

Fiorentino Sullo: una biografia politica.

LA LEGGE URBANISTICA

Il progetto di legge

La Commissione insediata dal ministro Sullo lavorò bene ed in fretta. In appena tre mesi licenziò un testo organico e completo che, a detta di esperti e tecnici della materia, era un ottimo testo base, sicuramente suscettibile di miglioramenti ma il cui impianto complessivo avrebbe retto a tutte le insidie parlamentari largamente prevedibili, attesa l'ostilità delle forze conservatrici presenti in parlamento e non solo nei partiti di destra. Almeno così si sperava.

Anche la legge del 1942 s'ispirava ad una concezione allora molto avanzata: nell'estensione del piano generale all'intero territorio comunale, nell'obbligatorietà della formazione del piano a molti comuni, nel demanio comunale delle aree dei comparti, nella sistemazione edilizia a carico di privati da effettuarsi anche con procedura coattiva. La Legge, però, aveva mostrato la sua insufficienza nel non aver affermato e difeso il principio dell'unità urbanistica perché lasciava fuori dalla pianificazione urbanistica interi settori (esempio: la tutela del paesaggio ecc.) e perché non obbligava, con efficaci controlli, quelle amministrazioni statali e pubbliche che si volevano sottrarre alla disciplina della legge. La formulazione delle disposizioni legislative a volte era imperfetta e soprattutto era mancata la disponibilità da parte dei Comuni dei mezzi finanziari occorrenti per le spese di urbanizzazione, ed infine la legge non risolveva il problema del plusvalore (il maggior valore assunto dalle aree fabbricabili dopo l'adozione del piano). La legge, pur contenendo alcuni principi ancora validi, nel suo complesso era da ritenersi largamente superata e inadeguata a fronteggiare la vertiginosa espansione del fenomeno urbanistico in un'Italia profondamente mutata rispetto agli anni del fascismo.

La commissione si pose l'obiettivo di redigere una "Legge cornice" che, attuando il precetto costituzionale dell'art. 117, attribuiva alle regioni (di prossima costituzione) potestà normativa in materia di "urbanistica".

Lo schema del disegno di legge era suddiviso in cinque titoli. Il titolo primo (artt. 1-3) conteneva norme di carattere generale; il titolo secondo (artt. 4-34) era costituito dalla "Legge cornice" in senso proprio e conteneva i principi fondamentali cui avrebbe dovuto uniformarsi la futura legislazione regionale; il titolo terzo (artt. 35-63) conteneva le norme statali relative all'attività urbanistica che si sarebbero dovute applicare fino all'emanazione della legislazione regionale; il titolo quarto (artt. 64-79) comprendeva una serie di norme generali e comuni che si sarebbero dovute applicare sia nella fase transitoria (fino all'intervento delle leggi regionali) sia successivamente; il titolo quinto (artt. 80-87) norme che disciplinavano il passaggio dalla normativa allora vigente al nuovo regime.

Si sanciva il principio del rapporto tra la programmazione economica e la pianificazione urbanistica (art.1), le zone di preminente interesse pubblico e la loro subordinazione all'Autorità centrale. Tutta la pianificazione urbanistica era stata divisa in quattro gradi: piani regionali (artt.5-6); piani comprensoriali (artt. 7-10); piani regolatori generali comunali (artt. 11-17); piani particolareggiati (artt. 18-22). Fra i

quattro tipi di piani esisteva un vero e proprio rapporto di gerarchia, in quanto i piani minori dovevano essere sempre subordinati a quelli maggiori.

