

FELICE SETARO*

NECESSITÀ ED EFFICACIA DEL COORDINAMENTO ISTITUZIONALE

I “Quaderni Trimestrali”, ormai al quarto anno di pubblicazione, sono stati redatti quando il Ministero dei Lavori pubblici ravvisò l’opportunità di dare risposta alle richieste di informazione e di trasparenza che provenivano sia dall’opinione pubblica, sia dal soggetto attuatore, cioè il concessionario Consorzio Venezia Nuova, su quanto si stava facendo, in termini di studi, sperimentazioni, progetti e opere, rispetto agli obiettivi della salvaguardia fisica e del riequilibrio idromorfologico della laguna, sanciti dalla legge 798/84.

I quaderni non hanno mai avuto intenti, per così dire, divulgativi, né carattere di informazione aziendale. Hanno cercato, invece, di offrire con precisione un sistematico aggiornamento sullo stato degli adempimenti, sacrificando, qualche volta, al criterio della sistematicità, quello della facilità e della piacevolezza della lettura.

Più volte sollecitato a offrire un contributo, per diverse ragioni, ho sempre rimandato l’appuntamento, che pure sapevo ineludibile, con i temi che, in questi anni, hanno avuto tanto peso nella mia vita professionale e umana.

Oggi, dopo quasi sei anni vissuti come discreto protagonista di tanti momenti, mi accingo a fare innanzitutto un bilancio personale e un primo resoconto di come, e in che modo, io abbia sostenuto l’interessantissima esperienza di primo interlocutore all’interno dei complessi rapporti con i vari soggetti coinvolti nei diversi aspetti del sistema di opere per Venezia. In secondo luogo, intendo illustrare come e secondo quali modalità, spesso del tutto nuove, io, insieme agli altri, abbia cercato di ricostruire, attraverso nuove interessanti forme di collaborazione, un senso comune e un filo conduttore preciso al discorso generale della salvaguardia.

Quanto al discorso personale: sbarcato, sì, letteralmente sbarcato, al palazzo dei Dieci Savi¹ (perché uno dei privilegi del Presidente del Magistrato alle Acque delle Province venete e di Mantova è quello di avere un motoscafo a disposizione, durante le ore di ufficio) ed essere immerso in una realtà operativa completamente diversa da quella che fino ad allora mi aveva visto impegnato è stata una circostanza che, dato il particolare momento della mia vita, mi ha costretto ad affrontare le cose in misura per me inaspettata.

Mi ci è voluto del tempo, anche se poco, per constatare di persona quanto avevo già intuito quando ero Provveditore della Lombardia e avevo detto a un appassionato e vivace giornalista de “Il Gazzettino”: “A Venezia ci vuole qualcuno che affermi che il re è nudo!”. Divenuto Presidente del Magistrato alle Acque di Venezia mi sono impegnato a fondo per scoprire perché il re

* *Presidente del Magistrato
alle Acque di Venezia*
¹ *Sede del Magistrato
alle Acque di Venezia*

fosse nudo e, soprattutto, per recuperargli gli abiti.

Ho pensato che mirare al merito delle questioni e puntare ai fatti e alle cose da realizzare, usufruendo di quella disponibilità di potere che la carica mi offriva, mi avrebbe consentito di dare un contributo sicuramente efficace.

Da principio, nel 1991, mi sono impegnato a rivedere e a fare approvare una variante del *Piano generale degli interventi* per la salvaguardia fisica di Venezia e della sua laguna. Il Piano, redatto nel 1987, aveva bisogno di una nuova stesura, soprattutto per quanto riguardava l'ordine delle priorità. Il nuovo Piano è divenuto strumento normativo quando fu emanata la legge 139/92 che destinava finanziamenti per il prosieguo degli interventi di salvaguardia.

Questo è stato il terreno sul quale mi sono mosso e dal quale, dunque, ho ricevuto non piccole gratificazioni. Oggi le mie idee sono più chiare: continuando a mirare ai fatti più che alle opinioni, riesco ormai a muovermi con maggiore disinvoltura, se non altro dal punto di vista personale. Oppositori, critici, ostinati sostenitori di logiche fuori tempo, ne incontro ancora e molti. Ma penso: "Peggio per loro, non sanno stare ai tempi e ripetono le osservazioni di cinque, dieci, venti anni fa. Evocano con monotonia vecchi teoremi, senza proporre nulla di nuovo e, non essendo dotati di facoltà di legislatori, diventano inevitabilmente patetici".

