

*REVISIONE DELLA
LEGGE SPECIALE
PER VENEZIA*

**DOCUMENTO
PROGRAMMATICO**

Redatto dal Gruppo di lavoro dell'Ordine:
"Revisione della Legge Speciale per Venezia"

Componenti:

Marco Baldin

Francesco Baruffi

Marzia Boscolo Sale

Afro Massaro

Maurizio Pozzato

Antonio Rusconi

Giovanni Sandri

Roberto Scibilia

Davide Tiozzo

*Approvato dal Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri
della Città Metropolitana di Venezia
nella seduta in data 14 aprile 2025*

IL SEGRETARIO

Ingegnere
Arianna TREVISAN

IL PRESIDENTE

Ingegnere
Mariano CARRARO

ORDINE DEGLI INGEGNERI DI VENEZIA

REVISIONE DELLA LEGGE SPECIALE PER VENEZIA DOCUMENTO PROGRAMMATICO DEL GRUPPO DI LAVORO

Componenti: Marco Baldin, Francesco Baruffi, Marzia Boscolo Sale, Afro Massaro,
Maurizio Pozzato, Antonio Rusconi, Giovanni Sandri, Roberto Scibilia, Davide Tiozzo,

INDICE

1. INTRODUZIONE
2. SCOPO DELLA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA
3. LE LEGGI PIU' ANTICHE (cenni)
4. LA LEGISLAZIONE SPECIALE
 - 4.1 Legge 16 aprile 1973, n.171 “*Interventi per la salvaguardia di Venezia*” (Prima Legge Speciale).
 - 4.2 D.P.R. 20 settembre 1973, n. 791: “*Interventi di restauro e di risanamento conservativo in Venezia insulare, nelle isole della laguna e nel centro storico di Chioggia*”.
 - 4.3 D.P.R. 20 settembre 1973, n.962: “*Tutela della città di Venezia e del suo territorio dagli inquinamenti delle acque*”.
 - 4.4 Consiglio dei Ministri il 27 marzo 1975. Gli Indirizzi del Governo per il Piano Comprensoriale del 27 marzo 1975.
 - 4.5 Legge 29 novembre 1984, n. 798 “*Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia*” (seconda Legge Speciale)
 - 4.6 Legge 8 novembre 1991, n.360 “*Interventi urgenti per Venezia e Chioggia*” (strettamente collegata con le leggi n.171/73 e n.798/84)
 - 4.7 Legge 5 febbraio 1992, n. 139 “*Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna*” (terza Legge Speciale)
 - 4.8 D.L. 29.3.1995 n. 96 “*Interventi urgenti per il risanamento e l’adeguamento dei sistemi di smaltimento delle acque usate e degli impianti igienico-sanitari nei centri storici e nelle isole dei comuni di Venezia e di Chioggia*”.
 - 4.9 Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2001: istituzione dell’Ufficio di Piano.
5. LE NUOVE LEGGI
 - 5.1 L’Autorità per la Laguna di Venezia, Nuovo Magistrato alle Acque (NMAV) (Art.95 D.L. n.104/2020).

- 5.2 Provvedimenti riguardanti Venezia e la laguna successivi all’istituzione dell’Autorità per la Laguna NMAV.
- 5.2.1 22 settembre 2020: procedura di infrazione EU Pilot n. 9722/20/ENVI,
- 5.2.2 Decreto Legge 1° aprile 2021, n. 45 (convertito con modifiche dalla L. 17 maggio 2021 n.75): *“Misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del traffico marittimo delle merci nella laguna di Venezia”*.
- 5.2.3 Decreto Legge 20 luglio 2021, n. 103 (convertito con modifiche dalla L. 16 settembre 2021 n.125): *“Misure urgenti per la tutela delle vie d’acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro”*.
- 5.2.4 Decreto Legge 16 giugno 2022, n. 68 (convertito con modifiche dalla L. 5 agosto 2022 n.108): *“Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandieventi e per la funzionalità del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile”*.
- 5.2.5 Il Piano Morfologico della Laguna di Venezia (PMLV)
- 5.2.6 4 giugno 2022: bocciatura dell’aggiornamento del Piano Morfologico della Laguna di Venezia
- 5.2.7 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° dicembre 2022: *“Approvazione del primo aggiornamento del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del Distretto Idrografico delle Alpi Orientali”* (Gazzetta Ufficiale n. 31 del 7 febbraio 2023).
- 5.2.8 Decreto del MIT 22 maggio 2023 n. 86 *“Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni per la movimentazione, in aree di mare ubicate all’interno del contermine lagunare di Venezia, dei sedimenti risultanti dall’escavo dei fondali del contermine lagunare”* (nuovo *“Protocollo fanghi”*).
- 5.2.9 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 giugno 2023: *“Approvazione del secondo aggiornamento del Piano di Gestione delle Acque del Distretto Idrografico delle Alpi Orientali”* (Gazzetta Ufficiale n. 214 del 13 settembre 2023).
- 5.2.10 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento e del Consiglio europei del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura, che modifica il regolamento (UE) 2022/869.
- 5.2.11 Decreto Legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2024): *“Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e*

resilienza.”- Articolo 5, commi 1 e 2 (Misure per la tutela e la salvaguardia della laguna di Venezia).

6. ASPETTI CRITICI DELLA LEGGE CHE ISTITUISCE L’AUTORITA’ PER LA LAGUNA DI VENEZIA.

6.1 Una Legge innovativa

6.2 Il “*Comitato istituzionale*” ed il “*Piano degli interventi della laguna di Venezia*”.

6.3 L’intreccio con gli strumenti di pianificazione europei, nazionali, regionali

6.4 La gestione dei fanghi provenienti da scavi e dragaggi eseguiti in laguna

6.5 Le attività di ricerca per la salvaguardia di Venezia e della sua Laguna

7. PRIORITA’, PROBLEMI PRESENTI E NUOVE EMERGENZE

7.1 Autorità per la Laguna di Venezia, Nuovo Magistrato alle Acque

7.2 Il Mo.S.E. non è la soluzione definitiva per la difesa dalle acque alte eccezionali.

7.3 Pianificazione delle attività e delle misure di mitigazione

7.4 Principali problemi e priorità

7.4.1 La portualità

7.4.2 La morfologia

7.4.3 Il disinquinamento

7.4.4 La manutenzione urbana

7.4.5 Le fognature del Centro Storico

7.4.6 Criticità del sistema Mo.S.E.

7.4.7 Gli aspetti finanziari

7.5 Nuove emergenze, le opere complementari ed il dopo Mo.S.E.

7.5.1 L’impatto dei cambiamenti climatici.

7.5.2 Aumento delle chiusure del sistema Mo.S.E. e conseguenze

7.5.3 Soluzioni complementari al Mo.S.E.

7.6 Il dibattito pubblico

7.7 La rivitalizzazione socio economica

8. CONSIDERAZIONI FINALI E CONCLUSIONI

1. INTRODUZIONE

L'Ordine degli Ingegneri di Venezia è da sempre interessato ai problemi che riguardano il territorio della provincia (oggi città metropolitana), particolarmente a quelli dei centri storici di Venezia e Chioggia, e della laguna in generale. La complessità e la fragilità del contesto ambientale, urbano, economico e sociale, la pressione turistica e l'attività portuale, unite alle sfide del cambiamento climatico, della tutela del patrimonio culturale e della salvaguardia dell'ecosistema, stimolano l'Ordine a dare un contributo alle istituzioni e la cittadinanza su questi temi. Gli ingegneri, come categoria, possono infatti concorrere in modo concreto e autorevole, non solo alla soluzione dei problemi tecnici, ma anche alla discussione delle scelte strategiche per il futuro della città.

Il Consiglio dell'Ordine ha pertanto deciso di istituire questo Gruppo di Lavoro (G.d.L.) per contribuire alla riflessione in corso sul futuro della Legge Speciale per Venezia che, fin quando è stata finanziata, è risultata cruciale per la tutela dei centri storici e la salvaguardia della laguna; l'aggiornamento della Legge Speciale per Venezia oggi appare più che mai cruciale per garantire la salvaguardia della città e della sua laguna in un contesto di cambiamenti climatici e pressioni antropiche sempre più rilevanti.

La legislazione speciale ebbe origine negli anni '70, dopo il drammatico evento del novembre 1966, e negli anni successivi si è evoluta, non sempre in modo organico, adeguandosi ai cambiamenti della società e delle priorità politiche, ambientali ed economiche; ma oggi deve confrontarsi con nuove sfide, allora imprevedute.

Il Mo.S.E. sta dimostrando la sua efficacia nel proteggere il centro storico dalle acque alte, ma per contrastare i cambiamenti climatici servono strategie di lungo termine, per garantire la sostenibilità del sistema. La laguna ha bisogno soprattutto di una credibile pianificazione, tra cui il piano morfologico, per contrastare il degrado ambientale e la perdita di barene e velme, essenziali per il suo equilibrio. I centri storici affrontano problemi di degrado legati allo spopolamento, alla monocultura turistica e alla crisi del settore produttivo.

Finora la gestione della salvaguardia ha coinvolto molteplici enti e istituzioni, attribuendo specifiche competenze ed il loro coordinamento è sempre stato un punto critico. La recente istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia, Nuovo magistrato alle Acque (NMV), è un passo fondamentale per assicurare una “*governance*” più efficace; ma servono e finanziamenti stabili per la manutenzione del Mo.S.E. ed il centro storico, per la tutela ambientale della laguna e soprattutto servono strategie di adattamento ai cambiamenti climatici che, a lungo andare, potrebbero vanificare questi sforzi.

Senza una Legge Speciale aggiornata, Venezia rischia di affrontare il futuro senza i mezzi finanziari per fare fronte agli impegni ed agli obiettivi di tutela europei, alla sostenibilità ambientale, alla resilienza ai cambiamenti climatici e alle nuove sfide sociali ed economiche. È quindi fondamentale un impegno concreto per una revisione normativa, che a medio e lungo

termine assicuri le risorse e determini le strategie necessarie per la tutela dei centri storici e la salvaguardia della laguna.

La revisione della legislazione speciale rappresenta anche un'opportunità per ripensare le politiche di sviluppo sostenibile di città e laguna, valorizzando la tutela del patrimonio storico e la gestione responsabile delle risorse ambientali, con l'obiettivo di perseguire l'equilibrio tra conservazione e innovazione.

Con questo documento l'Ordine degli Ingegneri di Venezia, per mezzo del lavoro di questo G.d.L., offre il proprio contributo al dibattito pubblico ed istituzionale in corso sulla Legge Speciale per Venezia, partecipando attivamente al processo di revisione, ponendo all'attenzione le problematiche più urgenti e rispondendo in maniera efficace alle sfide di oggi e alle opportunità del futuro.

2. SCOPO DELLA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA

La legislazione speciale per Venezia è fondamentale per la salvaguardia e lo sviluppo sostenibile di città e laguna, un contesto unico al mondo per valore storico, culturale e ambientale. Questo quadro normativo è stato concepito per rispondere alle sfide che minacciano il delicato equilibrio della città e della laguna: gli aspetti ambientali, sociali, economici e culturali.

La legislazione speciale ha preso forma negli anni '70 e '80, sotto l'impressione di quell'evento drammatico che ha messo in luce la fragilità e la vulnerabilità di Venezia: l'alluvione del novembre 1966, che provocò danni ingenti al patrimonio artistico e architettonico della città. Al problema della difesa fisica, si sono aggiunti altri problemi endemici e affatto nuovi: lo spopolamento del centro storico, il degrado urbano, la crisi economica, l'incompatibilità della portualità delle navi di grande stazza, l'aggravarsi del moto ondoso e del fenomeno delle acque alte, amplificato dal cambiamento climatico e dall'erosione della laguna.

Questa situazione può essere affrontata soltanto con un intervento legislativo unitario, mirato non solo per proteggere l'integrità fisica ed ambientale di Venezia, ma anche a salvaguardare il suo tessuto sociale e culturale, garantendo un futuro sostenibile per la città e per chi la vive.

Alle tre leggi speciali, che a partire dagli anni '70 hanno affrontato in modo organico e unitario i temi di salvaguardia, sono seguiti provvedimenti parziali, circoscritti a temi o interessi specifici e contingenti (come il rifinanziamento) e provvedimenti inseriti in leggi che si occupavano di contesti differenti, che solo di riflesso o marginalmente interessavano anche le questioni di salvaguardia.

Come eredità della passata legislatura sono consultabili tra gli atti parlamentari alcuni disegni di legge frutto di approfonditi dibattiti tra le forze politiche, ma attualmente non più in discussione.

Ultimamente, come risulta ben evidente da quanto succintamente riportato nel Cap. 5 di questa relazione, i problemi della salvaguardia di Venezia sono affrontati normativamente in maniera episodica e non più all'interno di un quadro normativo organico: ciò è indubbiamente negativo perché fa perdere di vista la complessità dei problemi e trascura l'esigenza di avere un indirizzo generale strategico per la Salvaguardia di Venezia e della sua laguna.

3. LE LEGGI PIU' ANTICHE (cenni)

La tutela di Venezia e della sua laguna ha origini antiche, già evidenti nelle politiche ambientali della Serenissima, che adottava norme per difendere e preservare l'ambiente lagunare. Questo approccio venne ripreso dal Regolamento di Polizia lagunare promulgato dal governo Lombardo-Veneto il 20 dicembre 1841 che, dopo l'unità nazionale, venne sostituito dal Regio Decreto 18 giugno 1936 n.1853, poi convertito nella Legge 7 gennaio 1937 n.191.

Inizialmente e fino agli anni '60 del secolo scorso, la salvaguardia di Venezia e della Laguna è stata affrontata con provvedimenti parziali, che fornivano le risorse economiche necessarie per affrontare problemi contingenti, senza una visione strategica complessiva.

Il Regio Decreto n°1901 del 21 agosto 1937 ha introdotto il concetto di "*salvaguardia del carattere lagunare e monumentale*" della città di Venezia. Quel primo provvedimento aveva un obiettivo limitato: finanziare quegli interventi straordinari che, a intervalli più o meno regolari, devono essere fatti in centro storico, per preservarne il patrimonio edilizio dal degrado: azioni di recupero igienico e ambientale, interventi di risanamento di edifici, escavazione dei rii, consolidamento delle fondamenta e dei fabbricati prospicienti i rii.

Con il successivo Decreto legislativo 17 Aprile 1948, n. 845, questi provvedimenti vennero prorogati fino al 1957; erano investimenti statali riservati in modo speciale al comparto edilizio, ma si cominciava a pensare all'escavazione dei fondali dei canali e dei rii veneziani non soltanto come interventi sanitari, ma come ad azioni necessarie per dare libera espansione della marea.

La successiva 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*" ancora prevedeva lo scavo di canali, la sistemazione di fognature e il consolidamento delle fondazioni degli edifici. Gli interventi erano posti a carico dello stato, del comune e dei privati, questi ultimi però sempre col concorso dello stato.

A questa seguì la Legge 5 marzo 1963 n. 366: "*Nuove norme relative alle lagune di Venezia e Marano – Grado*" che origina dal Regolamento Lombardo-Veneto del 1841, a sua volta ispirato dalle norme della Serenissima, del quale ripropone una decina di articoli. La legge definisce la laguna e la sua conterminazione aggiornandola. Attribuisce le competenze in laguna al Magistrato alle Acque (in seguito MAV) ed al Genio Civile da esso dipendente e dispone regole per l'accertamento violazioni e polizia lagunare e per la concessione beni demaniali marittimi. Nella laguna, stabilisce il divieto di costruzione di traverse, dighe ecc., di

immettere acque dolci e di eseguire opere in terra dentro la sua conterminazione. Dispone il principio della libera espansione delle maree in laguna ed il divieto scaricare rifiutite acque industriali. Vieta gli interrimenti anche temporanei e lo scarico di materiali in laguna e dispone l'obbligo delle bollette per il trasporto materiali. Scavi, piantagioni, argini di conterminazione sono normati come negli ambiti fluviali. La legge si occupa anche di pesca e di valli da pesca, riproponendo quanto disposto dal R.D. n.1853/1936. La Legge è estesa anche alla laguna Grado.

Si conclude questo sintetico excursus ricordando la Legge 5 luglio 1966 n.526, recante modifiche alla Legge 31 marzo 1956 n.294 *Nuove norme concernenti provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale della città di Venezia*", che per prima affrontava il problema degli scarichi inquinanti.

4. LA LEGISLAZIONE SPECIALE

Nel secondo dopoguerra emerse con crescente evidenza la necessità di un approccio legislativo unitario che coinvolgesse tutti gli aspetti di salvaguardia. Questa esigenza si concretizzò nell'adozione di una normativa a carattere "*speciale*", per affrontare in modo organico e integrato i molteplici aspetti della Salvaguardia, rispondendo alle particolari esigenze ambientali, culturali, sociali ed economiche. Gli eventi alluvionali del 1951 e, soprattutto, del novembre 1966, aggiunsero un senso di urgenza, evidenziando l'imperativo di intervenire presto con misure incisive e coordinate per proteggere la città e la laguna da minacce ambientali sempre più pressanti.

4.1. Legge 16 aprile 1973, n.171 "Interventi per la salvaguardia di Venezia" (prima Legge Speciale).

Il **Titolo I** della Legge 171/1973 contiene 4 articoli. Dopo aver dichiarato (Art.1) la salvaguardia di Venezia e della sua laguna "*problema di preminente interesse nazionale*", dedica i successivi articoli 2, 3 e 4 al "*Piano Comprensoriale*" (in seguito PC), da approvarsi a cura della Regione entro 15 mesi. Il PC, comprendente i Comuni di Venezia, Chioggia e della gronda lagunare, doveva sviluppare i temi contenuti negli indirizzi governativi, che avrebbero dovuto essere pubblicati entro tre mesi. Questi indirizzi verranno invece pubblicati dopo due anni, il 27 marzo 1975, predisposti da un Comitato composto da 6 Ministri (LL.PP., Bilancio, ...), dai Presidenti della Regione e delle Provincia, dai Sindaci di Venezia e di Chioggia e da due sindaci della Gronda.

Il PC avrebbe dovuto contenere:

1. Indicazioni sullo sviluppo e l'assetto territoriale di Venezia e del suo entroterra;
2. Misure per l'equilibrio idrogeologico della laguna, la sua unità fisica ed ecologica.
3. Direttive sullo sviluppo degli insediamenti, zone da riservare a speciali destinazioni, limitazioni finalizzate alla preservazione dell'unità ecologica e fisica, alla preservazione

delle barene ed all'esclusione di ulteriori opere di imbonimento, alla prevenzione dell'inquinamento atmosferico ed idrico e, in particolare, al divieto di insediamenti industriali inquinanti, ed ai prelievi e smaltimenti delle acque sopra e sotto suolo.

4. L'apertura delle valli da pesca ai fini della libera espansione della marea.
5. Il sistema delle infrastrutture e delle principali attrezzature pubbliche o di uso pubblico, comprese le opere portuali.

Il **Titolo II** della Legge n.171/1973, comprendente due articoli che riguardano l'istituzione della Commissione per la Salvaguardia di Venezia ed il suo funzionamento. Questa esprime parere vincolante su tutti gli interventi edilizi nonché di trasformazione e di modifica del territorio, esplicando le sue funzioni nell'ambito dei comuni coinvolti, fino all'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale, redatto o modificato secondo le direttive del PC.

