Fiorentino Sullo. Una biografia politica

LA LEGGE URBANISTICA

Il diritto di superficie

Ma cos'è questo diritto di superficie che ha segnato profondamente la vita politica, e forse anche personale di un giovane ministro (aveva poco più di quarant'anni) avviato ad una carriera politica che molti pronosticavano di un sicuro avvenire fino ad accreditarlo leader indiscusso e probabile futuro presidente del Consiglio?

Tutto ciò che sta sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario del suolo medesimo recita il codice civile (art. 934). Il proprietario del suolo può derogare a questo principio, mediante attribuzione ad altri del diritto di superficie. La superficie consiste nel diritto di costruire al di sopra del suolo altrui e di diventare proprietario della costruzione. Se la costruzione è già esistente il superficiario acquista la proprietà della costruzione separatamente dalla proprietà del suolo, che resta al concedente. Il diritto di superficie "*altro non è se non una proprietà separata*". Il perimento della costruzione non estingue il diritto di superficie, (art. 954 Cod. Civ. 3 comma) perciò il superficiario può ricostruire sul suolo in base al diritto di superficie concessogli.¹ Il diritto di superficie fu introdotto dal codice civile nel 1942. Il superficiario può vendere la casa, sottoporla ad ipoteca, trasmetterla ai suoi eredi. Il diritto di superficie, salvo diversa pattuizione, è perpetuo.

In Italia questa tipologia non ha avuto molta fortuna, ma in altre nazioni europee è stato utilizzato frequentemente proprio in campo urbanistico. In alcune nazioni europee non comuniste (Austria, Inghilterra, Olanda) esso è stato regolato a tempo determinato. Sullo cita il caso di Vienna e di Amsterdam città nelle quali il diritto di superficie ha agito da incentivo per l'iniziativa privata e per calmierare i prezzi degli affitti. Casi analoghi sono riscontrabili nelle città giardino dell'Inghilterra, della Scandinavia e di altre nazioni europee.²

In Italia il diritto di superficie previsto dal progetto di riforma urbanistica avrebbe avuto durata perpetua come Sullo assicurò in più occasioni anche ai lettori del quotidiano il "Tempo" di Roma che aveva intrapreso una violenta campagna con l'argomento della provvisorietà della proprietà della casa.³ La commissione Sullo aveva previsto il diritto temporaneo solo per le aree industriali. Del resto il sistema dell'espropriazione per pubblica utilità connessa alla proprietà edilizia è usato da tempo immemorabile nel nostro ordinamento giuridico. "*Il problema della disciplina delle aree edificabili e dell'espansione dei centri abitati, con le connesse controversie sulle inefficienze del patrimonio abitativo e sugli strumenti per tentare di porvi rimedio (incremento dell'edilizia economica e popolare, disciplina delle locazioni ecc.) è sempre stato oggetto di dispute molto accese, accresciutesi in Italia negli ultimi anni*".⁴

1

2

3

4

Come fu introdotto il diritto di superficie nella proposta di legge urbanistica? L'idea fu avanzata in commissione da un famoso giurista, *“cultore di diritto privato, non legato ad ideologie di sinistra... Egli ragionava così: se il suolo rimarrebbe proprietà del comune, i superficiari che costruissero abusivamente un piano in più rispetto al regolamento edilizio non acquisirebbero la proprietà di questo piano abusivo. Un superficiario non può avere interesse ad edificare in dispregio dei piani regolatori ed in barba ai regolamenti edilizi!”*⁵ Ed ancora Sullo rammenta che: *“ Il legislatore ha, cioè, da oltre mezzo secolo, avvertito che l'espropriazione di un'area nei confronti di un privato, e la sua attrezzatura urbanistica ad opera del comune non avvengono perché un secondo privato possa trarne un vantaggio speculativo, ma si giustificano solo se, in quanto e fino a quanto il privato cessionario sia in grado di utilizzare l'area stessa in conformità ad un fine pubblico o ad un fine privato riconosciuto in armonia con i fini pubblici ”*⁶.

