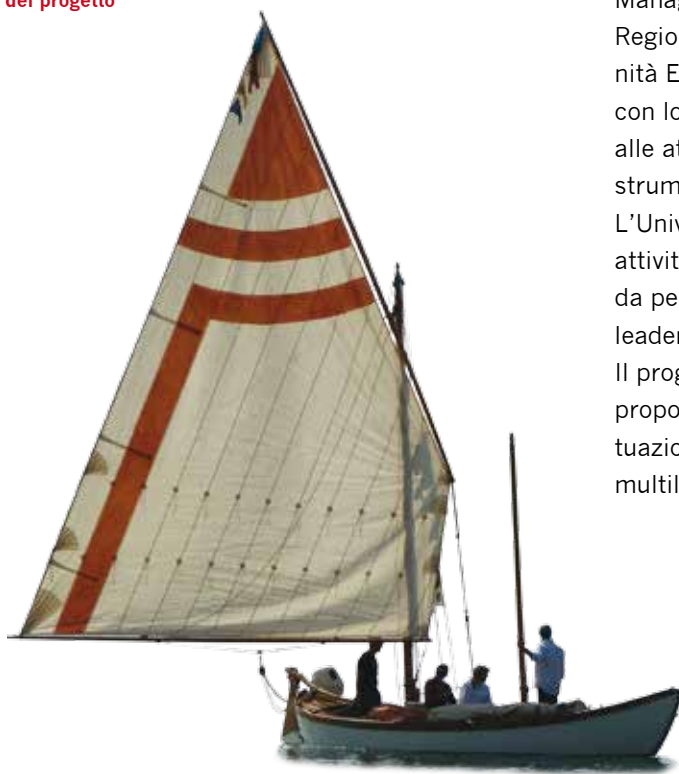




Verso un contratto per la laguna nord di Venezia

di MARIA CHIARA TOSI, MARTA DE MARCHI,
MICHELA PACE

Università Iuav di Venezia,
Dipartimento di Culture del progetto



IL PROGETTO INTERREG CREW

Nel dicembre 2018 ha preso avvio un processo pilota di governance partecipata per il territorio della della laguna nord di Venezia, denominato “Contratto di Area Umida per la laguna nord di Venezia”.

L’iniziativa è parte del progetto Interreg Italia-Croazia CREW - Coordinated Wetland Management in Italy - Croatia Cross Border Region¹: una ricerca finanziata dalla Comunità Europea, che descriveremo brevemente con lo scopo di fornire un inquadramento alle attività in corso e di presentare lo strumento dei “contratti di area umida”.

L’Università Iuav di Venezia, che coordina le attività relative al “Contratto di Area Umida per la laguna nord di Venezia”, è anche leader partner del progetto CREW.

Il progetto Interreg Italia-Croazia CREW, si propone di affrontare la questione dell’attuazione di uno strumento di governance multilivello orientato a conseguire effetti



Figura 1. Le aree interessate dal progetto Interreg Italia Crozia CREW.

1. Università IUAV di Venezia,
2. Unione Territoriale intercomunale della Riviera - Bassa Friulana,
3. Università di Camerino,
4. Comune di San Benedetto del Tronto,
5. Provincia di Barletta Andria Trani,
6. Natura Histrica - Pola,
7. Natura Jadera - Zara,
8. Zastida Prirode - Dubrovnik

¹ <https://www.italy-croatia.eu/web/crew>

globali sugli ecosistemi delle zone umide costiere del mare Adriatico e sui relativi aspetti socioeconomici, superando le frammentazioni che spesso mettono a repentaglio la loro integrità, sviluppo e conservazione.

