

N. 934-783-1195-A-ter

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE (LAVORI PUBBLICI)

(RELATORE **ACHILLI**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta dell'11 ottobre 1972 (Stampato n. 256)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(GULLOTTI)

E DAL MINISTRO DEL TESORO
(MALAGODI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(TAVIANI)

E COL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(SCALFARO)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 12 ottobre 1972*

Interventi per la salvaguardia di Venezia

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PELLICANI GIOVANNI, FEDERICI, BALLARIN, BERLINGUER ENRICO, NAPOLITANO, NATTA, TODROS, Busetto, SBRIZIOLO DE FELICE EIRENE, TROMBADORI, ASTOLFI MARUZZA, BORTOT, LAVAGNOLI, PEGORARO, PELLIZZARI, TESSARI, LIZZERO

Presentata il 19 settembre 1972

Norme per la salvaguardia e la rinascita di Venezia

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ACHILLI, BERTOLDI, GIOLITTI, SAVOLDI, DELLA BRIOTTA, ARTALI, BALLARDINI, CASTIGLIONE, CONCAS, CUSUMANO, GUERRINI, FERRARI, FORTUNA, LEZZI, MORO DINO, VINEIS

Presentata il 22 novembre 1972

Nuove norme per Venezia

Presentata alla Presidenza il 23 febbraio 1973

RELAZIONE DI MINORANZA

Premessa.

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge governativa che giunge, dopo una navigazione piuttosto agitata, all'esame dell'aula è solo parzialmente differente, in termini sostanziali, dal testo che il Senato della Repubblica approvò nello scorso autunno. Non-

stante l'ampio dibattito che si è sviluppato in tutto il paese, tra l'opinione pubblica nazionale ed internazionale (il più delle volte male informata del reale contenuto delle diverse proposte), nonostante l'apporto di elementi nuovi che gli Enti locali interessati, le forze sociali e sindacali, le associazioni culturali hanno abbondantemente fornito; nonostante

l'appassionata discussione che su questi, come su temi più generali, si è svolta presso la Commissione lavori pubblici della Camera, le forze di maggioranza ed i rappresentanti del Governo non sono stati disponibili ad un rapporto fruttuoso con l'opposizione di sinistra che postulava un miglioramento del testo di legge per rispondere alle chiare domande delle popolazioni veneziane e alle indilazionabili esigenze che i lavoratori veneti esprimevano.

Mistificando il reale dibattito ed il reale scontro politico si è addirittura preteso di erigersi a paladini e a garanti dell'incolumità ambientale e fisica della laguna e dei centri storici di Venezia e di Chioggia da parte di quelle forze che hanno maggiori responsabilità degli scempi perpetrati in questa zona. L'ipotesi centralistica è stata confermata come il toccasana di una situazione che proprio l'irresponsabilità di organi dello Stato hanno contribuito, in modo spesse volte determinante, a rendere così precaria. Ogni discorso nuovo sulla responsabilità delle forze autonomistiche, che da qualche anno, prendendo coscienza dei danni, alcune volte irreparabili, commessi negli anni cinquanta, hanno iniziato un'opera di recupero, in termini culturali ed economici, dei beni culturali e fisici del territorio lagunare è stato evitato, facendo ricorso a frasi fatte, a concetti superati, anche dal punto di vista della cultura vera, che non può astrarre da una reale partecipazione di massa. E la risposta, a questa linea antistorica e provinciale, è venuta dalle grandi mobilitazioni dei cittadini e dell'opinione pubblica veneziana, che rifiutano la logica burocratica che pervade l'intero progetto di legge in difesa di concreti ed attuali valori di autonomia e di partecipazione.

La migliore risposta a quanti si arrogano il diritto di unici difensori dell'ambiente e della città monumentale, l'hanno data proprio gli amministratori locali di Venezia, i quali hanno ricordato alla Commissione, nel corso di una serie di incontri informativi, che fu responsabilità del Governo e del Parlamento negli anni cinquanta l'aver varato leggi che hanno consentito l'uso indiscriminato della laguna, così come fu responsabilità dei governi e dei vari ministeri la rapina dei valori ecologici, nell'autorizzare i grandi insediamenti petrolchimici.

