



Ufficio di Piano

D.P.C.M. 13 febbraio 2004

Legislazione speciale per Venezia

Attività di salvaguardia

Quadro finanziario e delle realizzazioni fisiche

Aggiornamento al 31.12.2008

SINTESI

Terzo rapporto

Settembre 2009

SINTESI DEL RAPPORTO

L'edizione 2009 del rapporto sulle attività di salvaguardia finanziate dalle legislazione speciale, non presenta novità nella sua struttura e nella documentazione predisposta rispetto all'edizione precedente, se non l'aggiornamento dei dati al dicembre 2008 (nel precedente rapporto la data di riferimento era dicembre 2007). Anche i commenti hanno la stessa struttura dell'edizione precedente, solamente riferiti ai rilievi che emergono dall'aggiornamento, in sintesi, di seguito presentati.

I governi nazionali hanno **assegnato** alla salvaguardia di Venezia, **nel corso di 25 anni** (dalla legge 798/84 fino al 31.12.2008), 9.709.268.000 euro così ripartiti (in ordine decrescente): 4.738.568.000 euro (48,8% del totale) allo Stato in concessione (Consorzio Venezia Nuova); 2.003.473.000 euro (20,6%) al Comune di Venezia; 1.762.495.000 euro (18,2%) alla Regione del Veneto; 293.232.000 euro (3,0%) al Comune di Chioggia; 246.413.000 euro (2,5%) allo Stato in amministrazione diretta (Magistrato alle Acque). Questi 5 soggetti "principali" hanno quindi assorbito 9.044.181.000 euro, cioè il 93,1% delle risorse complessive. La parte restante, 665.087.000 euro (6,9% del totale) è stata distribuita a 17 altri soggetti coinvolti nella salvaguardia: 3 ministeri, la Provincia di Venezia, il Comune di Cavallino-Treporti, le 2 università locali, 3 enti portuali e aeroportuali, 3 enti culturali, 3 enti religiosi, un consorzio di ricerca scientifica. A fronte della disponibilità complessiva di 9.709.268.000 euro, sono stati **spesi** 8.099.836.000 euro (83,4% delle disponibilità), di cui 7.582.485.000 imputabili ai 5 soggetti "principali" e 517.351.000 agli altri soggetti. Il rapporto percentuale tra la spesa cumulata al 31.12.2008 e le disponibilità cumulate, attestato al 50,4% nel 2002, anno in cui le assegnazioni disponibili sono state massime (1.216.136.000 euro), negli anni successivi è cresciuto fino al 83,4% (dato 2008), a seguito del ridursi delle assegnazioni annuali e dell'accresciuta capacità di spesa del concessionario dello Stato, imputabile alla realizzazione delle opere mobili alle bocche di porto (Sistema MOSE).

Le **disponibilità** sono, dapprincipio e fino al 2001, derivate dalla **legislazione speciale per Venezia** (7.552.803.000 euro). A partire dal 2002 invece, 2.056.369.000 euro sono stati veicolati dal **CIPE** (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), in attuazione della legge obiettivo 443/01 che ha incluso fra le opere strategiche nazionali il Sistema MOSE per la regolazione delle maree. Su questi finanziamenti è intervenuto il Comitato Misto istituito dall'art. 4 della legge 798/84, attribuendoli in quota parte fra i diversi soggetti competenti, ferma restando la destinazione primaria (90% allo Stato in concessione), e cioè la realizzazione del Sistema MOSE. Questo meccanismo ha penalizzato in misura maggiore la Regione del Veneto che ha visto

diminuire la propria quota di partecipazione dal 23,3% delle disponibilità complessive derivanti dalla legislazione speciale (7.552.803.000 euro) al 18,3% delle disponibilità complessive includenti anche i finanziamenti CIPE (9.709.268.000 euro). Si segnala, nel corso del 2008, l'intervento di due rilevanti assegnazioni CIPE per il completamento del sistema MOSE (delibera del 31.01.2008 e delibera del 18.12.2008) pari rispettivamente a 400 e 800 milioni di euro. Tuttavia, tali somme non sono ancora disponibili (si prevede lo saranno a partire dal 2010) e pertanto non incluse nella voce assegnato e disponibile del rapporto, ancorché considerate dal Concessionario nel proprio piano finanziario.

