



Prefettura di Venezia
Ufficio Territoriale del Governo

**AUDIZIONE DEL PREFETTO DI VENEZIA PRESSO LA COMMISSIONE AMBIENTE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

Indagine Conoscitiva Sui Problemi Di Venezia

Signor Presidente, On.li Deputati,

Tra parentesi i
punti del
questionario

desidero anzitutto ringraziarvi per l'opportunità che mi offrite di parlare dei problemi di una città come Venezia, capitale dell'arte e della cultura mondiale, città fragilissima alla cui salvaguardia tutto il mondo guarda con ansia e speranza.

Non potrò rispondere, per ragioni di competenza, a tutti i quesiti ma cercherò di individuare i temi che sono più vicini alle mie competenze istituzionali senza trascurare anche le questioni che l'esperienza in questa città mi suggerisce di indicarvi per la comprensione dei problemi di questo territorio.

Prima di affrontare le singole problematiche di settore vorrei rispondere al secondo ed al terzo dei quesiti proposti soffermandomi su di un tema che attiene al *sistema* e che è quindi trasversale a tutti gli altri e dal quale dipendono i molti, gravi e spesso irrisolti problemi della città.

L'esistenza di un centro storico di indicibile bellezza in un arcipelago di isole, sviluppatosi poco dopo la metà del primo millennio e divenuto nei secoli seguenti una delle principali attrattive turistiche al mondo vede due schieramenti culturali da sempre contrapposti in maniera radicale. Da un lato ci sono comitati e organizzazioni che considerano la nascita e lo sviluppo della città come una "disgrazia" occorsa ad un ambiente naturalistico altrimenti bellissimo e incontaminato, una sorta di incidente della storia che ha alterato per sempre la laguna veneta. Dall'altro chi considera l'ambiente lagunare come frutto dell'opera umana che con continui interventi idraulici ne ha evitato l'imbonimento progressivo e quindi la scomparsa.

Questa contrapposizione di posizioni assume oramai una connotazione tanto forte da comportare sempre più spesso uno stallo nella presa di decisioni strategiche per la salvaguardia della città e della sua laguna. Di

**LA
GOVERNANCE**
(punti 2 e 3)

Contrapposizione
degli interessi



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

qui la necessità di una nuova *governance* dei problemi di Venezia che serva a superare veti ed arroccamenti di enti, istituzioni e ministeri e consenta di arrivare sempre ad una decisione in tempi compatibili con la tutela del patrimonio ambientale, storico, architettonico e culturale della città.

Dall'altro lato, la complessità istituzionale e amministrativa che non ha confronti nel nostro ordinamento e che non sempre viene percepita, nella gravità delle conseguenze, dal livello di Governo centrale, fa da sfondo ad una contrapposizione fortissima degli interessi culturali ed economici.

Complessità
istituzionale e
amministrativa

La combinazione di questi due fattori è, a mio avviso, alla base di molti problemi che la città ha conosciuto e sta tuttora vivendo e spiega come negli ultimi anni Venezia sia stata la città più commissariata d'Italia. Ne è prova il fatto che le esigenze di una *governance* dei problemi della città sono presenti in tutte le leggi o le proposte di legge che dal 1973 si sono succedute per dare uno statuto speciale a Venezia.

La difficoltà nel decidere e nel comporre i contrastanti interessi ha prodotto spesso ritardi nelle scelte strategiche e quando queste sono state fatte hanno assunto quasi sempre la forma di atti unilaterali, **atti di forza, decisioni dall'alto** che sono serviti a rimuovere una situazione di inerzia protrattasi per troppo tempo.

Troppi atti
unilaterali e
decretazione
d'urgenza

Si possono citare molti esempi in questo senso. Dopo 20 anni di discussioni e diatribe sul passaggio delle grandi navi da crociera nel bacino di San Marco e nel canale della Giudecca, con un decreto interministeriale del 2012 viene decisa la stazza oltre la quale il passaggio è vietato. Più recentemente con un altro provvedimento d'urgenza, il decreto legge 103/2021, il bacino di San Marco ed il canale della Giudecca vengono classificati "monumenti nazionali delle vie urbane d'acqua di Venezia" e per questa via viene definitivamente impedita la navigazione delle "grandi navi" da crociera. Allo stesso modo, con lo stesso decreto legge, il Governo ha stabilito che le grandi navi superiori ad un determinato tonnellaggio dal 2022 dovranno attraccare temporaneamente alle banchine del porto di Marghera e a Fusina. Pare quindi che l'unico modo per fare qualcosa o per modificare la situazione esistente sia quello del decreto, cioè dell'atto di forza che tronca ogni discussione e senza tante concertazioni opera una scelta, buona o cattiva che sia.

