria Rosa Vittadini, Stefano Boato, Giorgio Pilla). Armando Danella, per anni dirigente della Legge Speciale del Comune, parla della necessità di «un approccio diverso» alla salvaguardia, oggi centrato quasi esclusivamente sul Mose.

Il Rettore dello Iuav Amerigo Restucci elogia il lavoro fatto anche da suoi stimati docenti (Boato e Vittadini) e invita a cercare il massimo consenso sul tema della manutenzione della città. Stefano Boato ricorda l'importanza di rispettare i principi generali di tutela della laguna. E di togliere la salvaguardia dall'influenza esclusiva della Regione e dello Stato. «Sulla laguna e la Legge Speciale», dice, «deve comandare il sindaco».

La volontà espressa nel d.d.l si sostanzia nel riprendere i principi ancora inattuati della Legge Speciale n.171/ 1973 e di mettere al centro l'attività di Salvaguardia.

Il quadro di interventi unitariamente connessi vede l'elemento acqua, laguna, riequilibrio, con punti marcati e decisi.

Nel documento spiccano alcuni punti, in particolare:

1. la centralità del riequilibrio idrogeologico e morfologico in un contesto che abbraccia l'intero bacino idrografico e viene assicurata l'assunzione nel Piano Generale degli Interventi delle determinazioni del Piano di Gestione del Distretto delle Alpi Orientali
2. il fenomeno dell'eustatismo
3. interventi sulle sezioni delle bocche di porto anche con modifiche al sistema Mo.s.e.
4. l'interdizione del passaggio delle grandi navi²²⁰ crociera nel bacino di S.Marco e nel canale della Giudecca

²¹⁹ L'Udc, per bocca di Ennio Fortuna, dice che "Venezia deve poter camminare con le proprie gambe".

²²⁰ Il cambiamento 19.01.2012 V.Valente."No al passaggio delle grandi navi in laguna".Solo a Venezia passano in un anno almeno 2000 navi da crociera, che inquinano in media come 14 mila automobili

5. un piano sull'accessibilità e mobilità trasportistica che oltre ad una regolamentazione del traffico acqueo pubblico e privato esclude la sub lagunare
6. un'attenzione ai piani regolatori del porto da rendere compatibili con il riequilibrio idraulico lagunare
7. l'istituzione del Parco della laguna²²¹
8. l'apertura delle valli da pesca alla libera espansione delle maree
9. le bonifiche delle aree di gronda²²²

Tutti punti che assieme ad altri contenuti nel Piano Generale degli Interventi, nelle norme di attuazione e nell'articolato di legge, si muovono nel quadro di quella inversione di tendenza dei fenomeni che colpiscono l'intero bacino lagunare e che permettono di guidare un processo lungo e complesso.

Il senatore Felice Casson propone la ricerca di risorse per la città, o di consentire un'autonomia finanziaria attraverso il federalismo fiscale.

A proposito di quest'ultimo punto, il senatore Casson imputa la responsabilità delle lungaggini amministrative per le bonifiche alle troppe autorità in essere e, avanza la proposta di modifica dei livelli di governo.

In tale senso si astiene dal concordare con l'idea di città metropolitana, come panacea dei mali della salvaguardia, e invece propone, di concentrare il potere nelle mani del Comune distogliendolo così, dal Consorzio Venezia Nuova.

La gestione del territorio avverrà attraverso la creazione, ex novo, dell'Ufficio di Piano che governerà le acque, Marghera, le risorse, le attività turistiche e la residenza. L'organismo sarà presieduto dal Sindaco e partecipato dai Sindaci della gronda. In concreto, la competenza sulle acque della laguna, escluso il traffico portuale, passerà dal Magistrato alle Acque al Comune di Venezia.

Il MAV dovrebbe tornare a ricoprire il ruolo originario ossia di organo tecnico al servizio del Comune e non più ente periferico dello Stato²²³.

Riuardo ai finanziamenti è previsto un onere, per tre anni di quattro milioni di euro e le imposte indirette che orbitano attorno all'attività portuale. Quanto al Mose, garantisce le risorse per il suo completamento.

²²¹ Con atto di indirizzo n°77/2002 la Giunta comunale si è assunta l'impegno di fare nascere il parco della laguna nord, come parco di interesse locale ai sensi dell'art. 27 della LR 40/84.

²²² L'area di gronda rappresenta il complesso sistema attraverso cui si manifestano le interazioni tra l'ecosistema lagunare e la terraferma veneziana: da quest'ultima, attraverso la rete di corsi d'acqua, si realizza un apporto di acque dolci, che risulta modesto e localizzato solo in determinati punti. L'incontro di questi flussi con l'apporto di acqua marina salata proveniente dalle tre bocche di porto, determina l'equilibrio salmastro delle acque lagunari. Di scarso rilievo è l'apporto di materiali solidi veicolati dai flussi di acqua dolce che attraversano la gronda in direzione della laguna trasferendo nuovi materiali. Sono invece più consistenti i mutamenti di segno opposto, con sottrazione di sedimenti alla laguna e loro traslazione in direzione del mare. Gli effetti di queste trasformazioni hanno portato a una notevole contrazione dell'area utile ad accogliere le espansioni della marea veicolate dalle bocche di porto, con conseguenze notevoli sul fenomeno dell'acqua alta.

²²³ Rassegna stampa, il Gazzettino di Venezia del 18 agosto 2011 a cura di Michele Fullin

Questo progetto pare riscontrare notevole assenso da parte del Comune e dimostra attenzione ai fini di una precipua preservazione della città e della laguna.

Considereremo ora, la proposta di legge del deputato del PD Andrea Martella, recante il titolo "*Riforma della legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e istituzione della città metropolitana di Venezia*" approvata all'esame della Camera il 5 luglio 2011 con n.3979).

Il d.d.l. all'articolo 1 il d.d.l. definisce la salvaguardia di Venezia e della sua laguna obiettivo di preminente interesse nazionale da perseguire mediante il Piano generale degli interventi del sistema lagunare veneziano, articolato - sulla base di quanto previsto dal comma 2 - in piani e programmi specifici di settore e secondo linee di azione distinte, ma in reciproca relazione, a causa della complessità ambientale che caratterizza la città e la sua laguna. Il comma 3 dello stesso articolo delinea, quindi, una serie di misure attraverso le quali può essere attuato lo sviluppo socio-economico dell'area veneziana, allo scopo precipuo di assicurare il mantenimento della residenza nel centro storico di Venezia, mentre il comma 4 definisce una serie articolata di attività volte alla manutenzione urbana della città e del bacino lagunare.

I punti cardine del testo prevedono, oltre alla sostituzione della Provincia con la città metropolitana, una maggior concentrazione di poteri nelle mani del Sindaco e all'art.11 viene disposta l'istituzione del Comitato Istituzionale per la salvaguardia di Venezia previsto in sostituzione del Comitato disciplinato ex art. 4 dalla L.n. 798/84. La proposta dell'onorevole all'art. 12 statuisce inoltre, la sostituzione dell'attuale Ufficio di piano, (di supporto tecnico al Comitato) con l'ufficio per la pianificazione strategica definendone la composizione e i relativi compiti, all'art.15 il trasferimento delle funzioni del MAV al Sindaco. L'articolo 21 prevede l'istituzione dell'Agenzia metropolitana per la riqualificazione di Porto Marghera a maggioranza pubblica con una partecipazione del Comune non inferiore al 51%, nonché della Regione, dell'autorità Portuale e di soggetti privati, che avrà, tra i compiti principali, quello di elaborare un piano complessivo di sviluppo dell'area industriale. In base al comma 1 l'Agenzia ha competenza in via esclusiva in materia di bonifica dei siti contaminati all'interno della conterminazione lagunare, anche in deroga alla disciplina dei siti (contaminati) di interesse nazionale recata dall'articolo 252 del Codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006), pur nel rispetto dei principi generali di cui al titolo V (Bonifica di siti contaminati) della parte quarta del medesimo Codice ambientale. La riforma contempla altresì all'art. 19 la previsione di incentivi economici come finanziamenti in conto capitale anticipati dalla cassa depositi e prestiti per la concessione di

crediti d'imposta alle nuove piccole e medie imprese Infine, sostiene l'istituzione di nuove forme di finanziamento come la tassa di soggiorno o contributi straordinari in caso di rilevanti valorizzazioni immobiliari di interesse pubblico generale.

L'elaborato disciplina l'istituzione della città Metropolitana dagli artt. 2 a 10.

