

LA GESTIONE DELLA LAGUNA
CON LA SOPPRESSIONE DEL MAGISTRATO ALLE ACQUE

Antonio Rusconi

Ingegnere. Gruppo 183, Roma.

Già Segretario Generale dell'Autorità di Bacino dei fiumi dell'Alto Adriatico

1. L'attuale situazione di vuoto legislativo e di incaglio gestionale in cui è venuta a trovarsi la laguna di Venezia a seguito della soppressione del Magistrato alle Acque e le diverse proposte e ipotesi che vengono fatte in queste settimane a diversi livelli – anche parlamentari – sulle possibili definizioni del suo assetto e delle sue competenze, richiedono di fare chiarezza su non pochi aspetti che spesso appaiono non tenuti nella dovuta considerazione, o addirittura trascurati.

Si deve ricordare anzitutto che la questione non è nuova e, in passato, è stata affrontata in più occasioni, studi e confronti, tra cui l'importante convegno “*Il Governo delle Acque*” svoltosi nei giorni 8-10 novembre 2001 presso l'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, promosso in occasione del V centenario dell'istituzione del Magistrato alle Acque.

Vale la pena di rileggere gli atti di quel convegno, da cui emerge anzitutto la considerazione basilare che la laguna di Venezia rappresenta solo una parte del complessivo *sistema idraulico* del Nord-est, costituito dalle acque superficiali fluviali, lagunari, di transizione e marine antistanti la costa e dalle acque sotterranee. Tale sistema, in gran parte artificializzato, è strettamente interconnesso, anche in relazione alla particolare natura del suolo, spesso sottostante rispetto al livello medio del mare.

Immaginare di definire i compiti dell'estinto Magistrato alle Acque rivolgendo l'attenzione alla sola laguna di Venezia, trascurando il complessivo ricordato contesto idraulico e marittimo, non appare adeguato, probabilmente destinato a sicuri insuccessi, anche in relazione alle conseguenze dell'attuale fase di cambiamento climatico ed alle sempre più incalzanti pressioni antropiche sullo stato ecologico dello stesso sistema idraulico.

2. In effetti la natura e i compiti del Magistrato alle Acque recentemente soppresso erano ben diversi da quelli originari di un secolo fa quando, nel 1906, venne ricostituito. In origine il suo territorio comprendeva tutto il Nord-Est, con le province venete e quella di Mantova, ed aveva il compito del buon governo delle acque pubbliche, nei riguardi sia idraulici che forestali, della navigazione interna, del sistema delle bonifiche e del regime dei porti, dei lidi e del mare antistante.

Ma, con il trascorrere degli anni, tale configurazione è andata via via cambiando. Da un lato, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, le diverse leggi sul decentramento delle funzioni statali hanno gradualmente trasferito alle Regioni e alle Autorità di Bacino le competenze idraulico-

territoriali del Magistrato alle Acque, dall'altro la complessa normativa speciale di Venezia, emanata negli anni successivi al tragico evento alluvionale del novembre 1966, ne ha invece rafforzato le competenze "speciali" riguardanti la tutela e la salvaguardia della laguna. In senso figurato, questi due diversi percorsi normativi hanno "tagliato" il ponte translagunare che univa l'idraulica del territorio veneto a quella della laguna. Una sorta di *governance* dislessica, una sostanziale divergenza idraulica: alle Regioni e alle Autorità di Bacino il governo delle acque dolci e marine, allo Stato, con il Magistrato alle Acque, quello della laguna veneta, in un quadro normativo "speciale", cioè riferito al solo ambito lagunare, cosa che, di fatto, ne ha isolato sempre più le funzioni dalle questioni del restante sistema idraulico veneto.

In effetti, va anche sottolineato che, comunque, con l'affidamento in concessione al Consorzio Venezia Nuova dei grandi lavori della salvaguardia, a partire dai primi anni '80 per un trentennio, il Magistrato alle Acque ha subito il definitivo "colpo di grazia", anche in termini di autorevolezza, prestigio e competenza tecnica, diventando perlopiù il mero esecutore di decisioni tecnico-amministrative assunte in altri tavoli, esterni al Magistrato stesso ed al suo Comitato Tecnico.