Il **Titolo III** della Legge n.171/1973 comprende 20 articoli (dal 7 al 26)¹, contenenti la ripartizione delle competenze tra le amministrazioni coinvolte:

- Stabilisce le competenze dello Stato (Art.7): regolazione dei livelli marini in laguna finalizzata a porre gli insediamenti urbani al riparo dalle acque alte, marginamenti lagunari, opere portuali e di difesa del litorale, restauro edifici demaniali, storici e artistici destinati all'uso pubblico, consolidamento e sistemazione di ponti, canali e fondamenta sui canali, sistemazione dei corsi d'acqua naturali e artificiali interessanti la salvaguardia di Venezia e della sua laguna,...
- Dispone che Stato e la Regione si avvalgano del supporto del laboratorio per lo studio della dinamica delle grandi masse del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) e che entro 30 giorni, il Ministro LL.PP. nomini un Comitato tecnico-scientifico per lo studio dei problemi concernenti la difesa di Venezia (Art.7)².
- Dispone che Stato e Regione adottino i provvedimenti necessari per tutelare il territorio dall'inquinamento delle acque e dispone l'obbligo per chiunque scarichi reflui, di realizzare gli impianti di depurazione (Art.9). Dispone altresì che il Magistrato alle Acque, opportunamente potenziato, istituisca le sezioni anti inquinamento e di vigilanza lagunare.
- Dispone che a Venezia e Chioggia siano consentiti solo combustibili gassosi e elettrici (Art.10).
- Dichiara realizzabili indipendentemente dal PC le seguenti opere (Art.12):
 - ✓ la riduzione dei livelli marini in laguna, assicurando il mantenimento dell'unità e continuità fisica della laguna³;

¹ *Gli artt. 14 e 17 sono stati abrogati, rispettivamente, dagli Artt. 15 e 18 della L. n.798/1984..*

² *Il Comitato scientifico di cui all'Art.7, è stato soppresso dall'Art.7 della L. n.798/1984.*

³ *Quello del "mantenimento dell'unità e della continuità della laguna" è un principio che la lotta i cambiamenti climatici potrebbe mettere in discussione.*

- ✓ gli acquedotti ad uso potabile, agricolo ed industriale;
 - ✓ le fognature e gli allacciamenti fognari;
 - ✓ la difesa dall'inquinamento dell'aria e dell'acqua.
 - ✓ i marginamenti lagunari, le opere portuali, la difesa dei litorali, l'escavazione e la sistemazione di canali e rii; i ponti e le fondamenta;
 - ✓ il restauro e la conservazione del patrimonio artistico mobiliare pubblico;
 - ✓ la sistemazione dei corsi d'acqua naturali e artificiali interessanti la salvaguardia di Venezia e della sua laguna.
- Dispone che gli interventi di restauro e risanamento conservativo in Venezia insulare, nelle isole della laguna ed a Chioggia siano a cura dei comuni di Venezia e Chioggia, sotto la vigilanza della competente Soprintendenza ai monumenti (Art.13).
 - Istituisce le quattro Soprintendenze di Venezia e del Veneto, ai Monumenti ed alle Gallerie d'arte (Art.16).
 - Per l'attuazione della prima Legge Speciale, era autorizzata la spesa complessiva di 300 miliardi destinati allo Stato, Regione e Comuni (Venezia, Chioggia, ecc.), ripartiti nel quinquennio 1973/1977 (Art.19).

4.2 D.P.R. 20 settembre 1973 n.791: "Interventi di restauro e di risanamento conservativo in Venezia insulare, nelle isole della laguna e nel centro storico di Chioggia".

Il D.P.R. 20 settembre 1973, n. 791 disciplina gli interventi di restauro, risanamento conservativo nella Venezia insulare, nel centro storico di Chioggia e nelle isole della laguna. Subordina gli interventi all'approvazione di Piani Particolareggiati da attuarsi mediante Progetti di Comparto. Per facilitare l'esecuzione dei lavori è prevista l'occupazione temporanea delle aree e degli edifici inclusi nei comparti e in casi particolari la loro espropriazione. Prevede l'individuazione di edifici e complessi di interesse monumentale, storico artistico e di uso pubblico. Per la realizzazione degli interventi viene prevista anche l'istituzione di aziende a prevalente partecipazione pubblica. Prevede inoltre la concessione di contributi pubblici per l'esecuzione degli interventi di recupero edilizio secondo graduatorie particolari

4.3. D.P.R. 20 settembre 1973, n.962: "Tutela della città di Venezia e del suo territorio dagli inquinamenti delle acque".

Il D.P.R. n.962/1973 riguarda la regolamentazione per la tutela della città di Venezia in relazione agli scarichi delle acque reflue. Il decreto riconosce la specificità del contesto territoriale e l'importanza della laguna di Venezia e Chioggia come ecosistema delicato e unico, escludendolo dall'applicazione delle normative nazionali sul disinquinamento, ma richiedendo che tutte le attività legate agli scarichi e all'uso delle acque rispettino rigorosi limiti e standard ambientali.

La prima Legge Speciale (L. n.171/1973, Art.9 c.3), infatti conferisce delega al Governo di emanare norme sulla determinazione delle caratteristiche degli impianti di depurazione e dei requisiti delle acque scaricate in laguna o nei corsi d'acqua che comunque si immettano nella laguna nonché per la concessione di contributi ad enti pubblici, imprese o privati per la realizzazione di opere di difesa dagli inquinamenti delle acque, prevedendo altresì il potere di surroga delle Regione Veneto nei confronti dei privati che non abbiano adempiuto all'obbligo di costruire impianti di depurazione;

In particolare, il decreto stabilisce il divieto di scarico diretto di acque reflue non trattate nella laguna e l'obbligo di dotare gli scarichi di adeguati sistemi di depurazione, per garantire che le acque reflue siano trattate prima del loro rilascio.

4.4. Gli Indirizzi del Governo per il Piano Comprensoriale (PC) del 27 marzo 1975

Gli indirizzi del Governo per il PC (Art.2 della L. n.171/1973) furono approvati dal Consiglio dei Ministri il 27 marzo 1975, con due anni di ritardo rispetto a quanto prescritto nella prima Legge Speciale. Le indicazioni del Governo per Venezia ed il suo comprensorio, riguardavano lo sviluppo e l'assetto territoriale, la valorizzazione dell'ambiente naturale, storico e artistico; in particolare, riguardavano l'equilibrio idrogeologico della laguna, intesa come unità fisica ed ecologica.

Gli obiettivi generali del PC erano: a) l'abbattimento delle acque alte eccezionali, b) la salvaguardia del patrimonio dell'ambiente naturale e di quello artistico e ambientale, c) la riduzione del tasso di inquinamento di aria e acqua, d) opere idrauliche, di bonifica e di irrigazione del comprensorio, e) tutela e promozione della pesca e degli allevamenti ittici, f) promozione della piena occupazione della forza lavoro, g) arresto della perdita di popolazione attiva, h) efficienza dei trasporti metropolitani, i) restauro e risanamento del patrimonio edilizio pubblico e privato destinato alla residenza, j) potenziamento dei servizi sociali.

Agli obiettivi seguivano indicazioni per i provvedimenti atti a garantire: 1) l'equilibrio idrogeologico e per l'unità fisica ed ecologica della laguna, 2) la protezione e la valorizzazione dell'ambiente naturale e storico-artistico, 3) l'esercizio e lo sviluppo delle attività industriali e portuali, 4) l'efficienza dell'organizzazione urbana.

4.5. Legge 29 novembre 1984, n.798: "Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia" (seconda Legge Speciale).

La seconda Legge Speciale ribadì i compiti e la ripartizione degli obiettivi di salvaguardia, affidando alla Regione la competenza degli interventi di disinquinamento. Per risolvere le criticità di gestione prodotte dalla frammentazione e dalla sovrapposizione delle competenze, la Legge istituì un "Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo" per l'attuazione degli interventi (il "Comitatone").

La legge stanziò complessivamente 600 miliardi di lire per il triennio 1984, 1985 e 1986, così ripartiti (Art.2): 341 miliardi per interventi di competenza dello Stato, 80 per la Regione, 145

per i comuni di Venezia e Chioggia, 21 per il provveditorato al porto di Venezia, 10 per la conversione produttiva di aziende della zona industriale, 0,5 per il Ministero beni culturali e 2 per altro.

Gli interventi a carico dello Stato comprendevano (Art.3):

- il riequilibrio idrogeologico della laguna, l’arresto e l’inversione del processo di degrado del bacino scolante, l’attenuazione dei livelli marini in laguna, la difesa delle “*insulae*” dei centri storici, la difesa degli 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 e gradualità come da voto del Consiglio Sup. LL.PP. n. 201 del 1982.
- la ristrutturazione e l’acquisto di attrezzature occorrenti per il servizio di vigilanza e antinquinamento;
- i marginamenti lagunari;
- le opere portuali marittime e la difesa dei litorali;
- il restauro degli edifici demaniali;
- l’Arsenale;
- la sistemazione dei ponti, dei canali e delle loro fondamenta;
- la sistemazione corsi d’acqua rilevanti ai fini della salvaguardia di Venezia e della laguna;
- la conservazione del patrimonio artistico mobiliare pubblico;
- l’aggiornamento degli studi sulla laguna e sulle opere necessarie per l’estromissione dalla laguna del petrolio, il ripristino livelli di profondità canali di transito nei termini della L.171/73 e per l’apertura valli da pesca.
- l’edilizia universitaria.

La legge (Art.3, ultimi commi), in deroga alle disposizioni vigenti, autorizzava il Ministero LL.PP. a procedere “*mediante ricorso ad una concessione da accordarsi ... a trattativa privata a società, imprese di costruzione e loro consorzi, ...*” per l’attuazione dei principali lavori di salvaguardia, definendo genericamente le modalità di controllo. In seguito, questa disposizione è stata abrogata⁴.

La legge istituiva un “*Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo*” (il “*Comitatone*”) per l’attuazione degli interventi (Art.4), presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, partecipato dai Ministri interessati, dal presidente della Regione, dai sindaci di Venezia e Chioggia e da altri due sindaci di comuni della gronda lagunare. Per ciascun finanziamento, al Comitato era conferita anche l’autorità di autorizzare l’eventuale diversa ripartizione dei

⁴ Artt. 1/bis e 6/bis del D.L. 29 marzo 1995, n.96 convertito con L. 31 maggio 1995, n.206.

fondi. Questo Comitato doveva presentare ogni anno al Parlamento una relazione sullo stato di avanzamento degli interventi. L'ultima relazione venne presentata il 5 dicembre 2013.

Gli interventi a carico della Regione comprendevano (Art.5):

- opere di approvvigionamento idrico, igienico-sanitarie e di impianti di depurazione;
- opere da effettuare presso l'ospedale civile SS. Giovanni e Paolo

Gli interventi a carico dei comuni di Venezia e di Chioggia⁵ comprendevano (Art.6):

- acquisizione e restauro di immobili da destinare alla residenza e ad attività produttive e sociali di interesse locale:
- opere di urbanizzazione e di manutenzione (ponti, canali, fondamenta, ...);
- assegnazione di contributi a privati per opere di restauro e risanamento
- acquisizione di aree da destinare ad insediamenti produttivi

Seguivano, tra l'altro, le disposizioni generali che regolavano l'acquisizione delle proprietà e per gli interventi a carico dei comuni di Venezia e Chioggia (Art.8), del Ministero per i beni e le attività culturali (Art.9) ed i criteri e le condizioni per l'assegnazione dei contributi ai privati per gli interventi di manutenzione, restauro e risanamento (Art.11).

Infine, la seconda Legge Speciale disponeva che alla scadenza⁶ della Commissione di salvaguardia, nelle sue funzioni sarebbe subentrata la Soprintendenza⁷.

4.6. Legge 8 novembre 1991, n.360 "Interventi urgenti per Venezia e Chioggia" (strettamente collegata con le leggi n.171/73 e n.798/84 sopra illustrate)

La legge 360/91 rfinanzia gli interventi previsti dalla legge 798/84 di competenza dello Stato, della Regione e dei comuni di Venezia e Chioggia.

La legge sostanzialmente:

- rfinanzia gli interventi previsti nella Legge Speciale per Venezia e Chioggia
- dà l'avvio alla concessione unitaria per l'esecuzione delle opere di competenza dello Stato (per altro già prevista nella L. n.798/1984) e autorizza che la medesima procedura possa essere adottata anche dalla Regione per gli interventi di sua competenza
- rinnova le norme sulla Commissione di Salvaguardia previste dalla L. n.171/1973
- in considerazione del grave fenomeno di esodo della popolazione e del degrado del patrimonio edilizio urbano, la legge detta norme (Art. 3) di facilitazioni per l'acquisizione di immobili e di incentivazione della residenzialità di Venezia centro storico e insulare e del centro storico di Chioggia

⁵ Al comune di Chioggia era assegnato il 15% della somma stanziata dall'Art.2 .

⁶ Penultimo comma dell'Art.5 della L. n.171/1973 (prima Legge Speciale).

⁷ Come disposto dall'Art.26 del D.P.R. 20 settembre 1973, n.29.

4.7. Legge 5 febbraio 1992, n. 139 "Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna" (terza Legge Speciale)

La terza Legge Speciale rifinanziò (Art.1) i programmi di intervento previsti dalla L. n.798/1984 (seconda Legge Speciale) autorizzando per i quindici anni successivi, un finanziamento complessivo di 250 miliardi di lire, così ripartiti (Art.2): 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, il 50% destinati al restauro e risanamento conservativo di immobili da destinare alla residenza e altre attività commerciali, artigianali, sociali e culturali essenziali per gli insediamenti urbani lagunari. Finanziamenti per complessivi 9 miliardi erano previsti anche per interventi della Provincia e per le università di Cà Foscari e IUAV; infine, 4 miliardi venivano destinati al completamento dell'aeroporto Marco Polo.

La legge stabiliva (Art.3) che le opere di competenza dello Stato dovevano essere eseguite secondo il "*Piano generale degli interventi*" approvato dal Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo (il "*Comitatone*") di cui all'Art.4 della L.798/1984. Il Piano generale degli interventi, peraltro ancora vigente, venne predisposto dal Magistrato alle Acque nel 1991⁸; oltre alle attività di studio, il piano elencava otto interventi:

- a) le opere di regolazione delle maree;
- b) il rinforzo dei moli foranei;
- c) la difesa dalle acque alte ("*insulae*");
- d) il ripristino della morfologia della laguna;
- e) l'arresto del processo di degrado della laguna;
- f) la difesa dei litorali;
- g) l'estromissione del traffico petrolifero;
- h) l'apertura delle valli da pesca;

All'attuazione delle opere di cui ai punti d) ed e) era destinato (almeno) il 25% del finanziamento; l'attuazione delle opere del punto a) (regolazione delle maree), era invece subordinato ad un "*adeguato avanzamento*" di quelle elencate in tutti gli altri punti. Una precauzione che ribadiva l'esigenza di gradualità nella costruzione delle opere di sbarramento delle bocche di porto, per non alterare il delicato equilibrio morfo-dinamico della laguna.

La legge disponeva (Art.4) che gli interventi di competenza della regione Veneto venissero eseguiti in applicazione del "*Piano di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento delle acque*" (il "*Piano direttore*") approvato con provvedimento del Consiglio regionale n.255 del 19 dicembre 1991.

⁸ *Magistrato alle Acque, "Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia", All. CI del settembre 1991.*

Per quanto concerneva la manutenzione urbana, la legge stabiliva (Art.5) che gli interventi del Comune di Venezia relativi ai rii ed al patrimonio edilizio prospiciente i rii (anche quelli finanziati ai privati) e gli interventi della regione Veneto relativi alle opere igienico-sanitarie, dovevano essere eseguiti in forma unitaria per “*insulae*”, in base ad un apposito “*accordo di programma*”⁹, per garantire la loro omogeneità tecnica e progettuale ed il loro coordinamento in fase esecutiva. Era un modo per superare la divisione e la sovrapposizione delle competenze, per snellire l’iter procedurale e per accelerare l’esecuzione degli interventi. L’accordo tra il Magistrato alle Acque, la Regione Veneto ed il comune di Venezia, venne sottoscritto il 3 agosto 1993. In base a questo accordo, finanziamenti assegnati a enti diversi potevano concorrere allo stesso intervento, per il tramite di un soggetto attuatore unico. Così il Comune di Venezia è soggetto attuatore per la manutenzione straordinaria dei canali interni di Venezia e delle isole; il Magistrato alle Acque è soggetto attuatore dei marginamenti lagunari, delle sponde del canale della Giudecca, del bacino di San Marco e delle difese perimetrali delle “*insulae*”. La Regione invece, non partecipa direttamente alla fase esecutiva degli interventi, ma può contribuire alla loro realizzazione con fondi assegnanti per le opere igienico-sanitarie.

4.8. D.L. 29 marzo 1995 n. 96 “Interventi urgenti per il risanamento e l’adeguamento dei sistemi di smaltimento delle acque usate e degli impianti igienico-sanitari nei centri storici e nelle isole dei comuni di Venezia e di Chioggia”.

Il D.L. 29 marzo 1995, n. 96, convertito con modificazioni dalla Legge 31 maggio 1995, n. 206, pubblicata nella G.U. n.125 del 31 maggio 1995, fa parte del quadro normativo stabilito dal D.P.R. 20 settembre 1973, n. 962. Di fatto, è un provvedimento attuativo che si inserisce nella più ampia strategia di salvaguardia di Venezia e della laguna, definita dalle leggi speciali.

Il precedente D.P.R. n.962/1973 stabiliva l’obbligo di allacciamento alla rete fognaria per tutti gli edifici nei centri storici di Venezia e Chioggia, vietando lo scarico diretto in laguna.

Tuttavia, la sua attuazione restava parziale e problematica soprattutto nel centro storico, a causa della particolare struttura urbana, della mancanza di finanziamenti adeguati, delle complessità tecniche e burocratiche degli interventi e – non ultimo – delle resistenze locali.

Il D.L. n.96/1995 tenta di colmare queste lacune, prevedendo interventi urgenti e finanziamenti straordinari per il risanamento e l’adeguamento degli impianti igienico-sanitari del centro storico. In sintesi, il D.L. n.96/1995 tenta di attuare concretamente le disposizioni già previste dal D.P.R. 962/1973 e rimaste in larga parte inapplicate, incrementa i fondi destinati al risanamento urbano e introduce nuovi vincoli per limitare l’impatto delle attività industriali sulla laguna.

⁹ In base all’Art.27 della Legge 8 giugno 1990, n.142, riguardante le forme associative di cooperazione e gli accordi di programma per gli enti locali. Articolo abrogato dal D.lgs 18 agosto 2000, n.267 .

4.9. Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 21 marzo 2001: istituzione dell’Ufficio di piano.

A supporto dell’attività del “*Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo*” (di cui all’Art.4 della L.798/1984), con DPCM del 21 marzo 2001, presso il Magistrato alle Acque, venne istituito l’*“Ufficio di Piano”*, quale soggetto unico di programmazione cui competeva la verifica degli interventi per la salvaguardia di Venezia (Art.2 del predetto DPCM). Di fatto – sia pur non detto mai esplicitamente – è da ritenersi che, con l’istituzione dell’Autorità per la Laguna di Venezia (Art.95 del D.L. n.104/2020), l’*“Ufficio di piano”* abbia esaurito il suo compito.

5. LE NUOVE LEGGI

5.1 L’Autorità per la Laguna di Venezia, Nuovo Magistrato alle Acque (NMAV) (Art. 95 D.L. n.104/2020)

L’Autorità per la Laguna di Venezia è stata istituita con l’Art. 95 del D.L.n.104/2020, convertito con modifiche ed integrazioni con la Legge 13 ottobre 2020 n.126; dopo la conversione in legge, all’Art. 95 sono stati aggiunti i commi ulteriori da 27/bis a 27/sexies, per integrare quanto disposto dal Decreto 22 maggio 2023 n. 86, che regola le autorizzazioni per lo scavo dei fondali e la movimentazione dei sedimenti entro la conterminazione lagunare¹⁰.

Al c.1 dell’Art.95, la legge istituisce l’Autorità per la Laguna di Venezia, Nuovo Magistrato alle Acque di Venezia (NMAV), ente pubblico non economico di rilevanza nazionale, sottoposto ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT). Con DPCM 1 marzo 2024, registrato dalla Corte dei Conti con provvedimento n.1576 in data 30 maggio 2024, l’Arch. Roberto Rossetto è stato nominato Presidente dell’Autorità per la Laguna di Venezia.

Il c.2 attribuisce all’Autorità tutte le funzioni e le competenze per la salvaguardia di Venezia e della laguna e per il mantenimento del regime idraulico lagunare, che erano attribuite al cessato Magistrato alle Acque di Venezia e, dal 2014, all’attuale Provveditorato OO.PP. del Triveneto¹¹, incluse quelle di cui alle Leggi n.366/1963, n.171/1973 e n.798/1984, compatibilmente con quanto disposto dalla legislazione comunitaria in materia di qualità

¹⁰ Il testo emendato dell’Art.95 del D.L. n.104/2020, convertito con L. n.126/2020, è riportato nelle note al Decreto 22 maggio 2023 n.86, pubblicato nella G.U. n.154/2023.

¹¹ Il comma 3 dell’articolo 18 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha disposto la soppressione del Magistrato alle Acque per le province venete e di Mantova. La medesima previsione ha trasferito le funzioni, i compiti e le attribuzioni già svolti dal Magistrato alle Acque al Provveditorato interregionale per le opere pubbliche competente per territorio.

dell’ambiente, delle acque della sicurezza del territorio (D.Lgs.n.152/2006, “*Testo unico ambientale*”)¹² e della gestione del rischio di alluvioni (D.Lgs. n.49/2010)¹³.