In particolare, all'art. 2 descrive l'estensione della città metropolitana lagunare (art. 2 comma III) coincide con la circoscrizione della provincia, fatta salva la facoltà di adesione (art. 3 della proposta di legge) per province limitrofe e comuni contermini. Con il primo insediamento della città metropolitana, quest'ultima succede alla provincia in tutti i rapporti già attribuitole.

All'art. 5 individua le funzioni amministrative attribuite all'esercizio esclusivo dei comuni appartenenti alla città metropolitana di Venezia specificando che esse sono quelle in materia di servizi alla persona, pari opportunità, attività sociali, cultura e urbanistica. La disposizione specifica che l'attribuzione è effettuata nel rispetto delle funzioni fondamentali individuate dalla legge dello Stato e delle competenze regionali. Una disposizione specifica è prevista per il Comune di Venezia, il cui territorio, ai sensi dell'articolo 2 della proposta in esame, è articolato in municipi.

In particolare si prevede che il Comune di Venezia attribuisca in via esclusiva, tramite disposizione statutaria, le funzioni amministrative in materia di servizi alla persona, pari opportunità, attività sociali, cultura e urbanistica di cui è titolare, ai propri municipi. Al riguardo è richiamata la disciplina delle circoscrizioni di decentramento comunale ai sensi dell'articolo 17, comma 5, del testo unico delle leggi sugli enti locali, che prevede che nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale.

L'articolo 6 elenca gli organi della città metropolitana di Venezia. In particolare, l'articolo 7 disciplina le modalità di elezione del sindaco metropolitano definendolo organo di direzione politica e attribuendogli la responsabilità dell'amministrazione della città metropolitana di Venezia. Le competenze del sindaco metropolitano ricalcano sostanzialmente quanto previsto dall'articolo 50 del testo unico delle leggi sugli enti locali. L'articolo 8 disciplina la nomina e le competenze della giunta metropolitana di Venezia. Analogamente a quanto previsto dall'articolo 47 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, si dispone che la giunta sia nominata e presieduta dal sindaco metropolitano. A differenza però di quanto dispone il testo unico delle leggi sugli enti locali per le giunte provinciali e comunali nulla è stabilito in riferimento alla composizione

numerica della giunta stessa. Per quanto riguarda le competenze della giunta metropolitana l'articolo in commento ricalca fedelmente quanto previsto dall'articolo 48 del testo unico delle leggi sugli enti locali per le giunte provinciali e comunali. È infatti previsto che la Giunta è competente, in via residuale, per tutti gli atti che non attengono alla competenza consiliare o del sindaco o degli organi di decentramento. L'articolo 9 definisce le competenze e la composizione del consiglio metropolitano quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo della città metropolitana di Venezia.

L'articolo 10 prevede, quale organo di rappresentanza dei comuni della città metropolitana di Venezia una conferenza, composta, senza possibilità di rappresentanza, dai sindaci dei comuni e dai presidenti dei municipi del comune di Venezia, e ne disciplina i poteri e le funzioni.

A conclusione della disamina condotta delle principali proposte di riforma, a mio avviso più innovative e interessanti, concludo con l'auspicio della loro discussione venga condotta con la massima disponibilità e apertura al fine di risollevarne Venezia con la mia personale aspettativa della realizzazione della città metropolitana di Venezia che, con l'unione delle potenzialità, delle buone pratiche, delle energie e le sinergie degli enti locali la renda capace di competere su scala europea con gli altri sistemi urbani.

4. PROSPETTI RISOLUTIVI: LA CITTÀ METROPOLITANA

Le città metropolitane sono state per la prima volta previste dalla legge n. 142 del 1990 di riforma dell'ordinamento degli enti locali, successivamente abrogata ad opera dell'art. 274 del D.Lgs. n. 267 del 2000, recante il Testo unico degli enti locali. In particolare la disciplina delle città metropolitane era contenuta negli artt. 17-21 del capo VI della citata legge n. 142. Segnatamente l'art. 17, al quarto comma, prevedeva che “nell'area metropolitana la provincia si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di “città metropolitana”. Ad essa si applicavano, ai sensi del secondo comma dell'art. 18, “le norme relative alle province in quanto compatibili, comprese quelle elettorali fino all'emanazione di nuove norme”. Inoltre, la medesima disposizione stabiliva, al primo comma, che “nell'area metropolitana, l'amministrazione locale si articola in due livelli: la città metropolitana e i comuni” e disponeva, rispettivamente, al terzo comma e quarto comma, che “sono organi della città metropolitana

il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana e il sindaco metropolitano”, il quale, a sua volta, “presiede il consiglio e la giunta”.

La motivazione che aveva indotto il legislatore statale ad introdurre tale nuovo ente territoriale era costituita dall’esigenza di fornire un istituto sufficientemente flessibile per risolvere i problemi delle grandi aree urbane, la cui dimensione territoriale superasse i confini comunali; problemi, questi ultimi, caratteristici delle zone densamente popolate ovvero derivanti dall’esigenza di coordinamento di una pluralità di comuni che, di fatto, formavano un unico complesso, in ragione dell’interdipendenza degli stessi. In sostanza, il riconoscimento istituzionale delle città metropolitane rappresentava la risposta più adeguata dell’ordinamento al diffuso fenomeno delle concentrazioni urbane, emerso con l’avvento della società industriale e divenuto sempre più ingovernabile mediante il solo strumentario offerto dalla normativa e dalla struttura delle amministrazioni comunali.

Le città metropolitane sono state oggetto di riconoscimento costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha rappresentato un ulteriore tentativo di attuare concretamente tale istituto. Il nuovo art. 114 nel prevedere, al primo comma, che la “Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato”, inserisce le città metropolitane tra gli enti territoriali che si configurano quali elementi costitutivi della Repubblica, equiparando la posizione delle stesse a quella di comuni, province e regioni. La precedente formulazione dell’art. 114, primo comma, secondo cui “la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni” implicava la necessaria divisione di tutto il territorio nazionale in tre tipi di enti territoriali (regioni, province e comuni), che dovevano essere presenti ovunque, nel senso che non avrebbe potuto esservi “parte” del territorio italiano che non appartenesse contemporaneamente ad una regione, ad una provincia o ad un comune. La nuova formulazione della norma di cui all’art. 114 abbandona questa concezione geografica-amministrativa del territorio nazionale, rendendo possibile enumerare tra gli enti costitutivi della Repubblica anche le città metropolitane, che non sono ancora istituite e che soprattutto, per la loro intrinseca natura, non possono essere presenti sull’intero territorio nazionale.

Inoltre l’art 114, al secondo comma, qualifica le città metropolitane, al pari di comuni, province e regioni, come “enti autonomi con propri statuti, funzioni e poteri secondo i principi fissati dalla Costituzione”: dalla pari dignità politico-istituzionale esistente tra città metropolitane, comuni, province e regioni deriva dunque la parità di regime giuridico dei suddetti enti, il quale è per tutti definito dai principi costituzionali. In particolare le città

metropolitane hanno in comune con gli altri enti territoriali l'autonomia statutaria: ciò porta ad escludere che il loro statuto possa essere approvato con legge statale.

Appare evidente che la previsione a livello costituzionale della città metropolitana ed il conferimento ad essa dei medesimi poteri spettanti agli altri enti locali siano finalizzati alla valorizzazione e al rilancio di tale istituto. Inoltre l'attribuzione alla città metropolitana del carattere di ente territoriale implica che essa si configuri come ente di governo della propria comunità, di cui rappresenta e cura gli interessi e, che, quindi, essa, qualificandosi come ente esponenziale della rispettiva comunità, sia dotata di organi direttamente elettivi.

La disciplina costituzionale in materia di città metropolitane è poi completata dalle norme contenute negli artt. 117, 118 e 119. In particolare, l'art 117, sesto comma, riconosce alle città metropolitane un potere regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ad esse attribuite. L' art.118, primo comma, stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni ma che, allo scopo di assicurarne l'esercizio unitario, possono essere conferite alle città metropolitane sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Ciò significa che le funzioni amministrative possono essere sottratte al comune qualora ne sia richiesto lo svolgimento unitario al livello di governo della città metropolitana.

Inoltre, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze. A norma poi dell'art. 118, terzo comma, le città metropolitane, insieme con lo Stato, le regioni, le province e i comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale.