Protocollo



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

Esempio eclatante della paralisi del sistema veneziano è dato dal problema, gravissimo, che sta in piedi da 22 anni: il protocollo fanghi. Vicenda assurda questa ma emblematica dello stallo che si produce quando un conflitto di interessi non ha nessun meccanismo di risoluzione ed è quindi su questo meccanismo, su questo aspetto sistemico che bisognerebbe concentrare gli sforzi e le intelligenze che altrimenti rischiano di disperdersi in mille problematiche settoriali.

Finora, qui a Venezia, ogni soggetto, ente pubblico, ministero o ufficio periferico ha agito in modo unilaterale spesso senza tenere in considerazione le esigenze e le competenze degli altri soggetti. Se il Ministero dell'Ambiente, per fare solo un esempio, non è d'accordo sulle linee di un documento strategico per la portualità e per la sicurezza della navigazione esercita la sua singola competenza, dice di no e basta. E la cosa si arena lì e rimane lì per 20 anni e non c'è nessun ente organismo o ufficio in grado di rimuovere tale inerzia, perché non esiste una procedura che risolva lo stallo. Semplicemente le cose non si fanno.

Dal protocollo fanghi però dipendono lo sviluppo dei traffici commerciali di porto Marghera perché se il canale dei petroli non viene escavato in alcuni punti per la ragione che non si sa dove mettere i fanghi, le navi al di sopra di una certa stazza non ce la faranno più ad entrare. Quindi ne va anche della sicurezza dei natanti e dei loro equipaggi. Soprattutto le compagnie e gli armatori scelgono altri porti dell'alto Adriatico per continuare i loro commerci ed il porto di Venezia perde vistosamente milioni di tonnellate di merci.

Su questi aspetti non voglio insistere dato che sia l'Autorità portuale che il Comandante della capitaneria sono più competenti di me. Voglio solo sottolineare che se la scelta di un ministero, di una regione o di un comune è quella di "non scegliere" nella speranza che il problema si risolva da sé, ci si dovrebbe anche preoccupare delle conseguenze di questa "non scelta", conseguenze che si riflettono nella perdita di migliaia di posti di lavoro e in un drastico ridimensionamento dell'intera economia di un'area che è vitale per il Paese. Ecco, quello che manca è esattamente la considerazione degli effetti delle proprie decisioni unilaterali o delle proprie "non decisioni". Si blocca il procedimento e non ci si preoccupa del dopo.

Occorre che tutti gli interessi economici, ambientali, culturali trovino una stanza di compensazione che serva per analizzarli, per mettere a fuoco le priorità, ma poi serve un *sistema di presa delle decisioni* che sia

fanghi: una storia vergognosa

Sistema "forzoso" di presa delle decisioni



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

indefettibile, forzoso, cioè che porti in modo sicuro e rapido alla decisione e non lasci campo a veti, dilazioni o sospensioni. A livello centrale esiste il sistema delle Conferenze Stato Regioni e Stato Autonomie.

E' un sistema ormai collaudato di reciproca consultazione che serve a comporre gli interessi statali e regionali o locali e non impedisce al Governo di assumere le proprie determinazioni in piena autonomia e, cosa non di poco rilievo, previene il contenzioso istituzionale. Occorre pensare a qualcosa del genere anche a livello locale e qui vengo a definire meglio la mia posizione.

Attualmente gli organismi di *governance* esistenti per le problematiche della città sono il **Comitato di cui alla legge 798/1984 cd. Comitatore** che negli ultimi anni ha svolto una funzione attiva prevalentemente sul piano della ripartizione delle risorse stanziare nell'ambito delle varie leggi per Venezia ma non tocca le competenze dei singoli ministeri i quali rimangono padroni dei loro poteri compreso quello di veto tanto è vero che negli ultimi anni si è riunito piuttosto raramente. E poi vi è il **Comitato di gestione della neo istituita Autorità per la laguna di Venezia** previsto dal comma 6 dell'art. 95 del D.L. 104/2020 (sempre un provvedimento d'urgenza!). Entrambi gli organismi servono ad altro. Nessuno dei due risponde al criterio di semplificare l'azione della pubblica amministrazione attraverso l'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento decisionale.

Permettetemi di aprire ora una parentesi sull'esperienza maturata a Venezia negli ultimi tre anni perché credo che essa possa rappresentare un metodo che potrebbe prestarsi alla formalizzazione in norma. Dal 2019, su indicazione dell'allora Presidente del Consiglio, in occasione del *Comitatone* del 26.11.2019 è stata istituita a Venezia una *Cabina di regia* presieduta dal Prefetto e composta da tutti i soggetti che hanno competenza sul territorio e sull'acqua. In essa sono rappresentate tutte le amministrazioni dello Stato, la Regione, gli Enti locali, le imprese e le OO.SS.. La decisione di istituire questa assise ha fatto seguito all'intervento del Sindaco di Venezia che lamentava come "i problemi di Venezia non sono esclusivamente ricollegabili alla previsione di risorse nel bilancio dello Stato, quanto piuttosto alle modalità di esercizio delle funzioni da parte delle articolazioni periferiche delle Amministrazioni dello

Un sistema delle conferenze anche a livello locale?