Dunque, il momento del "bilancio personale" si chiude per me con la certezza che c'è bisogno di contributi, anche critici, ma che certamente sapiano affrontare il nodo dei problemi, la sostanza delle questioni. È finito il tempo delle declamazioni, bisogna conoscere, e conoscere a fondo, i contenuti dei problemi e saperne articolare le difficoltà in ordine gerarchico di priorità per essere in grado di risolverle una per una.

E quello che prima ho chiamato il piano del discorso generale sulla salvaguardia?

È il piano relativo alla partecipazione ai maggiori avvenimenti che hanno segnato ultimamente i tempi della città, della laguna, dell'ecosistema. È il piano che pone il problema dell'organizzazione, della riflessione e del lavoro.

A questo punto devo introdurre alcuni aspetti che molto hanno influito sulla gestione dell'intero contesto tecnico - politico. L'estate 1995 è stata una stagione importante. Con la formazione delle nuove giunte della Regione del Veneto e della Provincia di Venezia si è completato il quadro istituzionale del territorio dell'ecosistema della laguna veneta. Sono anche state avviate importanti iniziative da parte della Regione del Veneto come l'approvazione del Piano di area della laguna e dell'area veneziana (PALAV), dopo oltre sette anni di gestazione.

Il Comune di Venezia ha avviato un piano organico di manutenzione delle infrastrutture urbane in cui vanno di pari passo scavo di rii e sistemazione degli scarichi (vasche di decantazione per tutti i grandi utenti e fognature ovunque possibile).

Il Comitato interministeriale ex art. 4, legge 798/84, ha sancito l'avvio della procedura di valutazione dell'impatto ambientale per il *Progetto di massima delle opere mobili alle bocche di porto per la regolazione dei flussi di marea in laguna*.

Nel corso del 1995 le iniziative per la salvaguardia e il risanamento ambientale della laguna hanno avuto un'accelerazione, anche perché alcuni elementi contingenti, come l'"allarme diossina" lanciato da Greenpeace e le conseguenti prese di posizione della Magistratura e dell'Istituto superiore della sanità, hanno riportato l'attenzione del grande pubblico sul problema.

Si deve inoltre ricordare che il *Piano di attuazione degli interventi* finanziati dalla legge n. 139/92 ha introdotto nuovi concetti e indirizzi all'azione di disinquinamento del territorio del bacino scolante (tra gli obiettivi della legge speciale per Venezia, la salvaguardia ambientale ha un ruolo centrale sancito anche per il vincolo del 25% stabilito dalla stessa legge n. 139/92)².

Per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla legge sono impegnati diversi soggetti istituzionali (Stato, Regione, Comuni, Provincia) in un intreccio di competenze speciali e ordinarie che, talvolta, specie in passato, ha creato difficoltà operative.

È necessario innanzitutto premettere che, in questi anni, mano a mano che si è operato e studiato, è cresciuta la consapevolezza: le convergenze operative sono maturate al di là dei diversi punti di vista.

I principali programmi messi a punto, pur non esplicitamente coordinati, rappresentano, oggi, uno scenario di riferimento utile e già ampiamente convergente.

Il sistema degli interventi è, però, complesso non solo per l'intreccio delle competenze, ma soprattutto per la struttura intrinseca del sistema, in cui tutto è in qualche modo collegato. Questa complessità strutturale non può essere semplificata ma va compresa, accettata e affrontata con le connotazioni che le sono proprie.

Vanno quindi messi a punto progetti che prescindono dalle competenze e mirano all'ottimizzazione dei risultati e al più razionale impiego delle risorse. A questo scopo si è pensato di istituire un tavolo di lavoro intorno al quale tutti i soggetti attuatori delineano obiettivi e contenuti dei progetti, anche al fine di predisporre decisioni comuni da sottoporre al vaglio del Comitato interministeriale di indirizzo, coordinamento e controllo.