L'art. 119, primo comma, qualifica poi le città metropolitane come enti dotati di autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Il secondo comma della medesima disposizione prevede altresì che esse hanno risorse autonome e che hanno la possibilità di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché di disporre la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. In particolare il riferimento ai principi di coordinamento del sistema tributario richiama leggi nazionali che individuino, in termini generali, le fonti di entrata degli enti locali, o che definiscano le regole della compartecipazione locale al gettito dei tributi erariali. Il quarto comma del richiamato art. 119 sancisce poi che l'esercizio delle funzioni pubbliche di competenza delle città metropolitane deve essere realizzato mediante copertura integrale con le risorse

proprie dell'ente. Il sesto comma della disposizione in parola stabilisce altresì che le città metropolitane hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Occorre inoltre rilevare che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), la potestà legislativa in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali delle città metropolitane è assegnata alla competenza esclusiva dello Stato, spettando per le rimanenti materie alla competenza residuale delle Regioni, di cui al quarto comma del medesimo art. 117. In proposito va precisato che l'art 2 della legge n 131 del 2003 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", ha delegato il Governo a dare attuazione all'art. 117, secondo comma, lett. p), stabilendo alcuni principi e criteri direttivi, tra i quali l'individuazione e la disciplina degli organi di governo delle città metropolitane e del relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze.

È necessario infine porre attenzione a quattro profili inerenti la disciplina costituzionale delle città metropolitane. In primo luogo, la Costituzione non fornisce alcuna indicazione in ordine all'individuazione e alla localizzazione delle città metropolitane. Se ne deduce che il legislatore costituzionale abbia inteso a tali fini far propria la nozione di area metropolitana fornita dall'art. 22 del Testo unico degli enti locali e fondata sui "rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali". Tuttavia pur non definendo gli elementi costitutivi ed i confini dei nuovi enti territoriali, la Costituzione afferma, implicitamente, due proposizioni: 1) che in Italia esistono aree metropolitane; 2) che ad esse debbono corrispondere enti territoriali diversi sia dai comuni che dalle province, vale a dire le città metropolitane.

In secondo luogo, il legislatore costituzionale della riforma del Titolo V, al pari del legislatore ordinario della legge n. 142, concepisce la città metropolitana come ente "alternativo" alla provincia, nel senso che la costituzione della città metropolitana in una determinata area del territorio nazionale esclude in quell'ambito territoriale la presenza della provincia. D'altro canto, l'impossibilità di duplicare i livelli di governo di area vasta senza contemporaneamente "svuotare" di contenuto le funzioni dell'uno o dell'altro ente rendono pressochè obbligata l'esclusione dell'ente provincia. Se infatti l'istituzione delle città metropolitane, in quanto enti necessari, è atto dovuto almeno nelle aree che si definiscono "metropolitane", l'esclusione della provincia in quelle aree diviene conseguenza

necessaria. Peraltro, in un'ottica di semplificazione, il territorio della città metropolitana coincide, laddove possibile, con il territorio della provincia.

In terzo luogo, la Costituzione non contiene alcuna norma che disciplini il procedimento di costituzione delle città metropolitane, a differenza di quanto accade per i casi di creazione di nuove regioni e fusione di quelle esistenti o di modifica delle circoscrizioni provinciali e istituzione di nuove province, per i quali la Costituzione predispone un apposito procedimento, rispettivamente, agli artt. 132 e 133. In proposito occorre evidenziare che la disposizione di cui al primo comma del citato art. 133 non è applicabile analogicamente all'ipotesi in esame, relativa alla costituzione di città metropolitane, rispondendo alla diversa esigenza di assumere l'eventuale determinazione di modificare i confini di un ente territoriale preesistente alla Costituzione italiana, quale è la Provincia, soltanto su richiesta comunale. Al contrario, con riguardo alla questione concernente l'istituzione della città metropolitana, è opportuno rilevare che si tratta di creare un ente costitutivo della Repubblica, la cui intrinseca novità e l'incidenza inevitabile su consolidate realtà comunali, provinciali, regionali, impediscono di affidare il relativo procedimento di costituzione alla sola iniziativa dei comuni. Se ne trae la conclusione che per l'istituzione della città metropolitana sia necessario ricorrere all'adozione di una legge di tipo rinforzato, che preveda il coinvolgimento di tutti gli enti di governo territoriale interessati.

In quarto luogo va osservato che l'art. 10 della legge n. 3 del 2001 stabilisce che "fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Da questa disposizione si ricava che le norme costituzionali in materia di città metropolitane, di cui ai menzionati artt. 114, 117, 118 e 119, si applicano anche alle regioni a statuto speciale. La Costituzione, così come il Testo Unico degli enti locali, fa comunque salva la legislazione vigente di queste ultime.

Si segnala infine la peculiare posizione della città di Roma in quanto capitale della Repubblica, costituzionalizzata dal terzo comma dell'art. 114, il quale prevede che una legge dello Stato disciplina direttamente il suo ordinamento, pur nell'ambito territoriale nella quale ha competenza la regione Lazio. Al riguardo occorre evidenziare che nell'ambito della dimensione di "Roma capitale" si trovano a coesistere sia interessi della comunità generale, sia interessi della comunità locale. Ciò comporta che la disciplina costituzionale riconosca la particolare posizione di Roma capitale e ponga le condizioni per uno sviluppo normativo

capace di dare alla città un proprio ordinamento, differenziato da quello di altri comuni e delle città metropolitane.

La legge n. 42 del 2009, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”, contiene alcune norme che si riferiscono specificamente alle città metropolitane. In particolare, l’art. 15, inserito nel capo IV riguardante il finanziamento delle città metropolitane e di Roma capitale, prevede l’approvazione di uno specifico decreto legislativo per assicurare il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane, anche mediante l’attribuzione di specifici tributi, allo scopo di assicurare ai suddetti enti una più ampia autonomia di entrata e di spesa, in relazione alla complessità delle funzioni ad essi attribuite. In particolare, la norma in esame stabilisce il principio della stessa autonomia impositiva attribuita alle città metropolitane in corrispondenza delle funzioni attualmente esercitate dagli altri enti territoriali e prevede il contestuale definanziamento, vale a dire la riduzione dei trasferimenti degli enti locali le cui funzioni sono affidate alle città metropolitane. Inoltre la disposizione in parola deve essere posta in collegamento con il successivo art. 23 che, come si vedrà, detta una normativa transitoria concernente la prima istituzione delle città metropolitane. Nell’art. 15 è altresì previsto che il decreto legislativo è adottato dal Governo, oltre che in base all’art. 2 e, quindi entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega , anche coerentemente con i principi stabiliti dall’art. 11 sul finanziamento dei comuni, province e città metropolitane, dall’art. 12 sul coordinamento ed autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, dall’art. 13, sull’entità e sul riparto dei fondi perequativi per gli enti locali. Inoltre si dispone che il suddetto decreto legislativo detti le norme concernenti l’assegnazione alle città metropolitane di tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuni. Inoltre si prevede che il decreto in parola contenga la disciplina concernente la facoltà per le città metropolitane di applicare i tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all’esercizio delle loro funzioni fondamentali. Pertanto, a differenza di quanto stabilito per i comuni e le province, ai sensi dell’art. 11, primo comma, lett. b) e dell’art 12, primo comma, lettere b) e c), l’art. 15 in commento rimette alle città metropolitane la possibilità di scelta in ordine ai tributi, il cui gettito sia destinato al finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali. Infine, la suddetta norma puntualizza che rimane ferma la disposizione recata dall’art. 12, primo comma, lettera d), che riconosce la possibilità di istituire, con norma primaria statale, tributi propri comunali, c.d. di “scopo”, finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche o al finanziamento di determinate spese connesse ai flussi turistici o alla mobilità urbana. Orbene, considerato che si tratta di tributi propri dei

comuni, non risulta chiaro quale possa essere il senso della conferma di una previsione che non interessa specificamente le città metropolitane.

Venendo poi ad esaminare l'art. 19 della legge n. 42, esso dispone che i decreti legislativi, che il Governo è delegato ad adottare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della suddetta legge delega, in attuazione dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, devono stabilire i principi generali per l'attribuzione alle città metropolitane di un proprio patrimonio, in conformità a determinati criteri direttivi.

Si passa quindi ad analizzare l'art. 23, il quale, inserito nel capo VIII rubricato "Norme transitorie e finali", introduce una disciplina transitoria che consente, in via facoltativa, una prima istituzione delle città metropolitane e che, come specificato al primo comma, resta in vigore fino all'approvazione di un'apposita legge ordinaria che stabilirà le modalità per la definitiva istituzione delle città metropolitane, e che avrà come oggetto la definizione delle funzioni fondamentali, degli organi e del sistema elettorale delle città metropolitane.