Il c.2 dell’Art.95, prosegue elencando le funzioni e le competenze attribuite all’Autorità.

L’Autorità approva il programma triennale per la tutela della laguna di Venezia, il programma unico integrato ed il programma di gestione e manutenzione del Mo.S.E., nel rispetto: del piano generale degli interventi di cui all’Art.4 della L. n.798/1984, dei programmi triennali di intervento di cui all’Art.69 del D.Lgs. n.152/2006, dei Piani di gestione delle acque di cui all’Art.117 del D.Lgs. n.152/2006, dei Piani di gestione del rischio alluvioni di cui all’Art.7 del D.Lgs. n.49/2010, del progetto generale per il recupero morfologico della laguna e dei piani di gestione delle zone speciali (ZPS). Inoltre (a/bis) assicura l’attuazione dei piani di gestione delle acque (Direttiva 2000/60/CE) e di rischio alluvioni (Direttiva 2007/60/CE).

L’Autorità è responsabile della progettazione e della gestione degli interventi per la protezione delle aree lagunari; gli interventi possono essere svolti in amministrazione diretta o in base a convenzioni. Svolge attività tecniche relative alla manutenzione ordinaria e straordinaria di immobili demaniali e immobili di particolare interesse storico, artistico, architettonico, monumentale o di uso pubblico, situati nelle aree lagunari; vigila sull’attività svolta in ambito lagunare anche da altri enti.

Esegue la gestione e la manutenzione del Mo.S.E.; per la manutenzione costituisce una società interamente partecipata, conformemente all’Art.16 del D.Lgs. n.175/2016¹⁴.

L’Autorità gestisce il demanio marittimo lagunare nelle aree di competenza, svolgendo le attività amministrative e riscuotendo i canoni demaniali. Svolge inoltre le funzioni di polizia lagunare¹⁵, emette ordinanze, contrasta i reati relativi alla navigazione in laguna e riscuote le sanzioni amministrative. Con esclusione dei canali e delle zone portuali, l’Autorità ha competenza sulla navigazione in laguna nei rivi e nei canali interni ed inoltre provvede alla manutenzione dei canali lagunari che non sono di competenza dell’Autorità Portuale e dei comuni di Venezia e Chioggia¹⁶.

¹² *Il recepimento della Direttiva 2000/60/CE riguardante la qualità e la gestione delle risorse idriche è stata fatta con il D.Lgs. n.152/2006, “Testo Unico Ambientale” (TUA).*

¹³ *Il recepimento della Direttiva 2007/60/CE riguardante la valutazione e la gestione del rischio alluvioni (Floods Directive – FD), è stata fatta con il D.Lgs. n.49/2010.*

¹⁴ *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.*

¹⁵ *Sono le funzioni previste dalle leggi: n.366/1963, n.171/1973 (prima Legge Speciale) e n.798/1984 (seconda Legge Speciale).*

¹⁶ *In base alla Convenzione 17 giugno 1902 stipulata dal Comune di Venezia con il Provveditorato OO.PP. ed approvata con R.D. 20 ottobre 1904 n.721, la manutenzione dei canali ed i rivi interni di Venezia e dell’isola della Giudecca è di competenza del comune. Per quanto riguarda Chioggia un’analoga convenzione è stata stipulata tra Comune e Provveditorato per i soli canali Vena e Perottolo; pertanto la manutenzione di tutti gli altri canali e rivi interni di Chioggia è di competenza del Provveditorato OO.PP. .*

Nell’ambito lagunare, rilascia le concessioni e le autorizzazioni per il prelievo di sabbia o fango dai fondali della laguna¹⁷, autorizza lo scarico delle acque in laguna, riscuote i canoni e verifica la qualità delle acque scaricate.

L’Autorità svolge la funzione di segreteria per il “*Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo*” (“*Comitatone*”) di cui all’Art.4 della L. n.798/1984 (così è stabilito all’Art. 95 comma 2 lettera h) del D.L. n.104/2020)

Nei successivi commi da 3 a 13 dell’Art.95, si disciplinano gli organi ed il personale.

L’Autorità promuove la ricerca per la salvaguardia di Venezia (c.3), mediante il ricorso alle Università ed agli enti di ricerca pubblici e privati. Organi dell’Autorità sono (c.4): il Presidente, il Comitato di gestione, il Comitato consultivo ed il Collegio dei revisori dei conti. Segue il dettaglio dei compiti e della composizione di ciascun organo dell’Autorità (commi da 5 a 8). Il Presidente dell’Autorità (c.5) è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri; l’incarico è triennale ed è rinnovabile una sola volta. A sua volta, il Presidente dell’Autorità nomina il “*Comitato di gestione*” (c.6), che approva lo statuto ed il regolamento di gestione; anch’esso resta in carica tre anni. Per espletare i propri compiti, l’Autorità si avvale di un “*Comitato consultivo*” nominato dal Presidente (c.7); il comitato è composto da sette membri provvisti di specifiche competenze, che possono essere anche estranei alla pubblica amministrazione. Il “*Collegio dei revisori dei conti*” dell’Autorità (c.8) è composto da due membri effettivi e da due supplenti, nominati dal MIT e dal MEF. Lo “*statuto*” dell’Autorità (c.9) disciplina le competenze degli organi di direzione, l’articolazione della struttura amministrativa e la suddivisione delle responsabilità, i controlli interni ed i rapporti sindacali. Il controllo finanziario è esercitato dalla Corte dei conti.

Dal comma 10 al 14, la legge impartisce le disposizioni per il personale dell’Autorità.

All’Autorità viene assegnato un contingente di personale di 100 unità (c.10), comprendente otto dirigenti dei quali due di livello generale. I dipendenti del Provveditorato interregionale OO.PP. operanti nell’ambito delle attività di salvaguardia di Venezia e del regime idraulico lagunare (c.11), sono trasferiti nel ruolo organico dell’Autorità. Altre disposizioni riguardano la possibilità di avvalersi di personale proveniente da altre amministrazioni pubbliche (c.12) e di personale di livello dirigenziale con esperienza nel settore delle opere idrauliche (c.13) e il tipo di contratto applicato (c.14), quello degli enti pubblici non economici.

Nelle more della piena operatività dell’Autorità¹⁸, la legge dispone (c.15) che le funzioni e le competenze attribuite all’Autorità, continuino ad essere svolte dalle precedenti amministrazioni secondo il criterio di competenza¹⁹.

¹⁷ Questa competenza è integrata dal Decreto del MIT 22 maggio 2023 n. 86, “Nuovo protocollo fanghi”.

¹⁸ Il 23 dicembre 2024 il Consiglio dei ministri ha approvato un decreto legge relativo a “misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l’attuazione del “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”. Al suo interno è stato inserito il trasferimento alla “Autorità per la Laguna di Venezia, Nuovo Magistrato alle Acque” dei

L'Autorità è dotata di un proprio patrimonio (c.16); l'individuazione dei beni che lo costituiscono è demandata ad un apposito decreto interministeriale (MIT e MEF).

Gli oneri finanziari derivanti dalle attività ordinarie dell'Autorità (c.16), erano valutati 1,5 milioni di Euro per l'anno 2020 e 5 milioni a decorrere dal 2021, mentre per la manutenzione del Mo.S.E. (c.17) erano assegnati 40 milioni/anno dal 2021 al 2034. Tuttavia l'Autorità, a tutto gennaio 2025, non è ancora entrata in servizio, pertanto i fondi stanziati²⁰ non sono stati ancora impegnati.

I commi dal 18 al 21/bis riguardano il Commissario liquidatore.

Il Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova (CVN) e della Costruzioni Mo.S.E. Arsenale – Comar S.c.a.r.l., è nominato con decreto del Ministro delle infrastrutture (c.18). Con decreto n.518 del 19 novembre 2020, il dott. Massimo Miani è stato nominato Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e della Costruzioni Mo.S.E. Arsenale – Comar S.c.ar.l.

Il Commissario liquidatore ha il compito (c.20) di gestire il CVN fino alla consegna delle opere all'Autorità e di liquidare le società, assumendo tutti i poteri ordinari e straordinari. Le attività del Commissario si devono concludere entro diciotto mesi dalla presa in carico del Mo.S.E. da parte dell'Autorità (c.21).

Il c. 21/bis è stato introdotto dal D.L. 30 dicembre 2021 n.228²¹ per ridurre i tempi di consegna del Mo.S.E.; prevede che il Provveditorato interregionale OO.PP. sottoscriva, previo parere dell'Avvocatura dello Stato e senza nuovi o maggiori oneri, un accordo transattivo con il CVN, per l'esecuzione delle attività previste dal contratto di concessione. Tale accordo è stato sottoscritto il 31 gennaio 2022.

Nuova disciplina del “Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo” (il “Comitatone”) previsto dall'Art. 4 della L. n. 798/1984. Le modifiche (c.22) riguardano la composizione del Comitato e le funzioni affidate. Oltre alle funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo per l'attuazione degli interventi previsti dalla legge n. 798/1984 (che vengono confermate), sono previste anche: l'approvazione del “Piano degli interventi nell'ambito della Laguna di

compiti, delle funzioni e delle risorse finanziarie del Commissario straordinario Mo.S.E. (che cessa dalle proprie funzioni). Lo stesso provvedimento consente al Presidente dell'Autorità di conferire, con una percentuale del 50%, in deroga alle vigenti disposizioni, gli incarichi di livello dirigenziale non generale per l'avvio delle attività.

¹⁹ *Il ritardo operativo dell'Autorità per la Laguna di Venezia, non pregiudica alcuna attività; l'operatività è garantita dal Provveditorato interregionale OO.PP. unitamente al Commissario liquidatore. Il Commissario straordinario invece, ha esaurito la propria funzione in virtù del decreto legge approvato il 23 dicembre 2024 dal Consiglio dei Ministri.*

²⁰ *Al finanziamento delle somme stanziati si provvedeva in base all'Art.114 del D.L. n.104/2020. Questi importi sono stati rifinanziati (e aumentati) con leggi di bilancio successive.*

²¹ *Il D.L. n.228/2021 è stato convertito con modifiche dalla L. 25 febbraio 2022 n.15, pubblicata nella G.U. n.49 del 28 febbraio 2022.*

Venezia” e la ripartizione delle risorse stanziare per la loro attuazione. Il Comitato è inoltre tenuto a trasmettere al Parlamento la relazione annuale entro il 30 settembre.

Il c.23 dell’Art.95, dispone che MIT e MEF procedano alla verifica di eventuali somme utilizzabili iscritte nel bilancio dello Stato e non più dovute, per riprogrammare l’impiego di quelle risorse eventualmente disponibili. In attuazione di tale disposizione, in seguito è stata emanata la delibera Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) 9 giugno 2021, che ha determinato in 538,4 milioni di euro le somme utilizzabili. Tale somma è stata destinata ad interventi di completamento del sistema Mo.S.E., di compensazione ambientale e paesaggistici, di ripristino di alcune parti dell’opera già completate, nonché alle attività di manutenzione necessarie per il suo funzionamento. Con la stessa delibera, tale somma è stata assegnata al Provveditorato interregionale OO.PP..

I commi da 24 a 26 recano divieti per gli impianti di stoccaggio di GPL nella laguna, al fine di preservare l’ambiente, il patrimonio culturale e paesaggistico nei siti UNESCO. Si vieta (c.24): di autorizzare attività di costruzione ed esercizio di nuovi impianti di stoccaggio di GPL e di avviare l’esercizio di impianti di stoccaggio già autorizzati. Viene inoltre prevista l’adozione di un decreto interministeriale (MASE, MISE e MIT) per individuare le autorizzazioni destinate a perdere efficacia a causa dei divieti del c.24; tale decreto dovrà indicare criteri e modalità per il riconoscimento di eventuali indennizzi. Le risorse necessarie per gli indennizzi provverranno da un nuovo apposito fondo a carico del MISE, con limite di spesa di 29 milioni di Euro nel triennio 2020, 2021 e 2022.

Il c.27 dell’Art.95, interviene sul D.P.R. n. 435 del 1991 (“*Regolamento della sicurezza della navigazione e della vita umana in mare*”) ed apportata una serie di modifiche alla propulsione dei natanti che effettuano il trasporto pubblico lagunare di linea e non nelle acque protette della laguna di Venezia, per garantire migliori livelli di sicurezza e di tutela dell’ambiente. Il c.27 introduce: la possibilità di installare sui natanti destinati al trasporto pubblico motori elettrici o motori ibridi ed autorizza nei natanti l’impiego di combustibile allo stato gassoso a temperatura ambiente in pressione.

Infine i commi da 27/bis a 27/sexies, riguardano il nuovo “Protocollo fanghi”. Il c.27/bis demanda la disciplina per il rilascio delle autorizzazioni per la movimentazione, all’interno del contermini lagunare, dei sedimenti risultanti dallo scavo dei fondali, ad un apposito decreto interministeriale da adottare entro il 30 giugno 2023, previa intesa con la Regione Veneto. Tale decreto disciplina anche i termini del procedimento, la durata delle autorizzazioni e le attività di controllo e monitoraggio ed inoltre le eventuali modifiche e integrazioni (c.27/ter). Per le domande di autorizzazione è prescritta la valutazione di incidenza (c.27/quarter) ed è fatto obbligo di acquisire il parere di una “*Commissione fanghi*” istituita presso il Provveditorato interregionale OO.PP. (c.27/quinqies). La Commissione è presieduta da Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), è composta da cinque membri resta in carica per quattro anni (c.27/sexies).

5.2 Provvedimenti riguardanti Venezia e la laguna successivi all’istituzione dell’Autorità per la Laguna NMAV

5.2.1 22 settembre 2020: procedura di infrazione EU Pilot n. 9722/20/ENVI,

La procedura di infrazione riguarda la Direttiva quadro acque (Direttiva 2000/60/CE) e comprende anche aspetti relativi alla laguna di Venezia. Le presunte violazioni evidenziate dalla Commissione europea riguardano i monitoraggi dello stato ecologico dei corpi idrici, la valutazione delle pressioni antropiche, la loro classificazione e le giustificazioni delle esenzioni. Per quanto riguarda la laguna di Venezia. La Commissione rileva che *“una serie di opere ... potrebbe modificare ulteriormente l’idromorfologia di questi corpi idrici ... i progetti del Porto di Venezia per rafforzare il principale canale di navigazione attraverso la laguna (il canale Malamocco-Marghera n.d.r.) con barriere rigide, modificherebbero irrimediabilmente la morfologia della laguna”* ed inoltre che *“le opere di controllo delle inondazioni (il Mo.S.E.) altererebbero significativamente l’idromorfologia della laguna di Venezia”*.

5.2.2 Decreto Legge 1° aprile 2021, n. 45 (convertito con modifiche dalla L. 17 maggio 2021 n.75): “Misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del traffico marittimo delle merci nella laguna di Venezia”.

L’Art.3 del D.L. n.45/2021 stabilisce che, al fine di contemperare lo svolgimento dell’attività crocieristica nel territorio di Venezia e della sua laguna con la salvaguardia dell’unicità e delle eccellenze del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale di detto territorio, l’Autorità Portuale di Venezia (in seguito APV)²², entro 60 giorni dall’entrata in vigore della presente disposizione, procede all’esperimento di un concorso di idee articolato in due fasi, ai sensi dell’Art. 156, c.7, del D.Lgs. n.50/2016, avente ad oggetto l’elaborazione di proposte ideative e diprogetti di fattibilità tecnica ed economica relativi alla realizzazione e gestione di punti di attracco fuori delle acque protette della laguna di Venezia utilizzabili dalle navi adibite al trasporto passeggeri di stazza lorda superiore a 40.000 tonnellate e dalle navi porta contenitori adibite a trasporti transoceanici, anche tenendo conto delle risultanze di eventuali studi esistenti. Il comma 2 autorizza le spese per le finalità sopraindicate.

5.2.3 Decreto Legge 20 luglio 2021, n. 103 (convertito con modifiche dalla L. 16 settembre 2021 n.125): “Misure urgenti per la tutela delle vie d’acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro”.

L’Art.1, c.2 del Decreto dispone che le vie urbane d’acqua Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca di Venezia, sono dichiarate monumento nazionale. In

²² *Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, i porti di Venezia e Chioggia.*

dette vie d’acqua, a decorrere dal 1° agosto 2021 è vietato il transito di navi aventi almeno una delle seguenti caratteristiche:

- a) Stazza lorda superiore a 25.000 GT;
- b) Lunghezza dello scafo al galleggiamento superiore a 180 metri;
- c) Altezza linea di galleggiamento (L. di conversione n.125/2021) superiore a 35 metri, con esclusione delle navie propulsione mista vela – motore;
- d) Impiego di combustibile in manovra con contenuto di zolfo uguale o superiore allo 0.1%.

L’Art.2, c.1 del Decreto dispone che il Presidente dell’APV è nominato Commissario straordinario con il compito di procedere alla progettazione, all’affidamento e all’esecuzione dei seguenti interventi, previa VAS secondo quanto previsto dalla vigente normativa in materia e garantendone la coerenza con le indicazioni del Piano Morfologico della Laguna Veneta (PMLV) e successivi aggiornamenti (L. di conversione n.125/2021):

- a) Realizzazione di punti di attracco temporanei in numero non superiore a cinque nell’area di Marghera, di cui due disponibili già per la stagione crocieristica 2022 (L. di conversione n.125/2021), destinati anche alle navi adibite al trasporto passeggeri di stazza lorda pari o superiore a 25.000 tonnellate di stazza lorda (GT);
- b) Manutenzione dei canali esistenti;
- c) Interventi accessori per il miglioramento dell’accessibilità nautica e della sicurezza della navigazione.

5.2.4 Decreto Legge 16 giugno 2022, n. 68 (convertito con modifiche dalla L. 5 agosto 2022 n.108): “Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandieventi e per la funzionalità del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile”.

L’Art.4 riguarda: misure urgenti in materia di trasporto marittimo di passeggeri, di adeguamenti infrastrutturali portuali e per la laguna di Venezia. Contiene 4 commi:

Il c.1 autorizza il Commissario straordinario ex D.L. n.103/2021 a realizzare un ulteriore punto di attracco temporaneo a Chioggia.

Il c.1bis richiama le responsabilità del Presidente dell’Autorità Portuale di Venezia (APV)²³ e del Provveditore per le OOPP del Triveneto alla coerenza con i principi dell’Art. 1 della L. n.171/1973 per la realizzazione degli interventi di loro competenza (compresi quelli relativi allo scavo dei canali portuali e ai luoghi di conferimento dei sedimenti in laguna)

I c.2 e 3 trattano dei finanziamenti e della loro ripartizione.

²³ *Autorità di sistema portuale del mare Adriatico settentrionale.*

Il c.4 modificadiversicommi dell’Art.95 del D.L. 104/2020, istitutivo dell’Autorità per la Laguna di Venezia; tra l’altro, all’Autorità viene conferito l’attributo di “*Nuovo Magistrato alle Acque*”.

Il testo emendato dell’Art.95 del D.L. 104/2020 è reperibile tra le note al Decreto 22 maggio 2023 n. 86 “*Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni per la movimentazione, in aree di mare ubicate all'interno del contermine lagunare di Venezia, dei sedimenti risultanti dall'escavo dei fondali del contermine lagunare*”, pubblicato sulla G.U. n.154 del 4 luglio 2023.

5.2.5 Il Piano Morfologico della Laguna di Venezia (PMLV)

Il piano morfologico (con il titolo “*Interventi per il recupero morfologico della Laguna*”) è stato inizialmente (1992) predisposto dal Consorzio Venezia Nuova in adempimento al Piano generale degli interventi (vedi anche i richiami alla L. n.139/1992 art. 3 c. 1,2).

In forza dell’Art.10, c.3 del D.Lgs. n.152/2006, il “*Piano morfologico*” della laguna (PMLV) è ora soggetto al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (comprende la valutazione di incidenza) in base all’articolo 5 del D.P.R. 357/1997, in quanto interferente con i siti della Rete Natura 2000 ZPS IT 3250046 “*Laguna di Venezia*”, SIC IT 3250030 “*Laguna medio-inferiore di Venezia*” e SIC IT 3250031 “*Laguna superiore di Venezia*”.

La legge istitutiva dell’Autorità della Laguna NMAV (Art. 95 D.L. n.104/2020,) non cita esplicitamente il PMLV, ma il c. 2 lettera a) dell’art. 95 specifica che l’Autorità approva il piano Generale degli interventi nel “*rispetto del progetto generale per il recupero morfologico della Laguna*”.