Abbiamo scritto nella relazione alla proposta di legge che abbiamo avuto l'onore di presentare e ripetiamo che «...la decadenza di Venezia, lo spopolamento del centro storico, la crisi di Mestre, sono il frutto ben preciso di una politica di uso del territorio e di sfrutta-

mento delle sue vocazioni naturali (nel caso nostro il patrimonio artistico del centro storico a fini turistici e la portualità della laguna per insediamenti industriali) che ha tenuto soprattutto conto di interessi particolari e settoriali e non di quelli generali riguardanti l'intera comunità ».

Voglio solo aggiungere a queste parole che nel corso del dibattito e degli incontri che la Commissione ha avuto, non è mai emersa alcuna responsabilità da parte delle forze popolari veneziane: esse hanno dovuto subire e pagare di persona per i danni che un miope sviluppo capitalistico ha inferto alla città di Venezia e alla sua laguna.

Chi voglia, con serietà e coscienza, analizzare le ragioni del degrado ambientale, sociale ed edilizio a cui Venezia e la laguna sono state sottoposte, non troverà certamente i responsabili tra socialisti, comunisti o sindacati, ma li scorderà facilmente in quegli ambienti (e nei loro alleati di ieri e di oggi) che, vestendosi a nuovo di vestiti puliti, cercano di far dimenticare (a se stessi?) il peso di tante colpe.

Aspetti di incostituzionalità.

La maggioranza non ha accettato un dialogo con le opposizioni e si è arroccata a difesa di un testo insufficiente, quando non anacronistico. I pochi miglioramenti introdotti sono da ascrivere a merito della insistenza e delle argomentazioni che le forze di sinistra hanno portato nel corso della discussione. La parola d'ordine: « non mutare nulla » ha fatto velo ad alcune indicazioni che, in un clima diverso, avrebbero trovato un consenso unanime. Si sono chiusi gli occhi di fronte a palesi incostituzionalità, quale l'affermazione con cui si apre il testo di legge, tanto evidente che la stessa Commissione Affari Costituzionali ha espresso un parere negativo!

A proposito della dichiarazione di « preminente interesse nazionale » del territorio della città di Venezia e della laguna ricordiamo che l'unico precedente a cui fare riferimento è la dizione contenuta nella legge fascista 6 dicembre 1928, n. 2702, a proposito del Governatorato di Roma.

Continuando nell'esame dei punti di incostituzionalità non possiamo non far rilevare l'espropriazione dei comuni di un preciso diritto-dovere: quello di formare ed adottare un piano urbanistico del proprio territorio.

Che senso ha stabilire che è la regione ad approvare un piano comprensoriale che sta-

bilisce le direttive alle quali i comuni « sono tenuti » ad informare i rispettivi strumenti urbanistici? Con questa formulazione si va ben al di là di quella autocritica disposizione dell'articolo 5 della legge urbanistica del 1942 relativa ai piani intercomunali che affida al comune di maggiori dimensioni la responsabilità della formazione del piano! Ma non dimentichiamo, ad esempio, che per la giusta resistenza dei comuni, il decreto ministeriale (firmato da Togni) che affidava al comune di Milano questo compito venne messo in crisi da un libero e democratico consorzio di comuni e solo così fu possibile iniziare un lavoro costruttivo di pianificazione democratica. Che il piano comprensoriale sia un vero e proprio piano di vincoli lo si desume poi dal terzo comma dell'articolo 4 che stabilisce appunto l'obbligo della applicazione delle misure di salvaguardia nei confronti di qualsiasi opera pubblica o privata. Delle due l'una: o il piano comprensoriale è un piano di direttive (e allora non si capisce come si possa utilizzarlo per un regime generalizzato di salvaguardia) o è un vero e proprio strumento urbanistico (dal momento che interviene ad imporre vincoli sulla proprietà) e allora l'incostituzionalità è manifesta, dal momento che è la regione, con propria legge (!), « ...ad assicurare la partecipazione dei comuni interessati alla formazione del piano ».