La scelta di inserire una norma recante la disciplina in via transitoria delle città metropolitane nella legge delega sul federalismo fiscale si spiega in ragione delle finalità di semplificazione ed efficienza, cui è ispirata la legge in parola. Infatti l'art. 23 contiene un articolato complesso di disposizioni che potrebbero fungere da strumento utile per avviare la regolamentazione del livello istituzionale delle aree metropolitane ed offrire, in tal modo, un contributo concreto per la realizzazione di un governo più efficiente.

L'ambito di applicazione della disciplina transitoria, di cui all'art. 23 della legge n. 42, non si estende a tutti i territori interessati dalla normativa vigente dettata dal Testo Unico degli enti locali, ma solamente alle aree di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli. Inoltre a queste ultime si aggiunge Reggio Calabria, che non è prevista dalla disciplina vigente, e risulta esclusa Roma, che, invece, insieme alle otto città sopra indicate è compresa fra le aree in cui è possibile costituire le città metropolitane, ai sensi dell'art. 21, primo comma, del D.Lgs. n. 267 del 2000. I motivi di tale esclusione devono essere individuati nella previsione, dettata dall'art. 24 della legge delega sul federalismo fiscale, di una specifica disciplina transitoria dedicata a Roma capitale, anch'essa destinata a produrre i suoi effetti "fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane", ovvero fino all'adozione di un'apposita legge organica.

La disciplina transitoria dettata dall'art. 23 riguarda poi solo le aree metropolitane delle regioni a statuto ordinario, mentre non sono contemplate nell'ambito applicativo di tale norma le aree metropolitane delle regioni a statuto speciale, vale a dire Trieste, Palermo, Catania, Messina e Cagliari. Per tali città dovrebbe quindi ritenersi ancora applicabile la

norma di cui all'art. 22, terzo comma, del Testo unico degli enti locali che demanda all'autonoma regolamentazione delle regioni a statuto speciale la disciplina delle città metropolitane.

Inoltre la nuova disciplina transitoria introduce un procedimento per l'istituzione della città metropolitane che presuppone l'esistenza e, quindi, la precedente delimitazione delle aree metropolitane. Tale delimitazione rimane regolata dalla disciplina vigente contenuta nell'art. 22 del Testo Unico degli enti locali. Attualmente, solo Venezia, Genova, Bologna e Firenze hanno proceduto a delimitare il territorio dell'area metropolitana, mentre Torino, Milano, Napoli, Bari e Reggio Calabria, non hanno ancora effettuato la suddetta delimitazione. Con la conseguenza che per queste ultima città la normativa introdotta dall'art. 23 della legge delega sul federalismo fiscale, si applicherebbe solo a partire dal momento dell'effettiva delimitazione dell'area metropolitana, da compiersi secondo le modalità vigenti.

L'art. 23, secondo comma, della legge n. 42 del 2009, a differenza dell'art 23, secondo comma, del D.Lgs. n. 267 del 2000, che prevede un'unica modalità per dare avvio al procedimento di istituzione della città metropolitana , consistente nell'approvazione di una proposta di statuto con deliberazione conforme, da un lato, da parte di tutti i consigli comunali coinvolti e, dall'altro, da parte dell'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati, stabilisce tre diverse possibilità di iniziativa: da parte del comune capoluogo e della provincia, congiuntamente tra di loro o separatamente. In particolare, qualora la proposta sia presentata solo da uno dei due enti locali, comune capoluogo o provincia, essa deve essere sostenuta da almeno il venti per cento dei comuni della provincia interessata, che rappresentino nel complesso il sessanta per cento della popolazione.

In sostanza, nell'art. 23 della legge delega sul federalismo fiscale si prefigurano tre modelli di iniziativa per l'istituzione della città metropolitana: la prima che si fonda sulla parità istituzionale dei due enti territoriali principalmente interessati, Provincia e Comune; il secondo ed il terzo che vedono, rispettivamente, la preminenza del comune capoluogo e della provincia.

Il terzo comma del citato art. 23 descrive poi l'oggetto della proposta di istituzione della città metropolitana, che si compone di tre elementi: la perimetrazione della città metropolitana; l'articolazione interna della stessa in comuni; una proposta di statuto provvisorio. In particolare, la perimetrazione della città metropolitana, nel rispetto del principio di continuità territoriale, deve comprendere almeno tutti i comuni proponenti e il comune capoluogo, nonchè coincidere con il territorio di una sola provincia o di una sua parte.

Inoltre lo statuto provvisorio deve definire le forme di coordinamento dell'azione di governo all'interno del territorio metropolitano e deve disciplinare le modalità di scelta del presidente del consiglio provvisorio della città metropolitana.

La fase successiva del procedimento di costituzione delle città metropolitane è costituita dal referendum confermativo. A tale scopo il quarto comma dell'art. 23 dispone che, previa acquisizione del parere regionale, è indetto un *referendum* tra tutti i cittadini della provincia interessata. Il parere della regione sulla proposta deve essere acquisito entro novanta giorni. L'eventuale parere negativo non preclude il proseguimento della procedura, ma incide unicamente sul *quorum* di validità del *referendum* confermativo che è del trenta per cento degli aventi diritto, mentre in presenza di un parere positivo non è previsto alcun *quorum*. In proposito è necessario evidenziare come la disciplina prevista per il *referendum* confermativo per le città metropolitane di prima istituzione differisca, sotto numerosi profili, dalla normativa vigente recata dall'art. 23 del Testo unico degli enti locali. In primo luogo quest'ultimo stabilisce un *quorum* per la validità del *referendum* pari ad almeno la metà più uno degli aventi diritto al voto. Al contrario la disposizione in esame prevede un *quorum* più basso, che è del trenta per cento in caso di parere regionale negativo. Addirittura, in caso di parere positivo o di assenza di parere, non è previsto alcun *quorum*. In secondo luogo, l'art. 23 del D.Lgs. n. 267 prevede lo svolgimento del *referendum* entro centoottanta giorni dall'approvazione della proposta, mentre l'art. 23 della legge n. 42 non stabilisce sul punto alcun termine. In terzo luogo, mentre la normativa vigente fa semplicemente riferimento al "referendum a cura di ciascun comune partecipante", la disposizione della legge delega sul federalismo fiscale prevede che il *referendum* è sottoposto a "tutti i cittadini della provincia", con il risultato che sembrerebbe preclusa l'eventuale partecipazione al *referendum* dei cittadini stranieri anche nei comuni dove ciò sia consentito dallo statuto.

Ai sensi poi del quinto comma dell'art. 23, la disciplina del procedimento di indizione e di svolgimento del *referendum* è affidata ad un regolamento governativo, che deve essere adottato entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge delega, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa e per i rapporti con le regioni. A norma dell'art. 17, primo comma, della legge n. 400 del 1988, il suddetto regolamento sarà emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il parere del Consiglio di Stato entro novanta giorni dalla richiesta. Inoltre

il regolamento dovrà osservare, in quanto compatibili, le disposizioni della legge generale sui *referendum*, vale a dire della legge n. 352 del 1970.

In proposito va osservato che il Testo unico degli enti locali, non contenendo una disposizione analoga riguardante l'indizione e lo svolgimento del *referendum*, implicitamente, sembrerebbe rimettersi sul punto alla disciplina dei singoli comuni.

Inoltre il sesto comma dell'art. 23 stabilisce che il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per l'istituzione di ciascuna città metropolitana entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega, su proposta del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con i ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze e per i rapporti con il Parlamento. Al riguardo va evidenziato che, nell'eventualità che per una o più città metropolitane non si giungesse entro tale termine all'emanazione del relativo decreto legislativo, sembrerebbe decadere la facoltà di applicare la procedura descritta e si dovrebbe applicare la disciplina vigente prevista dal Testo unico.

Il settimo comma dell'art 23 prevede poi che gli schemi dei suindicati decreti legislativi, corredati delle deliberazioni e dei pareri prescritti, sono trasmessi al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata, che devono esprimere il proprio parere nel termine di trenta giorni. Successivamente i decreti legislativi in parola sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendersi entro trenta giorni dall'assegnazione alle medesime commissioni.