Si ricorda infine che due diversi provvedimenti legislativi intervenuti dopo la legge istitutiva dell’Autorità illustrati anche in precedenza (il D.L. n.103/2021 e il D.L. n.68/2022), hanno dettato norme sul Piano morfologico. Precisamente:

- il D.L. n.103/2021 (convertito in legge con L. n.125/2021) al c.4/ter dell’art.2 (“*Nomina commissario straordinario ...*”) prevedeva che l’aggiornamento del “*Piano morfologico e ambientale*” della laguna fosse approvato entro il 31 dicembre 2021
- il D.L. n.68/2022 (convertito in legge con L. n.108/2022) all’art. 4:
 - ✓ il comma 1/ter prevede che il nuovo PMLV è approvato dall’Autorità per la Laguna
 - ✓ il comma 1/quarter prevede che, in attesa dell’insediamento operativo dell’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV, il nuovo PMLV, venga approvato dal Provveditorato interregionale per le OO.PP. .

5.2.6 4 giugno 2022: bocciatura dell’aggiornamento del piano morfologico della laguna

La Commissione Nazionale congiunta VIA (Valutazione Impatto Ambientale) e VAS (Valutazione Ambientale Strategica) in data 4 giugno 2022, ha bocciato per la terza volta l’aggiornamento del “*Piano per il recupero morfologico e ambientale della laguna di*

Venezia” (nel seguito “*Piano morfologico*”), proposto dal Consorzio Venezia Nuova (concessionario unico degli interventi di salvaguardia) e dal CORILA²⁴, su mandato del Provveditorato OO.PP. del Triveneto, che l’aveva approvato nel dicembre del 2021.

In precedenza, aggiornamenti del Piano morfologico erano stati bocciati nel 2018 e nel 2021. Attualmente il PMLV vigente, dovrebbe quindi essere ancora il “*Piano per il recupero morfologico della Laguna di Venezia*”, approvato dal Magistrato alle Acque nel 1993.

5.2.7 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° dicembre 2022: “*Approvazione del primo aggiornamento del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del Distretto Idrografico delle Alpi Orientali*” (Gazzetta Ufficiale n. 31 del 7 febbraio 2023).

Il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA) è redatto dall’Autorità di Bacino Distrettuale delle Alpi Orientali in base alla Direttiva comunitaria 2007/60/CE e viene aggiornato ogni sei anni. Il Piano prende in considerazione scenari di rischio caratterizzati da differenti tempi di ritorno e comprende anche le mappe dei diversi livelli di pericolosità-rischio di alluvioni della laguna di Venezia e dei territori circostanti, con le conseguenti Norme di Attuazione.

5.2.8 Decreto del MIT 22 maggio 2023 n. 8625 “*Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni per la movimentazione, in aree di mare ubicate all'interno del contermine lagunare di Venezia, dei sedimenti risultanti dall'escavo dei fondali del contermine lagunare*” (nuovo “*Protocollo fanghi*”).

Il Decreto del MIT n.86/2023 (nuovo “*Protocollo fanghi*”), supera quello del ’93, che fu il frutto di un difficile compromesso tra ministeri. Il Decreto recepisce le direttive CE e prevede nuove procedure di caratterizzazione e gestione dei sedimenti superficiali della laguna e delle aree di conferimento. In particolare, i movimenti di terra in ambito lagunare (particolarmente i lavori di dragaggio), devono essere conformi al “*Piano morfologico*” e sono soggetti all’Autorità per la Laguna, che approva i progetti e le modalità di gestione dei depositi.

Il nuovo protocollo fanghi sarà operativo solo dopo l’approvazione del piano morfologico (che, come detto, è stato respinto dalla commissione VIA/VAS nel giugno 2022) e l’entrata in funzione dell’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV. I lavori di dragaggio sono importanti per la funzionalità del porto e l’agibilità dei canali; da qui la necessità di non considerare rifiuti i sedimenti, quando questi non siano pericolosi. Ai fini del recupero e reimpiego dei sedimenti, non ricorrono i presupposti per la qualifica di rifiuto quando il materiale dragato ricade nelle classi A e B (D.Lgs. n.152/2006) e quando il sito di conferimento è per sue caratteristiche, ammissibile. E’ evidente l’interesse al reimpiego del materiale dragato anche in laguna: minori costi e complicazioni, vantaggi per i recuperi morfologici di velme e barene.

²⁴ *Consorzio per il coordinamento delle ricerche inerenti al sistema lagunare di Venezia.*

²⁵ *Il decreto è stato pubblicato nella GU n.154 del 4 luglio 2023 .*

Il vecchio protocollo fanghi (1993) prevedeva che solo il materiale di classe A potesse essere reimpiegato liberamente in laguna (ricostituzione e/o ricarica di strutture morfologiche); quello delle classi B e C poteva solo essere conferito a deposito in aree confinate, isolate dalla laguna mentre quello di classe inferiore a C, doveva essere considerato rifiuto. Tuttavia, il superamento dei limiti più restrittivi del vecchio protocollo '93 (il reimpiego della classe di qualità B, prima vietato) non implica una liberalizzazione dell'attività di dragaggio. La ridefinizione dei principi scientifici e dei criteri di classificazione rispetta le leggi nazionali e le direttive comunitarie. Il destino del materiale dragato, dipenderà sempre dalla qualità del sedimento: chimica, tossicologica e biologica. Tuttavia il decreto non è ancora operativo, non essendo definito il contesto amministrativo di riferimento, mancando il piano morfologico e non essendo ancora operativa l'Autorità per la Laguna di Venezia NMAV.

5.2.9 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 giugno 2023: "Approvazione del secondo aggiornamento del Piano di Gestione delle Acque del Distretto Idrografico delle Alpi Orientali" (Gazzetta Ufficiale n. 214 del 13 settembre 2023).

Il Piano di Gestione delle Acque (PGA) è redatto dall'Autorità di Bacino Distrettuale delle Alpi Orientali in base alla Direttiva comunitaria 2000/70/CE e viene aggiornato ogni sei anni. Il secondo aggiornamento del piano (valido nel periodo 2021-2027) comprende anche le "Misure per Venezia" riguardanti lo stato ecologico e chimico dei corpi idrici della Laguna di Venezia, le pressioni significative e le sollecitazioni della Commissione Europea attraverso la procedura EU Pilot n.9722. Il documento analizza le principali forzanti antropiche sull'assetto morfologico della Laguna e, dopo alcuni riferimenti sul bilancio sedimentologico della laguna (moto ondoso, vegetazione acquatica, attività portuale, ecc.) indica le misure necessarie per il contrasto del degrado morfologico. Tenuto conto dello strumento delle esenzioni (proroghe e deroghe) previsto dalla Direttiva Acque 2000/60, il Piano indica le principali misure di contrasto al degrado morfologico consistenti in interventi relativi alla portualità, al moto ondoso e alla vegetazione lagunare.

5.2.10 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento e del Consiglio europei del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura, che modifica il regolamento (UE) 2022/869.

Il nuovo regolamento UE sul ripristino della natura, è in vigore dal 18 agosto 2024; la sua applicazione è obbligatoria in tutti Stati membri UE ed appare destinata ad incidere pesantemente anche sul Piano morfologico della laguna.

Il regolamento (UE) 2024/1991 stabilisce nuove norme per:

- a) il recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine, attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati;
- b) il raggiungimento degli obiettivi UE in materia di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e neutralità in termini di degrado del suolo;
- c) la sicurezza alimentare;

d) l’adempimento di impegni internazionali.

Il regolamento riguarda gli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce, forestali, agricoli e urbani, comprendenti zone umide, formazione erbose, foreste, fiumi e laghi, nonché ecosistemi marini, inclusi praterie marine, banchi di spugne e banchi coralliferi.

Impone agli Stati UE di definire e attuare misure volte a ripristinare almeno il 20% delle zone terrestri e marine entro il 2030 e tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050.

Per quanto riguarda gli habitat ritenuti in cattive condizioni, elencati nel regolamento, gli Stati membri dovranno adottare misure volte a ripristinare: almeno il 30% entro il 2030, almeno il 60% entro il 2040 ed almeno il 90% entro il 2050. Nell’attuare le misure di ripristino, fino al 2030, gli Stati UE dovranno dare priorità ai siti Natura 2000.

Ciascuno Stato membro UE dovrà presentare alla Commissione entro il 1° settembre 2026 un “*Piano nazionale di ripristino*”, contenente le misure necessarie per conseguire gli obiettivi del regolamento. La Commissione valuterà i progetti dei piani nazionali di ripristino entro sei mesi dalla data di ricevimento.

Il nuovo regolamento interviene anche sul regolamento (UE) 2022/869²⁶ sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche di interesse pubblico.

5.2.11 Decreto Legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31.12.2024): “Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.”- Articolo 5, commi 1 e 2 (Misure per la tutela e la salvaguardia della laguna di Venezia)

L’articolo 5, commi 1 e 2, prevede il trasferimento all’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV dei compiti e delle funzioni attribuite al Commissario straordinario incaricato di sovrintendere alle fasi di prosecuzione dei lavori del sistema Mo.S.E. per la tutela e la salvaguardia della laguna di Venezia, che conseguentemente cessa dalle proprie funzioni. Al fine di assicurare l’avvio delle attività dell’Autorità per la Laguna di Venezia - Nuovo Magistrato alle Acque, si autorizza il suo Presidente a conferire incarichi di livello dirigenziale non generale, in deroga ai limiti previsti dalla vigente normativa.

Il comma 1 dell’articolo 5 prevede il trasferimento dei compiti e delle funzioni attribuite al Commissario straordinario, istituito dall’articolo 4, comma 6-bis del D.L. n.32/2019, all’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV, come prevista dall’articolo 95, comma 1, del D.L. n.104/2020, unitamente alle risorse finanziarie eventualmente disponibili. L’articolo 4, comma 6-bis, del D.L. n.32/2019 infatti stabiliva, per la prosecuzione dei lavori di realizzazione del Sistema Mo.S.E., la nomina di un Commissario straordinario incaricato di sovrintendere alle fasi di prosecuzione dei lavori volti al completamento dell’opera. Con il

²⁶ *Regolamento UE 2022/86: “Orientamenti per le infrastrutture energetiche trans-europee”, che modifica i regolamenti (CE) n. 715/2009, (UE) 2019/942 e (UE) 2019/943 e le direttive 2009/73/CE e (UE) 2019/944, e che abroga il regolamento (UE) n. 347/2013.*

DPCM del 27 novembre 2019, l'arch. Elisabetta Spitz è stata nominata Commissario Straordinario con il compito di sovrintendere alle fasi di prosecuzione dei lavori volti al completamento del Mo.S.E. Dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, il citato Commissario straordinario cessa le proprie funzioni, restando validi gli atti e i provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge. Si prevede inoltre che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, il Commissario straordinario trasmetta all'Autorità per la Laguna di Venezia NMAV e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti una relazione circa lo stato di attuazione degli interventi di competenza, gli impegni finanziari assunti nell'espletamento dell'incarico, nonché la ricognizione delle risorse previste. La norma è volta a semplificare l'assetto amministrativo relativo al funzionamento, alla manutenzione e al completamento delle opere del Mo.S.E., nonché contenere i relativi costi complessivi. Infatti, a seguito dell'istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia, della nomina del Presidente e del suo insediamento, i soggetti istituzionali interessati dal funzionamento e dalla gestione dell'opera risultano molteplici con competenze spesso sovrapponibili. In particolare quindi, le funzioni assegnate al Commissario dal citato comma 6-bis dell'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019 risultano oggi in capo all'Autorità per la Laguna, mentre la gestione tecnico amministrativa della concessione in essere con il Consorzio Venezia Nuova è in carico al Provveditorato.

Il comma 2, al fine di assicurare l'avvio delle attività dell'Autorità per la Laguna NMAV, autorizza il Presidente della suddetta Autorità a conferire gli incarichi di livello dirigenziale non generale previsti dall'articolo 95, comma 10, del D.L. n.104/2020, con una percentuale del 50 per cento, in deroga alle percentuali previste all'articolo 19, comma 6, del D. Lgs. 165/2001, sulle risorse autorizzate dall'articolo 95, comma 16, del D.L. n.104/2020. La suddetta deroga al citato articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 è esclusivamente finalizzata alla fase di avvio dell'Autorità. Vale la pena ricordare che l'art. 19, comma 6 del D. Lgs n.165/2001 prevede che gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato.

Vale la pena ricordare che l'articolo 95, comma 10, del D.L. 104/2020 assegna all'Autorità un contingente di personale di 100 unità, di cui due unità di livello dirigenziale generale, sei unità di livello dirigenziale non generale e novantadue unità di livello non dirigenziale. L'articolo 95, comma 16, del medesimo D.L. 104/2020 inoltre stanziava risorse per la costituzione ed il primo avviamento della società, istituita per lo svolgimento di servizi professionali e di assistenza tecnica ad elevata specializzazione non reperibili presso le P.A. e partecipata interamente dalla suddetta Autorità, quantificate in euro 1,5 milioni per l'anno 2020 e in euro 5 milioni a decorrere dall'anno 2021.

6. ASPETTI CRITICI DELLA LEGGE CHE ISTITUISCE L'AUTORITÀ PER LA LAGUNA DI VENEZIA

6.1 Una Legge innovativa

L'istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia NMAV, mette in discussione la vecchia impostazione dirigista statale, propria della legislazione speciale: la competenza prevalente ora non è più di un ufficio periferico ministeriale (il Magistrato alle Acque, ovvero il Provveditorato OO.PP.), ma è attribuita ad una nuova autorità provvista di ampia autonomia, che deve solo coordinarsi con gli altri soggetti pubblici nelle materie di competenza.

Questa legge (Art. 95 del D.L.n.104/2020, convertito con L. n.162/2020), ha il grande pregio di avere inserito il tema della salvaguardia della laguna nell'ambito della complessa normativa comunitaria (Direttiva acque, Direttiva alluvioni, Direttiva habitat). Ha confermato la legislazione speciale (le Leggi n.366/1963, n.171/1973, n.798/1984), compatibilmente con i principi e i criteri delle direttive comunitarie (le Direttive acque 2000/60, alluvioni 2007/60 e habitat del 1992).

Questo atteso collegamento però è stato costruito in maniera incerta e confusa, rendendo sostanzialmente inapplicabile la norma a 5 anni dalla sua pubblicazione; inoltre le direttive comunitarie sono di difficile applicazione, perché non tengono in debito conto la specificità del contesto veneziano. Questa incertezza nell'integrazione del quadro normativo comunitario con quello normativo speciale nazionale, ha portato di fatto all'introduzione e al consolidamento di un terzo quadro normativo, quello emergenziale, rendendo così urgenti e indispensabili altri interventi normativi correttivi.

Vediamo ora in dettaglio alcuni punti critici che emergono dalla lettura dell'art. 95 e che l'Autorità per la Laguna dovrà superare.

6.2 Il "Comitato istituzionale" ed il "Piano degli interventi della laguna di Venezia"

Il "Comitato istituzionale" per la salvaguardia di Venezia ("Comitatone"), presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, istituito dal c.22 dell'Art.95 del D.L. n.104/2020, che richiama quello previsto dall'Art.4 della L.n.798/1984, sia pure con una composizione differente, a 5 anni dall'entrata in vigore del nuovo decreto, non è stato ancora convocato. Il Comitato istituzionale svolge azione di indirizzo, coordinamento e controllo sull'operato dell'Autorità ed approva il "Piano degli interventi della laguna di Venezia"; ma l'Art. 95 non chiarisce quale sia il piano in parola.

La risposta potrebbe trovarsi nel c.2, lett. a) dell'Art.95, dove è detto che compete all'Autorità per la Laguna di Venezia l'approvazione:

1. del programma triennale per la tutela della laguna di Venezia;
2. del programma unico integrato;
3. del programma di gestione e manutenzione del Mo.S.E..

Ma un “*piano*” dovrebbe essere cosa ben diversa e ben più complessa rispetto ad un “*programma*”. Peraltro, sempre in base al c.2, lett. a) dell’Art.95, i tre “*programmi*” di cui sopra, devono rispettare il “*Piano generale degli interventi*” previsto dall’Art.4 della L. n.798/1984²⁷, qui espressamente richiamato, ed inoltre devono anche tenere conto:

- dei programmi triennali di intervento in attuazione ai piani di bacino (Art.69 del D.lgsn.152/2006);
- dei piani di tutela delle acque (Art.121 del D.Lgs. n.152/2006);
- dei piani di gestione del rischio di alluvioni (Art.7 del D.Lgs. n.49/2010);
- del “*Piano morfologico*” della laguna, il cui terzo aggiornamento, nel 2022, non ha superato il procedimento di VAS (Art.10 del D.Lgs. n.152/2006). Il “*Piano morfologico*” della laguna resta pertanto quello approvato dal Magistrato alle Acque di Venezia nel 1993, i cui aggiornamenti erano stati bocciati in sede VAS altre due volte: nel 2018, e nel 2021. A questo punto, per avere l’aggiornamento del “*Piano morfologico*” del 1993, si dovrà attendere l’insediamento dell’Autorità per la Laguna di Venezia

L’Autorità per la Laguna di Venezia deve anche assicurare l’attuazione delle misure contenute nei piani predisposti dall’Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali (Art.95, c.2, lett.a-bis):

- i Piani di gestione delle acque (direttiva 2000/60/CE, “*Direttiva acque*”);
- i Piani di gestione del rischio alluvioni (direttiva 2007/60/CE, “*Direttiva alluvioni*”);

Gli stralci del piano di bacino relativi all’Unità Idrografica della Laguna di Venezia (comprendente anche il bacino scolante), redatti dall’Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali, sono approvati con DPCM pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

È necessario inoltre fare ordine sulla questione di quale sia lo strumento di pianificazione territoriale di riferimento per l’azione dell’Autorità per la Laguna di Venezia.

Innanzitutto si deve ricordare:

- Il Piano di Area della Laguna e dell’Area Veneziana (PALAV) che sostituisce il “*Piano Comprensoriale*” della Laguna e del suo entroterra, introdotto dall’Art.2 della L. n.171/1973 (prima Legge Speciale), mai attuato. Avrebbe dovuto redigerlo la Regione, in base agli indirizzi stabiliti dal Governo, entro un termine perentorio²⁸, ma il termine è scaduto inutilmente. Il PALAV è espressamente previsto dal PTRC (vedi in seguito), che indicava la laguna di Venezia come “*area di tutela paesaggistica*”, e prescrive la redazione di apposito piano di area per il territorio di 16 comuni comprendenti e distribuiti attorno alla Laguna di Venezia.

²⁷ È anche possibile, e il buon senso lo suggerirebbe, che il “*Piano degli interventi della laguna di Venezia*” (di cui c.2 dell’Art.95 del D.L. n.104/2020) ed il “*Piano generale degli interventi*” (di cui all’Art.4 della L. n.798/1984), in realtà, siano la stessa cosa.

²⁸ Entro 15 mesi dalla pubblicazione degli indirizzi governativi, avvenuta nel marzo del 1975.

Il Piano individua le specificità dei litorali e della laguna e tutela le formazioni caratteristiche della laguna viva: barene, velme, canneti, isole, casse di colmata, valli, peschiere e dossi. Le direttive del piano mirano a bilanciare l'attività umana con la conservazione dell'ambiente, con attenzione all'equilibrio idraulico, idrogeologico ed ecologico, al ripristino dei fondali delle bocche di porto e dei canali, al controllo del moto ondoso. Il piano vieta le bonifiche idrauliche (salvo per motivi paesistico-ambientali) ma consente manutenzione idraulica con movimentazione di fanghi, in conformità alle normative. Il piano è integrato con misure per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque, coinvolgendo i comuni limitrofi.

Il PALAV è stato approvato con Provvedimento del Consiglio Regionale (PCR) n°70 del 9 Novembre 1995; in seguito, il comune di Venezia con una serie di varianti parziali al Piano Regolatore Generale (PRG), ha adeguato quest'ultimo al PALAV. Dal 2012 i progetti di intervento di cui all'articolo 6 della L. n.171/1973 ricadenti nel territorio di Venezia non abbisognano più del parere della Commissione per la Salvaguardia di Venezia²⁹.