Le assegnazioni rese disponibili ai soggetti beneficiari, nel corso di 25 anni, sono state distribuite tra i diversi scopi nel modo seguente: alla **salvaguardia fisica**, complesso di interventi che condizionano l'esistenza stessa della laguna, delle sue vie d'acqua e dei suoi centri abitati: 3.709.123.000 euro, pari al 38,3% del totale, di cui spesi 3.374.850.000 euro; alla **salvaguardia ambientale**, composta da interventi che condizionano primariamente le caratteristiche ambientali della laguna, ma non la sua esistenza fisica in quanto corpo idrico, 2.789.821.000 euro, circa il 28,7% delle assegnazioni complessive, di cui spesi 2.013.757.000 euro; allo **sviluppo socio-economico**, attuato con infrastrutture, manutenzione urbana, urbanizzazione primaria e secondaria, restauro e risanamento conservativo di immobili pubblici e privati, sviluppo di aree produttive, 2.451.635.000 euro: 25,3% del totale, di cui spesi 2.028.911.000 euro; infine, alla **salvaguardia del patrimonio storico, artistico e architettonico**, messa in atto con interventi conservativi e di restauro su beni immobili e, in minima parte, mobili di valore culturale, 758.689.000 euro: 7,8% del totale, di cui spesi 682.318.000 euro. Si rileva che la distribuzione delle risorse fra le diverse attività di salvaguardia è risultata mediamente stabile nel periodo, pur se con squilibri in singoli anni.

Categorie di salvaguardia	Finanz. assegnati e disponibili cumulati al 31.12.2008 (leg. speciale e CIPE)	%	Importi spesi al 31.12.2008	Fabbisogno dal 2009*
Salvaguardia fisica	3.709.123.000	38,3	3.374.850.000	1.148.080.000
Salvaguardia ambientale	2.789.821.000	28,7	2.013.757.000	1.370.299.000
Sviluppo socio-economico	2.451.635.000	25,3	2.028.911.000	1.471.700.000
Salvaguardia del patrimonio storico, artistico e architettonico	758.689.000	7,8	662.839.000	418.500.000
Totale	9.709.268.000	100,0	8.099.836.000	4.408.579.000

* Il fabbisogno è decurtato dell'importo delle assegnazioni CIPE 2008 (5° e 6°) per il sistema MOSE pari a 1.200 milioni di euro, non ancora disponibile e pertanto non incluso nella voce assegnato e disponibile, che tenendo conto di queste ultime assegnazioni ammonterebbe a 4.909.123.000€

Fonte: elaborazioni Segreteria Tecnica dell'Ufficio di Piano su dati forniti dalla Segreteria del Comitato ex art. 4 L. 798/84 e dai soggetti finanziati