Il Comitatore
(punto 2)

L'esperienza veneziana della "Cabina di regia"



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

Stato, in particolare del Provveditorato alle OO.PP. e dell'Autorità portuale le quali esercitano la propria attività ... senza garantire un costante flusso informativo sulle azioni da intraprendere ...”

Per colmare il vuoto di informazione che localmente esisteva nelle materie all'ordine del giorno del *Comitatone* e che riguardano in particolare i lavori del Mose, il tema delle grandi navi, i fanghi e la navigazione in ambito portuale e lagunare - tutti temi tra loro intimamente connessi ma trattati da ogni soggetto in modo settoriale senza curare la circolarità delle informazioni - l'allora ministro per le Infrastrutture De Micheli chiese al Prefetto di convocare e presiedere *una* Cabina di regia che da allora si è riunita 5 volte.

La Cabina di regia, nata per garantire solamente la circolarità delle informazioni, ha assunto nel corso dei lavori una connotazione diversa e più rilevante. E' servita, oltre che a dare a tutti i partecipanti (ed all'opinione pubblica) una informazione "*super partes*", anche a raccordare le amministrazioni sui tempi e sui modi delle loro azioni e programmi e si è quindi rivelata una risorsa inaspettatamente preziosa per superare diverse impasse e difficoltà e per mettere in linea tutte le azioni dei vari soggetti. Basti pensare che argomenti come il sollevamento del Mose oltre la soglia dei 110 cm di marea, la necessità di predisporre un settimo atto aggiuntivo al contratto del Mose, l'integrazione del protocollo fanghi con il piano morfologico della laguna e molti altri temi sono stati tutti dibattuti ed approfonditi nell'ambito dei lavori della Cabina di regia.

In breve, la Cabina di regia ha funzionato, senza mai aver votato sui singoli punti all'o.d.g., come una specie di Conferenza di Servizi, integrata dalla voce delle forze economiche sociali direttamente coinvolte ed ha contribuito in modo significativo ad incrementare il grado di conoscenza dei problemi anche da parte della pubblica opinione.

Questo per dire che l'esigenza di un raccordo anche a soli scopi informativi, e a maggior ragione decisionali, era ed è tuttora fortemente avvertita da tutti gli attori e soggetti.

(punto 2)

Chiudo la parentesi. Ora, credo spetti al Parlamento trovare la soluzione più utile.

Tornando al **Comitatone**, non possiamo certamente pensare a questo organo di indirizzo e coordinamento (oramai quasi esclusivamente finanziario) come organo di amministrazione attiva per la soluzione dei problemi di Venezia. Non sarebbe pensabile far dipendere la soluzione di



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

tutte le innumerevoli questioni che sorgono in un ambito quale quello della città e della laguna da un organismo così lontano e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Per quanto la salvaguardia di Venezia e della sua laguna siano e rimangano problematiche di interesse nazionale non é che la soluzione possa dipendere tutte le volte direttamente dal Governo. Le scelte strategiche possono, ed è giusto che rimangano al Comitato ma i problemi di Venezia vanno affidati a quelle autorità anche statali che operano sul territorio e ne conoscono la storia, le caratteristiche e le problematiche.

Autorità per la
laguna di
Venezia
(punto 2)

A questa esigenza ha cercato di dare una risposta l'art. 95 del D.L. 104/2020 con l'istituzione **dell'Autorità per la laguna di Venezia** che ha sede a Venezia.

Per superare la frammentazione delle competenze soprattutto sulle acque, si è cercato di concentrare tutto in capo ad un unico soggetto pubblico, con propria autonomia giuridica, economica ed organizzativa, sottoposto alla vigilanza del Ministro per le infrastrutture. Qualcosa di simile all'antico Magistrato alle acque della Repubblica di Venezia che aveva giurisdizione su tutta la laguna e su tutti i corsi d'acqua che interessavano la gronda lagunare fino al fiume Po.

Come funziona l'Autorità per la laguna? Ancora non funziona ma qui l'inceppamento non è amministrativo ma squisitamente politico, a conferma ulteriore di quella paralisi che le opposte culture sulla salvaguardia producono in questa città. L'art. 95 è piuttosto laconico sulla *governance*.

Sull'organo di
governo
dell'Autorità
(punto 2)

L'organo di governo dell'Autorità è stato individuato nel Comitato di gestione che si compone di 7 membri oltre al Presidente dell'autorità. Questi 7 membri sono espressione in quota maggioritaria del potere centrale (e quindi dell'interesse nazionale) e in quota minoritaria dei poteri locali. In particolare quattro vengono scelti tra i dirigenti rispettivamente dai ministeri delle Infrastrutture, dell'Economia, dell'Ambiente e dei Beni Culturali, mentre gli altri tre sono scelti tra i dirigenti della Regione veneto, del Comune e della Città Metropolitana di Venezia.