In particolar modo, il progetto ha l'obiettivo di riconoscere il valore patrimoniale naturalistico e culturale delle aree umide, di favorire processi di salvaguardia e protezione del territorio, di coordinare le progettualità e la messa a sistema delle potenzialità economiche, sociali e ambientali degli ecosistemi fragili. In secondo luogo si propone di intraprendere azioni politiche coordinate a livello internazionale e forti delle esperienze, procedure o azioni significative attuate nei diversi contesti. Infine, cerca di mettere a punto strategie di ripensamento e costruzione di scenari per le aree umide oggetto di studio. Un percorso descrittivo e progettuale che mette al centro le aree umide come dispositivo ecosistemico tanto

fragile quanto vitale. A questo scopo, CREW è finanziato per circa 1.8 milioni di euro, da distribuire in due anni e mezzo di attività (01.12.2018 - 31.05.2021) e otto partner. Questi includono soggetti istituzionali come università, enti comunali ed amministrativi (Università luav di Venezia, l'Unione Territoriale Intercomunale della Riviera - Bassa Friulana, Università di Camerino, Comune di San Benedetto del Tronto, Provincia di Barletta Andria Trani), ed enti naturalistici regionali che hanno come missione la protezione del territorio (Natura Histrica - Pola, Natura Jadera - Zara, Zastida Prirode - Dubrovnik).

Il confronto tra partner ha lo scopo di produrre materiali e strategie condivise, tra cui istituire un "Osservatorio transfrontaliero" per monitorare le migliori pratiche di gestione delle zone umide costiere croate e italiane; proteggere la biodiversità in tali aree mettendo a punto una metodologia



Figura 2.
Barene nella laguna
di Venezia

coordinata per la gestione delle zone umide; condividere una strategia transfrontaliera e rafforzare le sinergie tra le zone umide italiane e quelle croate.

Parallelamente alle attività programmate dalla partnership di CREW, ciascuno dei partner (ad esclusione dell'Università di Camerino) lavora su un'area studio in cui viene avviato un contratto di area umida. Le aree coinvolte sono: la foce del fiume Ofanto, la riserva naturale della Sentina, la laguna nord di Venezia, la laguna di Marano, la riserva ornitologica Palud, l'isola di Pag, la

foce del fiume Neretva. L'università IUAV di Venezia si è proposta di mettere in tensione questi diversi focus nello specifico contesto veneto e in particolare l'interfaccia tra acqua-terra per quanto riguarda la laguna nord di Venezia.

LA LAGUNA NORD DI VENEZIA

La scelta di concentrarsi sulla laguna nord di Venezia è legata a motivi morfologici, politici e tecnici. Dal punto di vista morfologico e funzionale possiamo infatti riconoscere nella laguna nord un ambito



diverso rispetto ad altre parti della laguna. Lo sviluppo economico che nelle altre parti della laguna ha portato a modificazioni importanti, come l'escavo di canali che hanno modificato le dinamiche idrauliche, nella laguna nord ha mantenuto sufficientemente inalterata la morfologia complessiva con un buon livello di meandricazione garante del corretto scambio tra acque dolci e salate. Nonostante queste caratteristiche ne evidenzino la diversità, la laguna nord (circa 220 Km²) è parte di un sistema lagunare più ampio costituito dall'intera laguna di

Venezia (circa 550 km²) e caratterizzato da importanti presenze storico-naturalistiche. L'UNESCO ha dichiarato Venezia e la sua laguna patrimonio dell'umanità già nel 1987, riconoscendo la presenza di un patrimonio diffuso e diversificato: ambientale e paesaggistico, archeologico, storico, architettonico ed etnologico. Non solo la biodiversità e la presenza di differenti habitat floristici e faunistici, ma anche la combinazione del patrimonio naturale con la presenza di una cultura sociale ed economica stratificata, che ha depositato nei secoli manufatti, competenze e pratiche.

Duplici frontiera di acqua e di terra, questo territorio è da sempre oggetto di pratiche formali e informali e per questo fortemente normato. Ad oggi, su di esso insistono un numero consistente di normative volte alla protezione e alla tutela degli ambiti fragili a scala internazionale, regionale e locale².

La laguna di Venezia è stata oggetto di numerosi piani e progetti: complessivamente questi documenti costituiscono importanti precedenti che evidenziano le tensioni e i conflitti esistenti nel territorio a cui si è cercato di trovare un equilibrio. Al contempo, il lavoro condotto per ciascuno dei piani, ha prodotto un gran numero di rilievi, mappe e osservazioni scientifiche che costituiscono un importante lascito di informazioni che possono essere selezionate e tradotte nella costruzione di un nuovo progetto.