3. Le numerose leggi lagunari, emanate negli anni successivi al tragico evento del 1966, hanno definito la *governance* della salvaguardia (*Comitatone*, ... ecc.) ed hanno potenziato il Magistrato alle Acque, destinando cospicui finanziamenti per l'attuazione degli interventi (opere alle bocche di porto, marginamenti lagunari, difese dei litorali, ecc.) e fissando particolari obiettivi di qualità per le acque lagunari.

Le competenze "lagunari" del Magistrato alle Acque, supportate da un apposito *Ufficio di Piano*, istituito da un DPCM nel 2004, sono state definite su tre ambiti: le opere di salvaguardia (dirette e in concessione), il disinquinamento della laguna (disciplina degli scarichi, ecc.) e la vigilanza - polizia lagunare; all'Istituto inoltre fu affidata la Segreteria del "Comitatone" ex Legge n. 798/1984.

Rimase però esclusa da tale particolare organizzazione la fondamentale attività del monitoraggio delle maree, un tempo svolta dal suo Ufficio Idrografico, poi trasferito all'Ufficio veneziano "Laguna" dell'ISPRA del Ministero dell'Ambiente. La conoscenza dei fenomeni idrodinamici e la previsione della marea, e quindi la presenza ed il ruolo di tale Ufficio non appare trascurabile nella definizione delle nuove competenze e delle prossime attività di regolazione delle bocche lagunari.

4. In tale specificità normativa, la laguna di Venezia e la sua *governance*, incardinata nel Magistrato alle Acque, hanno però sostanzialmente ignorato le riforme comunitarie in materia di acqua degli ultimi anni, a partire dalla fondamentale Direttiva Quadro n. 2000/60, cui ne sono seguite numerose altre, tra cui la Direttiva "Alluvioni" n. 2007/60.

Queste Direttive hanno rinnovato radicalmente l'approccio in materia di governo delle acque e del rischio idrogeologico. Il nostro Paese le ha successivamente recepite, a partire dal *Codice dell'Ambiente* (D.lgs n.152/2006), aggiornato ed integrato dal recente *Collegato Ambientale* (Legge n.221/2015). La nuova architettura è fondata sull'istituzione dei *Distretti Idrografici* dove le rispettive Autorità di Bacino, a composizione mista Stato-Regioni, hanno il compito della

redazione, e dell'aggiornamento ogni sei anni, dei *Piani di Gestione delle Acque* e dei *Piani di Gestione del rischio di Alluvione*, mentre alle Regioni spettano i compiti della loro attuazione e dei connessi controlli e monitoraggi.

Il territorio italiano è stato suddiviso in sette Distretti ed i bacini idrografici del Nord-Est sono stati riuniti nel *Distretto delle Alpi Orientali*, il cui perimetro coincide sostanzialmente con il trascorso Compartimento del Magistrato alle Acque di Venezia del secondo dopoguerra.

Nel rispetto delle scadenze fissate dalle ricordate Direttive, fin dal 2010 l'Autorità di Bacino ha redatto il *Piano di Gestione delle Acque*. Inoltre, più recentemente (2016), la stessa Autorità ha approvato sia il primo aggiornamento di tale Piano, sia il *Piano di Gestione del rischio di Alluvioni*.

Questi Piani, coerentemente con i Piani Regionali di Tutela delle Acque, si riferiscono a tutti i corpi idrici (superficiali, sotterranei, di transizione e costieri) del Distretto Idrografico, ed una rilevante parte comprende la *Subunità Idrografica del Bacino Scolante, Laguna di Venezia e Mare antistante*.

La laguna di Venezia – con la sua subunità idrografica – costituisce quindi parte sostanziale dei Piani di Gestione delle Acque e del rischio di Alluvioni già approvati e dei loro aggiornamenti seiennali.