5

6

Presentazione e difesa della legge.

Sullo divenne ministro dei Lavori pubblici nel quarto Governo Fanfani nel febbraio del 1962. Parlando al Convegno ideologico della Democrazia Cristiana di San Pellegrino Terme il 30 settembre 1962 pose in rilievo l'innovazione che avrebbe avuto una riforma urbanistica di rottura con il passato che, a suo parere- andava ormai superato. *“Secondo me, la legge urbanistica sarebbe più rivoluzionaria per le strutture più arcaiche della nostra società non dirò della legge di nazionalizzazione dell'industria elettrica, che è proprio nulla rispetto ad una seria legge urbanistica, ma persino della legge di riforma agraria... .. Sarebbe veramente una grande vittoria per la Democrazia Cristiana se non aspettasse altre legislature per porre a fuoco questo problema sotto la pressione di altre forze politiche... in un paese che vuole essere cristiano non soltanto nella tradizione ma nella prospettiva, i problemi vengono messi a fuoco e risolti sollecitamente”*.⁷

Appena un mese dopo il Ministro colse l'occasione del IX congresso nazionale di Urbanistica che si svolse a Milano il 23 novembre 1962 per illustrare i motivi che rendevano necessaria ed urgente una riforma urbanistica ed i principi cui doveva ispirarsi. L'Italia attraversa una fase di grande trasformazione –sostenne⁸- caratterizzata da un grande esodo dall'agricoltura all'industria, da un massiccio processo migratorio dalle regioni dell'Italia meridionale a quelle dell'Italia nord occidentale ed infine da un processo non meno rilevante di una forte concentrazione urbana per il trasferimento nei centri abitati più popolati. I dati del censimento del 1961 hanno confermato questa tendenza: gli aumenti di popolazione si sono concentrati nei grossi centri urbani: dai comuni capoluogo di provincia ai grandi comuni. Alcuni dati dovrebbero preoccupare il politico ed il sociologo. Di fronte ad un aumento pari 19,8 per cento nell'Italia nord occidentale, nei comuni capoluogo vi è un aumento generale del 6,2 per cento; Nell'Italia nord orientale il 19,8 per cento dell'incremento è andato ai centri urbani ed ai capoluoghi mentre c'è stata una diminuzione del 3,4 per cento nei comuni piccoli e non capoluogo di provincia; nell'Italia meridionale ed insulare rispetto ad un 20,1 per cento di aumento dei centri capoluogo si è registrato appena un aumento dell' 1 per cento (negli Abruzzi e Molise addirittura una diminuzione del 9,5 per cento) nei comuni minori e nei comuni non capoluogo. Quanto durerà questo processo si domanda il ministro? Almeno altri dieci o quindici anni come ritengono gli esperti. Per il prof. Saraceno la fase critica si concluderà negli anni 1970/72. Si prevedono perciò anni critici. Una legge urbanistica tempestiva serve ad aiutare l'Italia a superare questo difficile periodo di transizione. Occorre far presto, non far passare tanto tempo, come è successo per la legge sui patti agrari. Per le troppe discussioni, la legge è stata approvata quando i danni si furono già verificati. *“La legge vuole che lo sviluppo del paese... non sia condizionato da una situazione giuridica di privilegiati”*.⁹

E al Senato, nella seduta del 28.6.1962, il ministro Sullo disse: *“La legge più importante sarà la legge urbanistica, sulla quale vi sono tante attese nel paese e che, a mio avviso, vale quanto una riforma di struttura”*¹⁰

Alla Camera dei deputati, nella seduta del 23 ottobre 1962 ne enunciò i principi innovatori: introduzione della pianificazione urbanistica regionale con il livello medio

7

8

9

10

del piano comprensoriale che doveva far da freno alla corsa (specie di quelli inseriti nell'area metropolitana soprattutto delle grandi città) all'espansione senza un ordine razionale del territorio; certezza che i compilatori dei piani urbanistici abbiano di mira solo gli interessi pubblici, liberando gli amministratori da pressioni e interessi settoriali e rendendo rapida ed efficiente la pianificazione; acquisizione delle aree fabbricabili ad un prezzo equo; porre tutti i proprietari di aree su un medesimo piano di parità; semplificare al massimo i servizi urbanistici e contenerne i prezzi di gestione.¹¹