Infine, dal punto di vista puramente tecnico, era necessario limitare la porzione di territorio analizzata poiché il processo di governance - che ha una durata limitata al periodo di finanziamento 2018/2020 - fosse efficace. L'attivazione di forme di rappresentanza plurale ha infatti bisogno di attenzione costante e puntuale, e non avrebbe potuto essere condotta su un territorio troppo vasto in un periodo di tempo così

² "Direttiva Quadro 2000/60/CE" (che riguarda le politiche di riqualificazione delle acque emerse e sotterranee), la "Direttiva 2007/60/CE" (che riguarda il rischio di alluvioni), la "Direttiva 92/43/CEE del Consiglio", del 21 maggio 1992, (DPR 8/09 1997 n. 357, mod. DPR 12/03 2003 n.120) meglio conosciuta come "Direttiva Habitat" (per la conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna), la "Direttiva Uccelli 79/409/CEE" (C-355/90, C-374/98). Si aggiungono il "Piano Faunistico venatorio regionale 2007/2012", le "Important Bird Areas: IBA 064" per la laguna di Venezia, le "Aree Blu" (art 13, ordinanza n.31/2002 del Commissario del Governo Delegato al Traffico acqueo nella laguna di Venezia) e i biotopi naturali (come valli e dune) oltre alle zone SIC, ZPS e ai PAT dei comuni di bordo

³ <https://tourduvalat.org/en/mediterranean-wetlands/menaces-enjeux-protection/>

breve. Questa necessità fornisce al contempo un'occasione preziosa, e cioè quella di fare della laguna nord un importante test per il sistema più ampio cui appartiene. A esperienza conclusa, i risultati del percorso potranno essere analizzati e altri contratti di area umida proposti nell'arco sud e centrale della stessa laguna.

Nell'ambito del "Contratto di Area Umida per la laguna nord di Venezia" si cercherà, attraverso un processo partecipato, di mettere alla prova una programmazione strategica condivisa che tenga conto delle numerose pressioni cui l'area è sottoposta. Tra queste l'infrastrutturazione del territorio e l'espansione urbana, i movimenti turistici a carico delle infrastrutture e la presenza di reti di collegamento preferenziali, le attività agricole ed altre attività produttive poste sulla terraferma così vicine ed interconnesse alle dinamiche lagunari, i problemi idraulici della laguna come l'insabbiamento e l'effetto che quest'ultimo ha sulle economie d'acqua (per esempio le valli da pesca). I cambiamenti climatici, destinati ad aumentare la loro intensità in breve tempo, aumenteranno gli effetti negativi che le attività umane, le economie monoculturali e la mancanza di visione complessiva potranno produrre sul delicato sistema lagunare. È un'occasione preziosa, dunque, quella dei contratti di area umida, che mettono a sistema competenze diverse per migliorare la consapevolezza dei responsabili politici, dei professionisti e del pubblico in generale sul valore degli ecosistemi delle zone umide e rafforzare il loro impegno nella governance territoriale.

I CONTRATTI DI FIUME E AREA UMIDA. UNA SECONDA GENERAZIONE

Il contratto di area umida è uno strumento volontario di programmazione strategica

e negoziata su base partecipativa, che costituisce una declinazione nei territori interessati dalla presenza di aree umide (lagune, paludi, stagni, torbiere, ecc.) dei più diffusi "contratti di fiume" - come riconosciuti a livello nazionale (art. 68 bis del D.Lgs. 152/2006) e regionale (D.G.R.V. 1938/2015).

L'interesse crescente per i "Wetland Contract" (così generalmente definiti in inglese) a livello nazionale ed europeo sta attualmente attraversando un importante rinnovamento; si evidenzia infatti una seconda generazione di contratti che mira ad una più ampia rappresentanza all'infuori dell'azione diretta istituzionale, e che vuole rendere conto delle ragioni dei soggetti ma anche degli oggetti (quelle che genericamente chiamiamo 'cose' o soggetti 'diversamente animati', come la flora o la fauna). In questo senso, i nascenti contratti di area umida vogliono intercettare in modo più esplicito i luoghi di tutti i portatori di interesse, siano questi soggetti umani, animali o vegetali, considerati per il complesso sistema di relazioni che li lega ad un particolare ambiente geografico, economico o sociale.

