

# La tutela della Laguna di Venezia e le nuove normative ambientali

2 ottobre 2006 Salone del Piovego  
Palazzo Ducale  
Venezia

## **Premessa**

**Da più tempo, nella CGIL veneziana, si riflette sull'opportunità di contribuire al dibattito sui problemi della tutela della laguna, stimolati da più fattori che proviamo ad elencarli:**

- 1) da anni, i nostri delegati delle Amministrazioni che si occupano della gestione del territorio lagunare, ci pressano per un concreto impegno per la costruzione di ipotesi di modello gestionale che abbia capacità di reale cambiamento, soprattutto per quel che riguarda il Magistrato alle Acque, importantissima e secolare istituzione. La contrattazione sindacale di 2° livello è condizionata da processi inspiegabili e di smantellamento di funzioni e professionalità che tolgono motivazione allo stesso corpo dei lavoratori. Ho avuto modo di fare sindacato proprio in un momento delicato che ha visto, nell'arco di poco tempo, avvicinarsi alla Presidenza gli Ingegneri Setaro, Liverani, Cuccioletta, Piva. Il Sindacato, il più delle volte, è ed era considerato dai dirigenti uno scomodo interlocutore. I conflitti nascevano perché la contrattazione sulla produttività veniva vissuta come semplice atto notarile di suddivisione dei fondi a pioggia e non legati a seri e concreti progetti di efficienza e rilancio della stessa Amministrazione. Qualche volta, assurdamente, è dovuta intervenire la Magistratura! Pertanto questa iniziativa può essere foriera di positivi apporti per la categoria dei dipendenti della Funzione Pubblica.**
- 2) Sul tema della salvaguardia lagunare, registriamo un inspiegabile ed immobile dibattito incentrato unicamente sugli interventi ingegneristici alle bocche di porto. Noi pensiamo, invece, che urga riaprire una nuova fase di studio, ricerca ed elaborazione che offra soluzioni e strategie certe. Lo stato di salute della laguna e del suo bacino è gravemente compromesso. Il territorio va studiato nel suo complesso con politiche di gestione mirate alle compatibilità ambientali con le attività produttive, alla riqualificazione di quelle esistenti, alla conservazione delle risorse ambientali e culturali. Un paio di anni fa il Magistrato alle Acque presentò**

un “Piano generale” di salvaguardia della laguna, di grande interesse anche per i riflessi gestionali legati all’idea di parco nazionale della laguna proposto dagli enti locali veneziani.

- 3) Sul concetto, che nonostante siano passati 40 anni da quel terribile e drammatico “4 novembre”, la comunità, anche quella internazionale, associa quell’evento al fenomeno delle acque alte. Non si riflette abbastanza ed in maniera adeguata sulla complessità dell’intero territorio, sulle concause, sulla fragilità del sistema idraulico dell’estuario e del suo retroterra. A tal proposito emblematica è la dichiarazione tramite stampa di due settimane fa da parte dei dirigenti del Consorzio di bonifica Dese-Sile, subito dopo l’alluvione di questo settembre: “Se le condizioni metereologiche avessero impedito alla laguna di ricevere l’ondata di piena in arrivo da monte, si sarebbe ripetuto un disastro come nel 1966. Ricordiamo che l’alluvione fu causata di più fattori climatici; l’acqua alta che raggiunse il livello record di 1,94 metri sopra lo zero mareografico, e la rottura degli argini da parte di fiumi e canali di bonifica che contribuirono all’alluvione di migliaia di ettari di pianura, in un “terribile scenario di tumultuosa confusione idraulica tra terra, lagune e mare”.
- 4) Sulla quasi coincidenza di tale iniziativa con la riunione del prossimo Comitato (Comitato Interministeriale per Venezia), che tra qualche settimana dovrà assumere decisioni definitiva per il futuro della laguna, compreso gli adeguati finanziamenti, ai Comuni e all’Ente Provincia, già dalla prossima legge finanziaria 2007.

Per ultimo, e per noi il più importante, è quello di portare un nostro contributo per far sì che le modifiche sulla 152/2006 possano “contemplare” un nuovo modello strutturale nella gestione e nella tutela della laguna all’interno di un più vasto “sistema territoriale lagunare”.