Il diritto di proprietà può avere delle limitazioni come ha previsto la Costituzione italiana (art. 42 c.3). Sullo cita¹² un passo di un illustre studioso di economia ed ex Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi che in un suo scritto aveva sostenuto: *“Il caso dei terreni edilizi (rispetto a quelli agricoli n. d. r.) è molto diverso. Non esiste un vincolo indissolubile tra la proprietà del terreno ed il lavoro applicato alle costruzioni; anzi, il lavoro del terreno cresce per virtù propria, date le circostanze d'ambiente propizie, senza che su di esso si sia nulla edificato. Il proprietario del terreno nudo, sul quale mai non è stata fatta da lui alcuna spesa, può venderlo ad un prezzo incredibilmente alto all'imprenditore di case il quale ha intenzione di fabbricarvi sopra. La proprietà del suolo non è nient'affatto una condizione necessaria perché si eserciti l'industria edilizia. Quasi tutta Londra e gran parte delle città anglosassoni sono state costruite da persone le quali avevano ricevuto il territorio edilizio in affitto per un periodo variabile dai 60 ai 99 anni e devono restituirlo al proprietario, insieme con la casa, senza diritto ad indennizzi, alla scadenza della locazione. A stimolare l'industria edilizia basta che la legge garantisca in modo ineccepibile il godimento della casa. Non essendo necessaria la proprietà privata del terreno edilizio per rendere possibile l'industria delle case, è possibile fare ciò che per la terra agricola è pericolo: separare la proprietà del terreno dalla proprietà della casa ”.*¹³

Nello schema di legge e nella relazione della commissione che l'accompagnava nulla poteva far pensare ad un uso del diritto di superficie esercitato per un tempo determinato. Sullo, anche se ancor giovane, era un politico esperto ed aveva imparato a muoversi con cautela nella palude democristiana. Non sottovalutava il peso delle forze conservatrici nel suo stesso partito, e mai avrebbe commesso l'errore di proporre un diritto di superficie a tempo. La sua bozza di legge, peraltro, non cadeva come fulmine a ciel sereno. I precedenti, (da ultimo la legge 167 che era stata approvata anche dai liberali e che conteneva una facoltà dei comuni di espropriare interi comparti) erano eloquenti. Nel Paese, inoltre, si avvertiva un'insistente richiesta di arginare la marea di speculazione e corruzione e l'esigenza di una crescita ordinata e razionale delle città. I tempi erano maturi e stretti perché il fenomeno andava aggredito alle fondamenta e con giusta severità. Quel sistema di illegalità diffusa, gli intrecci, sempre più frequenti, tra politici ed affaristi erano stati plasticamente tratteggiati da F. Rosi in un film inchiesta che ebbe molto successo: *“Le Mani sulla città”* del 1963. E' la storia di un impresario edile in lizza per diventare assessore al Comune di Napoli, che sogna grandiose speculazioni, non si ferma neanche per il crollo di un palazzo costruito senza alcuna regola tecnica e di sicurezza, sacrifica il figlio, cambia partito, viene eletto e l'arcivescovo benedirà l'inizio dei lavori! *“I personaggi e i fatti sono immaginari, ma autentica è la realtà che li produce ”* recita una didascalia all'inizio del film. (14) Il film raccontava uno spaccato della realtà perché lo scempio e la devastazione di Napoli effettuato dalle amministrazioni laurine con la cementificazione delle colline e del Vomero e l'imbruttimento del centro della città hanno deturpato in modo irreversibile una delle più belle città d'Italia. Con il laurismo *“Comincia quella che è stata*