È noto infatti che le aree umide, a causa della loro condizione di margine, subiscono un grande numero di pressioni. Tra queste ci sono l'erosione delle coste e l'innalzamento del mare dovuti ai cambiamenti climatici; pressioni legate ad attività insediative o turistiche che minacciano la precarietà degli ecosistemi naturali, ma anche pressioni economiche che sfidano i sistemi produttivi tradizionali legati a queste aree fragili. A questo proposito l'osservatorio europeo della Camargue ha registrato come dagli anni Settanta ad oggi le aree europee siano diminuite del 48%, mentre in alcune di esse la popolazione sia aumentata del 300%³. A partire da queste fragilità il progetto

Interreg CREW si propone di affrontare la questione dell'attuazione di uno strumento di governance multilivello orientato a conseguire effetti globali sugli ecosistemi delle zone umide costiere e sui relativi aspetti socioeconomici. Il caso studio proposto da Luav, in particolar modo, si concentra sulla porzione nord della laguna di Venezia. Attraverso il coinvolgimento di partners istituzionali e non, lo scopo è avviare un processo partecipato volto alla costruzione di un "contratto di area umida" che tenga conto delle potenzialità e vulnerabilità territoriali di margine, necessariamente connesse alle attività di terra così come a quelle di mare. Le interdipendenze tra questi diversi ambiti ci impongono infatti di ragionare sulla trasformazione cui l'ambiente lagunare è da sempre sottoposto, in un delicato equilibrio tra conservazione paesaggistica e promozione economica, insediativa e turistica. Questa pratica è stata recentemente testata sulla laguna di Caorle da parte della Regione del Veneto nell'ambito del progetto Interreg Med WetNet⁴. In tale circostanza, il percorso di governance è diventato l'occasione per studiare come supportare le politiche locali in una logica di maggiore integrazione, per ottimizzare gli investimenti pubblici e privati in modo sinergico e collaborativo e per attrarre nuove risorse, funzionali ad una migliore gestione ambientale e socio-economica del sistema lagunare e dei territori a questo connessi. È necessario sottolineare a questo punto, che il "contratto di area umida" non è sovraordinato a nessun atto amministrativo perché è un programma e non un piano: intende cioè creare delle basi programmatiche da cui altri progetti possano nascere, senza imporre nuovi vincoli. Al contrario, si costruisce come una pratica volontaria e inclusiva: gli scenari sono condivisi tra tutti i portatori di

interesse, le azioni discusse piuttosto che imposte, l'adesione mediata. Per queste e altre ragioni, i contratti di area umida costituiscono importanti opportunità per le amministrazioni locali, capaci di costruire consenso e attivare processi di responsabilizzazione nel territorio.

VERSO UN CONTRATTO DI AREA UMIDA PER LA LAGUNA NORD DI VENEZIA.

IL PROCESSO

Le finalità principali dell'esperienza "Contratto di Area Umida per la laguna nord di Venezia" sono quelle di garantire un maggiore coordinamento tra i diversi livelli di pianificazione delle aree umide, di accrescere la consapevolezza negli attori locali e territoriali circa l'importanza della cura nella gestione ad uso plurimo degli ecosistemi lagunari e di innescare buone pratiche di gestione ambientale e di sviluppo locale capaci di sostenere i sistemi locali (turismo, produzione, tempo libero, ecc.) coinvolgendo soggetti istituzionali e non istituzionali. Tali finalità si concretizzeranno nella definizione di un Programma di Azione

Figura 3.
Laguna nord di Venezia

⁴ www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/wetnet-contratto-area-umida