Per evitare lo stallo derivante dal numero pari di componenti, in caso di parità prevale il voto del Presidente il quale, però, è nominato dal Presidente del Consiglio su proposta del Ministro per le Infrastrutture, di concerto con quello dell'Ambiente, *sentiti* la Regione ed il Comune di Venezia.



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

È molto probabile che la mancata attuazione dell'art. 95 dipenda proprio da questa previsione. L'organo di governo è sbilanciato chiaramente a favore dello Stato che per nominare il Presidente non ha bisogno di concertare nulla con il territorio. Basta *sentire* il Presidente della Regione ed il Sindaco.

Tutto il sistema che riguarda la presa delle decisioni è demandato allo statuto ed ai regolamenti che vengono adottati dal comitato di gestione nella composizione che ho indicato poco fa. Questo significa che l'intera organizzazione dell'Autorità risente della prevalente componente ministeriale. Può essere che questa scelta dipenda dal fatto che l'art. 1 della legge 171/1973 continua a recare "*La salvaguardia di Venezia e della sua laguna è dichiarata problema di preminente interesse nazionale*", ma non è detto che quest'ultimo si possa perseguire soltanto dando una maggioranza al Governo centrale all'interno dell'organo di governo dell'Autorità. Il secondo comma dello stesso articolo afferma che "*La Repubblica garantisce la salvaguardia...etc.*". Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione *la Repubblica* ha varie componenti: in ordine sussidiario Comuni, Città Metropolitane, Regioni e Stato che stanno tutte lo stesso piano da un punto di vista della dignità costituzionale il che comporta che anche i comuni e le regioni, non solo lo Stato, sono tenuti a perseguire l'interesse nazionale. Quindi la composizione del Comitato di gestione va rivista in funzione di un ruolo più marcato della componente che fa capo ai poteri locali mantenendo la prevalenza del voto del Presidente. E' del tutto evidente che le scelte più importanti in materia di *governance* dovranno essere fatte con l'adozione dello statuto e dei regolamenti i quali dovranno contenere meccanismi di superamento delle impasse come il silenzio-assenso o la sostituzione per i casi di inerzia o di cattivo funzionamento di un organo. Altra questione attiene alle competenze dell'Autorità.

Si è scelto di dare all'Autorità la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, il mantenimento del regime idraulico lagunare, tutte le competenze che il Magistrato alle acque aveva prima della legge 114/2014. Sostanzialmente si è tornati all'organizzazione del Magistrato alle acque ante 2014 con in più la gestione del Mose affidata ad una società in *house*.

A mio avviso si poteva essere più coraggiosi. Nel momento in cui si tenta una semplificazione del quadro assai frammentato delle competenze concentrandole in un unico soggetto, si dovrebbe togliere di mezzo

Sulle
competenze
dell'Autorità



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

qualcosa. Oppure ridurre tutti gli altri al rango di soggetti esecutivi delle deliberazioni dell'Autorità in una sorta di dipendenza funzionale di tutti, Capitaneria, Autorità portuale, Comune, Città metropolitana, dall'Autorità. Rimangono invece non toccate dalla riforma tutte le autorità statali periferiche con le loro competenze pressoché intatte e con la conseguente (o inevitabile) possibilità di ostruzionismi, veti, contrapposizioni.

Inoltre, sottoporre l'Autorità, che dovrebbe essere espressione di tutte le componenti della Repubblica, al solo dicastero delle infrastrutture sembra sottendere all'idea che la stessa possa o debba rispondere solo ad un settore anziché al Governo, mentre i poteri locali non hanno alcun ruolo nella vigilanza. Meglio sarebbe intestare la vigilanza presso la Presidenza del Consiglio prevedendo semmai una nuova delega ad uno dei sottosegretari o affidarla direttamente al Comitato, visto che anche questo rimane in vita.

Sulla vigilanza
dell'Autorità

In sintesi per rispondere ai quesiti posti dai punti 2 e 3:

- Il Comitato può rimanere quale organo di coordinamento ed indirizzo e di decisione sulle scelte strategiche e potrebbe anche assumere le funzioni di autorità di controllo e alta vigilanza sull'Autorità per la laguna;
- L'Autorità per la laguna è lo strumento indispensabile per la *governance* dei problemi della città insulare e della laguna. Le sue competenze andrebbero estese sul modello della legislazione del 1907 che prevedeva un'unica autorità competente in materia di acque in tutto il triveneto fino a Mantova. Ove non sia possibile sopprimere le competenze delle altre amministrazioni queste ultime andrebbero ritagliate e ricollegate con quelle dell'Autorità riconoscendo la preminenza della giurisdizione di questa;
- L'organo di governo va rivisto in funzione di un riequilibrio della rappresentanza degli interessi tra lo Stato e i poteri locali garantendo il principio della indefettibilità della decisione con voto prevalente del Presidente. Il modello potrebbe essere quello della conferenza dei servizi almeno per le decisioni più importanti (approvazione dello statuto e dei regolamenti, bilancio preventivo e consuntivo, piano degli interventi, adozione delle pianificazioni di base etc...);