Lo **Stato in concessione** (Consorzio Venezia Nuova) ha ricevuto complessivamente 4.738.568.000 euro, e ne ha spesi 4.308.478.000. Il 76,5% della propria assegnazione complessiva, 3.623.455.000 euro, di cui spesi 3.318.544.000, è stato destinato ad opere di difesa dalle acque alte e dalle mareggiate: rialzi per 9,6 km delle pavimentazioni dei centri abitati, marginamenti per 90 km a difesa dei centri abitati e nelle aree perimetrali della laguna; il Sistema MOSE, realizzato al 42%, spendendo 2.008.724.000 euro a fronte di disponibilità per 2.239.441.000 euro (47,3% delle disponibilità complessive); 40 km di spiagge e 8 km di dune, ricostruite con l'utilizzo di 9.260.000 mc di sabbia; moli foranei ristrutturati per 11 km. La quasi totalità dei restanti finanziamenti, cioè 1.115.113.000 (23,5% del totale, di cui spesi 989.934.000 euro), è stata destinata a: interventi di disinquinamento (messa in sicurezza o bonifica di 1.940.000 mq di laguna; rimozione di 221.000 mc di macroalghe; realizzazione di 210.000 mq di aree umide o di fitodepurazione); ricostruzione di morfologie lagunari (ricalibratura di 176 km di canali; dragaggio di 10.400.000 mc di sedimenti; ricostruzione di 11,0 kmq di strutture morfologiche, con l'impiego di 17.500.000 mc di sedimenti; rinaturalizzazione di 32 barene ricostruite); studi e monitoraggi della laguna (199 stazioni in laguna). A partire dal 2002, con 387.198.000 euro, i finanziamenti hanno cominciato ad affluire in maggiore misura (se si eccettuano i 22.039.000 euro del 2004), fino a toccare il picco nel 2005, con 657.536.000 euro, e considerata la media '95-'08 di 310.091.000 euro annui. Queste maggiori disponibilità sono state rese possibili dalla legge obiettivo 443/01 in attuazione della quale dal 2002 sono affluiti finanziamenti CIPE per il Sistema MOSE. La dinamica della spesa si è dimostrata crescente fin dal 1999: il rapporto percentuale tra speso e assegnato, cumulati a partire dalla legge 798/84, è passato dal 55,9% del 1999 al 90,9% del 2008, ad attestare una pianificazione della spesa esulante dall'irregolarità dei flussi finanziari. L'elevata propensione alla spesa è confermata anche dalla stretta correlazione (pari ad 1) esistente tra le disponibilità cumulate e la spesa cumulata, e dal fatto che al 31.12.2008 restavano da spendere il 9,1% delle assegnazioni complessive: 430.090.000 euro, di cui 230.717.000 euro per il Sistema MOSE.

Le risorse complessivamente messe a disposizione del **Comune di Venezia**, 2.003.473.000 euro (di cui spesi 1.751.018.000), a partire dalla legge 798/84 e fino al 31.12.2008 sono affluite con intensità differente. In media '95-'08, le disponibilità si sono attestate su 128.574.000 euro annui, ma gli anni successivi al 2002 (che segna un afflusso di 295.803.000 euro) hanno visto diminuire i flussi fino al 2008 (24.229.000 euro). A partire dal 2002, il Comune ha beneficiato della legge obiettivo nella misura in cui ha ricevuto quota parte dei finanziamenti CIPE destinati al concessionario dello Stato. Gli indicatori di realizzazione fisica degli interventi attuati dal Comune risultano calcolati a partire dalla legge 139/92. Il 61,3% delle disponibilità cumulate dal 1984 e ammontanti a 1.228.411.000 euro (di cui spesi 1.107.493.000) sono state dedicate a: restauro di immobili pubblici di pregio (con 539 interventi su 53 unità edilizie), o comunque con destinazione d'uso pubblica (1.649 interventi

su 162 immobili); acquisto di immobili in centro storico da parte di privati (finanziate 1.281 domande di contributi, acquisite 1.281 unità immobiliari per una superficie di 96.075 mq); restauro di immobili in centro storico da parte di privati (finanziate 6.679 domande di contributi, restaurate 11.674 unità immobiliari per una superficie di 875.550 mq). Spese per 251.918.000, a fronte di disponibilità pari a 284.025.000 euro (14,2% del totale), hanno sostenuto la manutenzione urbana veneziana, con il restauro/rialzo di 62,2 km di rive, il restauro/realizzazione di 216 ponti, la rimozione di 338.000 mc di sedimenti da 33,5 km di canali, i rialzi delle quote pavimentali e la sistemazione dei sottoservizi su 232.184 mq di superfici. Assegnazioni per 317.270.000 euro, pari al 15,8% del totale, spese per 252.932.000 euro, hanno sostenuto l'urbanizzazione di 196.221 mq di superfici e la realizzazione di 13 aree verdi. Gli insediamenti produttivi in 19 aree e 5 immobili, hanno richiesto una spesa di 121.176.000 euro a fronte di un'assegnazione di 152.071.000 euro (7,6% del totale). Il rapporto percentuale tra speso e assegnato cumulati dal 1984 fino al 31.12.2008 è cresciuto tra il 1997 e il 2008, passando da 39,6% a 87,4%. Il minore afflusso di risorse registrato a partire dal 2003 ha favorito un minore accumulo di disponibilità residue da spendere, che al 31.12.2008 assommavano a 252.455.000 euro (12,6% delle assegnazioni cumulate).