6.3 L'intreccio con gli strumenti di pianificazione europei, nazionali, regionali.

Non va inoltre trascurata l'importanza degli altri piani territoriali (in tutto o in parte ancora vigenti), non espressamente richiamati nelle leggi speciali per Venezia anche perché (in parte) successivi e dei quali l'Autorità per la Laguna NMAV nel pianificare i propri interventi, dovrà necessariamente tenere conto:

- Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC), previsto dall'Art.24 della L.R. n.11/2004, che è lo strumento regionale di governo del territorio. In coerenza con il programma regionale di sviluppo (PRS), indica gli obiettivi e le linee principali di organizzazione e di assetto del territorio regionale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione. Il PTRC è stato approvato con Delibera di Consiglio Regionale n.62 del 30 giugno 2020.
- Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Venezia (PTCP), previsto dalla L.R. 11/2004; il PTCP è lo strumento di pianificazione che definisce gli obiettivi e gli elementi chiave per l'assetto del territorio provinciale. Esso garantisce la coerenza con gli indirizzi di sviluppo socio-economico della provincia, tenendo conto delle principali vocazioni del territorio e delle sue specifiche caratteristiche fisiche, geologiche, morfologiche, idrologiche, paesaggistiche e ambientali. Per la provincia di Venezia, il PTCP è stato approvato con Delibera di Giunta Regionale n.1137 del 23 marzo 2010.

²⁹ Legge 16 aprile 1973 n.171 (prima Legge Speciale), Art.5: " ... la commissione di cui al presente articolo (Commissione di Salvaguardia, n.d.r.) esplica le sue funzioni per il territorio di ciascun comune fino all'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale redatto o modificato secondo le direttive del Piano Comprensoriale" (oggi, PALAV).

- Il Piano di tutela delle acque (PTA), redatto dalla Regione in applicazione dell’Art.121 del D.Lgs. n.152/2006, in conformità con il Piano di gestione delle Acque dell’Autorità di Distretto Idrografico delle Alpi Orientali. Il PTA stabilisce disposizioni per la protezione e il risanamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei e l’uso sostenibile dell’acqua, individuando misure di tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica, che garantiscano anche la naturale autodepurazione dei corpi idrici e la loro capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate. Il PTA vigente è stato approvato dal Consiglio Regionale il 5 novembre 2009, con delibera n. 107. Recentemente (dicembre 2022) è stato avviato l’iter di revisione.
- Il Piano Direttore 2000, approvato con Delibera di Consiglio Regionale n°24 del 1 marzo 2000, individua le strategie di disinquinamento ed i provvedimenti da adottare per conseguire gli obiettivi di qualità per le acque della Laguna e dei corsi d’acqua in essa affluenti. Il Piano Direttore 2000 ha l’efficacia di un piano di settore del PTRC e integra il PALAV sotto il profilo del disinquinamento.
- Il Piano Regolatore Portuale (PRP), rappresenta un ulteriore tassello fondamentale della complessa azione di pianificazione. L’Autorità di Sistema Portuale del Adriatico Settentrionale, istituita con il D.Lgs. n.169/2016, ha competenza esclusiva sui porti di Venezia e Chioggia. Ha il compito di programmare e controllare le operazioni portuali, mantenere i fondali dei canali di accesso, amministrare le aree ed i beni demaniali, pianificare lo sviluppo delle aree portuali. Provvede a queste attività con appositi piani di investimento ed in base ad un PRP. Il PRP vigente del Porto di Venezia, risale al 1965 per l’area di Porto Marghera e al 1908 per le aree del centro storico di Venezia e Chioggia e del comune del Cavallino Treporti. In base alla L. n.84/1994 il PRP è diventato lo strumento con il quale l’autorità portuale pianifica l’area di competenza, in base ai piani nazionali e regionali del settore dei trasporti ed alle intese con gli enti locali. L’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, ha avviato il procedimento per la realizzazione del nuovo PRP redigendo il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS). Attualmente sono in corso le trattative con i comuni interessati, per sottoscrivere gli accordi di programma necessari per concretizzare il DPSS.

Infine, oltre agli strumenti di pianificazione sopra segnalati, non va neppure trascurata l’applicazione del recente:

- Regolamento UE 2024/1991, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024³⁰ sul ripristino della natura, che modifica il Regolamento UE 2022/869. Tale nuovo

³⁰ *Il regolamento ha origini distanti nel tempo, in quanto ancorato alla convenzione sulla diversità biologica (1993) in occasione della quale gli Stati Membri si impegnarono a rispettare una visione strategica a lungo termine sulla biodiversità (adottata nel 2010). In tale prospettiva entro il 2050, si dovrebbe valorizzare la biodiversità, conservandola e ripristinandola “con saggezza” a vantaggio di tutte le persone.*

Regolamento è operativo³¹ dal mese di agosto 2024 e, tra l’altro, prevede la redazione (a scala nazionale) del cosiddetto “*Piano di Ripristino*”³², che potrebbe avere importanti ripercussioni anche sull’attività dell’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV; di questo piano nazionale però, per il momento, non si ha notizia.

6.4 La gestione dei fanghi provenienti da scavi e dragaggi eseguiti in laguna

La gestione dei fanghi provenienti da scavi e dragaggi eseguiti in laguna è un altro importante aspetto critico. È noto che la GU n. 154 del 4 luglio 2023, ha pubblicato il D.M. del 22 maggio 2023 n. 86, il cosiddetto “*Nuovo Protocollo Fanghi*”, che avrebbe dovuto sbloccare le autorizzazioni di competenza dell’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV, agevolando così le iniziative di spurgo e dragaggio dei canali in laguna e in centro storico; ma la questione però, è tutt’altro che risolta e permangono dubbi ed incertezze, come viene più ampiamente commentato di seguito e nei successivi capitoli.

Nell’ultima parte del testo di legge che istituisce l’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV (Art. 95 D.L.n.104/2020)³³ sono stati inseriti cinque nuovi commi proprio per trattare il tema della gestione dei fanghi in laguna:

- (c.27 bis) il Protocollo approvato con DM;
- (c.27 ter) le eventuali modifiche al Decreto;
- (c.27 quater) Valutazione di incidenza con le autorizzazioni.
- (c.27 quinquies) Costituzione di una Commissione al Provveditorato;
- (c.27 sexies) Composizione della Commissione.

I commi aggiunti hanno però trascurato che queste funzioni sono già state affidate all’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV, dal c.2, lettera q) dell’Art.95 del D.L. n.104/2020: il NMAV “*rilascia le autorizzazioni e concessioni per dissodamenti e piantagioni entro il perimetro lagunare, nonché per il prelievo dalla laguna di sabbia, fango ed altri materiali per qualsiasi uso*”.

³¹ *Un regolamento UE, è un provvedimento normativo di immediata applicazione in relazione alla legislazione primaria dell’UE ed ha un effetto diretto se l’obbligo particolare è preciso, chiaro e incondizionato e non richiede misure supplementari.*

³² *Nella fase di preparazione del “Piano nazionale di ripristino”, (previsto dal Regolamento emanato dal Parlamento e dal Consiglio Europeo 2024/1991), si deve tener conto, in particolare di alcuni elementi quali: le misure di conservazione e i quadri di azioni prioritarie per i siti Natura 2000, rispettivamente stabilite e preparate conformemente alla direttiva 92/43/CEE ; le misure volte a conseguire un buono stato quantitativo, ecologico e chimico dei corpi idrici (direttiva 2000/60/CE); delle misure previste nei piani di gestione del rischio di alluvioni (direttiva 2007/60/CE).*

³³ *Il testo completo ed emendato dell’Art. 95 del D.L. n.104/2020, è reperibile tra le note al Decreto ministeriale 22 maggio 2023 n. 86 “Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni per la movimentazione, in aree di mare ubicate all’interno del contermine lagunare di Venezia, dei sedimenti risultanti dall’escavo dei fondali del contermine lagunare”, pubblicato nella G.U. n.154 del 4 luglio 2023.*

Comunque il tema è stato già trattato anche dalla L. n.366/1963, Art. 19: “*A chiunque occorre prelevare dalla laguna sabbia, fango ed altre materie, ecc. ...*” e, prosegue lo stesso Art.19, “*... a qualsiasi uso debbano servire, l'autorizzazione è data dal Magistrato alle Acque ...*” al quale, in forza dell’Art.95 del D.L. n.104/2020, è subentrata l’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV

6.5 Le attività di ricerca per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna

Un altro aspetto che riveste grande importanza, è quello dell’attività di ricerca per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna che la legislazione speciale ha sempre promosso. Il c.3 dell’Art.95 del D.L. n.104/2020 dispone che l’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV, deve “*... promuove lo studio e la ricerca volti alla salvaguardia di Venezia favorendo le attività di ricerca applicata, di informazione e didattica, anche tramite il Centro di Studio e di Ricerca Internazionale sui Cambiamenti Climatici, previsto dalla L. n.160/2019 ...*” (legge di bilancio del 2019), composto da Ca’ Foscari, IUAV, CNR, Centro Maree, Consorzio Venezia Nuova (sciolto dal c.8 dell’Art.95 del D.L. n.104/2020), CORILA. Sorprendentemente, non vengono coinvolti ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), l’Università di Padova e neppure il CMCC (Centro euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici).

7. PRIORITA’, PROBLEMI PRESENTI E NUOVE EMERGENZE

Vi è la piena consapevolezza che il percorso di revisione della Legge Speciale non potrà esaurirsi in breve tempo, come hanno dimostrato anche le numerose proposte di legge formulate un po’ da tutti i partiti nelle precedenti legislature e ora ferme tra gli atti parlamentari. Ma il ritardo con cui verrà ricostituito un quadro normativo organico non può essere l’alibi per non assumere importanti decisioni sulla Salvaguardia.

In tale ottica appare quindi importante evidenziare i problemi presenti, le nuove emergenze, e le azioni prioritarie che le Istituzioni preposte (a partite dall’Autorità per la Laguna NMAV) dovrebbero comunque affrontare con urgenza.

7.1 Autorità per la Laguna di Venezia (nuovo Magistrato alle Acque).

Per garantire la gestione efficace e coordinata delle attività di salvaguardia, è urgente attivare in tutte le sue componenti l’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV, su modello del cessato Magistrato alle Acque, dando attuazione a quanto disposto dall’Art. 95 del D.L. n.104 dell’agosto 2020, convertito con L. n.126 dell’ottobre 2020.

Attualmente il percorso per il raggiungimento della piena operatività della nuova Autorità è ancora ai primi passi in quanto si ha notizia dell’avvenuta approvazione dello Statuto e della nomina da parte del Presidente del solo coordinatore del Comitato consultivo (organo dell’Autorità previsto al c.4 e al c.7 dell’art. 95).

È auspicabile soprattutto che l’Autorità al più presto possa almeno predisporre le proprie linee di pianificazione e di indirizzo (Piano Generale degli interventi, Piano Morfologico,) superando con pragmatismo l’intrico normativo (che altrimenti potrebbe portare alla paralisi operativa) e svolgendo con efficacia il ruolo di coordinamento e stimolo verso le altre Istituzioni (in particolare l’Autorità Portuale, la Regione e i Comuni) responsabili dell’attuazione di importanti interventi per la Salvaguardia.

7.2. Il Mo.S.E. non è la soluzione definitiva per la difesa dalle acque alte eccezionali.

I quattro sbarramenti mobili costituiti dalle 78 paratoie a spinta di galleggiamento³⁴, nel loro complesso noti come sistema Mo.S.E.³⁵, hanno iniziato ad operare nel luglio del 2020 e, da allora al 16 marzo 2025, hanno operato in tutto 104 interventi, dimostrando di essere un sistema efficace e flessibile. Tuttavia, il Mo.S.E., non è la soluzione definitiva per la difesa del centro storico dalle acque alte eccezionali.

A questo proposito, particolare importanza riveste la prospettiva dell’evoluzione del fenomeno delle acque alte eccezionali, quello che, attraverso la legislazione speciale, costituì la principale spinta alla realizzazione delle opere di intercettazione delle maree alle bocche di porto per la salvaguardia fisica delle Città. La Laguna oggi, con il Mo.S.E. in servizio, di fatto è diventata una “*laguna regolata*” ma, in prospettiva, potrebbe diventare addirittura una “*laguna chiusa*”.

Il Mo.S.E. difende la Laguna da eventi di marea eccezionale fino a 310 cm rispetto al medio mare del 1870 misurato a Venezia Punta della Salute: 200 cm sono il massimo dislivello previsto mare-laguna e gli ulteriori 110 sono franco di sicurezza³⁶. Secondo l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (I.S.P.R.A.)³⁷, il livello del medio mare a Venezia oggi (2024) supera di 33 cm lo zero idrometrico del mareografo di Punta della Salute: ne consegue che il franco di sicurezza, dagli iniziali 110 di progetto, oggi si è ridotto a 77 cm. Un margine ritenuto ancora sufficiente, ma che con l’andare del tempo è destinato a ridursi molto velocemente.

Il Mo.S.E. venne progettato dalla società Technital S.p.A. di Verona assumendo, in base alle osservazioni di livello marino dal 1908 al 1990 a Venezia, una previsione di crescita (sommando eustatismo e subsidenza) di 18 cm al secolo³⁸. In realtà, secondo le più recenti

³⁴ Sono gli sbarramenti di: Lido-Treporti (21 paratoie), Lido-S.Nicolò (20), Malamocco (19) e Chioggia (18).

³⁵ Mo.S.E. è l’acronimo di Modulo Sperimentale Elettromeccanico.

³⁶ Attilio Adami: “Venezia, anno 3000”. Centro Stampa Armistizio s.n.c., Padova 2021.

³⁷ F. Crosato: “Livello del medio mare a Venezia”; ISPRA, Servizio Laguna di Venezia 2024.

³⁸ Attilio Adami: “Venezia, anno 3000”. Centro Stampa Armistizio s.n.c., Padova 2021.

proiezioni dell’I.P.C.C.³⁹, in base allo scenario di riferimento, a fine secolo l’innalzamento del medio mare potrà variare da 60 a 100 cm⁴⁰, valori che, peraltro, erano già stati ipotizzati (anche se non unanimemente accettati dalla comunità scientifica) dallo stesso I.P.C.C. all’epoca del progetto⁴¹.

Che si vada in questa direzione, lo testimonia anche la frequenza degli interventi del Mo.S.E. che, da luglio 2020 al 16 marzo 2025, sono stati in tutto 104⁴²: una media di 20 chiusure l’anno, contro le 3, o al massimo 5 all’anno previste dal progetto di Technital. Peraltro va sottolineato che la frequenza media annua degli interventi sin qui eseguiti, è sicuramente sottostimata rispetto a quella di esercizio perché, fino a dicembre 2024 (ovvero per tutta la durata dell’esercizio provvisorio) il Mo.S.E. è stato alzato quando la marea prevista superava i 130 cm, mentre a partire da quella data, l’innalzamento avviene (come da progetto) quando la previsione supera i 110 cm. Però il dato che fa più riflettere è che da luglio 2023 ad agosto 2024 (anno operativo 2023-2024) con la soglia operativa ancora a 130 cm, il Mo.S.E. è stato alzato addirittura 30 volte.

Di fatto con l’entrata in servizio del Mo.S.E. il rapporto del mare con la laguna non è più libero, ma regolato ed i periodi in cui il collegamento viene interrotto, oggi ancora episodici (anche se più frequenti di quanto previsto in progetto), con il tempo sono destinati a diventare più frequenti e prolungati, fino a far temere la completa interruzione del collegamento mare-laguna a fine secolo. Che cosa tutto questo comporti per la laguna ed i suoi centri abitati non è ancora stato completamente chiarito. Non essendo noto il tempo di ricambio dell’acqua della laguna, non sappiamo neppure quale possa essere la durata massima ammissibile di questa interruzione, compatibile con la conservazione della qualità dell’ambiente lagunare.

Il sistema Mo.S.E., sebbene efficace nel contrastare le maree eccezionali, flessibile ed adattabile, dovrà fare fronte a scenari diversi da quelli di progetto, più complessi e ancora in divenire. Ci domandiamo se, per fare fronte alle necessità della salvaguardia della laguna e della tutela centri abitati, a breve e medio termine, sarà sufficiente rivedere i protocolli di attivazione degli sbarramenti mobili e modificare o integrare le infrastrutture urbane.

³⁹ *Intergovernmental Panel on Climate Change (I.P.C.C.): gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico). È stato istituito nel 1988 dalla World Meteorological Organization (WMO) e dall’United Nations Environment Program (UNEP).*

⁴⁰ *A questo proposito però, osserviamo che le previsioni dell’I.P.C.C. non comprendono il contributo della subsidenza (che attualmente è valutata in 1 mm/anno).*

⁴¹ *A questo proposito, si veda il rapporto Co.Ri.La. “Scenari di crescita del livello del mare per la Laguna di Venezia”, Novembre 1999. Co.Ri.La. è l’acronimo di “Consorzio per il coordinamento delle ricerche inerenti al sistema lagunare di Venezia”.*

⁴² *Più precisamente, durante le “stagioni operative”: [2020-2021] 22, [2021-2022] 13, [2022-2023] 16, [2023-2024] 30, [2024-2025] 23; la “stagione operativa” del Mo.S.E. inizia a luglio (convenzione del C.V.N.). Le informazioni sulle alzate del Mo.S.E. non sono ufficiali, sono state raccolte dal Gruppo di lavoro “Mo.S.E. e acque alte” dell’Ordine degli ingegneri di Venezia.*

Per dare una valida risposta a questa domanda a breve e medio termine, il dibattito è ancora aperto; ma sicuramente, a lungo termine (quando il Mo.S.E. sarà stabilmente chiuso), bisognerà sviluppare soluzioni alternative innovative.

Dunque, il Mo.S.E. non è la soluzione definitiva per il problema delle acque alte sia quelle eccezionali che quelle medio-alte; tuttavia la sua presenza è utile, perché ci consente di guadagnare il tempo necessario per studiare soluzioni alternative efficaci. Purché l'Autorità per la Laguna di Venezia NMAV avvii subito gli studi necessari ed il dibattito pubblico, senza perdere tempo prezioso in sterili polemiche, come è invece avvenuto quando è stato realizzato il Mo.S.E..

7.3. Pianificazione delle attività e delle misure di mitigazione

Bisogna affrontare le urgenze assolutamente prima che diventino emergenze. La laguna e Venezia sono minacciate dall'acqua alta, dall'erosione, dall'inquinamento e dall'impatto antropico, che rendono necessari interventi straordinari, strutturali e non strutturali, a breve, medio e lungo termine. Occorre intraprendere una revisione e un aggiornamento degli strumenti di pianificazione vigenti obsoleti e definire programmi di intervento a breve termine (es. per gestione del moto ondoso, del disinquinamento, della manutenzione urbana, della portualità), nuove strategie a medio (es. per non compromettere morfologia lagunare) ed a lungo termine (es. per contrastare o comunque limitare gli effetti dell'innalzamento del livello del mare ed i fenomeni meteorologici estremi con interventi strategici).

7.4. Principali problemi e priorità

La salvaguardia dell'intero territorio veneziano richiede un delicato equilibrio tra interventi immediati e una pianificazione lungimirante, ponendo al centro la sostenibilità ambientale e la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici. Alcuni interventi sono già compresi nella legislazione speciale vigente, ma altri nascono da nuove emergenze (sia naturali che antropiche) e da nuove necessità operative di cui la vigente legislazione speciale non poteva certamente tenere conto.

7.4.1 La portualità

La portualità e l'equilibrio tra lo sviluppo economico e la sostenibilità ambientale. Il traffico portuale, sia commerciale che crocieristico, genera impatti significativi sulla laguna, come l'erosione dei fondali, i danni alle sponde e il disturbo all'ecosistema. Per salvaguardare il fragile equilibrio ambientale ed i legittimi interessi economici del porto (il cui sviluppo è fondamentale per la vitalità socio-economica della Città), è essenziale riorganizzare i flussi di traffico navale. Una soluzione possibile è lo spostamento delle grandi navi al di fuori della lagunaprotetta e dei porti di Venezia e Chioggia, così da minimizzare le pressioni sull'ecosistema e sul centro storico. In particolare le problematiche sottese a questa soluzione comporterebbero:

- Per **Venezia**, ricorrere alle infrastrutture portuali di Porto Marghera presenta problemi di accessibilità in laguna, per le grandi navi portacontainer; una soluzione fuori laguna richiedela cosiddetta “*rottura del carico*” ed obbliga a navigare a senso alterno nel canale “*dei petroli*”. Per proseguire con profitto l'attività e competere con gli altri porti dell'Adriatico settentrionale, il porto di Venezia deve pertanto adeguarsi alle dimensioni delle navi maggiori che oggi entrano nel Mediterraneo: deve svilupparsi fuori della laguna protetta, anche se non necessariamente su piattaforme “*off-shore*”. A tal proposito, nel giugno 2021, l’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale ha esperito il concorso pubblico di idee avente per oggetto la realizzazione e la gestione di punti di attracco fuori laguna⁴³, di cui all’Art. 3 del D.L. n.45/2021⁴⁴. L’appalto attualmente è in fase di aggiudicazione.
- Per **Chioggia**, completare la banchina portuale bonificando e recuperando un’area che in passato veniva utilizzata come discarica (come da previsioni del Piano Regolatore Portuale), spostare il mercato ittico e del porto pescherecci dall’isola di S. Domenico alla terraferma in considerazione del fatto che lo spazio attualmente occupato dall’area ittica è insufficiente e interferisce con il tessuto urbano del centro storico.