¹¹

¹²

chiamata la <stagione del vicerè> (Corsi), con lo sventramento dei quartieri, la devastante speculazione edilizia fondata su dissennati abbattimenti o ristrutturazioni, gli sprechi finanziari, le feste di Piedigrotta come droga per i napoletani, il rigonfiamento patologico degli organici amministrativi con assunzioni clientelari, gli interventi autoritari per cambiare il piano regolatore che porteranno alla fine degli anni cinquanta al sacco urbanistico della città ” (15)

La corruzione non ha colore politico, essa attecchisce laddove trova terreno fertile. Lo stesso ministro citava il caso del sindaco di Pomezia dell’epoca che fu arrestato per aver intascato 40 milioni per il rilascio di una licenza edilizia e il caso di Grugliasco, comune alle porte di Torino, passato da 6.945 abitanti del 1951 ai 15.302 del 1962, retto da un’amministrazione di sinistra, che aveva favorito una lottizzazione “interessata” mediante il sistema, ben collaudato, delle convenzioni con i privati. *“Questa è la vita quotidiana. Non è una eccezione trascurabile. Si stia a predicare la moralità. Se le leggi favoriscono la immoralità, i responsabili del costume sono i legislatori: anche loro.”(16)* Ed ai liberali, che si erano eletti a paladini della moralizzazione replicava: *“La moralizzazione della vita politica passa anche attraverso l’abolizione dei vastissimi poteri discrezionali concessi ai comuni dalla legge del 1942; abolizione che... non può attuarsi se non attraverso l’introduzione del sistema dell’obbligo dell’esproprio e della parità di trattamento economico per tutti i proprietari di aree fabbricabili .” (17)*

Del resto -come Sullo ricordava- i liberali, che facevano parte della maggioranza nel terzo governo Fanfani, avevano votato la legge n. 167 (presentata dall’allora ministro dei LL.PP. on. Zaccagnini) che all’art. 10 conteneva proprio il diritto di superficie. *“... I comuni ed i consorzi... possono riservarsi l’acquisizione, anche mediante esproprio, fino ad un massimo del 50 per cento delle aree comprese nel piano, e sono autorizzate a cederne il diritto di superficie o a rivenderle previa urbanizzazione ” .(18)*

Il ministro si era mosso lungo direttive già praticate in passato ed accettate dai partiti del centro sinistra (DC – PSI – PSDI – PRI) che ne avevano indicato chiaramente i principi nei loro programmi elettorali.

“Scopo della legge urbanistica non dovrebbe essere di punire o di sanzionare i proprietari terrieri, ma di costruire città ordinate e armoniche . Coloro che rispolverano come rimedio contro la speculazione, l’aggiornamento il miglioramento della legge fiscale sul plus valore delle aree fabbricabili mostrano di capire poco dei mali di cui soffre l’urbanistica italiana. Non si tratta tanto di colpire l’iniquo arricchimento quanto di impedire che l’ansia di speculare sulle aree fabbricabili condizioni lo sviluppo delle città. (19)

Anche il governatore della Banca d’Italia nella sua relazione annuale sullo stato dell’economia del paese aveva affermato: *“... I fenomeni locali di esaltazione dei valori fondiari, specialmente caratteristici delle grandi città, costituiscono motivo di preoccupazione sia per i loro effetti sulla distribuzione della ricchezza, sia per l’incidenza anche psicologica sull’equilibrio monetario ”.(20)*

Ma le buone ragioni, la salvaguardia delle città e degli interessi generali dovettero soccombere di fronte agli interessi di pochi che insieme ai privilegi sommavano il reale controllo del potere in Italia. E’, almeno in questo –purtroppo- la storia si ripete con assoluta continuità anche se oggi sono in voga “strumenti” e metodi più raffinati e sofisticati. In più c’è il mezzo potente dell’uso spregiudicato dei “Media”!

Iter e affossamento di una legge

Il progetto di riforma urbanistica non fu una iniziativa solitaria di un ministro ambizioso e sprovveduto. Fanfani, nel discorso di presentazione del governo di centro sinistra al Parlamento aveva preannunciato una nuova legge urbanistica da approvare prima della fine della legislatura. Eppure mancava solo un anno all'appuntamento elettorale.