## **Il quadro normativo**

Dal 29 aprile di quest'anno, a pochi giorni dalle nuove elezioni politiche, è in vigore il **decreto legislativo n° 152** recante "norme in materia ambientale". Trattasi di una legge corposa che rivoluziona le precedenti normative e riscrive le regole su valutazione di impatto ambientale, difesa del suolo e tutela delle acque, gestione dei rifiuti, riduzione dell'inquinamento e risarcimento dei danni ambientali (1000 pagine con 318 articoli ed una miriade di allegati).

Sulle conseguenze di tale decreto legislativo, il nuovo Governo ha dichiarato l'inefficacia dei 17 decreti ministeriali dell'ex Ministro all'ambiente (in primo luogo dell'Autorità delle risorse idriche e sui rifiuti perché adottati senza parere della Corte dei Conti e a Governo pressoché scaduto).

Da ricordare che più parti istituzionali, come la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, le Autonomie Locali, il mondo delle associazioni ambientali hanno chiesto più volte la sospensione immediata del 152, almeno della sua parte terza (suolo, acque e servizi idrici) e quarta (rifiuti e bonifica dei siti inquinati).

Il 30 giugno 2006, il Consiglio dei Ministri ha approvato in prima lettura un decreto legislativo recante "Disposizioni integrate e correttive del decreto; lo schema prevede la riscrittura entro il 30 novembre 2006 delle regole in materia di acqua e rifiuti, ed entro la fine di gennaio 2007 il restante. Fino a queste scadenze, il decreto legislativo continuerà ad operare.

La parte terza del 152 (che è quella più articolata) reca le norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche; sono riportati 119 articoli con il fine di regolamentare tutte le acque del territorio nazionale (meteoriche, superficiali e sotterranee).

L'art.53 reca le disposizioni volte ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione.

L'art.55 regola l'attività conoscitiva e le modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici operanti nel settore i quali garantiscono la possibilità di omogenea elaborazione ed analisi e la costituzione e gestione ad opera del Servizio geologico d'Italia-Dipartimento difesa del suolo dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, cioè l'APAT.

**Il capo 2° del titolo 1° assegna le competenze ai soggetti pubblici: il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, la Conferenza Stato-Regioni, l'APAT, le Regioni, gli Enti locali, l'Autorità di bacino distrettuale.**

**L'art. 63 definisce l'autorità di bacino distrettuale. Al comma 1 si dice che in ciascun distretto idrografico di bacino è istituita l'Autorità di bacino distrettuale, di seguito Autorità di bacino, ente pubblico non economico che opera in conformità agli obiettivi della presente sezione. Al comma 4 si precisa che gli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione delle Autorità di bacino vengono adottati in sede di Conferenza istituzionale permanente presieduta e convocata, anche su proposta delle Amministrazioni partecipanti, dal Ministro dell'ambiente su richiesta del Segretario Generale. Alla Conferenza istituzionale permanente partecipano i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per la funzione pubblica, per i beni e le attività culturali, nonché i Presidenti delle regioni, dal delegato del Dipartimento della protezione civile.**

**L'art.64 individua i distretti idrografici ed l'art.66 norma i Piani di Bacino. Infine al capo 3° sono raccolti gli elementi per gli interventi e la loro attuazione.**

**Sono definite, quindi, le Autorità di gestione competenti che dovevano già essere individuati entro il 31/12/2003, data dettata dall'art.3 della *direttiva 2000/60/CE* del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre del 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia d'acqua. Tale articolo prevede che gli Stati membri individuino i singoli bacini idrografici nel loro territorio e li assegnino a singoli distretti idrografici (definiti come la principale unità per la gestione dei bacini idrografici), accorpendo eventualmente i piccoli bacini in un unico distretto. All'appello europeo, solo Italia e Grecia non hanno ancora definito i distretti idrografici!**

**Ci chiediamo: ha ancora senso logico e pratico voler escludere il territorio veneziano (quello delineato dalla con terminazione lagunare e del bacino sversante) dalla legislazione nazionale?**

