

Lorenzo Casini

La salvaguardia di Venezia "città acquatica": dall'utopia alla realtà

(doi: 10.7390/101748)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2021

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda
<https://www.rivisteweb.it/>



Ambiente e cultura

La salvaguardia di Venezia “città acquatica”: dall’utopia alla realtà [*]

di [Lorenzo Casini](#)

Sommario: [1. La soluzione della questione “grandi navi”.](#) - [2. La tutela delle vie d’acqua di interesse culturale.](#) - [3. La salvaguardia di Venezia e della sua laguna.](#) - [4. I contributi a favore delle imprese.](#) - [5. Gli interventi complementari per la salvaguardia della laguna di Venezia.](#) - [6. Per andare più lontano.](#)

The protection of Venice “Water City”: from utopia to reality

The Head of Cabinet of the Ministry of Culture illustrates the latest Italian regulation aimed at recognizing the cultural interest of waterways and at banning large cruise ships from the Venice lagoon.

Keywords: Venice Lagoon; Cultural Heritage; UNESCO; Tourism; Environmental Protection.

1. Prelevareancorotto

Dall’1 agosto 2021 le c.d. grandi navi non possono più transitare nelle vie urbane d’acqua Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca a Venezia. Con il [decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103](#), recante “*Misure urgenti per la tutela delle vie d’acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro*”, lo Stato italiano ha finalmente risolto una questione che aveva suscitato forte apprensione in Italia e nel resto del mondo e su cui anche l’UNESCO era intervenuta in più occasioni, da ultimo con la proposta di inserire Venezia e la sua laguna tra i siti del patrimonio mondiale in pericolo [1].

Il decreto-legge n. 103 del 2021, agli articoli 1 e 2, tratta il problema con quattro gruppi di norme.

Il primo detta disposizioni generali sulla tutela delle vie d’acqua di interesse culturale. Il secondo dichiara alcune vie urbane d’acqua di Venezia come monumento nazionale e, per assicurarne la tutela della integrità, della sicurezza e del decoro, vieta in dette acque il transito di grandi navi. Il terzo istituisce un fondo per erogare contributi in favore dei soggetti colpiti economicamente dal divieto. Il quarto prevede lavori di adeguamento dei canali e dei terminal di Venezia, anche tramite la nomina di un commissario straordinario.

2. La tutela delle vie d’acqua di interesse culturale

Il decreto-legge n. 103 del 2021 stabilisce espressamente che la tutela del patrimonio culturale riguarda anche le vie d’acqua dichiarate monumento nazionale o riconosciute di interesse culturale ai sensi degli [articoli 10 e 12 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#) (Codice dei beni culturali e del paesaggio). In particolare, al fine di assicurare l’integrità, il decoro e la sicurezza di tali vie d’acqua, le misure di tutela e le prescrizioni concernenti gli usi non compatibili possono comprendere anche limitazioni al transito di navi con specifiche caratteristiche, riferite alla stazza lorda, alla lunghezza dello scafo, all’altezza di costruzione e alle emissioni di sostanze inquinanti.

La disposizione, che chiarisce poteri già implicitamente previsti dall’ordinamento, assume rilievo sotto due profili.

Il primo è avere affermato in modo inequivoco la possibilità di dichiarare l’interesse culturale delle vie d’acqua, al pari quindi delle “pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico” incluse tra le cose suscettibili di essere riconosciute come beni culturali dall’articolo 10, comma 4, lett. g), del d.lgs. n. 42 del 2004 [2]. Tale ipotesi era stata pacificamente ammessa dall’ufficio legislativo del ministero per i Beni e le Attività culturali nel 2018 [3]. Peraltro, non mancano casi di vie d’acqua già riconosciute di interesse culturale. Innanzitutto vi è Venezia, “archetipo” della città acquatica, di cui si dirà a breve, e che “caratterizza le vie dei vicoli come vie acquatiche distinguendole dalle vie terrestri dei pedoni; cioè sovrappone due reticoli uno solido e l’altro liquido, componendo tracciati che possono combinarsi e permutarsi in vario modo collegando tutti i punti della città nelle due dimensioni acquatica e terrestre” [4]. Ma vi sono anche i laghi di Mantova, per i quali nel 2009 è stato dichiarato l’interesse storico-artistico particolarmente importante ai sensi dell’articolo 10, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 42 del 2004 [5]. Vi sono poi le vie d’acqua vincolate in quanto beni paesaggistici, come avvenuto per i Navigli di Milano.