Sullo si diede subito da fare con il suo solito impegno e tenacia. Insedì una nuova commissione il 28.3.1962, peraltro confermando nell'incarico che avevano avuto dal precedente ministro Zaccagnini, gli urbanisti Astengo, Piccinato, Samonà che poi la stampa di destra avrebbe chiamato "rossi" cioè comunisti. La commissione lavorò bene ed in fretta e, in meno di tre mesi, il testo della proposta fu inviato alla Presidenza del Consiglio ed ai ministri interessati. La Presidenza del Consiglio, con lettera del sottosegretario Delle Fave, nulla obiettò sul diritto di superficie, limitandosi a formulare alcune osservazioni tecniche di scarso rilievo politico. Il Presidente Fanfani propose di sentire il parere del CNEL allora presieduto dall'on. Campilli. Il CNEL chiese una proroga al termine stabilito per la formulazione del richiesto parere allo scopo di sentire i sindaci dei comuni maggiori e le categorie maggiormente interessate, e i tempi cominciarono ad allungarsi.

Sullo parlò per la prima volta della legge al Senato nella seduta del 28 giugno 1962 ed alla Camera dei deputati nella seduta del 23 ottobre 1962. Alla Camera disse: *" Il testo proposto è ancora uno schema elaborato al livello tecnico da urbanisti, economisti e giuristi di altissimo livello... E' quindi giusto avvertire che esso non è lo schema del governo, ma solo del mio ministero che è disposto, come è suo dovere, a far tesoro di tutti i suggerimenti, le critiche, le obiezioni ed i rilievi, da qualunque parte provengano. "*(21)

Il CNEL licenziò il proprio parere con un lungo rapporto Petrilli-Senin che formulava diversi rilievi di ordine tecnico-giuridico ma non bocciava il diritto di superficie.

Ma *"Le lungaggini, l'incertezza, la nebulosità delle intenzioni politiche aprirono la via alla grande campagna propagandistica contro la legge dell'aprile 1963"*(22)

In campagna elettorale il clima era diventato rovente. Improvvisamente, senza che il ministro – assente da Roma - ne fosse informato, arrivò la doccia fredda della dissociazione della responsabilità del partito con una nota del "Il Popolo" quotidiano della DC. Ancora una volta Moro si piegava ai notabili conservatori del suo partito. Nella (erronea) convinzione di salvare il salvabile, scaricò il suo ministro. Fu un comportamento pilatesco e politicamente sbagliato oltre che moralmente ingiusto nei riguardi di un ministro che aveva sempre agito correttamente e con unità di intenti con il segretario del partito.

La Democrazia Cristiana non seppe, o non volle difendere la legge e il suo ministro. La legge urbanistica doveva seguire alla nazionalizzazione dell'energia elettrica che erano le due riforme di struttura del nascente centro sinistra.

La carriera politica del ministro fu compromessa per sempre. Sullo non era un uomo per tutte le stagioni. Per sua scelta rimarrà fuori del governo Moro, il primo centro sinistra "organico" con i socialisti al governo, perché gli fu offerto un altro ministero. Eppure la bozza del possibile compromesso con i socialisti sulla materia urbanistica che Sullo predispose, per incarico del partito, fu parte integrante delle trattative della Camilluccia (abituale sede di riunioni della DC) nel novembre 1963. I

socialisti entrarono al governo e un loro esponente, Pieraccini, assunse il ministero dei Lavori Pubblici. La riforma urbanistica non vide mai la luce.