Questi contengono una descrizione ed una classificazione dei 14 corpi idrici individuati in laguna, e di quelli delle acque superficiali e costiere, l'analisi delle rispettive pressioni antropiche, degli usi, dei monitoraggi ed il programma di misure per raggiungere e mantenere per ognuno di essi lo *stato ecologico buono*. Lo stato ecologico delle acque lagunari è stato definito sulla base degli elementi di qualità biologica, e dei parametri fisico-chimici, chimici e idro-morfologici.

Per quanto riguarda il rischio di alluvioni, nell'ambito delle misure di *protezione*, il Piano di Gestione contiene, in ambito lagunare, gli interventi di regolazione delle bocche di porto lagunari (MoSE), il ripascimento dei litorali di Pellestrina, Cavallino e Chioggia, l'idrovia Padova-Venezia, ecc. Le misure di *preparazione* contengono anche le parti riguardanti i monitoraggi, gli allarmi, e le previsioni di eventi meteo marini (acque alte, ecc.).

5. il vigente quadro normativo “speciale” lagunare non si è però armonizzato con le descritte riforme comunitarie, e si è venuto così a creare un doppio regime di regole, di procedure e di competenze non sintonizzate, con conseguenti rallentamenti, sovrapposizioni, difficoltà e intralci alla gestione della salvaguardia lagunare e delle sue acque.

Nel recente passato infatti, ripetutamente si sono presentati problemi di compatibilità e coerenza dell'azione del Magistrato alle Acque, con le sue competenze lagunari, il suo Ufficio di Piano, e l'”altra” *governance* (Regione, Autorità di Bacino, ISPRA, ecc.).

Tutto ciò di fatto ha pesantemente contribuito a determinare l'attuale intricata situazione, venutasi a complicare ulteriormente a seguito della soppressione del Magistrato alle Acque.

Un caso esemplare è costituito dal *Piano Morfologico* della laguna, a suo tempo avviato dal Magistrato alle Acque nell'ambito delle sue competenze, inizialmente impostato in maniera differente dai criteri introdotti dalla ricordata *Direttiva Acque* e dai Piani di Gestione del Distretto Idrografico delle Alpi Orientali ex D.lgs 152/2006. E per tali ragioni il Piano si è “arenato” nei diversi passaggi approvativi (Commissione Nazionale Via/Vas del Ministero dell'Ambiente, ecc.).

Un altro esempio è la questione dei controlli dei monitoraggi dei cantieri del MoSE e delle misure di mitigazione, richiesti da una procedura di infrazione comunitaria alle Direttive Rete

Natura 2000. I monitoraggi del Consorzio Venezia Nuova sono eseguiti dal CORILA, sotto il controllo – per alcuni anni - dell'ISPRA ed attualmente dalla Regione Veneto, che ha stipulato ripetuti *accordi di programma* con il Magistrato alle Acque, competente per le opere di salvaguardia.

Insomma, un intricato pasticcio di controllori pubblici, controllati da altri controllori, a loro volta controllati da nuovi controllori terzi, naturalmente pubblici anche questi ...

6. Risulta quindi evidente che la laguna di Venezia, appartenente al Distretto Idrografico delle Alpi Orientali, va gestita insieme al resto delle acque distrettuali. La pianificazione della loro gestione deve rientrare nell'ambito dei criteri e dei metodi indicati dalle ricordate specifiche Direttive Comunitarie, e quindi nell'ambito dei Piani di Gestione delle Acque e dei Piani di Gestione del Rischio di Alluvioni approvati e periodicamente aggiornati dall'Autorità di Bacino Distrettuale delle Alpi Orientali.