Il secondo profilo è aver espressamente incluso tra i poteri di tutela delle vie d’acqua di interesse culturale la disciplina del transito delle navi. Difficile non sostenere che questo tipo di potere non fosse già compreso tra quelli spettanti al

ministero della Cultura, e, in particolare, alle soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio, per garantire la sicurezza, l'integrità e il decoro di un bene vincolato. In questo caso, però, considerata anche la specificità dei beni considerati – le vie d'acqua – la scelta è stata quella di meglio precisare con legge quali parametri debba usare l'autorità competente nel momento in cui decidesse di applicare limiti o divieti al transito delle navi: si tratta, secondo il decreto-legge, di fare riferimento [almeno] a quattro caratteristiche, quali la stazza lorda, la lunghezza dello scafo, l'altezza di costruzione e le emissioni di sostanze inquinanti.

3. La salvaguardia di Venezia e della sua laguna

Il decreto-legge n. 103 del 2021 interviene poi direttamente a tutela delle vie urbane d'acqua Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca di Venezia. Queste vie sono dichiarate monumento nazionale, secondo una prassi legislativa diffusa da tempo. Basti citare, da ultimo, i casi della Basilica Palladiana di Vicenza (legge 14 aprile 2014, n. 64), della Casa Museo Gramsci in Ghilarza (legge 3 novembre 2016, n. 207) o del ponte sul Brenta detto "Ponte Vecchio di Bassano" (legge 5 luglio 2019, n. 65). A partire dal 2017, peraltro, la dichiarazione di monumento nazionale può avvenire anche al termine del procedimento di dichiarazione di interesse particolarmente importante ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 42 del 2004 [6].

In coerenza con la dichiarazione di monumento nazionale (che si aggiunge al riconoscimento di interesse culturale ai sensi degli articoli 10 e 12 del d.lgs. n. 42 del 2004 effettuato con provvedimenti di verifica del 31 gennaio 2019), in tali vie urbane d'acqua, a decorrere dal 1° agosto 2021 è vietato il transito di navi aventi almeno una delle seguenti caratteristiche:

- a) stazza lorda superiore a 25.000 GT;
- b) lunghezza dello scafo al galleggiamento superiore a 180 metri;
- c) *air draft* superiore a 35 metri, con esclusione delle navi a propulsione mista vela-motore;
- d) impiego di combustibile in manovra con contenuto di zolfo uguale o superiore allo 0.1 per cento.

Il divieto dà innanzitutto immediata applicazione alla disposizione generale di cui all'articolo 1, comma 1, del medesimo decreto-legge. Inoltre, esso pone finalmente termine alla annosa vicenda delle grandi navi a Venezia, peraltro ponendo limiti anche più rigorosi di quelli fino a oggi ipotizzati: il riferimento è alla soglia delle 40.000 GT considerate in precedenti tentativi del 2013 (con il decreto MIT/Ambiente n. 79 del 2012, c.d. decreto Clini-Passera, impostato su profili di tutela ambientale e la cui applicazione da parte della Capitaneria è stata poi censurata dal Tar Veneto [7]) e menzionate anche dall'UNESCO nella proposta di inserimento di Venezia tra i siti del patrimonio mondiale in pericolo. Ebbene il decreto-legge, da un lato, fissa un limite di stazza inferiore, scendendo sino a 25.000 GT, e, dall'altro lato, introduce ulteriori parametri - gli stessi richiamati dalla disposizione generale sulla tutela delle vie d'acqua di interesse culturale - ritenuti anch'essi ragionevoli per assicurare la tutela della integrità, del decoro e della sicurezza di monumenti nazionali in questione: la lunghezza, il tiraggio aereo (c.d. *air-draft*) e il tasso di zolfo nel combustibile usato in manovra.

Questa scelta più articolata, che collega il divieto a diversi parametri, è il risultato degli approfondimenti compiuti in questi anni sull'impatto delle navi che transitano in quelle vie d'acqua, nonché delle valutazioni circa i possibili rischi di incidenti. Soprattutto, essa trova fondamento nell'esigenza di curare l'interesse pubblico protetto dal decreto-legge, ossia la tutela del patrimonio culturale, con particolare riguardo alla sicurezza, all'integrità e al decoro di quei luoghi.