Profondamente innovative erano le disposizioni contenute negli articoli 23 e seguenti che costituirono la pietra dello scandalo e...provocarono la rivolta. L'articolo 23 fissava un principio di carattere generale: l'espropriazione da parte dei Comuni di tutte quelle zone non edificate che erano comprese nei piani particolareggiati nonché di quelle aree già edificate nel caso che il fabbricato costruito era sensibilmente difforme dall'utilizzazione prevista dal piano particolareggiato. I diritti dei proprietari erano salvaguardati con la corresponsione di un indennizzo. L'indennità di esproprio era determinata dall'articolo 24. In esso veniva posta la fondamentale distinzione tra le aree, che precedentemente al piano regolatore generale non avevano destinazione urbana, e quelle che invece erano comprese in zone urbanizzate. Per le prime l'indennità era ragguagliata al valore agricolo del terreno perché ogni eventuale aumento del suo valore era legato esclusivamente al piano di urbanizzazione; per le altre era introdotto un criterio di valutazione comparativo con i terreni di nuova urbanizzazione corretto con un particolare parametro; per le aree già coperte da costruzione l'indennità era commisurata al prezzo di mercato. Il Comune, acquisite le aree, che potevano essere lasciate in comodato al proprietario fino all'effettiva loro utilizzazione, provvedeva alle opere di urbanizzazione primaria. Cedeva, poi, in via ordinaria con il sistema della vendita mediante asta pubblica, il diritto di superficie a coloro che intendevano costruire, ad un prezzo di cessione determinato dall'indennità di esproprio maggiorata dal costo delle opere di urbanizzazione e dei servizi pubblici da effettuarsi nella zona e da una quota delle spese generali. L'articolo 32 introduceva il nuovo istituto della "Licenza d'uso" attraverso il quale si controllava che le costruzioni venissero realizzate in conformità alle norme stabilite al momento del rilascio.

Questi strumenti, davvero innovativi e, forse, per qualche verso spregiudicati (per usare un aggettivo utilizzato dallo stesso ministro) si prefiggevano l'obiettivo di un effettivo controllo e un'efficace razionalizzazione del territorio. Con questa legge veniva attuato un concreto decentramento, in un disegno complessivo e di indirizzo organico centrale e regionale, a favore delle Amministrazioni locali demandando loro concreti e reali poteri che erano prima dello Stato.

Reazioni e giudizi

Il progetto di riforma urbanistica suscitò nel paese un acceso dibattito.

Da un lato esperti della materia, studiosi, professori ed architetti ambientalisti, intellettuali lo giudicarono molto positivo, innovativo ed originale e soprattutto idoneo a fermare l'ondata speculativa che si era venuta a creare nel paese unitamente alla crescente corruzione denunciata da molti giornali (da

ricordare le inchieste del settimanale “L’Espresso” che all’epoca suscitarono molto scalpore).

La riforma, inoltre, forniva gli strumenti a garanzia di un ordinato sviluppo del territorio ed un assetto razionale delle città che crescevano in modo caotico e spontaneo sotto la spinta di interessi privati. Un giudizio molto favorevole fu espresso dal prof. Francesco Forte che sulla rivista “Politica” così si esprimeva: *”Il progetto di legge urbanistica presentato dal ministro dei Lavori pubblici, onorevole Fiorentino Sullo, costituisce un atto di grande importanza, nella nuova politica di programmazione democratica. Le istanze di progresso economico, giustizia sociale ed elevamento civile che si pongono a base della nuova politica di programmazione – fin che si discute in teoria – non poche volte ricevono ampio consenso anche da parte di certi gruppi conservatori che amano parere illuminati o addirittura apparire autentici promotori d’avanguardia del processo sociale. Ma quando dalla enunciazione generale degli obbiettivi si passa alla formulazione degli strumenti, allora il quadro muta. Certi consensi che venivano dati sui principi, vengono prontamente ritirati per gli strumenti ”;*¹ Dopo aver messo in risalto l’innovazione originale dei piani urbanistici, gerarchicamente ordinati: i piani regionali, i piani comprensoriali, i piani regolatori comunali ed infine i piani particolareggiati, così continuava: *“ E’ per i piani particolareggiati che il progetto Sullo introduce quelle riforme fondamentali di svolta nella nostra politica urbanistica”*².