I summenzionati decreti legislativi devono rispettare i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) conformità della proposta approvata con *referendum*;
- b) istituzione, in ciascuna città metropolitana, di un organo rappresentativo delle città metropolitane provvisorie, originate a seguito del *referendum*, denominato “ consiglio provvisorio della città metropolitana”, composto da tutti i sindaci che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia;
- c) esclusione che ai componenti del consiglio provvisorio possano essere corrisposti emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di retribuzione;
- d) previsione che, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicurati agli stessi una più ampia autonomia di entrata e di spesa in ragione della complessità delle funzioni da esercitarsi in forma associata o congiunta nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente;
- e) previsione che le funzioni fondamentali della provincia siano considerate provvisoriamente funzioni della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento

dei suoi organi definitivi, ai soli fini delle disposizioni che riguardano le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie e limitatamente alla popolazione e al territorio metropolitano;

f) previsione che, sempre ai soli fini sopra indicati, siano considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, oltre a quelle proprie della provincia, altre tre funzioni: 1) la pianificazione del territorio, compresa quella delle reti di infrastrutture; 2) il coordinamento e la gestione dei servizi pubblici; 3) la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale. In proposito va rilevato che le suindicate funzioni sono comprese nell'elenco delle materie per le quali, ai sensi dell'art. 24 del Testo Unico degli enti locali, le regioni possono definire ambiti sovracomunali per assicurarne l'esercizio coordinato mediante forme associative.

L'ottavo comma dell'art. 23 dispone altresì la soppressione delle province nel cui territorio sono situate le città metropolitane, a partire dall'insediamento dei nuovi organi rappresentativi di queste ultime, che sostituiranno gli organi provinciali e che saranno individuati dalla legge ordinaria di cui al primo comma. La legge in parola dovrà altresì disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle stesse, nonché dare attuazione alle nuove perimetrazioni territoriali. Inoltre si prevede che lo statuto definitivo della città metropolitana sarà adottato dagli organi competenti entro sei mesi dalla data del loro insediamento.

Infine, il nono comma dell'art. 23 della legge n. 42 prevede che con la richiamata legge ordinaria, di cui al primo comma, sia stabilita la disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni, non inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascun comune in ordine all'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente nel rispetto della continuità territoriale. In sostanza, con tale disposizione viene fornita ai comuni non inclusi nella perimetrazione della città provvisoria una seconda possibilità per poter scegliere di far parte della città metropolitana definitiva.

Le difficoltà del progetto di costituzione delle città metropolitane, originariamente concepito nella legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali, è stato principalmente determinato dalla circostanza di aver trascurato l'importanza del principio di "differenziazione", al quale dovrebbe essere ispirato un possibile procedimento istitutivo delle città metropolitane. Infatti, la città metropolitana corrisponde ad un'area avente caratteristiche di "metropoli" e, quindi, avente caratteristiche diverse rispetto alle restanti zone del territorio nazionale. Invero, la città metropolitana non esiste, come gli altri enti del

governo territoriale su tutto il territorio nazionale, e non è necessariamente dotata di un ordinamento uniforme. Ne discende che ciascuna città metropolitana può avere un ordinamento differenziato e che le soluzioni ai problemi della aree metropolitane possono variare nel tempo.

D'altro canto l'assoluta peculiarità della città metropolitana che giustifica l'esigenza di un approccio "diversificato" alla questione concernente la costituzione di tale ente, emerge anche se si considera che la città metropolitana presenta nei confronti della provincia, rispetto alla quale si configurerebbe come ente "alternativo" e, quindi, in ultima analisi, sostitutivo, una diversità di ordine sia strutturale che funzionale. In particolare, la diversità di ordine strutturale riguarda la necessaria articolazione interna del territorio della città metropolitana in comuni, requisito che non sussiste per la provincia; la diversità di ordine funzionale attiene, invece alla commistione di funzioni comunali, provinciali, regionali e anche statali di cui risulta titolare la città metropolitana.

L'altro motivo, che ha causato le difficoltà del disegno di istituzione delle città metropolitane, concepito nella legge n. 142 del 1990, è rappresentato dall'esistenza di interessi contrastanti di cui sono portatori le regioni ed i comuni confinanti con l'epicentro dell'area metropolitana, che, dando luogo ad un meccanismo di "veti incrociati" nell'ambito della procedura di costituzione delle città metropolitane, hanno impedito di raggiungere il consenso degli enti locali sulla stessa, condizione, quest'ultima, assolutamente necessaria per addivenire alla formazione dei nuovi enti territoriali.

Ai fattori di criticità sopra descritti hanno tentato di porre rimedio sia la normativa vigente in materia di città metropolitane, contenuta del Testo unico degli enti locali, sia la disciplina transitoria dettata per le stesse dalla legge delega sul federalismo fiscale.

Rimangono tuttavia alcuni elementi di complicazione del sistema delle autonomie locali relativi all'intreccio delle competenze esistente tra Stato, regioni, comuni e città metropolitane. Infatti l'individuazione delle funzioni delle città metropolitane è affidata, rispettivamente, alla legge statale e alla legge regionale, dato che, come visto, l'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa "alle funzioni fondamentali delle città metropolitane", nonché alla legislazione elettorale ed agli organi di governo di queste ultime, mentre rientra nella competenza residuale delle regioni, di cui al quarto comma, del medesimo art. 117, la disciplina delle restanti materie concernenti le città metropolitane, quali ad esempio il personale, la contabilità, l'organizzazione amministrativa, nonché la definizione di una parte delle funzioni, diverse da quelle ritenute fondamentali.

Inoltre, ai sensi dell'art. 118, primo e secondo comma, la singola città metropolitana ha funzioni amministrative proprie (essenzialmente riconducibili alla pianificazione del territorio, alla gestione dei servizi pubblici a rete, alla promozione e al coordinamento dello sviluppo economico e sociale) e può risultare destinataria di:

- funzioni amministrative comunali, trasferite in base al principio di sussidiarietà verticale ovvero delegate (ad esempio piani regolatori urbanistici, trasporti, polizia urbana).
- funzioni amministrative conferite con legge statale (ad esempio competenze attribuite a sindaci metropolitani, in qualità di commissari straordinari, in materia di traffico, mobilità, circolazione acque a Venezia);
- funzioni amministrative conferite con legge regionale (ad esempio pianificazioni di area vasta subregionale);

Alla luce di quanto precede emerge che alla città metropolitana possono quindi essere attribuite sia funzioni di amministrazione attiva che funzioni amministrative di coordinamento e programmazione di area vasta. Tuttavia, come visto, con riguardo a queste ultime funzioni, l'ente metropolitano appare fortemente condizionato dal potere che ha la regione di determinare gli ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione.

Peraltro, la previsione delle suddette forme associative e di cooperazione, la cui disciplina è affidata alle regioni, mette in luce il carattere "sperimentale" del procedimento di costituzione delle città metropolitane, che deve prevedere la possibilità per un periodo di sperimentazione più o meno lungo di dar luogo ad un'organizzazione metropolitana su base associativa, simile per tipologia ad un'unione di comuni, cioè ad un modello diverso da quello proprio della città metropolitana, e che tuttavia non risulta in contraddizione con quest'ultimo, potendo anche concretizzare una città metropolitana "in fieri", ovvero in corso di formazione.

5. CITTA' METROPOLITANA: GESTIONE UNITARIA E AUTONOMIA COMUNALE

L'istituzione della Città Metropolitana contempla la possibilità di ridefinizione dei confini comunali al suo interno, quindi nel caso specifico di Venezia, potrebbe riaprire la discussione sull'autonomia amministrativa della città lagunare e una più razionale gestione dedicata alla realtà lagunare e alla sua tanto ripetuta e riconosciuta "specificità".

A sua volta, la terraferma troverebbe indubbi vantaggi nel creare una propria amministrazione comunale rivolta ai suoi particolari problemi e più vicina alle legittime istanze della sua sempre più numerosa popolazione.

Le funzioni attribuite al nuovo ente Città Metropolitana potrebbero far venir meno i motivi tecnici che fin qui sono stati posti come ostacolo alla separazione comunale di Venezia e terraferma.

Infatti, la città metropolitana permetterebbe di:

- governare separatamente i servizi tipicamente di carattere locale, come l'assistenza sociale, la politica della residenzialità, la regolamentazione dell'offerta turistica e delle attività commerciali, la raccolta dei rifiuti, gli eventi culturali, la difesa dell'artigianato e delle attività tipiche ecc. lasciando a ogni Comune la gestione di tali politiche. Tali servizi devono essere gestiti in relazione a un territorio che presenta caratteristiche fisiche e socio-economiche omogenee, quindi omogenee problematiche e alle quali rispondere con specifiche modalità di erogazione dei servizi;

- governare in maniera unitaria gli aspetti che interessano il territorio lagunare e dell'entroterra limitrofo, dove esistono i principali terminal e nodi infrastrutturali che si rivelano essenziali anche per la Venezia lagunare. Quindi, l'ente metropolitano dovrà detenere la gestione nei settori dell'ambiente, del territorio, delle infrastrutture, dei trasporti e delle politiche macro-economiche. Il tutto con competenze ben separate da quelle dei Comuni interni al territorio metropolitano, e non sovrapponibili.