Grazie a questi limiti, le "navi-grattacielo" - come quelle lunghe oltre 300 metri, alte oltre 60 metri e con stazza lorda anche oltre 90.000 GT, per richiamare solo quelle menzionate da Salvatore Settis in un suo saggio dedicato a Venezia [8] - non passeranno più davanti a San Marco o nella Giudecca. Con riguardo alla crocieristica, infatti, il limite delle 25.000 GT previsto dal decreto-legge esclude ragionevolmente anche le navi c.d. piccole (fino a 750 passeggeri), quanto meno quelle che hanno comunque lunghezza intorno ai 200 metri e stazza tra le 28.000 e le 42.000 GT, oltre alle c.d. medie (da 751 a 2500 passeggeri), che superano i 220 metri e arrivano anche a 75.000 GT, nonché naturalmente le grandi, con più di 2.500 passeggeri, che superano i 300 metri di lunghezza, con stazza da 85.000 a oltre 150.000 GT.

Rispetto agli interventi operati in precedenza per provare a non far transitare le grandi navi nella laguna di Venezia, dunque, la novità di questo decreto è aver costruito le ragioni del divieto sull'esigenza di salvaguardare il patrimonio culturale, sotto il profilo della sua integrità, del suo decoro e della sua sicurezza. In questo modo, il decreto-legge offre una risposta concreta alle ripetute sollecitazioni dell'UNESCO, che sin dal 2014 aveva messo in guardia l'Italia sulla necessità di portare le grandi navi fuori della laguna [9].

4. I contributi a favore delle imprese

Il decreto-legge n. 103 del 2021 prevede anche l'istituzione, nello stato di previsione del ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, di un fondo con una dotazione di euro 35 milioni per l'anno 2021 e di euro 20 milioni per l'anno 2022, finalizzato a erogare contributi in favore delle compagnie di navigazione e del gestore del terminal di approdo interessati dal divieto di transito a Venezia delle grandi navi. Inoltre, sono previste misure di sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese coinvolte direttamente dall'applicazione del decreto-legge.

Le risorse stanziare mirano a mitigare gli effetti economicamente negativi subiti dalle imprese e dai lavoratori per l'immediata entrata in vigore del divieto di transito delle grandi navi nella laguna di Venezia. Si tratta di un intervento ispirato a canoni di ragionevolezza e proporzionalità, nonché all'esigenza di tutelare il legittimo affidamento di questi soggetti.

5. Gli interventi complementari per la salvaguardia della laguna di Venezia

Il decreto-legge n. 103 del 2021 provvede, inoltre, alla nomina del Commissario straordinario per la realizzazione di approdi temporanei e di interventi complementari per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna. Il Commissario avrà il compito di procedere alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione:

- a) della realizzazione di punti di attracco temporanei non superiori a cinque nell'area di Marghera destinati anche alle navi adibite al trasporto passeggeri di stazza lorda pari o superiore a 25.000 GT;
- b) della manutenzione dei canali esistenti, previa valutazione di impatto ambientale;
- c) degli interventi accessori per il miglioramento dell'accessibilità nautica e della sicurezza della navigazione.

Con queste misure, il Governo intende rafforzare le azioni intraprese con il decreto-legge 1 aprile 2021, n. 45, convertito, con modificazioni, nella legge 17 maggio 2021, n. 75, che ha previsto l'avvio della procedura per individuare soluzioni mirate a portare definitivamente fuori laguna l'approdo delle navi di oltre 40.000 GT [10].

6. Per andare più lontano

Il decreto-legge n. 103 del 2021 pone dunque fine alla questione delle grandi navi a Venezia, davanti San Marco e alla Giudecca. È un risultato molto importante, anche tenuto conto delle resistenze e difficoltà che questa soluzione ha sempre incontrato, che consente di evidenziare alcune questioni giuridiche di un certo rilievo.

Innanzitutto, il decreto-legge conferisce dignità legislativa alle vie d'acqua come beni culturali - e non solo paesaggistici - così recependo un orientamento di lungo corso dell'amministrazione di tutela. In coerenza con tale scelta, viene anche regolato il potere dell'amministrazione di limitare o vietare il transito di navi in dette acque, anche definendo i parametri da valutare per l'adozione di simili prescrizioni.

Inoltre, il decreto-legge interviene direttamente su Venezia, con norma-provvedimento che, oltre a dichiarare monumento nazionale le vie urbane d'acqua di Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca, detta dal 1° agosto un divieto di transito delle grandi navi - per stazza lorda, altezza o lunghezza dello scafo - o che non rispettino determinati limiti di emissioni. La legge provvedimento, come è noto, non è vietata in sé; d'altronde, come il Parlamento può intervenire con leggi provvedimento, così il Governo e l'amministrazione possono adottare provvedimenti di portata generale e astratta. Come ha chiarito più volte la Corte costituzionale, "le leggi-provvedimento non sono incompatibili, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri [...] stabilito [nella Costituzione] (sentenze n. 181 del 2019 e n. 85 del 2013); esse devono però soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2017, n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012). La loro legittimità costituzionale 'deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto' (sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010), 'essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenza n. 288 del 2008)' (sentenza n. 181 del 2019)" [11].