Non vale la pena insistere ulteriormente su questo aspetto, tanto è manifesta la contraddittorietà delle proposte, e non v'è chi non veda come una norma di questo tipo non possa non essere impugnata.

D'altro canto si può senz'altro convenire sulla impossibilità di trovare uno spazio di pianificazione se non a livello sopracomunale, ma questo spazio bisogna costruirlo con il consenso e nel rispetto delle autonomie e delle prerogative, altrimenti il tutto si risolve in una operazione centralistica, burocratica, calata dall'alto. Nè si può evadere, come fa il professore Astengo, nell'editoriale dell'encomiabile numero di *Urbanistica* dedicato al problema di Venezia quando dice che non è « ...l'ipotesi del consorzio intercomunale, per la debolezza intrinseca dell'istituto consortile e per la rappresentatività in esso delle sole maggioranze... in grado di risolvere il problema in termini responsabili ed efficaci » ed ipotizza « la istituzione di un nuovo organismo politico, con rappresentanza proporzionale alle forze politiche dell'area di piano, organismo da realizzare eventualmente con elezione di secondo grado dai consigli comunali ».

Una inversione di tendenza, oltreché dalla sconfitta delle linee economiche di sfruttamento capitalistico del territorio veneziano e della laguna, non può che venire da una mobilitazione di massa che coinvolga le popolazioni interessate e le faccia partecipi di un reale processo di pianificazione dal basso.

Passando poi ai contenuti delle « direttive » occorre dire che la pura e semplice dizione: « ...esclusione di ulteriori opere di imbonimento » è affermazione che, se interpretata letteralmente, può portare ad una insensata sclerosi della situazione attuale, quasi che questa costituisse l'assetto ottimale della laguna e dei suoi equilibri idraulici e geologici e non fosse invece un triste risultato di anni di disinteresse, di incuria e di abusi. Le stesse aree, sinora imbonite, della terza zona dovrebbero forse restare nella loro attuale illogica forma, inutile e dannosa, a testimonianza di due, certamente opposti, ma egualmente erronei, metodi di affrontare il problema della laguna: l'ignorante superficialità e l'astratto moralismo?

O si deve invece, con maggiore conoscenza, delle diverse situazioni specifiche, affrontare i problemi nel merito delle loro cause e delle loro conseguenze, e risolverli, individuando non tanto degli *slogans* pericolosi, quanto dei metodi corretti per controllare, gestire, modificare le situazioni?

Aspetti della salvaguardia.

Non vogliamo ripetere qui le argomentazioni addotte a sostegno del nostro progetto di legge per quel che attiene alla salvaguardia dei caratteri ambientali e del patrimonio monumentale della città di Venezia, di Chioggia e della laguna, ma, d'altra parte, la carenza negli articoli precedenti di ogni riferimento, sia pur vago, alla eliminazione progressiva delle cause di degrado non può che preoccupare. Perché respingere, come ha fatto la maggioranza, l'emendamento, proposto in Commissione, che tendeva alla « ...esclusione del porto petroli e di ogni ulteriore investimento nella industria petrolchimica di base »? Non ci è bastata certo la risposta del relatore, contrario all'emendamento perché lo giudicava superfluo o improprio in quella sede, nella quale dovevano essere fissate direttive e non già operate scelte concrete e di dettaglio. La politica degli investimenti non è un « dettaglio », ma bensì una « direttiva »!

La realtà è che ci si è voluti di proposito limitare ad una semplicistica dichiarazione di

« salvaguardia » di organismi edilizi ed architettonici o di ambienti naturali, senza affrontare i nodi di uno sviluppo sbagliato, che è la causa prima del degrado di tali organismi ed ambienti, ma contro il quale non si è avuta la forza politica di intervenire seriamente.

E perché non una parola sulla salvaguardia dei livelli di occupazione ?