Per questi e altri motivi la Città Metropolitana appare il perfetto punto d'equilibrio tra le esigenze di autogoverno che le numerose realtà territoriali componenti l'attuale Comune di Venezia manifestano sempre più chiaramente e quelle di coordinamento e interconnessione tra queste realtà stesse e il territorio circostante per quanto riguarda le questioni d'interesse comune. Pertanto, è auspicabile che l'amministrazione comunale veneziana, in accordo con la Provincia di Venezia e la Regione Veneto, si attivi per sfruttare l'opportunità normativa e istituire una Città Metropolitana di Venezia in base a criteri che assicurino una delimitazione territoriale coerente con il dettato di legge, ovvero comprendendo i comuni che risultano maggiormente interconnessi e che necessitano di un governo comune nelle materie affidate al nuovo ente.

La Città Metropolitana di Venezia "ideale" dovrebbe essere quindi costituita da tutti quei comuni che si affacciano sulla laguna di Venezia, da Jesolo a Chioggia, con Venezia come centro geografico, politico e amministrativo, e da quei comuni limitrofi che pur non avendo uno sbocco sul mare mantengono con i comuni lagunari stretti rapporti, interscambi e

legami socioeconomici, ovvero i comuni della prima cintura urbana di Mestre; la ridefinizione dei comuni metropolitani, con la creazione dei comuni autonomi di Venezia, Mestre e Marghera; il ruolo centrale di Venezia comune capoluogo, che deve essere tutelato esplicitamente nell'ambito dello statuto della Città Metropolitana, nel quale dovrebbero essere previste norme specifiche per tutelare il ruolo di centro politico ed economico della città storica, puntando al ritorno e alla creazione di sedi di enti e aziende pubblici nella città storica. In tal modo nuove e diverse opportunità di lavoro potrebbero sorgere nella città lagunare, così da superare gradualmente il problema della monocultura turistica e della mancanza di impieghi alternativi.

La Città Metropolitana "de facto", ovvero dei servizi appare una via probabilmente più breve e agevole, evitando complessi passaggi legislativi e burocratici, per raggiungere una Città Metropolitana non più "istituzionale" ma quantomeno un'entità organizzata simile alla prima nei fatti. In questo caso non sarebbe necessaria l'abolizione della Provincia, né una legge costitutiva, ma una reale volontà di coordinamento tra le città tra loro confinanti in un territorio caratterizzato da elementi comuni (l'acqua, nel caso di tutti i comuni che si affacciano sulla laguna di Venezia) e che vogliono far parte di un sistema integrato per la gestione dei servizi pubblici e della difesa e salvaguardia dell'ambiente. Il che dovrà esser realizzato tramite la costituzione di consorzi.

Una Città Metropolitana consortile quindi, dei servizi, la quale chiaramente non essendo "istituzione" non avrebbe tutte le competenze della Città Metropolitana "De Iure" ma potrebbe agire efficacemente per il mantenimento di quell'interconnessione tra comuni che appare necessaria soprattutto nel campo dei trasporti.

Con la creazione di consorzi per la gestione unitaria dei servizi d'interesse comune, sul modello di molti altri comuni e province italiani, si avrebbe un'importante rete gestionale in cui far rientrare oltre ai nuovi comuni autonomi di Venezia, Mestre e Marghera, anche il Cavallino e tutti quei comuni che si affacciano sulla Laguna, più quelli confinanti e collegati ai comuni lagunari da strette interrelazioni (gli stessi che abbiamo citato per la Città metropolitana "de iure").

Ad esempio Actv diverrebbe un'azienda partecipata dai diversi comuni uniti in consorzio per la sua gestione. Allo stesso modo potrebbe venire rafforzata la copertura inter-comunale dei servizi relativi al rifornimento dell'acqua, alla raccolta e smaltimento dei rifiuti ecc. In più consorzi per gli acquisti relativi ai diversi servizi comunali, come asili nido, strutture di assistenza sociale, ecc. con evidente risparmio sui costi derivanti dal miglior prezzo legato a maggiori quantità acquistate.

Occorre dare uniformità di competenza e gestione di diversi ambiti, individuando un unico Ente o Autorità di riferimento oppure, in subordine affidandone il coordinamento al Comune di Venezia.

CONCLUSIONI

Il mio auspicio è quello di essere riuscita a fornire un inquadramento sufficientemente esaustivo delle principali fonti legislative esistenti per la salvaguardia di Venezia.

Il percorso prescelto ha cercato di esemplificare le principali problematiche incontrate a partire dalla L.n. 171/73 ad oggi, in un quadro complesso e assolutamente particolare, come quello della laguna, un ecosistema unico al mondo, il cui territorio appartiene oggi a nove comuni (Venezia, Chioggia, Campagna Lupia, Mira, quarto D'altino, Codevigo, Jesolo, musile e, oggi Cavallino), ma le cui vicende sono strettamente dipendenti dall'evoluzione di un bacino che, a sua volta, ne comprende centodieci, appartenenti a ben quattro province (Venezia, Padova, Treviso e Vicenza).

L'*iter* di questo studio ha voluto mettere in evidenza la necessità di un assetto di un governo unitario nuovo che tuteli la Laguna di Venezia, conferendole l'importanza che merita.

Come abbiamo potuto riscontrare, la decisione di strutturare la disciplina per la salvaguardia di Venezia attraverso il concorso delle competenze dello Stato, Regione e degli enti locali, in origine volta a suggellare l'importanza, o meglio, la preminenza dell'interesse nazionale della tutela di Venezia, si è dimostrata troppo macchinosa. Ho enucleato, attraverso la disamina dei successivi testi di legge, la volontà del legislatore di superare la frammentarietà del sistema attraverso espedienti volti a ridurre la segmentazione della disciplina normativa.

Emergono da qui le difficoltà, addirittura interpretative, della disciplina giuridica degli strumenti operativi della legge; significativo al proposito è il caso della Commissione di salvaguardia, tornata in vita dopo essere stata arbitrariamente pretermessa dal Comune di Venezia. Vengono in luce le polemiche, gli errori e ancora gli interessi politici che hanno condizionato e condizionano fortemente lo sviluppo della salvaguardia di Venezia. La problematicità dell'istituto della concessione unitaria fa emergere chiaramente i contrasti giuridici con la normativa nazionale ed europea. Attraverso una serie di passaggi e di atti amministrativi a questo pool di imprese è stato affidato uno straordinario e inusitato insieme di compiti: è il concessionario esclusivo per lo Stato per lo studio, la sperimentazione, la progettazione e l'esecuzione delle opere necessarie per la salvaguardia della Laguna, tutte finanziate con fondi pubblici. Le risorse di straordinaria entità messe a disposizione di questo *monstrum* istituzionale sono tali che esso ha avuto la possibilità di esercitare un vero monopolio sulla ricerca e sulla promozione delle soluzioni volta a volta proposte.

I tentativi di far valere, di fronte ai tribunali internazionali, l'anomalia di un affidamento così ampio di compiti senza alcun ricorso a procedure concorsuali (e quindi al di fuori delle norme di tutela della concorrenza) sono state abilmente eluse. Italia Nostra aveva presentato (luglio 1998) un ricorso alla Commissione europea che accolto e causa di apertura di una procedura di infrazione alle direttive europee nei confronti del governo italiano.

Tuttavia, dopo una fase interlocutoria, la Commissione europea sceglieva di dare una soluzione politica alla questione, e con un compromesso ha chiuso la procedura. Pur riconoscendo la difficoltà della questione e ammettendo di non avere raggiunto certezze in materia, ha cercato di risolvere la illegittimità con una soluzione cucita 'al filo bianco'. Si decideva che il Consorzio si impegnava a dare in subappalto una parte dei futuri lavori, tramite gara pubblica organizzata dal Consorzio stesso.

Il sistema MO.s.e è lo specchio delle problematiche inerenti al sistema che "funziona" con difficoltà.

I lavori alle bocche di porto (Mo.S.E) sono stati lasciati alla piena gestione del Consorzio Venezia Nuova, che continua ad essere il concessionario degli interventi più delicati e più discussi per la salvaguardia della Laguna.