A partire dalla legge 798/84, la **Regione del Veneto** ha accumulato assegnazioni per 1.762.495.000 euro, spendendone 1.093.491.000. La media '95-'03 delle disponibilità annuali si è attestata su 165.345.000 euro annui, ma gli anni successivi, nei quali è stato attivo il meccanismo di finanziamenti CIPE, hanno registrato assegnazioni nulle. Fa eccezione il 2007, anno per cui la legge finanziaria L. 296/06 ha in misura ridotta rifinanziato la legge speciale. Tuttavia, i fondi assegnati alla Regione non si sono resi disponibili nell'annualità 2008 perché in attesa di essere ripartiti da parte del Consiglio Regionale. La Regione ha ricevuto assegnazioni per 1.634.962.000 euro (pari al 92,8% delle proprie disponibilità complessive), spendendone 990.562.000 nel miglioramento della qualità delle acque e dei sedimenti lagunari: disinquinamento del territorio scolante in laguna (1.432 km di fognature; 5 impianti di depurazione; 156 km di corsi d'acqua; 1.060 interventi e 11.213 ha trattati in agricoltura e zootecnia; carico medio di fosforo vicino all'obiettivo di 300t/a e di azoto in diminuzione); bonifica di siti inquinati (compresa Porto Marghera); studi e monitoraggi (180 stazioni di monitoraggio sul territorio scolante e a Porto Marghera). Spese per 85.260.000 euro a fronte di assegnazioni per 107.232.000 euro, pari al 6,1% del totale, hanno sostenuto i lavori su 114 km di rete acquedottistica. La dinamica della spesa mostra una continua crescita del rapporto percentuale tra speso e assegnato, tra il 1995 (16,1%) e il 2008 (62,0%). Si tratta tuttavia di livelli relativamente bassi che trovano spiegazione nelle modalità di spesa. La Regione, infatti, assegnando i fondi di propria competenza a diversi soggetti attuatori è vincolata ai loro tempi di esecuzione, oltre che a lunghe procedure tecnico-amministrative. Al 31.12.2008 restavano da spendere ancora 669.004.000 euro, pari al 38,0% delle disponibilità cumulate. Gli impegni, rilevanti rispetto alla

spesa e pari a 1.495.981.000 euro, riflettono la difficoltà da parte dei diversi soggetti attuatori di spendere il finanziamento regionale.

Le disponibilità registrate dal **Comune di Chioggia**, cumulate dalla legge 798/84 fino al 31.12.2008, ammontano a 293.232.000 euro (di cui spesi 214.197.000). Al picco di finanziamenti verificatosi nel 2002 (47.351.000 euro) è seguita una drastica diminuzione (10.635.000 euro nel 2005; zero nel 2006). La media '95-'08 delle disponibilità annuali si è attestata a 21.764.000 euro annui. Il rapporto percentuale tra speso e assegnato è cresciuto da 30,8% nel 1999 a 73,0% nel 2008, anno in cui le disponibilità residue da spendere ammontavano a 79.035.000 euro (27,0% delle disponibilità maturate dal 1984). La maggior parte delle risorse è stata dedicata al restauro di immobili pubblici di pregio, o comunque con destinazione d'uso pubblica, e ad immobili privati (contributi per l'acquisto prima casa o restauro privati): 166.750.000 euro (spesi 126.880.000), 56,9% delle disponibilità. Rilevanti anche le risorse dirottate sulle infrastrutture e l'urbanizzazione (90.298.000 euro; 30,8%; spesi 65.534.000), e in misura minore per i rialzi delle pavimentazioni (33.907 mq) e altri interventi di protezione dalle maree medio alte (16.940.000 euro; 5,8%; spesi 12.282.000), e la manutenzione urbana, con lo scavo dei rii e la sistemazione dei sottoservizi (7.648.000 euro; 2,6%; spesi 4.118.000).