Anche a questo proposito non ci basta certo il disposto dell'articolo 16, volutamente ambiguo, nel tentativo di garantire le aziende che saranno costrette ad una « conversione produttiva ». Questo, a nostro avviso, era il terreno su cui misurare la effettiva volontà di salvaguardare innovando nel tessuto economico e sociale; non insistendo caparbiamente sul potere di veto riservato al presidente del magistrato alle acque, o al medico provinciale o al soprintendente ai monumenti (e ciò all'interno di una commissione che conta una ventina di rappresentanti di organismi internazionali, di organismi scientifici, di ministeri, della regione e dei comuni).

Non meno strana, inoltre, la previsione, contenuta nell'articolo 6, di un duplice regime, di vincolo temporaneo e di salvaguardia, rispettivamente per le aree imbonite della terza zona industriale e per il resto della laguna.

Dal momento che non si può vedere, in tale norma, un atto di sfiducia nei confronti della sopraccitata commissione, ciò non può essere altrimenti interpretato, ancora una volta, se non come il rifiuto di una seria metodologia di analisi e di gestione di fatti e di problemi, per spingere, in direzione di soluzioni predeterminate e non desunte da alcun quadro programmatico, il piano comprensoriale.

Così come l'indiscriminato arresto del processo di ristrutturazione del porto commerciale potrebbe vanificare il tentativo, voluto dalla collettività veneziana, di promuovere, con criteri di priorità, lo sviluppo portuale commerciale rispetto a quello industriale, ponendo così le basi di un selettivo e non indiscriminato uso portuale della laguna.

Aspetto del risanamento edilizio.

Particolare significato hanno assunto, anche per la cospicua dotazione di finanziamenti in rapporto alla cifra totale disponibile, gli aspetti del risanamento edilizio.

Nella relazione alla proposta di legge n. 1195 che abbiamo presentato sottolineavamo

i principali aspetti negativi contenuti nel testo governativo: *a)* la possibilità di operare anche al di fuori dei piani particolareggiati; *b)* la sottrazione all'amministrazione comunale di reali poteri di intervento; *c)* la carenza di una programmazione temporale degli interventi, oltreché ubicazionale; *d)* la mancanza di selettività nell'incentivo finanziario tra lo speculatore immobiliare e il cittadino che risana l'alloggio per il miglioramento delle proprie condizioni di vita.

Per alcuni di questi aspetti è stato possibile aprire dei varchi nella maggioranza chiamando alcuni settori di essa, i più sensibili alla eliminazione delle rendite speculative e i più attenti alla coerenza con un'azione svolta non molto tempo addietro in occasione della approvazione della legge n. 865.

Così, al punto 3 dell'articolo 13, si è prevista la compilazione di un elenco preciso di edifici di interesse monumentale, storico ed artistico per i quali si può intervenire in assenza di piano particolareggiato, mentre è il comune (e quindi il Consiglio comunale) che potrà autorizzare interventi nel « campo dell'edilizia minore »; ciò limita notevolmente la indeterminatezza del testo originario. Così pure, con uno scontro politico da non sottovalutare, si è prevista la costituzione di aziende comunali per l'attuazione del piano (e non a caso il relatore ed il Governo furono contrari all'emendamento ed annunciarono il proposito di ripristinare in aula il testo originario che parlava invece di « aziende a prevalente partecipazione pubblica »).

Alla terza preoccupazione non è stata data risposta positiva, mentre un certo correttivo è intervenuto per la selettività degli incentivi finanziari. Siamo ancora lontani quindi da un programma chiaro di intervento pubblico che avvii a risoluzione il problema del servizio sociale casa.

La carenza di una normativa specifica sui centri storici ha reso ancora più difficile e pieno di incognite il lavoro del legislatore. L'obiettivo principale, nella nostra azione, è stato quello di far sì che la maggior parte possibile dei fondi stanziati fosse destinata agli abitanti di Venezia, per il ripristino del proprio alloggio, e agli enti pubblici per il riordino e la ristrutturazione del patrimonio pubblico; in modo che la ristrutturazione dei quartieri degradati non si trasformasse da iniziativa sociale in operazione speculativa.

In tale quadro vale la pena di ricordare il nuovo stanziamento di quattro miliardi da assegnare ai comuni di Venezia e di Chioggia per la realizzazione di opere di urbaniz-

zazione primaria e secondaria connesse alla esecuzione di programmi di risanamento; ciò provvede a colmare una lacuna del testo originario che avrebbe provocato uno squilibrio di servizi all'interno dei nuovi insediamenti, al quale i comuni, con i propri mezzi, non avrebbero potuto certo fare fronte.