- La concezione e le modalità dell’esproprio delle aree fabbricabili, la determinazione del prezzo improntata ad equità e giustizia sociale e la concessione della licenza di costruzione mediante asta pubblica sono giudicati strumenti semplici e validi. Il giudizio complessivo sul progetto di legge è lusinghiero: *“ Vogliamo (invece) sottolineare il significato di questo schema, così arditamente innovativo. Esso mira a togliere dall’edilizia pubblica e privata, residenziale e industriale, i pesanti intralci e le irrazionali remore derivanti dall’attuale situazione nel campo delle aree fabbricabili. Esso mira in particolare ad aiutare la piccola proprietà edilizia, a carattere economico e popolare.... Attacca senza pietà gli accessi e le incongruenze della proprietà (e dell’accaparramento) privata di aree fabbricabili; ma non muove un assalto al principio di proprietà ed iniziativa economica.... Fra il monopolio, la rendita e la speculazione sulle aree da un lato e la produzione di case, di fabbriche, di*

scuole dall'altro lato, il progetto Sullo sceglie decisamente questo secondo lato
“³

Il mondo dell'urbanistica si schierò compatto a favore del progetto Sullo.

Al ministro fu conferito il premio nazionale IN/ARCH. 1962 riservato ad un provvedimento legislativo o di iniziativa pubblica *“per aver promosso il disegno per una nuova legge urbanistica... (Nella cerimonia della consegna dei premi il relatore architetto Bruno Molajoli ebbe a dire) : La motivazione gli ha riconosciuto il merito di aver ispirato e condotto energicamente a conclusione, con l'ausilio di una Commissione interministeriale altamente qualificata, la preparazione di una nuova ed innovativa legge urbanistica. In essa i fondamentali problemi della pianificazione, della strutturazione urbanistica sono affrontati con il senso dinamico della loro complessa interdipendenza, con una visione unitaria ed aperta, di lungo raggio e di notevole spregiudicatezza innovativa anche sul piano giuridico: più che una nuova legge è questo il segno di uno spirito nuovo, che spera e attende fiducia e concretezza di realizzazione ”*.⁴

Il vice Presidente del Consiglio dei Ministri, sen. Piccioni, nel consegnare i premi così si esprime nei riguardi del ministro Sullo: *“... noi vediamo premiato un ministro dell'attuale governo, l'attivo e dinamico on Sullo, per un'iniziativa che interessa nello stesso tempo l'attività legislativa e amministrativa dello Stato ed esigenze materiali e morali della collettività ”*.⁵

L'assemblea dei soci dell'Istituto Nazionale di Urbanistica tenutasi a Cagliari il 27 ottobre 1963, in occasione di un loro convegno rivolse un appello ai partiti del centro sinistra giudicando indispensabile ed inderogabile l'approvazione di una nuova legge urbanistica sui criteri contenuti nella proposta di legge promossa dall'INU e formulata dalla Commissione Sullo.

Il CNEL, organo al quale il ministro, su sollecitazione anche del Presidente del Consiglio on Fanfani, aveva trasmesso il progetto, dopo approfondita e lunga analisi, esprime parere sostanzialmente positivo, nulla rilevando sul sistema dell'esproprio ritenendo non apparire indispensabile ai fini urbanistici il diritto di superficie che poteva dar adito a qualche problema di presunta illegittimità e indicando, in alternativa, la valutazione delle aree al prezzo di mercato precedente la data della legge stessa.

Il ministro, più volte, ebbe a dichiarare – anche in Senato nella seduta del 22.10.1963⁶ che l'istituto del diritto di superficie non era da considerarsi indispensabile e poteva essere facilmente sostituito da un congegno che assicurasse i medesimi risultati. *“ L'istituto del diritto di superficie non è un feticcio. Ci si può rinunciare: occorre provvedere in qualche altro modo ad assicurare un maggiore rispetto dei piani regolatori di quanto avviene oggi ”*⁷

La campagna di stampa

Le forze conservatrici politiche ed economiche che avevano i loro punti di riferimento nella Confindustria, nell'alta finanza milanese e nel partito liberale e in larga parte nel partito della Democrazia Cristiana, orchestrarono, in men che non si dica, una violenta campagna contro il ministro Sullo attraverso i giornali che ad essi si riferivano e attraverso la stessa televisione di Stato (allora non c'erano ancora le televisioni private) che fece da portavoce, attraverso le tribune elettorali. Si era in piena campagna elettorale e le votazioni per eleggere la terza legislatura ci sarebbero state il 28 aprile. I giornali che maggiormente si distinsero nell'opera di disinformazione e di denigrazione furono i quotidiani "Il Tempo" di Roma, "24 Ore" di Milano, il "Roma" di Napoli e il settimanale "Il Borghese" che non tralasciò, con subdola falsità, di entrare anche nella sfera privata del Ministro.