Lo **Stato in amministrazione diretta** (Magistrato alle Acque) ha ricevuto disponibilità complessive pari a 246.413.000 euro, dei quali ne sono stati spesi 215.301.000. Il 48,6% di tali disponibilità, per un ammontare di 119.785.000 euro (spesi 113.377.000), è stato imputato alla salvaguardia di immobili pubblici di valore storico, artistico e architettonico (420 interventi strutturali su 152 unità edilizie, dal 1984) e, in minima parte, di beni mobili di pregio (72 interventi). La maggior parte dei restanti finanziamenti, 126.628.000 euro (51,4% delle assegnazioni), sono stati allocati nelle opere di salvaguardia fisica e strutturale della città e della laguna (dati stimabili dal settembre 1985). Pertanto, spese per 101.924.000 euro hanno finanziato: 33,9 km di marginamenti lagunari a difesa dalle acque alte e dal moto ondoso; 8,1 km di rive e fondamenta sistemate; 27 ponti ristrutturati; 252 interventi di manutenzione dei canali e su manufatti funzionali alla navigazione; 29,5 km di canali oggetto di scavo dai quali sono stati rimossi 485.148 mc di sedimenti in esubero. Lo Stato in amministrazione diretta non ha beneficiato di finanziamenti per 6 anni, dal 1996 al 2001, e la media sul '95 e il periodo '02-'08 risulta pari a soli 9.983.000 euro. Il rapporto percentuale tra speso e assegnato ha assunto un trend decrescente dal 2001 (anno in cui ha registrato il suo valore massimo di 99,2%) al 2006 (con il 77,7%), rispecchiando il flusso irregolare delle assegnazioni e una non ottimale programmazione della spesa. Tuttavia dal 2007, la capacità di spesa sembra aumentare, e nel 2008 si è attestata all'87,4%. Nel 2008, le disponibilità residue da spendere ammontavano a 31.112.000 euro, pari al 12,6% delle assegnazioni complessive.

Gli **altri 17 soggetti** considerati nel loro complesso, a partire dalla legge 798/84 hanno cumulato 665.087.000 euro (di cui spesi 517.351.000 euro). La maggior parte delle assegnazioni sono state destinate al patrimonio immobiliare di rispettiva competenza, con valore storico-artistico, o comunque con destinazione d'uso pubblica: 450.741.000 euro, pari al 67,8% delle disponibilità complessive. A seguire, il 28,8%, pari a 191.286.000 euro, è stato destinato ad opere infrastrutturali, di urbanizzazione e di manutenzione urbana. Per gli immobili sono stati spesi 355.341.000 euro, mentre per le infrastrutture 141.134.000 euro. A partire dal 1999 (89.152.000 euro) il trend dei finanziamenti è diventato decrescente, se si eccettua il dato del 2002 (148.224.000 euro), ben al di sopra della media '95-'08 (46.357.000 euro). Dal 1999, la dinamica della spesa è stata crescente: il rapporto percentuale tra speso e assegnato, cumulati a partire dalla legge 798/84, mostra un trend crescente (dal 37,5% nel 1999 al 77,8% nel 2008) al quale la diminuzione delle assegnazioni annuali ha certamente contribuito. Al 31.12.2008 restavano ancora da spendere 147.736.000 euro, pari al 22,2% delle assegnazioni complessive.

Il **fabbisogno finanziario** a partire dal 2009, espresso (in ordine decrescente) dallo Stato in concessione (1.876.879.000 euro), il Comune di Venezia (1.765.000.000 euro), la Regione del Veneto (600.000.000 euro), lo Stato in amministrazione diretta (80.000.000 euro) e il Comune di Chioggia (86.700.000 euro), articolato per ogni soggetto sulla base di periodi non omogenei (da 3 a 10 anni) e ipotesi di stima specifiche, può essere sintetizzato nel valore complessivo di 4.408.579.000 euro, pari al 64,8% delle assegnazioni cumulate a partire dalla legge 798/84, calcolate a prezzi 2008, cioè 12.530.887.000 euro. Pur considerando la complessiva tendenza alla crescita percentuale della spesa a fronte delle assegnazioni, registrata nel corso del ventennio, non è chiaro se quest'ulteriore finanziamento porterebbe a concludere il ciclo delle attività di salvaguardia avviato nel 1984, considerate anche le valutazioni ancora inesistenti sulle risorse necessarie per future attività di manutenzione e gestione di quanto portato a compimento. Gli interventi di salvaguardia fisica assorbirebbero il 26,0% (1.148.080.000 euro) delle risorse future, l'89,5% (1.027.934.000 euro) di cui per il compimento del Sistema MOSE (a cui si aggiungono 1.200.000.000 deliberati dal CIPE nel 2008 ma non ancora disponibili). La salvaguardia ambientale assorbirebbe il 31,1% (1.370.299.000 euro), di cui il 77,0% (1.055.504.000 euro) per il disinquinamento, incluso Porto Marghera. Gli interventi infrastrutturali, di urbanizzazione, manutenzione urbana e immobiliari assorbirebbero il 33,4% (1.471.700.000 euro) delle risorse future, mentre la tutela degli immobili di pregio il 9,5% (418.500.000 euro).

