

Fiorentino Sullo: una biografia politica

La riforma urbanistica: le ragioni di una scelta

In quegli anni l'Italia attraversava un periodo d'intensa trasformazione destinata a cessare prima o poi. Poteva durare dieci o più anni o anche venti ma comunque era destinata a concludersi. Al termine di questo mutamento storico ci sarebbe stata un'altra Italia. Alla trasformazione economica si accompagna sempre un mutamento della cultura, delle tradizioni, del modo di vivere.

Sullo riteneva che in Italia ci si trovava di fronte ad un processo di trasformazione, in buona parte fisiologico ma, in qualche parte patologico. Si assisteva ad un grande esodo dall'agricoltura all'industria e ad un grande flusso migratorio che dall'Italia meridionale portava molte centinaia di migliaia di persone verso l'Italia nord-occidentale e questo flusso aveva i caratteri di un processo patologico. Il terzo processo, anch'esso imponente, era la concentrazione urbana specie nelle grandi città.¹

Una legge urbanistica, da approvare in tempi brevi era necessaria perché l'Italia potesse superare il difficile periodo di transizione. Non bisognava ripetere gli errori del passato quando si è discusso troppo a lungo, per anni ed anni, per poi approvare una legge come quella dei "patti agrari" in una realtà ormai superata dai tempi per le profonde trasformazioni nel frattempo avvenute nel mondo agricolo.

*“ Se... (non) vogliamo che siano trenta o quarantamila ettari o l'appartenenza giuridica di 30 o 40 mila ettari a determinati proprietari, a condizionare il processo di insediamento umano in questi dieci anni critici che ci aspettano, una legge urbanistica va approvata ”.*²

La legge urbanistica che il ministro si propone di portare all'approvazione del Parlamento, non si pone l'obiettivo di punire i proprietari terrieri di quei trenta o quarantamila ettari di terreno. *“.. La legge non vuole affidarsi ad un colpo di maggioranza parlamentare, ma alla coscienza di una classe dirigente che si rende conto che interessi privati o individuali, portati al limite, non debbono pesare sullo sviluppo del Paese, né pretendere l'arricchimento gratuito che deriva da un processo di sviluppo in cui i proprietari di aree interessate non hanno più meriti di quanto ne hanno altri italiani ”.*³

Funzione morale della politica e azione di uno statista deve essere quella che gli interessi generali devono sempre prevalere sugli interessi privati.

Il ministro si poneva anche un problema di costi. L'aver, per esempio, costruito insediamenti INA CASA, al di fuori del contesto urbano e senza alcun disegno di come si sarebbe sviluppata la città, per spendere meno per le aree, ha avuto poi un costo maggiore per la collettività quando si è dovuto ricercare qualche forma di razionalizzazione dei territori *a posteriori* con un conseguente costo di esercizio dell'insediamento umano (raggiungimento del posto di lavoro, servizi pubblici e sociali ecc.) non più eliminabile. Sono problemi realistici che debbono essere presenti in ogni buon politico o amministratore.

*“Si vuole che l'insediamento umano costi di meno (l'urbanistica oggetto dell'economia) e renda di più per la vita dell'uomo e per la sua civiltà (l'urbanistica come finalizzazione dell'economia).”*⁴

La situazione normativa

La legge allora in vigore era la n. 1150 del 17 agosto 1942, una buona legge per l'epoca, ma abbondantemente superata soprattutto perché l'Italia degli anni sessanta era completamente diversa da quella degli anni di prima della guerra. Negli anni successivi non era mai stata fatta una legge generale che la sostituisse, ma erano stati emanati provvedimenti parziali senza alcuna logica di un disegno razionale e complessivo ma solo sotto la spinta degli avvenimenti. La legge del 1942 prevedeva i piani regolatori obbligatori solo per non molti comuni inclusi in un particolare elenco. Affermava che *“il principio che la definizione della destinazione d'uso dei terreni operata dal piano poneva implicitamente un limite alla loro utilizzazione da parte dei proprietari: sia qualitativo (con riferimento alle diverse finalizzazioni) che quantitativo (con riferimento ai diversi indici di edificabilità)... (ma) relegava l'attività della Pubblica Amministrazione ad un ruolo di semplice controllo degli insediamenti edilizi, non riconoscendo alla stessa alcuna possibilità di azione promozionale nel campo urbanistico”*⁵