Nell'articolo di fondo il "Roma" ebbe l'impudenza di scrivere: *"Il 28 aprile gli elettori che voteranno per i partiti di centro sinistra, che voteranno per la Democrazia cristiana e i suoi alleati, voteranno anche la legge Sullo. Rinunzieranno cioè alla casa, rinunzieranno alla casa cui tutti aspirano, a quella che già possiedono e praticamente al diritto di lasciare la casa ai figli e ai figli dei loro figli "*.8

E "Il Tempo" non fu da meno. Il giornalista V. Zincone, eletto poi deputato in quella legislatura forse anche per i "meriti" acquisiti in quella violenta, assurda e denigratoria campagna di stampa, così scriveva su quel giornale: *"Il progetto del Ministro dei LL.PP. F. Sullo riduce il diritto dei privati ad un temporaneo uso del suolo simile a quello vigente per i loculi del cimitero "*.9

Nella intervista, però, il Ministro ebbe modo di chiarire le proprie idee e di spiegare i contenuti della legge, assicurando ancora una volta (con una lettera inviata al giornale e pubblicata il giorno dopo) i lettori del giornale che la legge che portava il suo nome non metteva in alcun pericolo la proprietà della casa. Il commento del giornalista ripeteva ancora una volta gli stessi argomenti confutati dal ministro.

Professionalmente molto più corretto si dimostrò il giornalista E. Mattei, di note tendenze liberali, che lo intervistò per il mensile "Successo". Di Sullo dà questo giudizio: *"... di questo singolare personaggio, così vivacemente combattuto e discusso, come accade di regola a tutti i temperamenti fortemente caratterizzati, non mancammo di mettere in luce i connotati morali e politici: il calore delle convinzioni, l'ansia di azione e di realizzazioni, lo spirito pugnace, e una tenacia che spesso rasenta l'ostinazione.... L'Enfant terrible.... L'uomo di punta e di battaglia, l'eretico, l'iconoclasta, il non conformista della Democrazia Cristiana e dei governi democristiani... egli ha assunto in questi anni posizioni così avanzate, da far di lui un segnacolo di battaglia, esaltato da alcuni come portatore di visioni modernamente avanzate di una comunità civile, vituperato dagli altri come deteriore campione di una nefasta demagogia "*.10

L'"Espresso", che aveva fatto una seria campagna di informazione, aveva denunciato i molti casi di corruzione e di arricchimento di speculatori, pubblicò un articolo di B. Zevi, noto architetto e collaboratore del giornale, che prendeva posizione a favore della legge. *"La battaglia politica – scriveva in data 21.4.1963, Zevi- ad una settimana dal voto – che languiva da parecchie settimane, s'è riaccesa improvvisamente su un fronte nuovo da quando la destra in tutte le sue sfumature, dai fascisti ai liberali, ha scoperto che il ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo vuole abolire la proprietà edilizia privata e togliere a tutti i gli italiani il diritto di possedere un appartamento. L'allarme è comprensibile: la nazionalizzazione dell'energia elettrica, tranne pochi grandi industriali non colpiva infatti nessuno e si proponeva anzi di sottrarre alcuni milioni di utenti agli arbitri di alcuni potenti gruppi privati. Ma la casa è un bene di moltissimi e un'aspirazione di tutti; la sola ipotesi che un diritto di proprietà così diffuso e così radicato nella tradizione degli italiani possa*

venir messo in discussione ha suscitato un'ondata di paure e di risentimenti dai quali la destra s'attende cospicui vantaggi elettorali. - E Zevi si domanda- Il centrosinistra è veramente, come Malagodi e Michelini proclamano ogni giorno, l'anticamera del comunismo? A leggere il progetto di riforma, redatto alcuni mesi fa da una commissione composta dai migliori urbanisti, non si trova niente di tutto questo. Il principio ispiratore del progetto è tutto diverso e parte da una constatazione di comune buon senso, che l'esperienza di quant'è avvenuto negli ultimi quindici anni ha messo oramai sotto gli occhi di tutti: la rapidissima espansione delle città sta creando immensi spostamenti di valore e di arricchimenti enormi a favore d'alcuni abili speculatori di aree fabbricabili ” .11