La legge provvedimento deve quindi rispondere a principi di ragionevolezza e proporzionalità, oltre che di non arbitrarietà, tutti elementi che in questo caso appaiono evidenti. Si aggiunga che il Governo ha comunque proceduto ancora una volta - dopo il lungo percorso compiuto in questi anni, anche nelle sedute del Comitato interministeriale per la salvaguardia di Venezia - a consultare tutti i soggetti interessati - dalle amministrazioni territoriali e locali agli operatori di settore - prima di portare il decreto-legge in Consiglio dei ministri. Va poi considerato che, nel caso di specie, il ricorso alla norma di legge è risultato indispensabile in quanto, stante l'urgenza di intervenire per ragioni di sicurezza - anche in concomitanza della ripresa della crocieristica - e per anticipare la decisione dell'UNESCO sulla lista dei siti in pericolo, occorreva anche stanziare risorse per mitigare gli effetti che il divieto di transito delle grandi navi produrrà su imprese e lavoratori. Solamente una norma di legge poteva perciò, in situazione di straordinaria necessità e urgenza, intervenire direttamente e, al contempo, prevedere coperture finanziarie per tutelare il legittimo affidamento degli operatori.

Il decreto-legge, poi, rappresenta un ulteriore caso in cui uno Stato modifica il proprio ordinamento o comunque interviene su propri beni per conformarsi a una raccomandazione di un'organizzazione internazionale [12]. Per l'Italia non è la prima volta che avviene con riguardo ai siti del patrimonio mondiale dell'umanità: nel 2011, con il decreto-legge n. 34, fu offerta immediata risposta all'UNESCO che, dopo il crollo della Casa dei gladiatori a Pompei, aveva esortato lo Stato italiano a porre con urgenza rimedio alle gravi lacune organizzative dell'area archeologica [13]. Nel caso di Venezia, nelle premesse del decreto-legge n. 103 del 2021 si dà espressamente conto "della proposta del Comitato del patrimonio mondiale UNESCO di inserire 'Venezia e la sua laguna' nella lista dei siti in pericolo".

Infine, il decreto-legge offre un interessante esempio di ponderazione degli interessi da parte del Governo legislatore - con decretazione d'urgenza: basta vedere il novero dei ministeri proponenti e concertanti menzionati nelle premesse. Viene qui chiaramente individuata la tutela del patrimonio culturale come interesse primario, in coerenza con l'articolo 9 della Costituzione e con la giurisprudenza costituzionale. Allo stesso tempo, tenuto anche conto dell'immediata applicazione delle misure di tutela previste nel caso specifico di Venezia, il decreto-legge si occupa ragionevolmente anche degli interessi economici dei soggetti interessati dal divieto di transito, ivi inclusi i lavoratori. Vengono qui in rilievo altre disposizioni costituzionali, quali l'articolo 4 e l'articolo 41, che hanno portato il Governo a prevedere contributi e misure di sostegno occupazionale in favore di questi soggetti. Non si tratta, in sostanza, di indennizzare un vincolo di interesse culturale, ipotesi esclusa dal nostro ordinamento (sin dalla sentenza Corte cost., n. 56 del 1968), ma di riconoscere in misura ragionevole e proporzionata l'esigenza di tutelare il legittimo affidamento di operatori e lavoratori interessati dalle nuove prescrizioni.

In conclusione, il decreto-legge n. 103 del 2021 rappresenta un caso particolare di intervento normativo primario

costruito lungo il crinale della separazione dei poteri, nel rispetto dei principi della ragionevolezza, proporzionalità, giusto procedimento e legittimo affidamento. Ed è proprio grazie a questo intervento che, il 22 luglio 2021, durante la 44esima sessione del Comitato per il patrimonio mondiale UNESCO, la proposta di inserimento di Venezia e della sua laguna nella lista dei siti in pericolo è stata respinta, alla luce dei progressi compiuti sul tema delle grandi navi; è stata invece adottata una raccomandazione per assicurare interventi su altri aspetti - quali i flussi turistici e la tutela dell'ecosistema lagunare - su cui l'Italia dovrà fornire rapporto nel dicembre 2022. Un segnale positivo per la tutela del patrimonio culturale, in coincidenza con la prima sessione ministeriale della storia di un G-20 dedicata alla cultura, a Roma, il 29 e il 30 luglio 2021.