OVERTURISM



Prefettura di Venezia
Ufficio Territoriale del Governo

(punto 1)

Quanto alla costituzione di un **apposito organismo parlamentare competente sui problemi di Venezia** non mi pare che, ve ne sia bisogno. Bastano gli strumenti previsti dai Regolamenti parlamentari come le inchieste, le indagini conoscitive, le interrogazioni.

Nel corso della mia attività in questa Città, dove dal 2014 al 2015 ho svolto anche le funzioni di Commissario straordinario, ho avuto più volte occasione di attirare l'attenzione delle Forze di Polizia e del Comune su di un fenomeno che da anni sta interessando il tessuto economico della città ma che credo sia comune ad altre città italiane fortemente turistiche come Firenze, Roma, Milano.

Cercherò di rispondere adesso ai quesiti posti al punto 4 che riguardano i temi del rilancio economico e sociale della città.

Venezia, come è noto, è un centro dove la presenza turistica ha snaturato la città stessa nel senso che ne ha cambiato la vivibilità e anche la bellezza.

La fortissima domanda di alloggi causata dal turismo di massa ha favorito la trasformazione delle abitazioni in residenze turistiche disincentivando la residenzialità di chi lavora o vive a Venezia. La commercializzazione degli alloggi avviene per lo più abusivamente ed è gestita da organizzazioni con sede in paesi stranieri e quindi con elusione di qualsiasi imposta. Dal 2000 al 2019 circa ventimila residenti hanno abbandonato il centro storico e l'emorragia è continuata con ritmi anche superiori negli anni successivi.

La massificazione della domanda turistica ha portato con sé la scomparsa delle locazioni ordinarie, trasformate in locazioni turistiche molto più redditizie ed ha generato un cambiamento anche nella natura del turismo stesso che predilige soggiorni giornalieri o brevissimi e consuma beni di scarsa qualità. Questo tema della massificazione turistica mi consente una digressione su di una delle conseguenze negative. Se qualcuno di voi o un vostro figlio dovesse essere trasferito a Venezia per lavoro e dovesse prendere in affitto un appartamento con ogni probabilità si troverebbe a partecipare ad una sorta di concorso con centinaia di candidati che devono lasciare le loro credenziali ad una agenzia, spesso straniera, che opera una selezione sulla base dei requisiti e sul rilancio in aumento rispetto al canone di base. Come partecipare ad una gara. I prezzi degli affitti sono talmente elevati che

Il recupero sociale e la legalità economica di Venezia
(punti 4 e 5)

Turismo di massa

Scomparsa delle locazioni per residenti

Esodo dei dipendenti pubblici dagli uffici periferici



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

nessun pubblico dipendente potrebbe permettersi di sopportarne il peso e questo ci porta ad un'altra distorsione della realtà veneziana: l'esodo dei dipendenti pubblici dalle amministrazioni. E' perfettamente inutile fare concorsi per i posti da coprire a Venezia. I vincitori quando va bene, se ne vanno nei primi tre mesi di permanenza e sono costretti a farlo a causa dei prezzi degli affitti e dal costo elevatissimo della vita in città. Questa situazione ha portato ad una tale carezza di personale nelle pubbliche amministrazioni, a partire da quelle statali, che certi uffici al pubblico della Prefettura sono stati chiusi in alcuni giorni della settimana. Non parliamo degli uffici giudiziari, dove la carezza di personale incide direttamente sulle durate delle indagini e dei processi.

All'interno delle misure per incentivare la residenzialità bisognerebbe inserire anche agevolazioni o contribuzioni all'abbattimento degli affitti a favore dei dipendenti pubblici che scelgano di risiedere nel centro storico o qualificare Venezia quale sede disagiata per le amministrazioni pubbliche in modo da assicurare ai dipendenti una premialità in termini di servizio. Mi sia consentito di aprire, a questo punto, una seconda parentesi sul tema della residenzialità toccato dai quesiti 4 e 5.

Naturalmente la sfida più difficile ma più significativa è quella della ripopolazione di Venezia per la quale serve la disponibilità di alloggi su larga scala. Che a sua volta richiede di incidere sulla libertà di iniziativa economica e di disposizione del proprio patrimonio, tutelata anzitutto dall'art. 41 della nostra Costituzione, che peraltro richiede anche che essa sia indirizzata e coordinata a fini sociali. Finalità di difficile realizzazione, e tuttavia indispensabili da raggiungere se si vuole che Venezia abbia la forza e la vitalità per incidere sulle scelte che la riguardano.