7.4.2 La morfologia

La morfologia della laguna, il controllo dell’erosione ed il ripristino dell’equilibrio idro-morfologico. È indispensabile ricordare che nella sua storia la Serenissima ha sempre riservato grande attenzione alla cura e conservazione della Laguna e che ora tale compito è affidato alla nuova Autorità per la Laguna NMAV che quindi deve prioritariamente aggiornare il PMLV (Piano Morfologico della Laguna di Venezia) e completare il suo iter approvativo VIA e VAS. È inoltre fondamentale adottare misure mirate per contrastare l’alterazione dell’habitat naturale, la perdita di barene e canali, individuando gli ambiti lagunari che possono essere da subito posti sotto tutela particolare (laguna orientale) e quelli da sottoporre ad un regime di tutela transitorio (p.es. canale dei petroli e canale di tessera-laguna nord). In tale contesto va avviato e reso operativo il “*nuovo protocollo fanghi*” recentemente approvato con decreto ministeriale. E’ necessario preservare l’equilibrio idro-morfologico della laguna e la sua capacità di sostenere la biodiversità promuovendo interventi di riqualificazione ambientale, come il ripristino e l’espansione delle zone di piantumazione delle fanerogame, delle zone umide ed il contenimento delle azioni che alterano la morfologia della laguna, come il moto ondoso prodotto dal traffico acqueo. Per il Comune di Chioggia è inoltre necessaria la vivificazione e riqualificazione ambientale del bacino interno del

⁴³ *L'appalto si sviluppa in due fasi: la prima riguarda la presentazione di idee che si concluderà con la selezione delle tre proposte migliori. La seconda, limitata alle tre proposte selezionate, riguarderà la redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e si concluderà con la scelta del progetto vincitore. Attualmente (dicembre 2024) è in via di conclusione la prima fase.*

⁴⁴ *Convertito con modifiche dalla L. n.75/2021.*

Lusenzo, con arresto e risoluzione delle crisi di eutrofia conseguenti alla iperproliferazione algale .

7.4.3 Il disinquinamento

Il disinquinamento e la riduzione delle fonti inquinanti. L’attuale strumento di pianificazione per la prevenzione dell’inquinamento e il risanamento delle acque del bacino idrografico tributario della laguna di Venezia (Piano Direttore) è stato approvato dalla Regione del Veneto nel 1991 e poi aggiornato l’ultima volta nel 2000.

È necessario aggiornare il Piano Direttore, per renderlo conforme alla direttiva 2000/60/CE; tale aggiornamento dovrà:

- basarsi sul bilancio dei risultati raggiunti dagli interventi fino ad ora realizzati grazie ai finanziamenti erogati dalla legislazione speciale per Venezia
- prevedere come condizione irrinunciabile l’attuazione delle misure previste dal vigente Piano di Gestione delle Acque, in attuazione della Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE, come peraltro previsto anche dalla norma che istituisce l’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV.
- pianificare la realizzazione degli interventi previsti, compresi i sistemi fognari di Venezia Centro Storico, delle Isole della Laguna e di Chioggia che costituiscono dei casi particolari per le specificità dell’ambiente urbano in cui devono essere realizzati.

Per quanto riguarda le linee generali, occorre implementare sistemi di monitoraggio della qualità delle acque e promuovere l’adozione di tecnologie innovative per il disinquinamento; a tal proposito è prioritario limitare l’apporto di sostanze chimiche e nutrienti derivanti dalle attività agricole nel bacino lagunare e da quello tributario, occorre promuovere pratiche agricole sostenibili e realizzare zone tampone vegetate per filtrare i nutrienti prima che raggiungano il bacino lagunare.

7.4.4 La manutenzione urbana

La manutenzione della città e gli interventi strutturali. Per quanto riguarda gli aspetti di impostazione generale delle problematiche qui affrontate è opportuno innanzi tutto ricordare che la L. n.139/1992 (terza Legge Speciale) ha dato una forte spinta alla maggior cura della manutenzione della Città.

Infatti il lungimirante dettato legislativo richiedeva di pianificare e impostare progettualmente la “*manutenzione urbana*” della città di Venezia e, considerando che nella prima fase sarebbe stato necessario far fronte ad un impegno economico molto rilevante, la L. n.139/1992 metteva a disposizione le risorse economiche per la prima fase di “*straordinaria*” manutenzione, sottintendendo – forse – che la fase “*ordinaria*” avrebbe dovuto essere sostenuta con risorse proprie dagli enti locali e territoriali.

Entrando nel dettaglio si rileva che all’Art. 5, come ricordato anche in precedenza (vedi il capitolo di rassegna delle Leggi Speciali per Venezia), la L. n.139/92 invitava il Comune di

Venezia e la Regione Veneto ad eseguire in forma unitaria la manutenzione dei rii, la tutela del patrimonio edilizio prospiciente i rii anche dal punto di vista statico e le opere igienico-sanitarie. L’Art. 5 inoltre sollecitava il Comune, la Regione e le amministrazioni statali (leggi Magistrato alle Acque) a perfezionare un apposito “*Accordo di Programma*” per integrare le risorse finanziarie, garantire omogeneità tecnico-progettuale degli interventi e individuare i soggetti attuatori delle opere.

L’Accordo di Programma tra Magistrato alle Acque, Regione e Comune è stato sottoscritto nel 1993 e ha dato corso al “*Progetto Integrato Rii*” (1993-1994) che ha dettato le linee di impostazione della manutenzione urbana di Venezia.

Fino a quando la legislazione speciale ha garantito la disponibilità finanziaria (almeno fino all’anno 2009) il Comune ha eseguito con regolarità una serie di interventi, le cui caratteristiche sono così riassumibili:

- scavo e allontanamento del fango depositato sui fondali dei rii, ripristino delle condizioni di navigabilità e di libera espansione della marea; bonifica e pulizia dei “*rii terà*” per la piena riattivazione della loro funzionalità idraulica
- restauro e consolidamento statico delle sponde (pubbliche e private) dei rii, delle fondazioni degli edifici prospicienti i rii, dei ponti e degli elementi monumentali di arredo urbano
- rinnovo delle infrastrutture fognarie pubbliche ed esecuzione degli interventi igienico-ambientali di miglioramento degli impianti fognari privati
- interventi per “*insulae*” di protezione della città dalle acque alte assicurando migliori condizioni di percorribilità pedonale e di accessibilità alle abitazioni e alle attività commerciali alle massime quote possibili (rialzo delle pavimentazioni, esecuzione interventi di protezione perimetrale, ...)
- messa in opera del Sistema Informativo della Manutenzione Urbana (SIMU) come strumento per la gestione del processo manutentivo, la sua programmazione e il monitoraggio dei risultati raggiunti con l’avanzamento degli interventi

Nell’ultimo decennio la manutenzione dei rii ha subito periodi di interruzione a causa della scarsità e discontinuità delle risorse finanziarie dedicate. È indispensabile riprendere la regolare esecuzione degli interventi manutentivi e assicurarne il finanziamento costante.

La ripresa degli interventi manutentivi non può che ripartire dal “*Progetto Integrato Rii*”, riepilogando gli interventi fino ad ora eseguiti e traendo un bilancio dei benefici raggiunti, sia per provvedere un adeguato aggiornamento tecnologico delle soluzioni adottate nel progetto originario, sia per tener conto dei mutamenti avvenuti nel contesto cittadino (intenso sviluppo delle strutture ricettive, progressivo e continuo calo dei residenti, aumento della pressione turistica, aumento della sensibilità verso la sostenibilità ambientale, effetti del “*climate change*” sulle infrastrutture cittadine, richiesta di standard di maggiore qualità delle infrastrutture fognarie, ...).

Dal livello di “*manutenzione urbana*” dipende la qualità della vita dei “*cittadini residenti*” e la piena fruizione della Città da parte dei cosiddetti “*cittadini temporanei*”, frequentatori che vi accedono per motivi di studio, lavoro, turismo, cultura.

Per la manutenzione urbana si dovrà quindi puntare a raggiungere un livello di eccellenza dal momento che da essa dipende la corretta conservazione di un patrimonio di ineguagliabile valore storico e monumentale, oltre che di un elevatissimo valore economico delle infrastrutture cittadine, ben superiore a quello di analoghe infrastrutture costruite in altre città. Il livello di “*eccellenza*” si potrà ottenere solo ridefinendo il progetto di manutenzione urbana (quasi una revisione del “*Progetto integrato rii*”) che definisca le risorse economiche necessarie, l’organizzazione gestionale-operativa adeguata e il centro decisionale di coordinamento e controllo come momento di programmazione di integrazione degli interventi manutentivi, di proposizione e individuazione dei miglioramenti tecnologici, di stimolo per l’avvio di nuove attività per migliorare le tecnologie di intervento, di monitoraggio, di informazione/formazione (start up imprenditoriali, formazione di tecnici, ...).

Lo sforzo di aggiornamento progettuale e di gestione degli interventi di manutenzione urbana sarà quindi rivolto al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- ridefinire la priorità degli interventi, gli standard di qualità, i sistemi di monitoraggio e controllo
- pianificare le risorse finanziarie straordinarie e ordinarie
- assicurare la fruibilità del patrimonio edilizio nel rispetto del suo valore monumentale
- affrontare e dar seguito con urgenza alla mitigazione del moto ondoso nei canali della città e della laguna
- aggiornare il Sistema Informativo della Manutenzione Urbana
- applicare le nuove tecnologie soprattutto verso la manutenzione predittiva, dando concreta attuazione all’obiettivo di “Spendere meglio, spendere meno”
- attivare un tavolo di coordinamento permanente tra il Comune (responsabile della manutenzione urbana) e i diversi soggetti gestori dei pubblici servizi a rete (acqua, energia elettrica, gas, telefonia, rete antincendio, fibra ottica...) come momento di programmazione annuale, di integrazione degli interventi manutentivi, di riassetto dei servizi in sottosuolo con razionalizzazione degli spazi occupati, di proposizione e individuazione dei miglioramenti tecnologici, di stimolo per l’avvio di nuove attività per migliorare le tecnologie di intervento, di monitoraggio, di informazione/formazione del capitale umano
- investire nel digitale, in ricerca e innovazione, in nuove soluzioni organizzative, in capitale umano stimolando l’avvio di nuove attività imprenditoriali e nuove start up nel campo del miglioramento delle tecnologie di intervento, di monitoraggio, di nuove attività di formazione di tecnici e maestranze, di ricerca/innovazione

Vi è la profonda convinzione che questo progetto testimonierà ancora una volta la volontà di reagire concretamente contro il degrado fisico e strutturale, di aumentare la qualità dei servizi pubblici percorrendo in tal modo una strada che migliorerà la qualità della vita nel Centro Storico e nelle Isole, con possibili effetti positivi anche per la rivitalizzazione delle attività lavorative e della residenzialità.

Puntare all'eccellenza della manutenzione urbana, oltre a essere un investimento per la sicurezza e la reputazione della Città, potrebbe essere anche l'occasione per lanciare in questo campo un "modello Venezia" (come lo è già per il Mo.S.E.) che potrebbe essere di riferimento per le altre città storiche.

Uno scenario del tutto innovativo (ad oggi ancora insondato e forse utopistico) si aprirebbe qualora si raggiungesse uno stretto coordinamento tra la gestione del Mo.S.E. (ovvero la gestione dei livelli in laguna), la manutenzione della città, (ovvero rii e canali di navigazione interna, servizi ambientali, mobilità, ...)

Per quanto riguarda il finanziamento degli interventi è evidente che per attuare la fase di interventi straordinari, necessari anche per recuperare i ritardi accumulati, non potrà mancare il rifinanziamento della Legge Speciale. Successivamente la fase di ordinaria manutenzione dovrà essere affrontata con risorse provenienti dal bilancio comunale.

7.4.5 Le fognature del Centro Storico

Fognatura ed impianti di depurazione di Venezia centro storico e delle isole della laguna. Per lunghi anni il centro storico di Venezia e le isole della laguna, a motivo della loro specificità territoriale, sono stati esentati dall'applicazione delle normative nazionali sul disinquinamento.

In questa direzione si sono sempre espresse le leggi speciali di Venezia. In particolare si ricordano il D.P.R. n.962/1973 ("*Tutela della città di Venezia e del suo territorio dagli inquinamenti delle acque*") emesso a seguito dell'emanazione della L. n.171/1973 (prima Legge Speciale) e da ultimo la L. n.206/1995 ("*Interventi urgenti per il risanamento e l'adeguamento dei sistemi di smaltimento delle acque usate e degli impianti igienico-sanitari nei centri storici e nelle isole dei comuni di Venezia e di Chioggia*") che, tra l'altro, richiama il D.P.R. n.962/1973, facendolo quindi ritenere ancora vigente.

Con la progressiva evoluzione delle leggi ambientali nazionali e l'emanazione delle direttive europee di riferimento, la "specificità" Veneziana è stata pesantemente messa in discussione dall'Europa e sono state aperte anche delle procedure di infrazione, ancora non completamente risolte.

Per quanto attiene all'attuale pianificazione delle infrastrutture fognarie e degli impianti di depurazione, si deve fare riferimento al dettato del piano direttore della regione Veneto per il disinquinamento della laguna (aggiornamento 2000) che al suo interno contiene il progetto generale guida per il rinnovo delle reti fognarie e degli impianti di trattamento/depurazione dei reflui del centro storico di Venezia e delle isole della Laguna. Vale la pena ricordare anche

che tale progetto generale ha individuato due diverse tipologie territoriali (le “*aree storiche*” e le “*aree marginali*”) per le quali prevede differenti tipologie di intervento:

- Per le “*aree storiche*”, è esclusa la possibilità di realizzare una vera e propria rete fognaria di tipo moderno e vengono definite le tipologie con cui realizzare gli interventi (sia fognari che depurativi), i criteri attuativi e le norme. Grazie ai finanziamenti della Legge Speciale nei cantieri di manutenzione urbana del “Progetto Integrato Rii” sopra ricordato, sono stati realizzati importanti interventi di rinnovo della fognatura in centro storico (in cui sono stati effettuati anche interventi di carattere sperimentale) e a Burano e Pellestrina. Inoltre nel rispetto del piano direttore e degli indirizzi della L. n.206/1995, nelle “*aree storiche*” numerose sono state anche le realizzazioni di impianti a servizio delle reti fognarie di edifici privati (assistiti economicamente dall’erogazione dei contributi attinti dai fondi di Legge Speciale) o pubblici: fosse settiche per civili abitazioni, impianti di trattamento per alberghi, ristoranti e altri grandi utenti (superiori ai 100 abitanti equivalenti), ecc. Tali impianti sono stati approvati dal Comune (all’interno delle autorizzazioni edilizie) e autorizzati allo scarico da parte del Magistrato alle Acque.
- Per le “*aree marginali*”, è confermata la possibilità di realizzare vere e proprie reti di fognatura di tipo moderno. A tal fine era prevista la redazione di uno specifico progetto generale che doveva definire il tipo di rete da realizzare e individuare i recapiti per il trattamento depurativo dei reflui: risulta che tale progetto sia stato redatto solo a livello preliminare. Dopo un lungo periodo di inattività recentemente, anche sulla base delle previsioni del citato progetto delle aree marginali, è stata avviata l’esecuzione di importanti interventi di realizzazione di reti fognarie in alcune zone della città e dei relativi collegamenti con gli impianti di depurazione.

Occorre ora riprendere con forza l’impegno progettuale a partire dall’aggiornamento del progetto generale per superare definitivamente i regimi di deroga fino ad ora concessi e le procedure di infrazione alle direttive comunitarie tuttora in corso; il progetto dovrà necessariamente tenere conto che nel futuro a causa di eustatismo e subsidenza la laguna di fatto dovrà essere chiusa per cui sarà necessario che tutti i reflui del centro storico siano raccolti e portati fuori della laguna per poi essere trattati e conferiti a mare.

7.4.6 Criticità del sistema Mo.S.E.

Il sistema Mo.S.E., oggi si dimostra la soluzione efficace per la protezione di Venezia dalle acque alte eccezionali. Tuttavia, come si è visto in fase di esercizio provvisorio e come è stato evidenziato in precedenza (vedi il Par. 7.2), l’impiego del Mo.S.E. sta già oggi evolvendo per proteggere la città non solo dalle maree eccezionali, ma anche da quelle medio-alte, con il conseguente aumento del numero degli interventi. Inoltre l’evoluzione del clima ed il combinato effetto di subsidenza ed eustatismo, prospettano nuovi e preoccupanti scenari che a

lungo termine impatteranno sulla sua gestione con tutti gli effetti che ciò comporterà sulla laguna, sulle attività portuali e sulla città.

Tutto ciò implica la necessità di assumere azioni di adattamento complementari, che richiedono una tempestiva revisione delle strategie di protezione dei centri storici, di mitigazione degli effetti sulla laguna (morfologia, ricambio idrico) e di interventi per limitare gli effetti negativi sulla portualità.

Gli impatti e le conseguenti azioni che vengono trattati in questo capitolo, sono riferiti al breve termine (priorità); la trattazione delle problematiche a medio e lungo termine è rinviata al successivo Cap. 7.5.

- a) L’impatto dell’esercizio del Mo.S.E. sul centro storico. Occorre alzare le rive e la pavimentazione nelle aree più basse delle città di Venezia e Chioggia, completare gli interventi di difesa dall’acqua alta già in corso, compreso il rifacimento delle sponde e la pulizia dei rii interni di Venezia e del canale Vena di Chioggia (canale ospitante la struttura del “Baby Mo.S.E.”), per minimizzare gli impatti delle maree ordinarie. Si dovrà capire se e quanto questi interventi localizzati (interventi per “*insula*” a partire da quello su Basilica e Piazza San Marco) potranno contribuire alla diminuzione delle attivazioni del Mo.S.E.. In attesa di completare gli interventi strutturali previsti, nel medio periodo è necessario fare ricorso e dar seguito ad interventi non strutturali emergenziali temporanei, od a specifiche attività di protezione civile.
- b) L’impatto dell’esercizio del Mo.S.E. sulla Laguna. Il ridotto ricambio idrico durante i periodi più prolungati di sollevamento del Mo.S.E., determina la stagnazione delle acque e modifica la loro salinità alterando l’ecosistema. Diventa quindi importante conoscere il tempo di ricambio dell’acqua della laguna in funzione del livello medio del mare per ottimizzare l’esercizio del sistema di paratoie mobili. Altrettanto importante è poi procedere ad un monitoraggio ambientale continuo.
- c) L’impatto dell’esercizio del Mo.S.E. sul porto. L’attivazione del Mo.S.E. interrompe la navigazione nei canali portuali; di fatto trasforma lo scalo marittimo in “*porto regolato*”. Le conche di navigazione, costruite per risolvere il problema, hanno dei limiti operativi. Inoltre la presenza degli sbarramenti mobili alle bocche di porto e della conca di navigazione, costituiscono un limite insuperabile per il pescaggio e per le dimensioni massime delle navi in transito⁴⁵. Questa situazione determina un impatto economico sulle attività portuali, riducendo la competitività degli scali commerciali e turistici di Venezia e Chioggia, rispetto ad altri scali dell’alto Adriatico. Le regole operative del sistema Mo.S.E. potranno anche equilibrare le esigenze di difesa del centro storico e di mantenimento dello scambio mare-laguna, ricorrendo anche a

⁴⁵ *Causa la presenza delle opere di fondazione del Mo.S.E., il pescaggio massimo alle bocche di porto è di 12 m per Lido, 14 per Malamocco e 11 per Chioggia. La conca di navigazione di Malamocco ha le dimensioni di 380×50×14 m.*

temporanee chiusure parziali nel caso di maree medio-alte, per consentire le attività portuali, previa analisi e verifica dell'impatto che tali chiusure parziali potrebbero avere sull'idrodinamica e sulla morfologia della laguna.