Le fasi del contratto di area umida e i prodotti attesi per ognuna di esse

- di breve termine (3-5 anni) e condiviso tra i settori pubblico e privato interessati - per la gestione integrata della laguna nord di Venezia. Questo programma terrà conto di questioni come il bilanciamento idraulico, la promozione di turismo sostenibile, il sostegno alle attività tradizionalmente legate all'ambito di laguna e a quelle di terraferma che con queste si interfacciano. Dobbiamo infatti ricordare che quando parliamo di area umida non intendiamo il solo specchio d'acqua ma anche quegli ambiti geografici ed economici che si affacciano e si sovrappongono ad esso, parzialmente o del tutto. Solo in questo modo sarà possibile considerare in modo efficace questo territorio al contempo fragile e complesso, al fine di garantirne la biodiversità, accrescere il suo potenziale economico, supportare attività multifunzionali e controllare le modalità di accesso all'area stessa.

La partecipazione attiva al percorso di governance, che porterà alla sottoscrizione del contratto, coinvolgerà tutti i soggetti in

forma organizzata, pubblici e privati, a vario titolo interessati ai temi ambientali, idraulici e di sviluppo locale connessi alla gestione della laguna nord di Venezia. Anche i singoli cittadini potranno prendere parte al processo per essere informati e per condividere istanze e proposte.

Le tappe di questo percorso si articoleranno in incontri territoriali e tematici ai quali parteciperanno tutti i soggetti interessati. A supporto delle attività è prevista l'attivazione di strumenti di comunicazione web (sito internet, canali social, mailing list), che garantiranno trasparenza e informazione pubblica e consentiranno l'accesso a tutti i prodotti che verranno realizzati. In particolare, si distinguono cinque fasi.

La prima fase è detta "Fase di informazione e condivisione degli intenti" e si occupa della mappatura dei portatori di interesse attraverso incontri pubblici, indagini e interviste, e più in generale della diffusione del progetto tramite canali informatici. Questa fase produce, alla fine di un breve percorso

FASE 1

INFORMAZIONE E CONDIVISIONE DEGLI INTENTI



Documento di intenti

FASE 2

ANIMAZIONE E ASCOLTO

- caratterizzazione gli attori territoriali rilevanti per il contesto in esame
- capitalizzazione, sintesi e condivisione delle conoscenze sulla laguna nord di Venezia
- identificazione e condivisione punti di forza e debolezza
- identificazione e condivisione rischi e opportunità derivanti da Piani e Programmi vigenti



Quadro conoscitivo

FASE 3

PROPOSTA E DIALOGO

- definizione condivisa di una strategia per la gestione della laguna nord di Venezia
- identificazione delle istanze territoriali per la sua riqualificazione e valorizzazione
- valutazione integrata e condivisa delle alternative di azione



Documento strategico

FASE 4

NEGOZIAZIONE E IMPEGNO

- specificazione delle proposte di azione
- condivisione degli impegni e responsabilità attuative
- definizione dell'Accordo di Programma del Contratto di Area Umida



Programma di azione

FASE 5

CONCLUSIONI E FORMALIZZAZIONE DELL'ACCORDO



Contratto di Area Umida

condiviso, un “Documento di intenti”, che costituisce una dichiarazione di impegno da parte dei soggetti interessati. Qui si fissano i punti su cui le parti sono già pervenute ad un accordo, come obiettivi generali e desiderata, ma senza che questo le impegni a concludere il contratto. Nella successiva “Fase di animazione ed ascolto” vengono capitalizzate, sintetizzate e condivise le conoscenze sulla laguna nord di Venezia, vengono identificati i punti di forza e di debolezza, fissati i rischi e le opportunità che questo ambiente fragile porta con sé, così come quelli derivanti da piani e programmi vigenti. Questa fase porta al completamento del “quadro conoscitivo” e rappresenta uno dei punti di forza degli strumenti integrati di governance multilivello. Poiché i soggetti impegnati sono eterogenei, lo sarà anche il loro apporto al progetto e in particolare la messa a disposizione di competenze. Bisogna ricordare infatti che i portatori di interesse non producono solo istanze, ma anche una conoscenza capillare e diretta

del territorio che abitano e usufruiscono a diverso titolo, istituzionale e non. Ancora più importante è il fatto che la conoscenza relativa al territorio in oggetto non è necessariamente a priori, ma come vedremo nelle fasi successive si produce ed esplicita nel corso del processo stesso, attraverso l’interazione e la successiva rielaborazione delle conoscenze ed esperienze iniziali. Oltre a ciò, i soggetti coinvolti portano risorse non solo economiche e di tempo, ma anche di altro tipo come la conoscenza di reti sociali esistenti e una necessaria disponibilità all’azione che risulterà particolarmente utile nel tempo.