La Regione del Veneto, in occasione dell'"allarme diossina" ha ospitato, a partire dal 17 agosto 1995, un tavolo di coordinamento istituzionale, tra le istituzioni competenti alla programmazione e all'attuazione degli interventi finalizzati alla salvaguardia ambientale della laguna, a cui hanno partecipato: Ministero dell'Ambiente³; Regione del Veneto; Magistrato alle Acque; Genio Civile per le Opere Marittime di Venezia; Comune di Venezia; Comune di Chioggia; Provincia di Venezia; Provveditorato al Porto di Venezia - Autorità Portuale; Capitaneria di Porto di Venezia; ULS 11; Azienda Multiservizi Ambientali di Venezia (AMAV).

² La legge 139/92 prescrive che non meno del 25% dei fondi attivati vada riservato agli interventi per il ripristino della morfologia lagunare e per l'arresto del processo di degrado della laguna

³ Per il Ministero dell'Ambiente hanno partecipato: Servizio tutela acque, disciplina rifiuti, risanamento suolo e prevenzione dell'inquinamento di natura fisica; Servizio inquinamento atmosferico, acustico per le industrie a rischio; Servizio conservazione della natura

Il Tavolo di coordinamento nasce anche dalla constatazione che i soggetti istituzionali cui sono demandate le attività per la salvaguardia si erano, in pratica, dotati di strumenti attualizzati e pronti per l'immediata realizzazione degli interventi previsti.

Dal lavoro successivo del Tavolo di coordinamento è emerso anche che molte realizzazioni di interesse congiunto si possono attuare con il sistema degli accordi di programma ex legge n. 142/90⁴. A Venezia, per esempio, si è fatto parecchio in questo senso, sia in quantità che in qualità (nuovi tipi di opere) che soprattutto nell'individuazione di nuovi tipi di procedure e di nuovi interessanti rapporti tra enti e istituzioni diversi.

Aver ottenuto questi risultati, dopo che ho dedicato molta attenzione e parecchio tempo all'idea del coordinamento, è stata per me una soddisfacente affermazione di quel teorema, semplicissimo peraltro, di produrre fatti, tutti insieme e tutti convinti nell'accelerazione dei programmi e, soprattutto, degli interventi. Allora, bilancio personale? Beh, credo di poter dire che oggi sono alquanto contento anche perché opero seguendo linee certe e prospettive che mi fanno sperare in un futuro ancora più certo.

Infatti, si è parlato a lungo di coordinamento e finalmente si è constatato quanto sia necessario un punto di aggregazione tra le Amministrazioni per lo scambio di dati sui problemi, per la reciproca informazione sui programmi di intervento che si intende adottare (già nella fase di elaborazione preliminare), per il confronto sulle linee operative e sui risultati delle sperimentazioni tecniche e organizzativo/procedurali, per la stipula di accordi operativi atti ad assicurare sinergie ed economie nell'attuazione.

Dunque, i risultati migliori si possono avere non tanto cambiando le procedure di legge e aggiungendo nuovi operatori, quanto cambiando il clima e il metodo dei rapporti tra le amministrazioni, eliminando vincoli procedurali piuttosto che imponendo obblighi formali al concerto.

Il metodo immaginato, proprio perché informale, al di là delle competenze, costringe a parlare di come intervenire, a far collaborare in rete le strutture, a far discutere e decidere i vertici delle Amministrazioni, a portare il dibattito da Roma a Venezia, senza perdere la visione nazionale ed europea. Questo può essere considerato come un discreto successo cui si è potuti pervenire, stavolta non più da soli, grazie alle esperienze maturate e alle assunzioni di iniziative in prima persona.

⁴ Il 28 settembre 1995 è stato firmato un Atto di intesa tra Magistrato alle Acque e Comune di Venezia per l'attuazione di interventi che riguardano la difesa locale dalle acque alte, la manutenzione dei marginamenti dei centri abitati, la rete fognaria. Le località interessate sono le "insulae" di piazza S. Marco, dei Tolentini e di Rialto, a Venezia; Pellestrina e S. Pietro in Volta; Malamocco e Alberoni; Burano e S. Erasmo; riviera di S. Nicolò di Lido