L'autostrada di Alemagna.

Un aspetto particolarmente grave del modo con il quale la maggioranza ha inteso procedere è rappresentato dal mantenimento, nel testo della Commissione, della concessione autostradale per il collegamento di Venezia al confine di Stato (in direzione di Monaco).

Per fare questo si è dovuto derogare all'articolo 11 della legge 29 aprile 1971, n. 287, con il quale si era previsto non essere possibile la concessione di nuove autostrade fino all'approvazione del piano economico nazionale. La norma aveva lo scopo deliberato di por fine ad un rilascio indiscriminato di concessioni, non rispondenti ad una logica di programmazione, sordinate tra di loro, non prioritarie rispetto ai bisogni, anche in termini infrastrutturali, del paese.

Poiché alcuni settori della maggioranza avevano impostato tutto il loro atteggiamento secondo una (coerente) logica programmatica, era sembrato possibile, meditando attentamente sugli aspetti negativi di una scelta affrettata, priva di agganci logici con il resto della legge, dovuta a pressioni particolari che nulla hanno a che vedere con lo sviluppo economico e sociale del territorio veneziano, ritornare, questa volta sì, al testo originario del Governo, eliminando una stortura sicuramente poco congeniale ad una visione programmata.

Abbiamo dovuto renderci conto subito che la logica non era il punto di forza della maggioranza: si sono sentiti ripetere in Commissione, a sostegno della necessità di mantenere la previsione autostradale, discorsi e argomentazioni, ai quali nessun programmatore ha controbattuto, che speravamo ormai definitivamente fuori del bagaglio di chiunque.

Speranze di rinascita economica di regioni derelitte da secoli affidata ancora una volta ad un intervento infrastrutturale situato in una regione che non riesce, con i traffici attuali, a coprire le spese di ammortamento e di gestione dei tronchi autostradali già costruiti!

A parte ogni discorso, infatti, sul numero e sulla localizzazione delle autostrade venete, progettate in funzione elettorale, tanto che

una di esse ha assunto, nella terminologia corrente, il nome dalle iniziali di tre influenti notabili democristiani che ne hanno fermamente voluto la costruzione, anche questa volta in spregio a qualsiasi logica, non si vede come quest'opera, che si vuole senza contributo dello Stato, ma sicuramente con fidejussione come tutte le opere in concessione, rappresenti veramente un'occasione ed un incentivo di ripresa economica.

Qualcuno ha persino avuto la sfrontatezza di affermare che l'autostrada è necessaria per lo sviluppo portuale di Venezia; e ciò proprio quando, nel testo della legge, si evita accuratamente non solo di provvedere adeguatamente alle necessità del porto commerciale, ma si nega nei fatti, con una politica indiscriminata di vincoli, la possibilità stessa di sviluppo del porto commerciale.

Proprio quando in tutta Europa — questa Europa che viene troppo spesso citata a sproposito nei momenti meno opportuni, ma delle cui esperienze non vogliamo mai far tesoro — proprio mentre in Europa si sta potenziando tutto il sistema ferroviario, a breve e a lunga distanza, come supporto di una moderna politica portuale, ecco che da noi rispondono, con 30 anni di ritardo, coloro che affidano al trasporto pesante su gomma le forniture della ripresa economica di Venezia.

E che dicono poi i difensori dell'ambiente naturale di fronte al nuovo scempio che si prepara nel paesaggio dolomitico? Molti enti locali hanno già infatti denunciato il pericolo rappresentato dal passaggio dell'autostrada in vallate famose per la loro bellezza, hanno già mobilitato le popolazioni per allontanare dal proprio territorio questo ulteriore, inutile nastro di asfalto. O forse l'ambiente si difende (si fa per dire) solo a Venezia?