E sul progetto di riforma dà questo giudizio: "La proposta di riforma contenuta nel progetto Sullo rappresenta il tentativo, compiuto per la prima volta sull'esempio di quanto avviene da decenni in Gran Bretagna, in Olanda e nei paesi scandinavi, di limitare gli effetti negativi della speculazione edilizia" 12

Tutta la campagna elettorale fu giocata dalla destra sul leit-motif che la riforma avrebbe tolto la casa ai legittimi proprietari e la bugia, grossolana ma efficace in campagna elettorale, pagò se il partito liberale vide accrescere i suoi voti e perfino un politico accorto come Andreotti, che non nutriva certamente simpatie per la sinistra dc, ebbe a scrivere sulla sua rivista: “ Un discreto beneficio ha portato ai liberali (e comunque un... malificio alla DC) l'ondata di propaganda preelettorale contro una pretesa legge del ministro Sullo tendente a portar via l'abitazione ai proprietari di case. E' un motivo presente in tutte le province, anche in persone – così ci dicono i collaboratori – abitanti in case tali che sarebbe arduo definire di civile abitazione. La DC fece un comunicato di tranquillizzazione (in effetti si trattò di una vera e propria sconfessione del ministro n.d.r.) ma molti dicono di aver creduto ad un gioco di parti fra il presidente del Consiglio ed il segretario della DC. Si è dimostrato , in realtà, molto sbagliato il non aver fatto spiegare dal ministro Sullo alla Televisione i veri termini del problema. Infatti in Roma, dove pure il giornale il “Tempo” aveva iniziato la campagna, l'allarme è stato meno nefasto che altrove proprio perché nello stesso giornale il ministro era intervenuto con ampie spiegazioni ” .13

In un suo discorso alla Camera nella seduta del 25.9.1963 il ministro Sullo, confermato nell'incarico nel Governo Leone che si costituì subito dopo le elezioni e fu chiamato “balneare” perché doveva durare una sola estate per permettere di stipulare un accordo con i socialisti per il loro ingresso nel governo, così diede sfogo al suo stato d'animo: “ Descrivere l'amarezza con cui ho dovuto, durante la campagna elettorale, sopportare l'ignobile –desidero usare proprio questo termine- tentativo di mistificazione delle finalità della riforma urbanistica, non mi alletta ” 14

A tal punto era arrivata la forza della bugia durante la campagna elettorale che il ministro annotava con amarezza “A casa mia, con un senso di sgomento e di smarrimento più che di curiosità, miei parenti stretti mi chiesero, anche essi, se volessi togliere loro davvero la casa - e concludeva- ... si può essere lettori ed ammiratori di Pirandello, ma quando si vive la vita di ogni giorno il clima pirandelliano è tragico”.15

Naturalmente dove il ministro ebbe la possibilità di spiegare la sua legge i consensi ¹aumentarono e nel suo collegio elettorale fu rieletto con oltre trentamila voti in più della precedente elezioni. Fu uno, dei candidati della Democrazia Cristiana, più votato in assoluto in Italia.

NOTE:

1 F. Forte, “Sullo e i terreni fabbricabili”, in *Politica*, Firenze, 1.10.1962;

2 *Ibidem*

3 *Ibidem*

4 Dalla cronaca de "Il Popolo", quotidiano della DC, del 28.3.1963

5 *Ibidem*

6 F. Sullo, Discorso al senato, seduta del 22.10.1963, Atti parlamentari, pag. 3151

7 F.Sullo, "*Lo scandalo urbanistico*", *op.cit.* pag.87

8 "Roma" del 5.4. 1963

9 V; Zincone "Intervista al Ministro Sullo", *Il Tempo*, Roma, 5.4.1963

10 E. Mattei " Il diavolo non è così brutto ", *Successo*, Ottobre 1963

11 B. Zevi, "Chi si prende le nostre case" *l'Espresso* del 21. 4.1963

12 *Ibidem*

13 G. Andreotti in "*Concretezza*" del 1.9.1963

14 F. Sullo, *Lo scandalo Urbanistico* , *op.cit.* pag. 117

15 Ivi, pag. 17

13 continua

NINO LANZETTA