Nell'approfondire i possibili nuovi scenari organizzativi e sulla destinazione dell'ex Magistrato alle Acque, è ovvio che devono essere coinvolti tutti i diversi aspetti connessi con la legislazione speciale di Venezia. A tale riguardo è opportuno anche ricordare che una porzione non trascurabile della laguna centro-meridionale ricade all'interno della Provincia di Padova (Valle Millecampi in Comune di Codevigo, Conche, ecc.), non rientrando quindi nel territorio della Città Metropolitana di Venezia. Inoltre, in laguna nord, la Provincia di Treviso lambisce la laguna, lungo gli argini del fiume Sile, fino alla conca di Portegrandi, in un contesto idraulico molto precario per la laguna e per il territorio retrostante (nell'alluvione del 1966, attraverso questo nodo, le acque esondate dal Piave e del Sile entrarono in laguna).

Da quanto esposto, è ovvio che, analogamente a tutti gli altri corpi idrici veneti del Distretto Idrografico, l'attuazione dei Piani di Gestione spetta direttamente alla Regione cui, da oltre un ventennio, sono state trasferite le competenze idrauliche dello Stato (Magistrato alle Acque).

Inoltre una particolare attenzione richiedono la fondamentale attività conoscitiva e i monitoraggi quali-quantitativi e idro-morfologici del sistema idraulico lagunare, poiché anch'essi complessivamente sono stati affidati dalla legge alla Regione (ARPAV), come nel resto delle acque del territorio del Veneto.

A Tale riguardo - e in tale contesto - va ricordata la recente legge n.132/2016 che ha istituito il *Sistema Nazionale a rete per la protezione dell'ambiente*, di cui fa parte anche l'ARPAV unitamente all'ISPRA, che non va scordato, in laguna è presente con i due uffici, l'ex Idrografico e l'ex ICRAM a Chioggia.

In sintesi, appare logico concludere che le competenze già assegnate al soppresso Magistrato alle Acque, tra cui le opere di salvaguardia, le attività di disinquinamento delle acque e dei suoli, la polizia e la vigilanza lagunare, i monitoraggi e la regolazione delle chiusure delle bocche di porto debbano rientrare nell'ambito della gestione complessiva delle acque della *Subunità Idrografica della Laguna di Venezia, bacino scolante e mare antistante*, secondo i ricordati Piani di gestione redatti dall'Autorità di Bacino delle Alpi orientali e attuati da parte dell'Amministrazione Regionale del Veneto, mentre non trovano alcuna ragione funzionale le proposte del loro trasferimento alla Città Metropolitana di Venezia.

In conclusione, un importante esempio è utile per confermare quanto sopra. I criteri di regolazione idraulica delle bocche di porto lagunari per fermare l'acqua alta, quando le paratoie

mobili saranno ultimate e collaudate, non potranno prescindere dai criteri di regolazione dello sversamento in laguna di una parte delle piene del Brenta tramite l'idrovia Padova-Venezia, di prossima realizzazione da parte della Regione Veneto, né dai criteri di gestione delle piene dei fiumi Sile e Piave che, come noto, comunque tendono a interagire idraulicamente con la laguna. E' evidente che la cabina di regia deve essere unica, controllata da uno speciale ufficio della Regione, istituito allo scopo, secondo gli indirizzi del Piano di Gestione distrettuale del rischio di alluvioni.

Venezia, novembre 2016

Riferimenti

^ Rusconi A., Ventrice P.: *“Magistrato alle Acque. Lineamenti del governo delle acque venete”*. Dei, Tipografia del Genio Civile, Roma, 2001.

^ Rusconi A. *“Il Magistrato alle Acque: i prossimi 100 anni”*. Atti Convegno di studio “Il Governo delle acque”. Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti. Venezia, 8-10 novembre 2001.

^ Ferla M., Rusconi A.: *“La tutela e la gestione della laguna di Venezia”*. Sta in “L’Ambiente Antropico, territori, città, architetture”. Sezione Aurea Edizioni. Milano, 02/2013.

^ Rusconi A. *“ Il Magistrato alle Acque e il governo delle acque venete”*. Sta in “L’Associazione Idrotecnica Italiana e gli sviluppi dell'idraulica veneta nell'ultimo novantennio (1923-2013)”. Edizioni Progetto, Padova, 2013.

EXMAGIDRO3