Chiediamoci perché uno dovrebbe decidere di venire ad abitare nel centro storico di Venezia se non ha un lavoro a Venezia? Il tema allora diventa proprio questo: riportare nel centro storico insulare le attività economiche che non siano ovviamente quelle legate al turismo. Come? Facendo di Venezia la capitale mondiale della sostenibilità, portando a Venezia la ricerca e lo studio su fenomeni come le pandemie, impiantando a Venezia il Centro Internazionale per i cambiamenti climatici, cioè portando a lavorare scienziati, studiosi e le loro famiglie. Si potrebbero recuperare migliaia di immobili inutilizzati o intere isole ora in stato di abbandono per ospitare istituzioni scientifiche mondiali sulla falsariga di quello che successe negli anni 60 e 70 a Trieste.

Promozione della residenzialità ripopolamento del centro storico.



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

Tornando al tema precedente, la domanda di questo tipo di turismo a basso prezzo viene soddisfatta da negozi gestiti da cinesi che hanno fatto sparire le attività di prossimità locali quali panifici, macellerie, fruttivendoli o pescherie che servivano ai residenti. Gli alloggi turistici a loro volta, sprovvisti come sono di cucine, inducono una domanda di cibi pronti per cui accanto alla tradizionale ristorazione veneziana sono sorti centinaia di fast food o take away anch'essi gestiti da stranieri, per lo più orientali.

Lungo gli itinerari più frequentati inoltre sono sorti negozi di pelletteria, di abbigliamento a basso prezzo, di souvenir o di vetro che imita quello di Murano favoriti da un lato dalla *deregulation* voluta dalle direttive europee e dall'altro dalla impossibilità di effettuare controlli amministrativi sulle licenze e sui locali dovuta al cambiamento continuo dei gestori. Detti negozi riportano insegne appariscenti, chiassose, poco rispettose comunque dell'ambiente cittadino.

I titolari di questi negozi sono persone straniere che non "vivono" la città ma ne rimangono del tutto estranee. Arrivano alla mattina e alla sera tornano in terraferma. In venti anni le attività cinesi sono passate da 45 nel 1998 a 850 nel 2018, ma dopo il *lockdown* hanno abbondantemente superato il migliaio.

Il comando Provinciale della Guardia di Finanza di Venezia ha condotto una indagine molto approfondita assieme alla Polizia Municipale ed ha consegnato un dossier a questa Commissione che rappresenta un documento fondamentale non solo per capire il fenomeno ma anche per approntare dei rimedi. Le indagini hanno portato alla luce una realtà sommersa fortemente preoccupante. Non sempre i titolari delle licenze hanno una capacità reddituale tale da poter giustificare il possesso di una licenza nei luoghi più esclusivi della città. E' lecito pertanto pensare ad una organizzazione che fornisce loro le risorse per aprire, ristrutturare e mantenere i negozi. In alcuni casi le provviste per l'acquisto derivano da collette di parenti o amici non identificabili. In altri da conti esteri o dalla Cina dove è impossibile risalire alle fonti del finanziamento.

Sempre nella comunità cinese si sta diffondendo l'acquisto di asset immobiliari attraverso l'istituto della vendita con riserva di proprietà. Il passaggio della proprietà del bene avviene con il pagamento dell'ultima rata e può avvenire molto tempo dopo il preliminare. Quale è l'interesse

Trash shops e
take away

Il dossier della
Guardia di
Finanza di
Venezia

Illegalità
economica e
commerciale
diffusa



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

ad utilizzare questo istituto? L'ipotesi più plausibile è che l'importo delle singole rate sia tenuto al di sotto della soglia di tracciabilità del sistema creditizio e quindi evita le segnalazioni antiriciclaggio.

Nel corso dei controlli sono stati sequestrati oltre trecentomila articoli contraffatti, irrogate 50 sanzioni amministrative, accertate maggiori basi imponibili per 21 milioni, individuati 130 lavoratori irregolari, scoperte 55 strutture alloggiative irregolari, scoperti 25 autobus stranieri che effettuavano trasporti irregolari.

Insomma il fenomeno dell' *overtourism* porta con sé non soltanto un degrado costante della città, ma anche una diffusa illegalità economico finanziaria di tutto il territorio. Le contromisure da adottare sotto il profilo normativo trovano un riferimento preciso nell'art. 1 della prima legge speciale per Venezia la n. 171 del 1973, laddove all'art. 1 si dice che "La Repubblica...garantisce la salvaguardia dell'ambiente ... e ne assicura ... **la vitalità socioeconomica...**". E' nel quadro di questa legislazione speciale che vanno elaborate le misure di tutela che servono ad invertire una deriva sociale ed economica distruttiva. I settori che vanno normati sono pertanto quello della recettività turistica extra alberghiera, quello del commercio e delle attività di somministrazione, quello del trasporto acquatico, quello delle professioni turistiche. **Per ognuno di questi settori ci dovrebbe essere un capo della legge speciale ad essi dedicato.**