Soggetti	Finanz. assegnati e disponibili cumulati al 31.12.2008 (leg. speciale e CIPE)	%	Importi spesi al 31.12.2008	Fabbisogno dal 2009	Periodo per cui viene espresso il fabbisogno
Stato in amministrazione diretta (MAV)	246.413.000	2,5	215.301.000	80.000.000	2009-2011
Stato in concessione (CVN)	4.738.568.000	48,8	4.308.478.000	1.876.879.000	2009-2012
Regione del Veneto	1.762.495.000	18,2	1.093.491.000*	600.000.000	2009-2011
Comune di Venezia	2.003.473.000	20,6	1.751.018.000	1.765.000.000	2009-2018
Comune di Chioggia	293.232.000	3,0	214.197.000	78.000.000	2009-2011
Altri soggetti	665.087.000	6,9	517.351.000	-	-
Totale	9.709.268.000	100,0	8.099.836.000	4.408.579.000	-

* Gli impegni per questo ente sono pari a 1.495.981.000 euro

Fonte: elaborazioni Segreteria Tecnica dell'Ufficio di Piano su dati forniti dalla Segreteria del Comitato ex art. 4 L. 798/84 e dai soggetti finanziati

I dati del 2008 posti a confronto con i dati del 2007 evidenziano un incremento nelle disponibilità complessive pari allo 0,7% (64.397.000€), a fronte di incrementi nell'impegnato e nello speso, rispettivamente pari a 495.629.000€ (+5,6%) e 688.432.000€ (+9,3%), e di un decremento nel fabbisogno di 997.578.000€ (-18,5%). Risulta evidente come le maggiori disponibilità non siano in grado di abbattere il fabbisogno in egual misura, pur a fronte di una maggiore efficienza di spesa, dato che i flussi delle assegnazioni non sono predefiniti e adeguati alla portata e alla durata degli interventi. Resta quindi fermo l'auspicio che: i flussi di finanziamento annuo possano essere costanti e certi, ai fini della razionale programmazione degli interventi; l'efficacia dei maggiori interventi venga monitorata; il collegamento tra assegnazioni e programmi/progetti sia definito; indicatori specifici di realizzazione fisica degli interventi, collegabili ai dati finanziari, siano resi disponibili dai soggetti beneficiari dei finanziamenti. In una prospettiva di razionalizzazione degli interventi di morfologia lagunare, e della collegata qualità ambientale e usi della laguna perseguiti, appare urgente l'approntamento del Piano Morfologico della laguna. È auspicabile, inoltre, che la questione del rilancio economico di Venezia, che appare non risolta dalla legislazione speciale, trovi attuazione: nella gestione razionale del turismo (flussi di persone, costi sociali a fronte di benefici privati, infrastrutture), prima fonte di reddito della città; nella gestione razionale della pesca alle vongole (usi economici della laguna a fronte della sua salvaguardia ambientale); e infine, nella ricerca di strategie di sviluppo di attività economiche alternative al turismo, in parte anche legate al know-how acquisito in decenni di studi, esperienze ed interventi di salvaguardia di Venezia e della sua laguna. Nella prospettiva di fare fronte ai cambiamenti climatici in atto e nell'ottica delle attività di manutenzione e gestione degli interventi realizzati, pare fondamentale che la ricerca scientifica applicata e le attività di monitoraggio ambientale possano continuare a ricevere adeguate risorse in futuro.