Di fatto, si è creato in Laguna un potere, più forte di tutti quelli presenti nell'area, nell'ambito del quale la missione degli attori più rilevanti (la totalità dei membri del Consorzio) è quella di aumentare il volume degli affari, quindi la qualità delle opere da realizzare e dei materiali da impiegare (acciaio, ferro, cemento).

È ben difficile che, in un simile quadro, l'opera del Consorzio possa ispirarsi a quei saperi, a quelle procedure tecniche, a quel saggio equilibrio di sperimentazione, gradualità, reversibilità che secoli di saggezza amministrativa avevano distillato e che la politica italiana (in una sua fase certo non eccelsa, ma infinitamente più alta di quella attuale) aveva compreso e adottato. E' necessario un nuovo patto solidale tra generazioni con il mantenimento e potenziamento delle strutture del sapere (università, istituti di ricerca innovativa e produzione culturale), coinvolgendole maggiormente nello studio del proprio territorio comprensoriale, di mio personale auspicio metropolitano, della sua cultura e della sua storia culturale per ricercare quelle specificità che sono state in passato gli elementi generatori del miracolo Venezia alla cui base l'ecosistema lagunare ha rappresentato il bene comune fondante che, come tale, è stato protetto e governato nelle sue secolari trasformazioni.

Per tutti, qui ed ora, questo bene comune deve continuare ad essere fondante ed ogni trasformazione non può non misurarsi con l'obiettivo di conservazione e di innovazione compatibile. Venezia deve essere anche città per i giovani ed i bambini con opportuni servizi scolastici e culturali: luoghi di aggregazione (non solo di consumo) in spazi (spesso ora dismessi) per il gioco, la musica, il teatro e i concerti e, in genere, le attività autoprodotte. Con la dismissione virtuosa del porto a Santa Marta, spazi preziosi ad hoc si liberano. Di fatto va bloccata ed invertita la politica di dismissioni e alienazioni di beni ed immobili preziosi per la collettività e la storia della città che non può continuare a essere comperata dai Benetton, Prada, Pinaud. La democrazia partecipata da esigenza è divenuta una necessità: le decisioni importanti sulle scelte amministrative - soprattutto quelle problematiche - devono prevedere procedure informative fin dall'inizio e di consultazione popolare prima delle decisioni amministrative finali, con trasparenti valutazioni di soluzioni alternative di confronto come, del resto, prevedono anche le leggi (VAS strategica e varie leggi sulla partecipazione).

Sono diverse le proposte di riforma ma tutte accomunate dal medesimo obiettivo di rilancio del precedente sistema normativo ponendo al centro delle questioni dibattute il problema della laguna e la volontà di scardinare la gerarchia cristallizzata nel vertice dello Stato portando il potere più vicino a chi vive la città, nella speranza di una migliore dialettica che renda meno difficile la gestione della città.

Bibliografia

- Albin A., *Ancora sulla legge speciale per Venezia*, in "Porto di Venezia", 1972
- Amorosino S., *La rivincita del diritto sulla cattiva amministrazione: il T.A.R. Veneto annulla la bocciatura delle dighe mobili contro l'«acqua alta» a Venezia*, «Rivista giuridica ambientale», 105 (2001)
- Amorosino S., *il governo delle acque. La salvaguardia a Venezia: una storia amministrativa italiana*, Donzelli, Roma 2002
- La salvaguardia di Venezia. Leggi speciali e programmi d'interventi*, CEDAM, Padova 1996
- Amorosino, Nardi. *Venezia: dalle parole ai fatti. Piano particolareggiato e risanamento conservativo*, in *Quaderni della Rivista Veneta*, 1975 pp. 46-51
- Benevolo L., Calcagni, Cervellati P., D'agostino R., Lombardi G. **RAPPORTO SULLA PIANIFICAZIONE URBANA A VENEZIA. VENEZIA, GIUGNO 1975 UNESCO**
- Bevilacqua E., *Turismo, impatto territoriale e sociale: alcune riflessioni*, Padova, Società cooperativa tipografica, 1993
- Bevilacqua P., *Venezia e le acque*, Donzelli, Roma 1995, soprattutto pp. 85 e segg.
- Bottazzo R., Mencini G., *Il Parco che verrà*, Carta, 2009
- Cacciari., *Venezia laboratorio del 2000. Gli strumenti e il governo della ricerca nella salvaguardia fisica di Venezia*, in «Ambiente Risorse Salute», 4 (37) (1985)
- Cacciari P., *La salvaguardia di Venezia, dieci anni di battaglie presentaz. Di S. Scaglione grafiche Veneziane*, Venezia 1995 [iusla sala V1.198]
- Cacciavillani I., *Le leggi veneziane sul territorio 1471-1789. Boschi, fiumi, navigazioni*, Signum, Limena 1984
- Calcaneis F., *Scritture intorno alla Laguna Veneta*, s. n. t., 1695 [BNM Misc. 270]
- Caramelli E., Ramieri E., *La laguna intorno - spunti e riflessioni per un Parco*, Forum per la laguna, Venezia, 2000
- Carrada G., *Le lagune costiere*, in «Le Scienze», 264 (1990), pp. 32-39
- *Les lagunes italiennes*, in «Bull. Ecol.», 18 (2) (1987), pp. 149-158
- Cavazzoni Silvia, *La laguna: origine ed evoluzione*, in *La laguna di Venezia*, Verona, 1995

Cedrna A., Venezia in alto Mare archivio La Repubblica dal 1984 del 25.10.1987

Cisotto L., Sulla salvezza di Venezia e delle sue isole lagunari, in «Agricoltura delle Venezia», 23 (10) (1969), pp. 707-712

- Salviamo le isole della Laguna di Venezia, in «Agricoltura delle Venezia», 17 (1-2) (1963), pp. 29-54, 139-168

Coen Cagli E., Laguna, in Enciclopedia Italiana, XX, Roma 1950, pp. 382-387

Colombo P., Problemi relativi alla difesa della città di Venezia, in «Rivista Italiana di Geotecnica», 1 (1972)

Compartimento Marittimo di Venezia, Relazioni delle Sotto-Commissioni di Venezia e di Chioggia istituite secondo le lettere del R. Ministero di Agricoltura e Commercio e del R. Ministero della Marina e la Circolare del 26 Maggio 1869, in «Annali del Ministero di Agricoltura Industria e Commercio», ordinati da A. Targioni Tozzetti, 1 (2) (1872) pp. 325-757

Comune di Venezia, Documentazione sul progetto Mose e sugli interventi alternativi alle bocche di porto

Comune di Venezia, Parco naturale della Laguna nord, Speciale Ambiente Venezia n°1/2004

Comune di Venezia, Ripristino, conservazione ed uso dell'ecosistema lagunare, Venezia 1982. Corrado Avanzi, Valentino Fossato, Paolo Gatto, Riccardo Rabagliati

Atti del Convegno Internazionale "il Problema di Venezia", Venezia, ottobre 1962, Comune di Venezia e Fondazione G. Cini, Stamperia di Venezia, Venezia 1964

Contarini N., Opera profittevole e necessaria cavata dall'autore dall'esperienza d'una larga pratica per migliorare & conservar la Laguna di Venetia..., A. Ramellati, Milano 1675 [BNM D.130D.153]

Contin A., La Laguna di Venezia [parte I]..., Tip. F.lli Centenari, Roma 1898 [BNM Misc. B.3420.1]

- La Laguna di Venezia, parte seconda..., Tipo-Lit. del Genio Civile, Roma 1899 [BNM Misc. 3420.2]

Coppin P., Lettera ad un amico sulle lagune di Venezia..., Tipografia Penada, Padova 1819 [BNM Misc. 270.11]

Corbo e Fiore, La tutela dell'ambiente nell'ordinamento della Serenissima, Venezia, 2006.