**Gli obiettivi principali della direttiva europea citata sono di notevole contributo a perseguire la salvaguardia, la tutela ed il miglioramento della qualità ambientale, nonché l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e che deve essere fondata sui principi dell'azione preventiva, della riduzione, soprattutto alle fonti, dei danni causati all'ambiente, sul principio "chi inquina paga".**

**La direttiva mira ad ottenere la graduale riduzione delle emissioni di sostanze pericolose e contribuire a raggiungere valori vicini a quelli del fondo naturale per le concentrazioni in ambiente marino di sostanze presenti in natura.**

**Si propone, poi, di istituire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee.**

**L'art. 13 prevede che per ciascun distretto idrografico, lo Stato membro provveda a predisporre un Piano di gestione del bacino idrografico.**

**Nella direttiva sono contemplati gli obiettivi ambientali, i provvedimenti di base e i provvedimenti supplementari per la riduzione dell'inquinamento, il controllo di sostanze particolarmente inquinanti e pericolose, le strategie contro l'inquinamento delle acque sotterranee, il monitoraggio sull'attuazione della direttiva.**

**La legge 183/1989 sulla difesa del suolo ha stabilito che il bacino idrografico debba essere l'ambito fisico di pianificazione, che consente di operare le frammentazioni e le separazioni finora prodotte dall'adozione di aree di riferimento aventi confini semplicemente amministrativi.**

**L'intero territorio nazionale è suddiviso in bacini idrografici, che sono classificati: di rilievo nazionale, di rilievo interregionale e di rilievo regionale.**

**Anche questa legge prevede che per ogni bacino idrografico dovrà essere elaborato un Piano di bacino che riguardi la difesa delle acque, la conservazione, la difesa e la valorizzazione del suolo, la salvaguardia della qualità delle acque superficiali e sotterranee ed il loro disinquinamento, la compatibilità ambientale dei sistemi produttivi, la salvaguardia dell'ambiente naturale, l'acquisizione e la diffusione dei dati fino all'informazione della pubblica opinione.**

**La 183 definisce la distinzione tra l'attività conoscitiva e quella della pianificazione e della programmazione ed ancora quella della concreta esecuzione degli interventi; conseguentemente, tutti i diversi soggetti pubblici enumerati, esercitano importantissime funzioni.**

**Tale legge importante sulla difesa del suolo, ha però rotto l'unitarietà idrografica dell'intero compartimento interregionale seguito per anni dal Magistrato alle Acque, lasciando fuori la salvaguardia lagunare ed estromettendo i Servizi tecnici e l'attività conoscitiva delle funzioni del Magistrato. Le conseguenze sono state quelle di aver aumentato le "confusioni": un esempio è dato dalla gestione delle attività conoscitive (raccolta di dati, rete di monitoraggio, indagini, campagne di misure, monitoraggi, carotaggi, la ricerca, gli studi, ecc.). Lo stesso bacino scolante (definito dei 100 Comuni), strettamente collegato sia con la laguna, che con i grandi bacini del Brenta e del Piave, è stato tenuto separato sia dalla laguna, sia dal Brenta e dal Piave.**

In un convegno svoltosi allo IUAV nel febbraio 2002, Antonio Rusconi, allora Segretario Generale dell'Autorità di bacino dell'Isonzo, Tagliamento, Livenza, Poiane, Brenta-Bacchiglione, affermava: " E' impossibile solamente immaginare, ed anche la storia lo conferma, di conservare la laguna di Venezia senza considerare quello che succede ai fiumi che l'hanno formata e che la circondano. Ma tale ovvietà non trova oggi purtroppo molti consensi, ed il ricordato vecchio aforisma *la laguna si difende dai monti* è stato messo da parte, come del resto è accaduto anche ad altri tradizionali convincimenti che per secoli hanno guidato il governo delle acque e del territorio. I fattori che legano i destini delle lagune e dei regimi costieri a quelli dei sistemi idrografici fluviali del Nord-Est sono fondamentali, e vanno riconsiderati nel debito conto, anche da coloro che hanno il compito di proporre ed aggiornare le nuove regole sulla tutela del territorio e delle acque..."