- d) Revisione dei protocolli di attivazione del sistema Mo.S.E.. Nel breve e medio periodo occorrerà definire nuove soglie operative del sistema Mo.S.E., per equilibrare le esigenze di difesa del centro storico e di mantenimento dello scambio mare-laguna; eventualmente ricorrendo anche a temporanee chiusure parziali nel caso di maree medio-alte, per non penalizzare eccessivamente le attività portuali. Questo però, previa attenta analisi e verifica sia della effettiva fattibilità a riguardo delle esigenze del traffico marittimo, sia e dell'impatto che tali chiusure parziali potrebbero avere sull'idrodinamica e sulla morfologia della laguna. A tal proposito sarà necessario predisporre un apposito piano di misure e controlli ambientali.

7.4.7 Gli aspetti finanziari

Il tema del rifinanziamento della Legge Speciale per Venezia e delle modalità di reperimento e allocazione delle risorse necessarie, riveste un'importanza fondamentale per la l'attuazione di tutti gli interventi in essere ed ancor più di quelli che dovranno essere individuati per raggiungere tutti gli obiettivi strategici che la legge si pone già ora e si porrà a seguito della suo aggiornamento.

Negli ultimi anni, questa necessità si è fatta particolarmente urgente, soprattutto per l'impegno prioritario nel completamento del sistema Mo.S.E.. Tale obiettivo ha assorbito quasi tutte le risorse disponibili, bloccando di fatto altri interventi fondamentali, come la manutenzione urbana, il disinquinamento e il ripristino morfologico della laguna, oltre agli incentivi socio-economici per il territorio.

È utile ricordare le diverse proposte avanzate nei disegni di legge per la revisione della Legge Speciale per Venezia, presentati nei periodi 2010-2011 e 2018-2020, grazie a iniziative parlamentari promosse da vari partiti. Purtroppo, nessuna di queste proposte ha raggiunto un esito positivo. A queste si aggiungono le più recenti iniziative discusse in ambito comunale ed in pubblici dibattiti.

In sintesi le fonti delle risorse finanziare ipotizzate, in aggiunta a quelle già previste nella legge di bilancio statale per i soggetti pubblici che operano sul territorio, sono state le seguenti:

- Direttamente da appositi capitoli individuati nella legge di bilancio dello Stato
- Economie derivanti da razionalizzazione e revisione della spesa dei Ministeri
- Imposte, diritti e tasse portuali locali di competenza dello Stato
- Quota parte dei gettiti di IVA e sui redditi riscossi sul territorio
- Accise su gas
- Accise su carburanti

- Addizionali IRPEF comunali e regionali
- Valorizzazioni e vendite di immobili pubblici
- Esenzione IVA ed extra patto di stabilità dei lavori pubblici
- Tributi di scopo comunali
- Tassa di soggiorno

Tasse sugli immobili

- Finanziamenti agevolati dalla Cassa DDPP e dalla BEI
- Integrazione del fondo perequativo
- Contributi derivanti da sponsorizzazioni
- Tassa comunale di imbarco per i voli in partenza da Venezia
- Contributo di accesso al centro storico insulare da parte dei visitatori occasionali
- Tassazione turistica di scopo a cui assoggettare le visite turistiche

Le due principali caratteristiche generali che le diverse fonti di finanziamento da individuare e la legge di bilancio statale dovrebbero avere, potrebbero essere le seguenti:

1. *Spesa corrente e ordinaria*: garantire un’adeguata e costante spesa corrente e ordinaria necessaria per assicurare corrette gestioni delle infrastrutture, del patrimonio edilizio e dell’ecosistema ambientale del territorio e la loro programmata manutenzione
2. *Spesa straordinaria*: assicurare la copertura della spesa necessaria per la realizzazione degli interventi straordinari, previsti attraverso una pianificazione pluriennale e coordinata, che si rendono necessari per il raggiungimento degli obiettivi strategici della legge, atti a garantire la salvaguardia fisica ed ambientale, la valorizzazione artistica, storica e lo sviluppo sociale ed economico della città di Venezia e del suo complesso sistema lagunare.

Lo scopo è quello di consolidare sia per la parte corrente che per quella straordinaria l’ammontare adeguato delle risorse necessarie a disposizione di tutti i soggetti pubblici che operano sul territorio evitando il verificarsi di interruzioni o pesanti rallentamenti dei flussi finanziari che generano preoccupanti criticità gestionali in un territorio così unico, complesso, delicato, sempre in equilibrio fra esigenze antropiche e salvaguardia fisica ed ambientale, e quindi in una parola appunto “*speciale*”, come quello di Venezia e della sua laguna.

7.5. Nuove emergenze, le opere complementari ed il dopo Mo.S.E.

Le nuove emergenze qui trattate sono prevalentemente legate agli scenari di innalzamento del livello del medio mare a medio e lungo termine (il secolo).

L’efficacia dimostrata oggi dal Mo.S.E. nell’azione di contrasto alle maree eccezionali, ci garantisce il tempo necessario per pianificare gli interventi per fare fronte agli scenari di innalzamento del livello medio del mare, quando l’intervento delle barriere mobili sarà

addirittura richiesto per contrastare anche le maree ordinarie. Non bisogna perdere questo tempo prezioso, è urgente approfondire ed attuare le azioni seguenti.

7.5.1 L’impatto dei cambiamenti climatici.

Nel lungo termine servono monitoraggi e proiezioni per sviluppare scenari previsionali dell’innalzamento del livello del mare, per prendere ulteriori provvedimenti e pianificare azioni integrative. In prospettiva, Venezia dovrà difendersi dalle maree che oggi sono ordinarie: è necessario esaminare sia la necessità integrare il Mo.S.E con un suo adeguamento strutturale, sia la necessità di eseguire interventi complementari, opere di contrasto più flessibili e adattabili, come dighe mobili locali e barriere naturali. A questo proposito si rimanda anche alle riflessioni esposte al precedente Par. 7.1 riguardanti l’avvio di un approfondito “*dibattito pubblico*”.

Nel lungo termine servono monitoraggi e proiezioni a per sviluppare scenari previsionali dell’innalzamento del livello del mare, per prendere ulteriori provvedimenti e pianificare azioni integrative. In prospettiva, Venezia dovrà difendersi dalle maree ordinarie: è necessario esaminare sia la necessità integrare il Mo.S.E. con un suo adeguamento strutturale, sia la necessità di eseguire interventi complementari con opere di contrasto più flessibili e adattabili, come dighe mobili locali e barriere naturali.

7.5.2 Aumento delle chiusure del sistema Mo.S.E. e conseguenze.

Sul lungo periodo: con l’andare del tempo l’aggravamento dei fenomeni di eustatismo e subsidenza porterà ad un aumento della frequenza delle maree che per il centro storico risulteranno eccezionali. Gli interventi del sistema Mo.S.E. saranno sempre più frequenti e prolungati, fino a causare la completa interruzione del collegamento mare-laguna e questo probabilmente già entro la fine del secolo corrente. Questa prospettiva implica le seguenti conseguenze:

- *Maggiore impatto ambientale:* la chiusura più frequente delle bocche di porto accentuerà i problemi di stagnazione delle acque del bacino lagunare e di smaltimento dei reflui, con effetti negativi sulla qualità delle acque, sull’ambiente e la biodiversità.
- *Riduzione dell’operatività del porto:* ogni chiusura del Mo.S.E. già oggi richiede la temporanea onerosa interruzione per il traffico navale; l’aumento delle chiusure aggraverà i problemi economici e logistici degli scali portuali di Venezia e Chioggia. L’interruzione permanente del collegamento mare-laguna, potrebbe essere superata con un terminal marittimo “*off-shore*”, una soluzione che tuttavia comporta gli oneri ulteriori della “*rottura del carico*” e, per entrare in laguna, dei limiti operativi del sistema conca di navigazione (per le dimensioni limitate) e del “*canale dei petroli*” (che può essere percorsosolo a senso unico alternato). La sostenibilità economica e commerciale di una tale iniziativa è però tutta da verificare. Il terminal marittimo fuori laguna (oggi in fase di studio) potrebbe essere considerato adeguato se fosse servito da

un collegamento viario o ferroviario diretto con la zona industriale di Marghera che, per non impattare con la laguna, dovrebbe per forza essere subacqueo. I costi ed i tempi esecutivi però, sono tutti da vedere.

- *Durabilità del sistema Mo.S.E.*. L'uso più intenso e frequente del sistema Mo.S.E., riducendo i tempi di inattività, accelererà l'usura dei componenti meccanici, renderà più difficoltosi (tempi più ridotti) e più costosi gli interventi di manutenzione.

7.5.3 Soluzioni complementari al Mo.S.E.

Occorre ridurre la dipendenza della sicurezza dei centri storici di Venezia e Chioggia dal Mo.S.E. e contrastare le emergenze legate all'aggravamento di eustatismo e subsidenza; bisogna studiare nuove strategie di adattamento ed implementare azioni di difesa complementari. Di seguito si illustrano, con sommarie indicazioni, alcuni possibili interventi, talvolta in conflitto con alcuni dei principi fortemente sostenuti nell'attuale legislazione speciale ed europea. La loro fattibilità è quindi condizionata ad una profonda revisione della Legge Speciale.

- *Adattamento urbano, sollevamento del terreno.* Per il combinato effetto di eustatismo e subsidenza, con l'andar del tempo, le maree che oggi sono marginali, assumeranno anch'esse l'aspetto di fenomeni di acqua alta eccezionale ed il sistema Mo.S.E. interverrà sempre più frequentemente. Bisognerà individuare per tempo nuovi interventi di adattamento urbano⁴⁶ e perfezionare o integrare quelli posti in essere che hanno perso efficacia. Tra quelli possibili, anche il sollevamento del terreno mediante iniezioni di acqua di mare, intervento proposto negli anni '60 da Eugenio Miozzi⁴⁷, già ingegnere capo del comune di Venezia. In seguito, la società Rodio di Milano, in pochi mesi, aveva sollevato con successo alcuni fabbricati nell'isola di Poveglia. Recentemente, l'intervento di sollevamento è tornato d'attualità grazie agli studi del prof. Giuseppe Gambolati, già docente dell'Università di Padova. Il prof. Gsmbolati sostiene la concreta possibilità di sollevare il centro storico di 20÷25 cm in 10 anni, iniettando acqua di mare nel sottosuolo, in strati profondi almeno 600 metri⁴⁸. Per poter passare alla fase realizzativa, l'iniezione di acqua in profondità nel terreno necessita di ulteriori approfondimenti e di verifiche sperimentali, inoltre questa tecnica sembrerebbe utile solo sul medio termine, come intervento ulteriore in aggiunta all'esercizio del Mo.S.E., non piuttosto in sua sostituzione, giacché il guadagno conseguibile per questa via è di poche decine di centimetri.

⁴⁶ *A tal proposito, si veda il punto e) del paragrafo precedente.*

⁴⁷ *Eugenio Miozzi: "Venezia nei secoli", Vol. IV. Editore Libeccio, 1957. Miozzi prevedeva di ricaricare con acqua di mare acquiferi entro i 100 metri di profondità, lasciando agli strati di caranto la funzione di copertura*

⁴⁸ *G. Gambolati & P. Teatini: "Venice shall rise again. Engineered uplift of Venice through seawater injection". Ed. Elsevier insight, 2014.*

- *Argini e impianti di sollevamento.* La realizzazione di argini per protezione di aree specifiche di particolare pregio od oggetto di maggior tutela, per ridurre l'esigenza di chiusure totali e generalizzate del Mo.S.E.. In queste aree, il ricambio delle acque verrebbe garantito con appositi impianti di sollevamento. L'eventualità di suddividere la laguna, mediante argini, in bacini indipendenti dalle escursioni di livello del mare, era stata prospettata negli anni '60 sempre dall'ing. Eugenio Miozzi⁴⁹. Recentemente anche il prof. Attilio Adami, già docente dell'Università di Padova, ha sostenuto la validità di tali interventi proponendo, come alternativa al sistema Mo.S.E., una soluzione basata sulla divisione della laguna in due parti. Una laguna interna, comprendente il centro storico e le isole maggiori, segregata da un argine anulare intestato alle estremità di uno sbarramento da realizzare nella bocca di Lido-San Nicolò, alimentata da un flusso di marea artificiale e regolato dallo sbarramento. Una laguna esterna, collegata liberamente al mare attraverso le bocche di Treporti, Malamocco e Chioggia, soggetta alla marea naturale⁵⁰. I punti critici di questa soluzione paiono essere i cordoni litoranei e l'altezza massima dei rilevati arginali, da stabilire in relazione alle caratteristiche del terreno di appoggio e non piuttosto all'altezza della marea da fronteggiare. Peraltro, la suddivisione della laguna (o di parte di essa) in bacini indipendenti dal mare, è un'azione contraria al principio del “*mantenimento dell'unità e della continuità della laguna*”, sancito nella L. n.171/1973 (prima Legge Speciale). Pur riconoscendo che questo principio, come peraltro anche altri, a lungo termine dovrà essere messo in discussione, non si può comunque sottacere che la divisione della Laguna costituirebbe l'intervento a più forte impatto ambientale mai ipotizzato e potrebbe incontrare una forte opposizione delle associazioni ambientaliste e non solo.
- *Analisi e misure per la mitigazione del rischio residuo.* Condizione irrinunciabile è l'attuazione delle misure previste dal vigente Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni, in attuazione della Direttiva alluvioni 2007/60/CE, come chiaramente indicata dalla norma istitutiva dell'Autorità della laguna di Venezia (D.L. n.104/2020, Art.95, c.2 lettera a-bis). La questione riguarda in particolare i rischi di alluvione provenienti dal bacino tributario della laguna e da quelli derivanti dal cedimento o dal sormonto delle difese dei cordoni litoranei e degli argini che presidiano il Sile ed il Brenta lato laguna.

⁴⁹ Eugenio Miozzi: “*Venezia nei secoli*”, Vol. IV. Editore Libeccio, 1957. *La necessità di dividere la laguna in porzioni più piccole, deriva dalla grande estensione della sua superficie (550 kmq) fatto che non consente di alimentare con mezzi artificiali una marea semidiurna di periodo 12 ore, perché implicherebbe la necessità di spostare portate dell'ordine di migliaia di mc/s.*

⁵⁰ Per maggiori dettagli rimandiamo alla pubblicazione del prof. Attilio Adami: “*Venezia, anno 3000*”. Centro Stampa Armistizio s.n.c., Padova 2021.

7.6 Il dibattito pubblico

Molte delle questioni fin qui affrontate e delle soluzioni indicate come possibili (soprattutto quelle relative alla salvaguardia della Laguna (morfologia, ricambio idrico) e all'evoluzione della gestione del sistema Mo.S.E. e al dopo Mo.S.E.) sono tutt'ora aperte a possibili decisioni tecniche non univoche.

Per ciò sarà necessario promuovere e dar seguito nel tempo ad un confronto pubblico: dibattito tecnico e dibattito divulgativo a carattere continuativo, che induca da una parte la ricerca delle soluzioni tecniche prospettate per il dopo Mo.S.E. e dall'altra che permetta di sensibilizzare e preparare i cittadini su tali problematiche, per una migliore comprensione e – possibilmente anche – condivisione delle scelte da fare.

Preparare e condurre il dibattito pubblico secondo le vigenti normative rientra senz'altro tra le responsabilità dell'Autorità per la Laguna.

7.7 La rivitalizzazione socio economica

Questo obiettivo è sempre stato presente nella legislazione speciale a partire dalla L. n.171/1973. Gli sforzi fatti e le risorse economiche messe a disposizione non hanno però consentito di raggiungere risultati soddisfacenti e nel tempo si è verificato il progressivo spopolamento del centro storico e delle isole, assieme all'inarrestabile fenomeno dell'aumento delle presenze turistiche.

Ciò non può che far maturare la profonda convinzione che la rivitalizzazione socio-economica della città non può essere affidata solo alle buone intenzioni espresse nei provvedimenti legislativi, ma piuttosto debba essere affidata allo sviluppo di iniziative imprenditoriali di investimento sostenibile per la città che la Legge Speciale potrebbe per alcuni settori indirizzare e agevolare.

Con questi limiti si ritiene comunque che una eventuale revisione della Legge Speciale per Venezia debba continuare ad affrontare anche la questione della rivitalizzazione socio-economica dei centri abitati della laguna e delle loro comunità, integrando misure mirate alla sostenibilità delle comunità residenti e del tessuto economico. I centri abitati della laguna devono essere vivibili, attivi e inclusivi, non solo per i visitatori e la residenzialità dovrebbe essere strettamente collegata alle attività lavorative e di studio.

Obiettivi strategici socio-economici da includere nella revisione della legge:

- a) Incentivi per insediamenti produttivi. Promuovere nuove attività economiche, con particolare attenzione ai settori innovativi, all'artigianato locale ed alle filiere commerciali sostenibili, diversificando l'economia oggi dominata dal turismo. La probabilità che tale promozione abbia successo è naturalmente legata alla messa a disposizione di infrastrutture e servizi di eccellenza (mobilità, servizi pubblici, reti informatiche,...) e all'idoneità degli indirizzi di pianificazione urbanistica generale del territorio urbano ed extra urbano.

- b) Riequilibrio demografico. Implementare politiche per favorire la residenza, per attirare giovani, famiglie e studenti attraverso agevolazioni economiche e servizi abitativi dedicati.
- c) Agevolazioni per l'edilizia residenziale e incentivi per la residenza. Sostenere il recupero di immobili dismessi o fatiscenti e l'edilizia residenziale, privilegiando quei progetti che favoriscano la residenza stabile e introdurre disincentivi per mantenere alloggi sfitti e regolamentare in modo più stringente le residenze turistiche. Incentivi fiscali per chi affitta a residenti.
- d) Mobilità e accessibilità. Agevolare la fruibilità dei mezzi pubblici per i residenti, lavoratori e studenti e occorre migliorare i collegamenti con la terraferma e con le isole minori. Potenziare il trasporto pubblico rendendolo sostenibile per residenti, studenti e lavoratori.
- e) Defiscalizzazioni e incentivi per attività economiche alternative a quelle turistiche. Ridurre il carico fiscale su attività culturali, di ricerca, artigianali e innovative, creando un ambiente favorevole allo sviluppo di settori diversificati, promuovere un turismo consapevole e di qualità, con iniziative che favoriscano esperienze lente e rispettose del patrimonio.
- f) Controllo dell'over-turismo. Applicare regolamenti più stringenti ai flussi turistici, incluse le misure di contingentamento, per ridurre l'impatto negativo sul tessuto urbano e sociale.
- g) Incentivi alla ricerca e alla promozione culturale. Sostenere iniziative che valorizzino il patrimonio storico e culturale della città, con un'attenzione particolare a eventi, festival e attività didattiche.
- h) Sdemanializzazione. Favorire l'utilizzo efficiente e sostenibile di spazi demaniali, facilitando l'accesso a iniziative economiche, sociali e culturali compatibili con l'identità della città.

8. CONSIDERAZIONI FINALI E CONCLUSIONI

Lo scopo di questo Gruppo di Lavoro (G.d.L.) non è stato quello di redigere un nuovo testo di legge, ma piuttosto di fornire un contributo al dibattito in corso sulla necessità di rivedere la legislazione speciale per Venezia, con l'intento di mettere in evidenza la complessità del quadro normativo vigente, di sottolinearne le contraddizioni e le carenze ed inoltre di individuare le priorità di intervento e le emergenze future che l'Autorità per la Laguna NMAV si troverà ad affrontare.

La legislazione speciale per Venezia è stata concepita nei primi anni '70, su pressione del tragico evento del novembre 1966, con l'ambizione di conciliare la crescita e lo sviluppo sociale ed economico della città con la protezione di un patrimonio naturale, culturale e storico unico al mondo. Si trattò di un tentativo ambizioso di affrontare i numerosi e

complessi problemi di salvaguardia della laguna e di tutela dei suoi centri storici, in modo organico e integrato, nell'ambito di un contesto economico e sociale che però era sostanzialmente diverso da quello attuale.

Per molti anni, la Legge Speciale ha operato con efficacia, dimostrando la sua validità permettendo allo Stato e alle Amministrazioni locali di realizzare importanti interventi e programmi di salvaguardia nella laguna e nei suoi centri abitati; questo almeno fino a quando la legge è stata finanziata in modo adeguato e con regolarità.