Cornaro A.-Sabbadino C., Scritture sopra la Laguna, a cura di R. Cessi, in Antichi scrittori d'idraulica veneta, II/2, Off. Grafiche C. Ferrari, Venezia 1941 [BNM C.268C.40]; rist.: Tipoffset Gasparoni, Venezia 1987 [BNM Leo C.74]

Cornaro M., Scritture sulla Laguna, a cura di G. Pavanello, in Antichi scrittori d'idraulica veneta, I, Off. Grafiche C. Ferrari, Venezia 1919 [BNM C.268C.38]; rist.: Tipoffset Gasparoni, Venezia 1987 [BNM Leo C.72]

Cornaro M. A., *Dialogo sulla laguna, con quello che si ricerca per la sua lunga conservazione, a cura di P. Ventrice, in Antichi scrittori di idraulica veneta, V, Tipoffset Gasparoni, Venezia 1988 [BNM Leo C.578]*

Dallaporta G., *Il Mose: un progetto che nasce dal CNR Ricerca&società DINAMICA DELLE GRANDI MASSE*

Danella A., *Intervento Iuav 5 .02.2011*

Di Pietro A., *Relazione sul progetto di regolazione delle maree delle maree (Sistema MOSE), in «QT Quaderni Trimestrali Consorzio Venezia Nuova» 12 (2007)*

Dorigo W., *Fra il dolce e il salso: origini e sviluppi della civiltà lagunare, in La laguna di Venezia, Verona, Cierre, 1995*

Enciclopedia Treccani, 1991 STORIA DI VENEZIA vol. XII: *Il mare*, Roma, Regione del Veneto /

Frassetto R., *Indirizzo e progresso delle ricerche interdisciplinari del laboratorio sui problemi di Venezia, C.N.R., Laboratorio per lo Studio della Dinamica delle Grandi Masse, TR 55, Dicembre 1972*

-Laboratorio per lo Studio della Dinamica delle Grandi Masse: attività scientifica svolta nel 1972, in «La Ricerca Scientifica», 43 (4/5) (1973), pp. 325-328

-Laboratorio per lo Studio della Dinamica delle Grandi Masse: attività scientifica svolta nel 1973, in «La Ricerca Scientifica», 44 (1) 1974, pp. 69-76

-Laboratorio per lo Studio della Dinamica delle Grandi Masse, Venezia: attività scientifica svolta nel 1974, in «La Ricerca Scientifica», 45 (5) (1975), pp. 857-862

Greco Nicola, *La valutazione di impatto ambientale. Risoluzione o complicazione amministrativa?*, Milano, Franco Angeli, 1984

Grillo Susanna, *Venezia. Le difese a mare. Profilo architettonico delle opere di difesa idraulica nei litorali di Venezia*, Venezia, Arsenale, 1989

Italia Nostra Sezione di Veneziani e Comitato Salvare Venezia e la Laguna. fascicolo La salvaguardia di venezia dalle acque alte. Un piano di azione strategico alternativo al Mo.S.E., gennaio 2003

Leonardi Piero, *Cause geologiche del graduale sprofondamento di Venezia e della sua laguna, in «Atti Convegno Conservazione Difesa Laguna e Città di Venezia», ISTITUTO VENETO DI SCIENZE LETTERE E ARTI, Venezia, 1960*

Leone Ugo, *Nuove politiche per l'ambiente*, Roma, Carocci, 2003

Lusciano Francesco, *Chioggia, Venezia e il sistema MOSE*, «Chioggia. Rivista di studi e ricerche» 24 (2004)

Marcato Umberto, *Chioggia e il suo lido*, Conselve, 1969

Mavian Linda (a cura di), *Parchi del Veneto. La tutela e la gestione del paesaggio*,

Venezia, Regione del Veneto, 2003

Mencini G., *Storia di un parco che non c'è, Supernova*, 2006

Milone Alberta, *Il T.A.R. Veneto si pronuncia sul progetto Mose di Venezia*, estratto «Rivista Giuridica dell'Edilizia» a. XLVIII, (2005)

Milone Alberta - Billanzone Carmela, *La valutazione di impatto ambientale. Dalla VIA alla VAS. Disciplina attuale e prospettive*, Piacenza, La Tribuna, 2003

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI – MAGISTRATO ALLE ACQUE, *Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia – allegato C – Piano generale degli interventi*, aprile 1991

Morandini Giuseppe, *Elementi geografici ed aspetti morfologici della laguna*, in *Atti del convegno per la conservazione e difesa della laguna e della città di Venezia*, Venezia, 1960
Pearce Fred, *Un pianeta senz'acqua*, Il Saggiatore, Milano, 2006

Pellegrinotti Alberto, *Relazione Tecnica per la richiesta di un autorevole interlocutore 19 settembre 1987 di http://www.venezianaviporta.it/pro_gettone.html*

Pulliero A., *Legge Speciale, 30 anni e 14 mila miliardi dopo 21.08.2005*
<http://www.eddiburg.it/article/articleview/686/0/178/>

QT. Quaderni Trimestrali Consorzio Venezia Nuova [MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE –MAGISTRATO ALLE ACQUE]

Rassegna stampa Il Gazzettino di Venezia e Mestre del 17 gennaio 2012. Legge speciale, a Marzo in Senato il nuovo testo

Rassegna stampa Il corriere del Veneto cronaca di Venezia e Mestre del 17 gennaio 2012. Lege speciale pronta a Marzo. La città ha bisogno di più fondi

Regione del Veneto, *P.A.L.A.V. Piano di area della laguna e dell'area veneziana*, Caselle di Sommacampagna, Cierre Edizioni, 1999

Regione del Veneto, *Relazione di analisi della gestione 2003*, Venezia, 2003

Rinaldo A., *Lezioni veneziane di Enzo Tiezzi. Un commento*, in «Quaderni Trimestrali Consorzio Venezia Nuova», 2 (1997), pp. 3-5

Rosa Salva P., *Ricerca scientifica e territorio: il caso di Venezia*, in «Rinnovamento Veneto», 22-23 (1978), pp. 139-150

Rosa Salva P., Semenzato M., *La Laguna di Venezia: un parco regionale come strumento di amministrazione dell'ambiente*, in *Pianificazione dell'ambiente e del paesaggio*, Franco Angeli, 1987

Salzano E., Scano L., *Considerazioni circa la costituzione di un parco naturale nella laguna di Venezia*, 2004

Salzano E., *Rivista area Vasta n. 6/2003 La laguna di Venezia e gli interventi proposti*

Scano Luigi, *Venezia: Terra e acqua, Edizioni delle autonomie, Roma 1985*

Sullam Angelo, *Provvedimenti legislativi per la difesa e conservazione della città e laguna di Venezia e dei litorali dalle erosioni marine e dagli altri pericoli e danni che li minacciano*, in *Atti del Convegno per la conservazione e difesa della laguna e della città di Venezia*, Venezia, 14-15 giugno 1960

Tantucci E., *La Nuova venezia del 14 ottobre 2011, Salvaguardia altolà del Governo alla giunta Orsoni*

Tiozzo Netti Diego, *Acqua alta a Venezia Quale scenario per una corretta politica di intervento? "Quaderno del dottorato di urbanistica- la costruzione di scenari per la città contemporanea: ipotesi e casi di studio" semestrale edito dal dottorato di ricerca in urbanistica istituto universitario di architettura di Venezia, numero 1 dicembre 2000*

Vianello Michele, *Un'isola del tesoro Venezia tra presente e futuro Marsilio editore 2004*

WWF Italia, *Venezia & Alto Adriatico, l'area umida naturale della laguna di Venezia, aprile 2003*

Zendrini Bernardino, *Memorie storiche dello stato antico e moderno della laguna di Venezia*, Padova, 1811, 2 voll.

Zunica Marcello, *La formazione dell'ambiente lagunare*, «Ateneo Veneto», 10, 1-2, 1972

Zunica Marcello, *Le spiagge del Veneto*, Padova, Tip. Antoniana, 1971

Zunica Marcello, *"La bonifica Delta Brenta". Un esempio di trasformazione del paesaggio nella laguna di Venezia*, Firenze, Arti grafiche Giorgio & Gambi, [1974]

Zunica Marcello, *La formazione dell'ambiente lagunare*, «Ateneo Veneto», 10, 1-2, 1972

Zunica Marcello, *Le spiagge del Veneto*, Padova, Tip. Antoniana

Sitografia

www.archeosub.it
www.architettiveneziani.it
www.arpa.veneto.it
www.clodianet.it
www.cnr.it
www.comune.venezia.it
www.consiglio.regione.veneto.it
www.consultavenezia.org
www.corila.it
www.dtiozzo.tripod.com
www.eddiburg.it
www.forumlagunavenezia.org
www.ilgridodivenezia.it
www.insula.it
www.irre.veneto.it
www.istitutoveneto.it
www.iuav.unive.it
www.ivsla.unive.it
www.lagunadivenezia.it
www.legxvcamera.it
www.magisacque.it
www.nuovaecologia.it
www.ombra.net
www.onuitalia.it
www.poloest2001.provincia.venezia.it
www.port.venice.it
www.provincia.venezia.it/coses
www.salve.it
www.savenice.com
www.terravenezia.it
www.thetis.it

www.unive.it

www.vasonline.it

www.veneziacultura.it

www.viu.unive.it

www.web.iuav.it