L'idea, già perseguita dal Comune, è attualmente quella di contingentare le presenze con prenotazioni e ingresso a pagamento. Questa misura potrebbe aiutare al contenimento del turismo giornaliero, ma il fenomeno andrebbe aggredito alla radice mettendo un tetto anche su base stagionale alle affittanze turistiche e imponendo una durata minima dell'affitto (15 giorni, un mese). Soprattutto occorrerebbe assoggettare queste forme di recettività ad autorizzazioni e non a semplici comunicazioni. Ciò per agevolare controlli preventivi sulla idoneità delle strutture. In questo modo si potrebbe elevare la qualità dell'ospitalità evitando al turista malcapitato dormitori improvvisati o appartamenti abusivamente sistemati.

Il documento della Gdf che ho citato contiene una gamma di soluzioni e di indicazioni che potrebbero formare la base per una legislazione applicabile non solo a Venezia ma anche in altri centri storici che conoscono le medesime problematiche. Si tratta, ripeto, di un documento di grande importanza.

Ticket di
ingresso e
prenotazione

NAVIGAZIONE

(punto 3)
Ovvero a
Venezia si va a
piedi o in barca.
Non ci sono
strade ne'
autostrade.

Il problema della



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

Può sembrare un'ovvietà ma molte persone che non vivono a Venezia fanno fatica a capire che qui non si circola come nelle altre città. Mi è capitato di dover spiegare a funzionari romani che si occupavano dell'organizzazione del G 20 dell'economia dello scorso anno che all'arsenale di Venezia non si può arrivare con il camion. Ma loro hanno pensato che fosse per via delle calli strette e hanno insistito per arrivare in auto!

L'ultimo capitolo che vorrei dedicare a questa audizione riguarda la navigazione e quindi le questioni del moto ondoso e del rispetto delle regole della navigazione indicate nella seconda parte del quesito n. 3.

In questo settore la frammentazione delle competenze è massima ed è all'origine della confusione che regna nella materia. Non esiste strumento normativo migliore della legge speciale per intervenire su questo settore.

Se il problema dell'acqua alta nel centro storico sta faticosamente trovando una soluzione con l'avvio del Mose, l'altro antico problema, quello del **moto ondoso**, che affligge la città da diversi decenni e non è affatto meno devastante dell'acqua alta, è ancora lontano da una soluzione. Nemmeno il "Commissario del Governo delegato al traffico acqueo nella laguna di Venezia" istituito nel 2001, e rimasto in carica per un quinquennio per affrontare il problema, è riuscito nell'intento.

Sta di fatto che i canali principali del centro storico, il bacino di San Marco ed il canale della Giudecca sono percorsi da migliaia di imbarcazioni di tutti i tipi con regole inadeguate e per lo più inosservate. Né le regole del codice della strada infatti, né quelle del codice della navigazione da diporto sono applicabili ad una situazione ambientale come quella di Venezia che sfugge a tutti i codici vigenti.

Occorre intervenire con una legislazione ad hoc che consideri finalmente la specialità di Venezia anche sotto questo profilo.

Le questioni da risolvere si possono così riassumere:

- Una frammentazione delle competenze regolatorie della mobilità acquea ripartita tra Capitaneria di Porto, Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino ... (ex Magistrato alle acque di Venezia), Comune di Venezia, Comune di Chioggia, concessionaria aeroportuale SAVE s.p.a.,

frammentazione
delle
competenze



Prefettura di Venezia

Ufficio Territoriale del Governo

Città Metropolitana di Venezia e Autorità Portuale che complica sia le decisioni che i procedimenti sanzionatori;

- La mancanza di un corpo normativo primario dedicato specificamente alla circolazione nelle acque della laguna che lascia spazio a interpretazioni giurisprudenziali fantasiose sulla possibile applicabilità delle regole, anche procedurali, del Codice della Strada sulle acque della laguna e di fatto rende pressoché impossibile la repressione dei comportamenti che mettono in pericolo la sicurezza della navigazione e la stessa sopravvivenza fisica della città;
- Un sistema arcaico e non razionale di logistica nella laguna basato su un numero estremamente elevato di aziende di trasporto, di servizi, in concorrenza tra loro con il risultato di avere una moltiplicazione delle imbarcazioni circolanti e soprattutto dei chilometri percorsi e conseguentemente delle velocità di crociera dovendosi compiere tutte le operazioni tra le 6.00 e le 16.00, in assenza di magazzini generali e con un numero assai limitato di punti di approdo in città;
- La mancanza di regole adeguate sulle tipologie di imbarcazioni e sulle relative motorizzazioni anche in base alle attività esercitate: imbarcazioni per il trasporto delle merci, imbarcazioni per il trasporto professionale delle persone, imbarcazioni da diporto.