Già alla fine del '700 la Repubblica Veneta aveva conterminato il territorio lagunare con cippi di pietra, perché lo riteneva un ecosistema unitario e, saggiamente, aveva capito che da questo dipendeva, come dipende tuttora, la sopravvivenza di Venezia e degli altri centri abitati; perciò lo aveva assoggettato a norme e leggi ferree per poterlo correttamente governare.

Pasquale Ventrice nel libro *Storia del Magistrato alle Acque* scrive come "...all'inizio del '500 il principale e costante assillo del Governo della Serenissima fosse quello del controllo del bacino idraulico antistante l'area lagunare, e dati i contenziosi sempre più frequenti e numerosi di cui era necessario seguire gli sviluppi e predisporre controlli e rimedi efficaci, si necessitava di un organismo capace di accentrare le funzioni relative alla gestione e al governo delle acque..."

Continua il Ventrice: "...L'esigenza di accentrare la funzione era anche resa necessaria dalla eccessiva disseminazione delle autonomie che non riuscivano più a coordinare gli interventi sempre più numerosi e concomitanti..."

Nacque, così, il Magistrato alle Acque, organismo che si configurò sin dall'inizio, come una vera e propria unificazione di più magistrature e organismi che fino a quel momento avevano agito separatamente.

Oggi, purtroppo, la morfologia della laguna e la sua salute fisica sono fortemente compromessi per fenomeni in gran parte recenti: il moto ondoso, la distruzione morfologica dei suoi fondali, dei canali, delle terre emerse e dei marginamenti degli abitati, l'inquinamento fisico e chimico, lo squilibrio fisico tra bacino lagunare e mare, la riduzione dell'invaso lagunare, ma soprattutto la perdita costante e inarrestabile di sedimenti lagunari preziosi, da 1,5 a 4 milioni di metri cubi all'anno, rendendo la laguna sempre più braccio di mare, in un processo irreversibile, tale da far dichiarare provocatoriamente, in un recente forum

all'auditorio di Santa Margherita, al prof. D'Alpaos che un rimedio può essere dato da un ripristino della confluenza dei fiumi da fuori a dentro la laguna!

## **Le leggi speciali**

Dopo 7 anni dalla tragica alluvione del '66, venne approvata la **legge speciale 171/1973**. Essa impostò correttamente ed in modo complessivo gli interventi di salvaguardia, affrontando i veri problemi sul tappeto: dalla ripartizione degli interventi tra Stato, Regione ed EE.LL. alla costituzione di un Ente di governo unitario del territorio lagunare, all'emanazione di indirizzi per una efficace azione di difesa e riequilibrio della laguna, dal rilancio socio-economico dell'area lagunare alla definizione di criteri per affrontare l'opera di disinquinamento a partire dai sistemi di depurazione per la città e per i centri lagunari. Ma la Regione Veneto e molti piccoli comuni della gronda si opposero accanitamente alla costituzione di un Ente comprensoriale in grado di governare la laguna!

Poi lo studio per i progetti di chiusura alla bocche di porto condizionò pesantemente le altre leggi speciali, come la **798/1984**, la quale, pur ribadendo la priorità dell'esecuzione degli interventi relativi all'arresto e all'inversione dei fenomeni di degrado esistenti in laguna, si accentrò sulla grande opera, affidando ad un unico concessionario l'intero ciclo degli interventi di competenza dello Stato, come studi, progetti ed opere. Al 2002, dei 13.500 miliardi di lire finanziati dal 1984, ben 4.979,4 miliardi sono stati attribuiti al Consorzio Venezia Nuova e solo 329,55 miliardi in amministrazione diretta.

In questi anni molto discussa e criticata è stata la logica della connessione unitaria al concessionario unico; il regime di monopolio è di fatto risultato in contrasto con le normative sia a livello nazionale che europeo; non a caso nel gennaio 2001 in sede di Comunità Europea è stata formalmente aperta una procedura d'infrazione nei confronti del Governo italiano per il regime di monopolio in cui sono stati condotti i lavori per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna.