La terza fase, “Proposta e dialogo”, prevede la definizione condivisa di una strategia per la gestione della laguna nord di Venezia, l’identificazione di istanze territoriali per la sua qualificazione e valorizzazione, e la valutazione integrata e condivisa delle alternative di azione. Alla fine di questa fase viene prodotto il “Documento Strategico”, che apre alla fase successiva di “Negozia-

Figura 4.
Laguna nord
di Venezia



zione e impegno”. In questa quarta fase vengono specificate le proposte di azione, vengono condivisi gli impegni e le responsabilità attuative e viene definito l'accordo di programma del Contratto di Area Umida. Questa fase produce infatti un “Programma di Azione” che contiene le proposte a medio termine immaginate e programmate dai soggetti interessati. La fase finale di “Conclusione e formalizzazione dell'accordo” rivede e approva per un'ultima volta questo programma che costituisce il corpo principale del contratto di area umida.

Per quanto riguarda il “Contratto di Area Umida per la laguna nord di Venezia”, immaginiamo un percorso partecipato che si svolga nell'arco di 12-18 mesi per concludersi con la sottoscrizione del contratto di area umida entro il 2021. La prima fase di informazione e condivisione è già stata avviata e sono stati svolti due incontri informativi, il primo con i soli attori istituzionali (a Musile di Piave, il 26 settembre 2019), il secondo aperto a tutti i soggetti interessati (a Mestre, il 21 ottobre 2019). Altri due incontri dello stesso tipo sono stati ospitati da due dei cinque comuni coinvolti nel progetto, così da intercettare da vicino le associazioni e i gruppi che si muovono all'interno di ambiti più ristretti.

Altri incontri divulgativi in cui è stato presentato il progetto CREW includono il convegno Urban Promo Green (a Venezia il 19 e 20 settembre 2019) in cui si è parlato della rilevanza delle Aree Umide a livello regionale ed Europeo; e l'evento 'Biennale Initiative 2019' alla mostra del Cinema di Venezia, e sponsorizzato dalla Regione del Veneto (tenutosi al Lido di Venezia il 6 settembre 2019), in cui si è parlato del ruolo dei singoli progetti Interreg Italia-Croazia presenti in Veneto come parte di una più vasta rete di iniziative di promozione terri-

toriale supportate dalla Comunità Europea. Il progetto dunque si sta muovendo contemporaneamente a più scale: da un lato sensibilizzando e promuovendo il tema delle aree umide a livello regionale e sovraregionale, dall'altro incoraggiando strumenti di governance multilivello capaci di favorire forme di rappresentanza plurale nel territorio della laguna nord. Questo doppio impegno propone una sfida complessa e cioè quella di rafforzare la rete dei progetti in essere che si occupano di aree umide così da influenzare le politiche europee, e al contempo quella di tradurre i risultati di percorsi territoriali in riscontri pratici anche a breve termine, che possano essere agilmente integrati nelle politiche esistenti.

Uno dei punti chiave dei contratti di area umida come quello proposto per la laguna nord di Venezia, è infatti quello di sostenere l'empowerment dei soggetti, degli oggetti e dei luoghi coinvolti, di dotarli di strumenti di lettura e programmazione territoriale in modo che possano continuare a promuovere pratiche di tutela e promozione territoriale nel tempo. Si parla in questo caso di creazione di commitment, di responsabilità condivise, di interesse orizzontale ed integrato, ricordando che queste pratiche non sono solo innovative, ma anche rafforzative di azioni istituzionali esistenti, e che quindi possono costituire per i soggetti istituzionali coinvolti (come i Comuni, la Regione, i consorzi), importanti opportunità di mediazione e di crescita.