Possibili rimedi

Ne consegue che alcune di queste problematiche potrebbero avere una risposta immediata con una normativa specifica che tenga conto della specialità di Venezia e della sua tutela fisica. In particolare si dovrebbe procedere a:

- Istituire il divieto di circolazione nelle acque interne dei comuni di Venezia e Chioggia per tutte le imbarcazioni in ferro (con rottamazione di quelle esistenti nell'arco di un quinquennio);
- Limitazione della potenza dei motori installati in modo che venga garantita a ciascuna imbarcazione una velocità massima non superiore al 30% dei limiti di velocità attualmente stabiliti (esclusi ovviamente i mezzi di emergenza);
- Istituzione dell'obbligo di installare a bordo di tutte le tipologie di imbarcazioni di sistemi di geolocalizzazione e di misurazione



Prefettura di Venezia
Ufficio Territoriale del Governo

automatica della velocità;

- Limitazione ai minori della possibilità di guida di imbarcazioni con motori di potenza non superiore ai 20 cv e con divieto di trasporto di più di un passeggero;
- Obbligo di patente di guida per i conducenti di imbarcazioni con motori di potenza superiore ai 20 cv.
- Incentivi economici all'utilizzo di motori elettrici o almeno ibridi e finestra quinquennale per adeguarsi;

In fine, per non vanificare l'opera di controllo delle velocità e delle altre norme della navigazione acquea sarebbe opportuna l'approvazione di una disciplina specifica che chiarisca:

- le procedure sanzionatorie applicabili;
- le tipologie con relative caratteristiche dei misuratori di velocità;
- un'unica autorità competente a ricevere i rapporti ed a irrogare le sanzioni;
- la destinazione dei proventi agli organi accertatori con il vincolo che debbano finanziare i controlli stessi (carburanti, manutenzione mezzi nautici, acquisto e manutenzione misuratori di velocità, straordinario per il personale addetto ai controlli, etc.) e l'educazione nautica dei minori.

**Grandi Navi e
normativa
"Seveso"
(punto 6)**

Sulle questioni del porto e dei progetti relativi al porto off shore credo vadano sentite le autorità competenti.

Ciò che invece ha investito negli ultimi mesi la mia competenza è la previsione recata del D.L. 104/2021 sulla destinazione delle grandi navi da crociera ad approdi diffusi a Marghera e Fusina. Le banchine del porto dove le grandi navi devono accostare insistono nella "zona di attenzione" della pianificazione di emergenza esterna prevista dalla normativa Seveso. Questo significa che ogni attività nuova che dovesse essere intrapresa entro il perimetro della zona (lavori di adeguamento, accosti delle G.N.) deve conformarsi ai piani di emergenza esterna vigenti predisposti dalla Prefettura. In vista dell'approssimarsi delle prime



Prefettura di Venezia
Ufficio Territoriale del Governo

toccate e sulla scorta di informazioni avute anche dalla stampa, ho ritenuto di attirare l'attenzione dell'Autorità portuale sulla necessità che non solo i lavori alle banchine ma anche i passeggeri e gli equipaggi delle grandi navi in arrivo siano informati e preparati sui comportamenti e sulle procedure da adottare nelle fasi di avvicinamento ed ingresso nella zona di attenzione. L'Autorità portuale ha tenuto diverse riunioni sul tema della sicurezza coinvolgendo anche il Comitato tecnico regionale. Ne sono scaturite prescrizioni e indicazioni per i comandanti, gli equipaggi ed i croceristi che hanno consentito di effettuare gli attracchi in sicurezza.

**Riconversione
della stazione
marittima**
(punto 6)

Conclusivamente, alla domanda del quesito posto nell'ultimo paragrafo del punto 6 rispondo che la soluzione di mandare le G.N. ad ormeggiare a Porto Marghera può servire soltanto ad attutire temporaneamente l'impatto economico della chiusura a tale traffico ma non vedo un futuro per le grandi navi a Venezia a meno che non si riesca a farle attraccare in una piattaforma d'altura evitando di entrare in laguna.

La stazione marittima, (costata circa 500 milioni di euro!) e fiore all'occhiello della logistica dell'intero territorio attualmente è del tutto inutilizzata: uno spreco intollerabile.

Un possibile utilizzo degli spazi e delle attrezzature della stazione si potrebbe immaginare, previo lavori di adattamento, per farne il **centro direzionale** di carico e scarico delle merci destinate al centro storico. L'idea, ove fosse realizzabile, consentirebbe di ridare una funzione qualificante ad un bene altrimenti destinato a rimanere inutilizzato e di razionalizzare finalmente il trasporto acquatico di beni limitando i viaggi e il chilometraggio e riducendo così il moto ondoso nel centro storico e nei canali di collegamento con le isole.

Venezia, 30 maggio - 14 giugno 2022

IL PREFETTO
Vittorio Zappalorto