Sulla mancata approvazione della legge urbanistica Sullo espresse questo giudizio in un discorso alla Camera dei deputati in occasione delle dichiarazioni di voto per il secondo governo Leone nella seduta dell'11 luglio 1968. Egli parlava in qualità di Capo del gruppo dei deputati della DC. “...una legge anche progressista può fermarsi e non andare avanti non per colpa dei capitalisti organizzati, ma per colpa di brava gente che non sa esattamente come stanno le cose e che si può schierare psicologicamente all'opposizione. La gente che credeva nel 1963 che la legge urbanistica avrebbe tolto la casa, era sincera: il che vi dice che tante volte in uno Stato che sia libero e pluralista bisogna fare i conti non soltanto con gli interessi, ma con gli stati d'animo. Assai spesso la sinistra italiana e francese ha questo grande torto: che ponendosi su posizioni che possono essere anche giuste in astratto, spinge il paese ad andare a destra, verso posizioni opposte”.(23)

Al termine di questo capitolo è opportuno ed utile riportare il giudizio di uno storico del valore di P. Ginsborg: “ La seconda riforma (la prima era la nazionalizzazione dell'energia elettrica n.d.r.) riguardava la pianificazione urbanistica, e il modo in cui fu sabotata resta una delle pagine più infelici nella storia politica della Repubblica. ... Si trattò del primo (e ultimo) serio tentativo di fare i conti con i problemi della speculazione finanziaria e del caotico sviluppo urbano che tanto hanno tormentato l'Italia contemporanea... La lungimirante riforma correttiva di Sullo provocò la furiosa opposizione di alcuni settori dell'opinione pubblica. La stampa di destra lo accusò, nella primavera del 1963, d'intenzioni bolsceviche e di voler nazionalizzare la terra... Il 13 aprile 1963, quindici giorni prima delle elezioni, in un articolo su “Il Popolo”, Moro dichiarava senza che Sullo ne fosse informato, che la riforma proposta era una personale iniziativa del ministro dei Lavori Pubblici e che la Democrazia Cristiana non ne era responsabile. Sullo era stato piantato in asso, e così ogni prospettiva di una reale pianificazione urbanistica in Italia”. (24)

NOTE:

A. Torrente, P. Schleisinger, *Manuale di diritto privato*, Giuffré editore, Milano 1994, pagg. 308-309

2 F. Sullo “Lo scandalo urbanistico”, *op. cit.* pag. 81

3 F. Sullo, Lettera a *Il Tempo*, Roma, 7.4.1963

4 A. Torrente, P. Schleisinger “*Manuale di diritto privato*” *op. cit.* pag.289

5 F. Sullo, “Lo scandalo urbanistico”, *op. cit.* pag. 84

6 *Ibidem*, pag.87

⁷F. Sullo, intervento al convegno ideologico della DC, San Pellegrino Terme 30.9.1962

8 F. Sullo, Intervento al IX congresso di Urbanistica, Milano 23.11.1962

9 F. Sullo, Intervento al IX congresso di Urbanistica, Milano 23.11.1962

10 F. Sullo, Discorso al Senato, seduta del 28.6.1962, atti parlamentari, pag. 26560

11 F. Sullo, *Lo scandalo urbanistico*, *op. cit.* , pagg. 112-113

12 F. Sullo, Discorso al Senato, seduta del 22.10.1963, atti parlamentari, pag. 3151

13 L.Einaudi, “*La riforma sociale*”, 1900, anno VII, vol.X, pag.779

14 P. Mereghetti, *Dizionario dei film 1998* , Edizioni Baldini e Castoldi, Milano 1997, pag. 1106

- 15 A. Musi, *Due sindaci e un cardinale* , Pironti editore, Napoli 2002, pag. 29
- 16 F. Sullo, *Lo scandalo urbanistico*, *op. cit.* pag. 102
- 17 *Ivi*, pag.61
- 18 cfr. Legge n. 167 del 18.4.1962, art. 10
- 19 F. Sullo “*Lo scandalo urbanistico*” , *op. cit.* , pag. 67
- 20 G. Carli, Relazione sullo stato dell’economia, Roma, maggio 1963
- ²¹ F. Sullo, Discorso alla Camera dei deputati, seduta del 28.6.1962, atti parlamentari, pag. 30512
- 22 F. Sullo, *Lo scandalo urbanistico*, *op. cit.* pag. 16
- 23 Atti parlamentari, pag. 399
- 24 P. Ginsborg, “*Storia d’Italia dal dopoguerra ad oggi*” ,Editore Einaudi, Torino 1989, pagg. 368-369

14 -continua-

NINO LANZETTA