Era una legge ormai superata ed inadatta a governare i profondi fenomeni conseguenti ad una trasformazione del territorio non prevedibile e di grande portata. *“La legge del 1942 presentava varie lacune e non era certamente immune da contraddizioni; ma essa venne addirittura travolta dall'opera di ricostruzione economica ed industriale del dopoguerra, che si svolse con una utilizzazione disorganica ed incontrollata del territorio, finalizzata esclusivamente al profitto ed alla speculazione fondiaria”*⁶

Un miglioramento fu apportato con la legge 3.11.1952 n. 1902 che disciplinò l'applicazione di misure di salvaguardia nel periodo intercorrente tra l'adozione comunale dei piani e l'approvazione ministeriale al fine di evitare che l'assetto previsto dagli strumenti adottati potesse essere compromesso da un rilascio incontrollato di licenze edilizie.

Fu quindi la legge 18.4.1962 n. 167 (approvata in prima lettura alla camera quando era ministro Zaccagnini ma ripresa e seguita fino all'approvazione definitiva dall'on Sullo che, nel frattempo, gli era succeduto) a collegare i programmi di edilizia abitativa pubblica alla pianificazione urbanistica, consentendo ai comuni di acquisire le aree necessarie, sia per i servizi che per le abitazioni, sulla base di previsioni di fabbisogno decennale (piani di edilizia economica e popolare). *“Per la prima volta venne messa, così, in discussione l'appropriazione privata della rendita fondiaria (in quanto il prezzo di esproprio venne correlato al valore delle aree di due anni prima dell'approvazione del piano) e venne legislativamente affermata la necessità di controllare la riproduzione della rendita stessa nel tempo mantenendo alla collettività il controllo delle aree urbanizzate cedute ai privati per l'edificazione”*

Questa forma di esproprio delle aree fu, però, ritenuta illegittima dalla Corte Costituzionale e fu, quindi, sostituita dalla legge 21.7.1965 n. 904 che fissò il prezzo di esproprio alla media fra il valore di mercato e la somma dei fitti nel decennio precedente.

Poi venne la “Legge Ponte” del 6. 8. 1967 n. 765 emanata in attesa di una organica riforma urbanistica che ancora adesso, a distanza di quarant’anni, non è stata ancora approvata. E’ tuttora giacente in parlamento una proposta di legge Lorenzetti presentata nel 1999 che si ignora se vedrà la luce.

La legge n. 765 fu approvata in seguito agli scandalosi fatti di Agrigento (crollò un intero quartiere sotto il peso delle costruzioni abusive) ed in seguito alla denuncia di numerosi atti di corruzione amministrativa in varie città d’Italia. Ma la legge prevedeva un anno di moratoria e nessun controllo pubblico, ragione per la quale favorì sostanzialmente la speculazione. Poi c’è stata tutta una storia travagliata di sentenze della Corte costituzionale e di leggi parziali e contingenti che andarono sotto il nome di “Leggi Tamponate”, fino al trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia urbanistica (D.P.R. 15.1.1972 n. 8) e altre leggi successive (n. 10 del 28.1.1977; n. 457 del 5.8.1978; n. 94 del 25.3.1982).

Intanto l’abusivismo, in tutti quegli anni ha continuato a dilagare fino al punto che si è ritenuto necessario un recupero ed una regolarizzazione delle opere illegittimamente realizzate. La prima sanatoria avvenne con la legge 28 febbraio 1985 n. 47 con relativo condono edilizio. Ma evidentemente non fu sufficiente se l’abusivismo continuò e si rese necessaria una nuova sanatoria ed un secondo condono che avvenne con il D.L. n. 468 del 26.7.1994.