Note

[*] Attualità - Valutato dalla Direzione.

[1] La proposta - poi respinta grazie all'emanazione del decreto-legge n. 103 del 2021 - era stata motivata, oltre che per la questione delle grandi navi, per la necessità di assicurare la tutela dell'ecosistema lagunare, anche mediante la regolazione di flussi turistici.

[2] Su questi aspetti, G. Sciuolo, *Patrimonio e beni*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata e G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2020, pag. 37 ss.

[3] Parere del 21/9/2018, prot. 22523, con oggetto proprio Venezia-Grandi navi in laguna.

[4] I. Calvino, *Venezia: archetipo e utopia della città acquatica* (1974), in Id., *Saggi (1945-1985)*, II, Milano, Mondadori, 1995, pag. 2688 ss., qui pag. 2688.

[5] Su cui si v. Cons. St., sez. VI, n. 3893/2012.

[6] L'articolo 10, comma 3, lett. d), infatti, prevede anche che "se le cose rivestono altresì un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale, il provvedimento di cui all'articolo 13 può comprendere, anche su istanza di uno o più comuni o della regione, la dichiarazione di monumento nazionale" (previsione aggiunta nel 2017, dall'articolo 6 della legge 12 ottobre 2017, n. 153).

[7] Decreto del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il ministero della Tutela dell'ambiente e del mare, 2 marzo 2012, n. 79, concernente disposizioni generali per limitare o vietare il transito delle navi mercantili per la protezione di aree sensibili del mare territoriali. Il Tar del Veneto (sentenze n. 178 e 179/2014) ha dichiarato illegittima l'ordinanza n. 163/2013 della Capitaneria di Porto che aveva dato applicazione del decreto.

[8] S. Settis, *Se Venezia muore*, Torino, Einaudi, 2014, pag. 117 ss.

[9] I relativi documenti - incluse le decisioni del WHC e i report dello Stato italiano - sono tutti disponibili qui: <https://whc.unesco.org/en/list/394/documents/>.

[10] L'articolo 3 del d.l. n. 45 del 2021 stabilisce infatti che: "Al fine di contemperare lo svolgimento dell'attività crocieristica nel territorio di Venezia e della sua laguna con la salvaguardia dell'unicità e delle eccellenze del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale di detto territorio, l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Settentrionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, procede all'esperimento di un concorso di idee articolato in due fasi, ai sensi dell'articolo 156, comma 7, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, avente ad oggetto l'elaborazione di proposte ideative e di progetti di fattibilità tecnica ed economica relativi alla realizzazione e gestione di punti di attracco fuori dalle acque protette della laguna di Venezia utilizzabili dalle navi adibite al trasporto passeggeri di stazza lorda superiore a 40.000 tonnellate e dalle navi portacontaineri adibite a trasporti transoceanici, anche tenendo conto delle risultanze di eventuali studi esistenti". L'avviso è stato pubblicato a giugno 2021 (<https://trasparenza.port.venice.it/bandidigara/concorso-di-idee-realizzazione-e-gestione-di-punti-di-attracco-fuori-dalle-acque-protette-della-laguna-di-venezia-decreto-legge-01-04-2021-n-45-convertito-in-legge-17-05-2021-n-75/>).

[11] Corte cost., sentenza n. 116 del 2020. Si v. anche la sentenza n. 168 del 2020, dove la Corte chiarisce che, nel caso di leggi provvedimento, è "necessario accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificare la legge, desumibili anche in via interpretativa (sentenza n. 270 del 2010), perché devono risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate, nonché le relative modalità di attuazione attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela (sentenze n. 182 del 2017 e n. 137 del 2009)". Quanto alla giurisprudenza amministrativa, si v., da ultimo, Cons. St., sez. IV, sentenza 22 marzo 2021, n. 2409. In argomento, G. Arconzo, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Milano, Giuffrè, 2013, e S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007.

[12] Su questi temi, S. Cassese, *Advanced Introduction to Global Administrative Law*, Cheltenham, Elgar, 2021. Con riferimento all'UNESCO, L. Casini, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, Il Mulino, 2018, pag. 47 ss., e S. Battini, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, Milano, Giuffrè, 2007.

[13] Le vicende del Parco archeologico di Pompei sono ora ricostruite in M. Osanna, *Pompei. Il tempo ritrovato. Le nuove scoperte*, Milano, Rizzoli, 2019.