Punto centrale della Legge Speciale fu infatti il finanziamento degli interventi: la straordinarietà e la peculiarità dei problemi e l'unicità del contesto urbano, giustificavano lo stanziamento di fondi straordinari a carico dello Stato. Per questo aspetto, la Legge Speciale fu anche innovativa, perché concedendo contributi anche agli interventi di privati, di fatto ne riconobbe l'interesse pubblico.

La necessità di revisionare la Legge Speciale non è però legata soltanto all'aspetto finanziario (ovvero come e da quali fonti garantire un flusso regolare di fondi per il finanziamento delle opere di salvaguardia) ma, come è stato evidenziato, riguarda anche una serie di tematiche complesse e articolate, che toccano aspetti ambientali, urbani, economici e sociali ed inoltre, non ultime, le sfide future poste dagli effetti dei cambiamenti climatici a medio e lungo termine, in particolare l'innalzamento del medio mare.

Nel corso degli anni, alla legislazione speciale che affrontava in modo organico e strutturato i problemi di salvaguardia, si sono aggiunti altri provvedimenti legislativi, talvolta episodici e parziali, volti alla soluzione di problemi di salvaguardia particolari, oppure provvedimenti nati con altre finalità (come le leggi di bilancio), che trattavano solo indirettamente anche alcuni aspetti di salvaguardia.

Recentemente si è assistito anche ad una sovrapposizione di norme derivanti dall'applicazione di direttive europee, che hanno introdotto principi e disposizioni, peraltro utili, per la protezione dell'ambiente, la gestione delle risorse e la sicurezza del territorio. Secondo queste nuove norme, che si sono aggiunte al quadro legislativo preesistente, la specificità di Venezia e della sua laguna deve essere adeguatamente supportata dall'adozione – giustificata – delle deroghe previste dalla legislazione europea e di recepimento nazionale. La pianificazione di ispirazione europea, ora recepita anche nella legge che ha istituito l'Autorità per la Laguna di Venezia NMAV, pur essendo necessaria per garantire una politica ambientale comune in Europa, ha infatti ulteriormente complicato il già frammentato contesto legislativo. Prova ne sia la procedura di infrazione EU Pilot n.9722/20/ENVI (Par. 5.2.1), non ancora risolta.

Si è così venuto a creare un articolato contesto normativo, costituito dalla sovrapposizione successiva di leggi e direttive che, non essendo – in molti casi – tra loro integrate, generano difficoltà interpretative (esaminate nella relazione e in particolare nel Cap. 6, ma potrebbero essere ulteriormente approfondite e dettagliate) e sono di difficile applicazione. Tale frammentazione può rallentare la capacità di attuare misure di salvaguardia tempestive e

mirate. Anche per questo oggi appare necessario provvedere alla revisione della legislazione di salvaguardia, per creare un sistema normativo armonizzato che metta in condizione l'Autorità per la Laguna NMAV di esercitare i propri compiti con efficacia. In tal senso la specialità di Venezia e della sua laguna dovrà essere necessariamente recepita ed opportunamente armonizzata anche nella revisione del D.lgs. 152/2006 (T.U.A.), attualmente in fase di avanzata predisposizione.

Per portare a compimento la revisione della Legge Speciale, è necessario adottare un approccio multidisciplinare: oltre alla dimensione ingegneristica, è essenziale coinvolgere specialisti di altri ambiti professionali: legislativo, urbanistico, architettonico ed economico. Inoltre, è cruciale sollecitare l'interesse attivo delle forze politiche perché il percorso legislativo da intraprendere si preannuncia difficile e lungo, come dimostrano anche i disegni di legge proposti in anni recenti un po' da tutte le forze politiche, mai concretizzatisi.

In questo contesto, è essenziale che l'Autorità per la Laguna NMAV, che purtroppo solo ora, a cinque anni dalla sua istituzione, sta muovendo i primi passi, affronti immediatamente le priorità e le urgenze evidenziate nel documento. Solo così potrà rispondere in modo efficace alle sfide attuali e riuscirà cogliere le opportunità future.

Dalle questioni trattate in questo documento, a parere del Gruppo di lavoro, a breve e medio termine emergono le seguenti priorità, che riguardano sia azioni dirette che l'Autorità dovrà intraprendere, sia attività di competenza di altre amministrazioni, sulle quali l'Autorità è però tenuta a svolgere un ruolo di coordinamento e supervisione.

- a) Sistema Mo.S.E.: avvio della gestione regolare del sistema (esercizio e manutenzione), con la definizione delle regole per i livelli di chiusura totale e parziale.
- b) Laguna: esecuzione di monitoraggi e sperimentazioni mirati alla definizione del Piano Generale degli Interventi, all'individuazione delle strategie d'azione per il periodo successivo al Mo.S.E. e all'adozione di provvedimenti per la lotta al moto ondoso, come previsto anche dalle norme speciali presenti nel PGA (il Piano di Gestione delle Acque dell'Autorità di Bacino Distrettuale delle Alpi Orientali)
- c) Redazione e approvazione del Piano Generale degli Interventi.
- d) Redazione del Piano Morfologico.
- e) Aggiornamento del Piano Direttore 2000 (di competenza della Regione Veneto).
- f) Manutenzione urbana e fognature del centro storico di Venezia e delle isole (di competenza dei Comuni di Venezia e Chioggia) e interventi di innalzamento piano pavimentale e spondale del centro storico
- g) Verifica del possibile innalzamento della città attraverso l'iniezione di acqua negli strati profondi.
- h) Sistemazione conche a Malamocco e Chioggia

- i) Decisione sull’eventuale riposizionamento del porto commerciale e turistico fuori laguna (coerentemente con il DL n.45/2021 conv. con la L. n.75/2021).
- j) Validazione dell’utilizzo del Mo.S.E. in condizioni diverse da quelle di progetto e definizione delle nuove soglie operative del sistema Mo.S.E a nel breve e medio periodo
- k) Studio degli ulteriori interventi complementari al Mo.S.E.

Tra le priorità a breve termine, l’adozione di un provvedimento urgente per la mitigazione ed il monitoraggio del moto ondoso, il “*Piano Generale degli Interventi*”, il “*Piano Morfologico*”, lo studio degli ulteriori interventi complementari al Mo.S.E. (Par. 7.5.3), rivestono un’importanza particolare, sia per la complessità dei temi trattati, sia per il problematico intreccio di competenze con le altre pianificazioni vigenti. Innanzitutto è auspicabile che l’Autorità definisca al più presto almeno criteri di impostazione dei due piani sopra richiamati e le tappe del loro percorso approvativo, nonché la promozione delle attività di studio necessarie per adottare – per tempo – le misure di adattamento ai cambiamenti climatici.

Un tema cruciale sul medio termine è la rivitalizzazione della città: un problema tuttora irrisolto su cui dibattono da molti anni economisti, urbanisti e sociologi. Sebbene siano stati sviluppati infiniti approfondimenti sulle caratteristiche sociali ed economiche del territorio, sui punti di debolezza (come lo spopolamento, il rischio di una monocultura turistica e la fragilità ambientale) e sui punti di forza (come la vocazione culturale della Biennale, le potenzialità delle istituzioni universitarie, e la forza attrattiva della città storica e della laguna), non sono ancora emerse soluzioni praticabili di sicuro effetto per invertire i trend negativi, soprattutto quello dello spopolamento del centro storico e delle isole.

Studi recenti hanno evidenziato come il raggiungimento di un tale obiettivo dipenda in larga misura dalla disponibilità di investimenti pubblici, i quali sono essenziali per finanziare iniziative imprenditoriali che, a loro volta, possano stimolare la crescita delle forze produttive locali. Questi investimenti sono cruciali non solo per garantire la sostenibilità delle imprese esistenti, ma anche per favorire la creazione di nuove attività nei settori più dinamici e innovativi.

I settori scientifici, culturali e ambientali rappresentano le principali risorse su cui il territorio veneziano può fare leva per il proprio rilancio. L’innovazione tecnologica, la ricerca e la valorizzazione del patrimonio storico e culturale offrono un potenziale straordinario per attrarre investimenti e talenti, nonché per creare opportunità occupazionali e di sviluppo sostenibile. Tali ambiti sono i punti di forza che potrebbero fare di Venezia un modello di eccellenza nel panorama nazionale e internazionale.

Perciò, è fondamentale che le politiche pubbliche non solo incentivino gli investimenti in questi settori strategici, ma creino anche un ambiente favorevole alla collaborazione tra le istituzioni, il mondo imprenditoriale e la comunità scientifica. Solo mediante un approccio

integrato di tutte le forze in campo si può sperare di fermare il declino e dare nuova vita al centro storico, trasformandolo in un motore di crescita per la collettività.

Il tema della portualità riveste una rilevanza fondamentale per Venezia e per l'economia del territorio veneto. Le attività legate al porto commerciale non costituiscono solo una delle principali risorse economiche della città, ma svolgono anche un ruolo strategico nel determinare le prospettive di sviluppo dell'intera regione. Per Venezia inoltre, il porto commerciale rappresenta un volano economico che genera indotto e si distingue come una delle poche valide alternative economiche alla monocultura turistica.

Il porto commerciale di Venezia, ancorché – come è stato evidenziato – sia gravato da limiti fisici di accesso per le navi, con le sue infrastrutture e le sue connessioni nazionali ed internazionali, resta ancor oggi una risorsa importante per il traffico marittimo e l'interscambio commerciale tra l'Italia e i mercati globali. La sua posizione strategica di terminal marittimo all'estremità dell'Adriatico, l'esistenza di un retroterra in grado di ospitare attività industriali e commerciali, gli agevoli collegamenti stradali e ferroviari con i centri industriali della pianura Padana e del centro Europa, lo rendono un polo logistico importante per il Veneto e per tutto il Nord Italia.

Con l'entrata in funzione del sistema Mo.S.E. e l'introduzione di nuove normative sulle limitazioni al traffico navale in laguna, si sono aperti scenari nuovi e complessi che richiedono un'attenta pianificazione e gestione, per preservare l'equilibrio ecologico della laguna e garantire nello stesso tempo la sicurezza e la competitività del sistema portuale.

L'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, per preservare la funzionalità del porto, ha intrapreso iniziative progettuali e concorsuali che influiscono direttamente sull'ambiente lagunare (nuove banchine, dragaggio dei canali portuali, isola artificiale per il deposito dei fanghi, concorso per la realizzazione e gestione di punti di attracco fuori delle acque protette della laguna di Venezia ...) che presto potrebbero passare alla fase realizzativa. Solo attraverso un approccio collaborativo con l'Autorità per la Laguna NMAV sarà possibile conciliare le necessità di sviluppo del porto con quelle di protezione e valorizzazione della laguna. Il Piano regolatore portuale dovrà necessariamente tener conto del “*Piano morfologico*” della Laguna; l'ambizioso obiettivo deve essere comune: quello di garantire un equilibrio tra la vitalità economica delle attività portuali e la salvaguardia dell'ambiente. È auspicabile che ci sia un forte coordinamento tra le due Autorità coinvolte, al fine di garantire che le scelte di sviluppo portuale non contravvengano agli obiettivi di tutela ambientale e di sostenibilità a lungo termine della laguna.

Inoltre, è essenziale considerare in tutte le iniziative gli effetti dei cambiamenti climatici, che pongono nuove sfide per la gestione del Mo.S.E. e per la tutela dell'eco-sistema lagunare. L'innalzamento del livello del mare, le alterazioni delle correnti e dei flussi di marea indotte dall'esercizio degli sbarramenti mobili, così come l'aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi meteorologici estremi, sono fenomeni che devono essere presi in seria

considerazione anche nella pianificazione dell’attività portuale e nelle strategie di protezione della laguna e di tutela dei centri abitati.

Come si è visto nel Par. 7.2, per il combinato effetto di eustatismo e subsidenza, il Mo.S.E. non è la soluzione definitiva per le acque alte eccezionali. Nel breve termine bisognerà ottimizzare il suo esercizio per ridurre la durata degli interventi di chiusura, inoltre bisognerà adottare provvedimenti integrativi (Par. 7.5.3) per ridurre il numero delle chiusure, che è destinato a crescere nel tempo. Nel medio e lungo termine, quando il combinato effetto di eustatismo e subsidenza avrà moltiplicato i sollevamenti del Mo.S.E. con il conseguente peggioramento della qualità delle acque lagunari e quando avrà addirittura annullato il franco di sicurezza residuo, cosa che secondo le previsioni dell’I.P.C.C. potrebbe avvenire addirittura a fine secolo, allora bisognerà cercare anche una soluzione alternativa al Mo.S.E. (Par. 7.5.3); ma questa ricerca richiederà molto tempo e per avere successo, l’Autorità per la Laguna NMAV dovrà avviare subito lo studio delle possibili alternative al Mo.S.E..

Per quanto riguarda il nuovo “*Protocollo fanghi*”, la cui applicazione è fondamentale per rendere operativo il “*Piano morfologico*”, per prima cosa è necessario risolvere alcune incertezze legate all’iter autorizzativo (in particolare per quanto riguarda l’Autorità per la Laguna e la Commissione consultiva istituita presso il Provveditorato Interregionale OO.PP.). Le periodiche operazioni di spurgo e di dragaggio dei canali della laguna, sono necessarie per garantire la salubrità del centro storico, la piena operatività del porto e la sicurezza della navigazione.

Sulle possibili soluzioni per il dopo Mo.S.E., questo Gruppo di lavoro non si è espresso, limitandosi a presentare, a titolo di esempio, la proposta del prof. Attilio Adami (Par. 7.5.3) ed a sollecitare l’Autorità per la Laguna NMAV, ad avviare al più presto gli studi perché ancora troppe sono le incertezze pendenti, quando il Mo.S.E. avrà esaurito ogni possibilità di regolazione ed interromperà il collegamento mare-laguna in modo permanente.

Un’ipotesi praticabile appare quella recentemente avanzata dal prof. Andrea Rinaldo, di bandire un “*Appalto concorso internazionale di idee*”⁵¹, per raccogliere i contributi di scienziati e di istituti di ricerca, ricorrere all’esperienza società e di studi professionali internazionali specializzati in problematiche ambientali, cosa che darebbe autorevolezza alle soluzioni proposte. Questa via venne intrapresa con successo nell’agosto del 1975 dall’allora Ministero dei Lavori Pubblici, quando bandì un appalto concorso internazionale per un progetto che assicurasse insieme l’equilibrio idrogeologico della laguna e l’abbattimento delle acque alte in centro storico⁵². Nel 2021 anche dall’Autorità di Distretto Portuale del Mare

⁵¹ Prof. ing. Andrea Rinaldo, vincitore del premio “Stockholm Water Prize 2023”, nonché attuale Presidente dell’Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arti (IVSLA),

⁵² In quella circostanza, pervennero cinque proposte concorrenti, che vennero acquisite tutte dal Ministero LL.PP.. In seguito una commissione di sette insigni esperti appositamente nominata, elaborò il progetto di massima (comunemente noto come “progettone”), partendo dalle proposte pervenute.

Adriatico Settentrionale ha seguito questa via, bandendo un appalto concorso internazionale di idee per la realizzazione e gestione di punti di attracco fuori delle acque protette della laguna, collegati all’area portuale veneziana; questo appalto concorso è attualmente in fase di aggiudicazione; è auspicabile che il procedimento venga rapidamente completato per concludere un iter ormai quasi quinquennale, su un tema assai rilevante, anche per il valore economico delle attività portuali.

Il G.d.L., peraltro, rileva che la lotta ai cambiamenti climatici, mette in discussione alcuni dei principi fondanti l’attuale legislazione speciale, particolarmente quello del “*mantenimento dell’unità e della continuità della laguna*”, una questione che anche il “*Piano morfologico*”, (la cui approvazione si auspica sia ottenuta dall’Autorità in tempi brevi) sul lungo termine, dovrà prendere in considerazione. I temi ambientali legati alla salvaguardia della laguna di Venezia sono particolarmente sensibili e richiedono un approccio consapevole e partecipativo. Per questo motivo, l’Autorità per la Laguna di Venezia NMAV dovrebbe avviare tempestivamente un dibattito pubblico ampio e inclusivo. La sensibilità di queste tematiche, infatti, coinvolge non solo gli esperti del settore, ma anche la comunità locale, le istituzioni e gli attori economici che, in vari modi, interagiscono con l’ambiente lagunare. È cruciale che le decisioni che prenderà l’Autorità, anche quelle di natura tecnica e scientifica, siano trasparenti e – per quanto possibile – condivise dall’opinione pubblica.

La salvaguardia di Venezia, la difesa dei suoi centri storici lagunari e della laguna stessa, non diversamente da quanto fecero gli antichi Veneziani, a lungo termine richiederà nuovi interventi di forte impatto ambientale. Nella laguna, infatti, nulla è frutto dell’opera della sola natura: senza l’intervento umano, la laguna sarebbe già scomparsa da tempo, soggetta alle leggi evolutive che regolano gli ecosistemi costieri e le acque di transizione. Per permettere a Venezia ed alla Laguna di fare fronte ai cambiamenti climatici, sul medio e lungo termine è necessario pianificare nuovi interventi di salvaguardia adattivi, che dovranno essere studiati senza subire condizionamenti e compromessi che potrebbero ridurre la loro efficacia.

Il futuro “*Piano generale degli interventi della laguna di Venezia*”, che sarà redatto dall’Autorità e approvato dal Comitato Istituzionale (si auspica in tempi brevi e, comunque, prioritariamente), rappresenterà il riferimento fondamentale per tutte le azioni di salvaguardia che saranno intraprese in laguna. Coerentemente con la norma istitutiva dell’Autorità per la laguna NMAV (cfr. Cap. 5), la specificità delle problematiche legate alla salvaguardia di Venezia e della laguna, richiede un’articolata applicazione sia della tradizionale legislazione “*speciale*”, sia della vigente normativa comunitaria e nazionale, contenente esenzioni, deroghe e proroghe, per tenere in particolare riguardo i problemi specifici ed unici della Laguna (tecnici, ecologici, economici, culturali e storici). Per questo è essenziale sensibilizzare le autorità a tutti i livelli – locali, nazionali e comunitarie – nonché l’opinione pubblica, affinché comprendano che la salvaguardia di Venezia, dei centri storici lagunari e della laguna richiederà un’importante evoluzione della politica ambientale.

Il G.d.L. ritiene inoltre che, con l’insediamento e il raggiungimento della piena operatività della nuova Autorità per la Laguna, si debba passare in tempi brevi dai dibattiti e dalle discussioni alla fase decisoria, con l’attuazione di piani e progetti di Salvaguardia, come peraltro sottolineato più volte nella presente relazione.

Infine, il G.d.L. è del parere che l’Autorità per la Laguna dovrebbe promuovere la convocazione del “*Comitato Istituzionale per la Salvaguardia di Venezia e della sua Laguna*”, del quale svolge le funzioni di segreteria, che non si è ancora riunito dopo l’istituzione dell’Autorità. Un incontro di questo Comitato rappresenterebbe un forte segnale di rinnovato interesse e sarebbe utile anche per riaprire il dibattito sulla revisione della Legge Speciale.

Con il presente elaborato, il G.d.L. ritiene di aver concluso la prima fase ricognitiva sul tema proposto dall’Ordine. Sempre con lo spirito di voler fornire alle Istituzioni un fattivo contributo collaborativo, questo G.d.L. ritiene inoltre doveroso segnalare all’Ordine che alcuni temi (in particolare il “*Piano morfologico*”, il “*Piano generale degli interventi*”, la portualità, la manutenzione urbana), potrebbero e dovrebbero essere ulteriormente approfonditi e che in questa (faticosa) fase di avvio l’attività dell’Autorità per la Laguna NMAV potrebbe anche essere sostenuta e supportata dall’Ordine degli Ingegneri. Una dimostrazione di tale atteggiamento collaborativo, potrebbe verificarsi ad esempio con il contributo di concretezza che l’Ordine potrebbe fornire alla formulazione dei temi del bando dell’Appalto concorso internazionale di idee proposto dal prof. Rinaldo, qualora fosse effettivamente indetto.

Venezia, 3 aprile 2025

Marco Baldin
Francesco Baruffi
Mazia Boscolo Sale
Afro Massaro
Maurizio Pozzato
Antonio Rusconi
Giovanni Sandri
Roberto Scibilia
Davide Tiozzo

(File: 250403-RevisioneLSV-Rapporto_GdL-RV25)