Da più di 4 anni il precedente Governo ha promosso la **Legge Obiettivo 443/2001**, che di fatto ha annullato qualsiasi finanziamento agli EE.LL (Regione e Comuni) e al Magistrato alle Acque per la manutenzione ordinaria e straordinaria del territorio secondo le competenze previste dalla 798, e conseguentemente facilitato il degrado generalizzato in laguna!

La **legge speciale 139/1992** non risolve le precedenti contraddizioni, se non per subordinare l'utilizzo dei fondi spettanti al Ministero dei Lavori Pubblici ad un adeguato stato di avanzamento dei lavori alle bocche di porto, anche se con precisione vengono di nuovo definiti gli interventi quali: difesa dalle acque alte

degli abitati insulari, ripristino della morfologia lagunare, arresto del processo di degrado, difesa dei litorali, sostituzione del traffico petrolifero, apertura delle valli da pesca all'espansione della marea.

## **Prospettive**

E' evidente che la legislazione speciale non solo non ha funzionato nell'applicazione dei dettami e delle finalità, ma come si diceva all'inizio, ha "scorporato" la laguna dal contesto territoriale più ampio, compreso il bacino scolante ed il suo sottosistema. Nonostante ciò, riteniamo che alcuni lavori di salvaguardia abbiano raggiunto risultati importanti, ma non siano stati sicuramente sufficienti.

Riteniamo urgente sciogliere nodi strategici con un governo adeguato del territorio. Già anni fa emerse l'esigenza di attivare una sorta di "Agenzia pubblica" di gestione per recuperare e superare la confusione di ruoli. Già allora si poneva come necessità improrogabile quella di creare un raccordo legislativo tra la 183/89 e la normativa speciale per la laguna, un raccordo che istituisse l'Autorità del bacino idrografico del territorio, restituendo, come scrive Rusconi, "...le competenze dirette ai vari soggetti pubblici, consentendo loro di poterle esercitare, e ricostruendo compiutamente gli esistenti organi tecnici dello Stato...".

Siamo convinti che il governo delle acque lagunari dovrà prevedere la istituzione di un nuovo modello gestionale ed organizzativo. Tale principio deve tradursi in priorità prima che sia troppo tardi!

Il lavoro di modifica al decreto legislativo 152 può assumere tali nostri suggerimenti. Le stesse indicazioni comunitarie fanno pensare ad uno scenario di **Distretto Idrografico del bacini del nord-est**, coincidente con quello che fu il compartimento del Magistrato alle Acque, comprese le lagune, gli estuari, i delta e le acque costiere.

In tale Distretto idrografico si potrebbe individuare un'apposita **Autorità** competente, organizzata e formata dai vari Enti locali (Regioni e Comuni). Tale Autorità potrebbe comprendere le professionalità e gli archivi del Magistrato alle Acque e dell'ex Ufficio Idrografico, così da essere preposto a garanzia della gestione unitaria delle funzioni di tutela complessiva, a scala del distretto idrografico.

Con l'adozione di tale modello gestionale possiamo pensare alla risoluzione di problematiche quali: il ripristino morfologico e funzionale dell'ecosistema lagunare, il disinquinamento della laguna e del suo bacino scolante, la tutela delle risorse ambientali, la regolamentazione delle attività umane (ad es. pesca

**e traffico acqueo), l'individuazione di politiche sociali e ambientali, le bonifiche, l'offerta e i flussi turistici, l'ostacolare l'esodo della popolazione dalla città storica (sempre più città museo) alla terraferma.**

**In conclusione, noi, come tanti altri siamo convinti della necessità di cambiare proprio perché in presenza di uno dei più importanti patrimoni dell'umanità. Si tratta di svolgere un impegnativo lavoro di riflessione prima e di proposta poi. C'è già un bagaglio di sane e profonde conoscenze di studiosi e di tecnici indipendenti che puntualmente si sono espressi in passato. Il convegno di oggi può essere occasione di aggiornamento e continuità. Un'altra laguna è possibile. Buon lavoro.**