La realtà vera è che questa legge è una sommatoria di contraddizioni e risponde ad una sola logica: quella di un compromesso a basso livello tra operazioni di potere (come quella autostradale) e astratte e velleitarie posizioni tecnocratiche e centralistiche (quale quella dei vincoli territoriali indiscriminati, senza toccare il nodo delle questioni economiche).

La maggioranza è soddisfatta: ognuno ha avuto il suo pezzetto, con tanti saluti al problema principale, che era e rimane quello di un intervento razionale, equilibrato, per la ripresa sociale ed economica della città di Venezia e del suo territorio, e di una salvaguardia effettiva e non illusoria (affidata cioè ai vincoli) del suo patrimonio artistico ed ambientale.

* * *

L'azione che il partito socialista italiano ha svolto in difesa degli interessi di Venezia, sia a livello nazionale come a livello locale, trova nella opposizione alla legge che viene offerta all'esame dell'Assemblea un momento qualificante di riscontro del modo, non unilaterale, ma anzi complessivo ed organico, con cui i socialisti si pongono di fronte ai problemi della città e del territorio da un lato e a quelli della collettività e dei lavoratori dall'altro.

Se fondamentale è oggi, come abbiamo più volte ripetuto (e non siamo certamente secondi a nessuno per questo aspetto), individuare le condizioni della sua salvezza fisica e gestirle coerentemente, di pari rilievo è certo il problema di garantire a chi a Venezia abita la certezza del posto di lavoro, la sicurezza del risanamento del suo alloggio. Nessuno oggi si illude più che i problemi del restauro urbano o della ristrutturazione di zone industriali siano suscettibili di trovare soluzioni politicamente e socialmente neutrali: è a tutti chiaro invece che il territorio, l'uso e l'abuso che di esso si fanno, costituiscono il campo di uno scontro di classe sempre più duro, ogni giorno più ampio.

Oggi è Venezia, intesa la materia del contendere, è del posto di lavoro di 50 mila lavoratori, dell'attuale equilibrio economico, sindacale e politico di tutta una regione che qui si tratta.

Per questo contrastiamo questo disegno di legge che sembra voler recuperare tanta più credibilità quanto più prospetta una astratta rigidità, saltando a piè pari la possibilità di individuare modi più accorti e articolati di interventi, sia pure di salvaguardia, che non inducano traumi irreparabili in una struttura economica e produttiva, già ora in crisi per effetto di unilaterali ristrutturazioni azien-

dali, ma soprattutto di una politica di disinvestimento attuata in questi anni.

Per questo contrastiamo questa legge che vuole far passare per inflessibile e calvinista rigidità quel che altro non è che spirito punitivo nei confronti delle autonomie locali, nella speranza di scaricare sugli istituti le responsabilità che sono di una classe dirigente capitalistica che non riceve, al contrario, il sia pur minimo biasimo.

Con l'attacco all'ente locale, portato, si badi bene, oggi che questo ha acquisito coscienza piena delle sue responsabilità di natura sociale ed urbanistica, e non ieri, quando esso era succube delle scelte aziendali e dei monopoli, si cerca di far passare una riconversione d'uso della città, di cui le classi popolari sarebbero le prime a pagare il prezzo, attraverso la loro espulsione dal centro storico. Contro questo disegno non è il solo partito socialista italiano ad insorgere, sono tutte le forze vive realmente autonomistiche, sono le stesse istanze periferiche dei partiti di maggioranza che qui, in Parlamento, cercano di imporre con la sola logica dei numeri la loro volontà centralistica.

Dietro il preteso efficientismo, dietro la maschera di una pseudo cultura che altro non è che la protezione di interessi immobiliari (caso non nuovo nella storia delle speculazioni del nostro paese), c'è il desiderio di soffocare le istanze autonomistiche, luogo di formazione di maggioranze reali, rappresentative di processi unitari di massa.

Per questo la nostra battaglia, nella discussione in aula, avrà il duplice scopo di migliorare ulteriormente la legge, là dove saranno ancora possibili convergenze dello schieramento riformatore, e di sensibilizzare l'opinione pubblica, nazionale ed internazionale, sul reale scontro in atto in questo momento in Parlamento.

ACHILLI. *Relatore di minoranza*