Tutte le disposizioni, succedutesi in questi quarant’anni, parziali, contraddittorie, dettate da situazioni contingenti non hanno ancora risolto il problema dell’abusivismo e della speculazione ed oggi si assiste impotenti allo scempio del territorio e dell’ambiente. Si è costruito perfino sul suolo del demanio dello Stato, sulle spiagge e finanche a pochi metri dai Templi di Agrigento. Finora non ci sono state demolizioni se si eccettua quella della costruzione abusiva del “Fuenti”, che oltraggiava la costiera amalfitana e la cui storia è durata molti anni e si è conclusa grazie all’ostinata determinazione di un coraggioso ministro, l’on Edo Ronchi che, rompendo ogni indugio, ne ordinò la demolizione che fu effettuata nell’aprile del 1999.

Se fosse stata approvata la riforma urbanistica proposta dal Ministro Sullo oggi il territorio e l’ambiente non sarebbero irrimediabilmente deturpati in molte parti dall’oltraggio e lo scempio subito. Gli uomini e le ricchezze passano ma, purtroppo, i guasti restano ad imperitura memoria.

“Dal punto di vista del costume, la battaglia urbanistica è stata, ed è, una battaglia morale” scriveva Sullo nella prefazione ad un suo libro che scrisse nel 1964 sugli avvenimenti di quegli anni. *“Sarà vinta questa battaglia dal popolo italiano? Lo spero sinceramente”*.⁷

Purtroppo la battaglia non è stata vinta. A distanza di quarant’anni le cose stanno come prima e la proposta di un testo unificato di riforma della legge urbanistica dell’on Lorenzetti è tuttora in alto mare e molte regioni non hanno ancora emanato le disposizioni in materia urbanistica ad esse demandate. Anche il Ministro Ronchi, altra figura di vero riformatore, ha seguito le sorti del ministro Sullo: è stato sostituito alla formazione, qualche tempo dopo, di un nuovo governo ed è uscito di scena.

L’Italia degli anni sessanta.

Gli anni 62-63, come ci raccontano gli storici, furono caratterizzati da una grave recessione economica dovuta allo sviluppo disordinato e ad un aumento non controllato

ed irrazionale dei consumi in seguito al “miracolo italiano” degli anni 1952- '60. Le contraddizioni provocate da una forte e disordinata espansione economica erano evidenti: aumento degli squilibri tra industria ed agricoltura; forte immigrazione delle masse meridionali nell'Italia del centro nord; spontaneo ed irrazionale inurbamento che provocò: “..l'enorme crescita del valore dei terreni per costruzione con gli inevitabili fenomeni di speculazione e di sfruttamento intensivo, crisi dei trasporti e dei servizi pubblici, rincrudimento dei fenomeni di delinquenza, antimeridionalismo e razzismo. ... Nelle zone più direttamente interessate dall'immigrazione delle masse meridionali, con le loro abitudini di vita ancora arretrate e i bassi livelli culturali, si sono manifestati tutti i fenomeni tipici di un disordinato inurbamento: enorme crescita nel valore dei terreni per costruzione, con gli inevitabili fenomeni di speculazione e di sfruttamento intensivo, crisi dei trasporti e dei servizi pubblici, rincrudimento dei fenomeni di delinquenza, accrescimento della stratificazione sociale, situazioni di tensione e di conflitto tra gli emigrati e l'ambiente circostante“.⁸ In particolar modo il 1962 non fu un anno facile per l'economia del Paese “I giorni di lavoro persi per sciopero ammontarono, nel '62 quasi a 182 milioni, contro i 46 milioni del 1960 e i 79 del 1961”.⁹

Gli scontri di piazza si susseguivano con un crescendo notevole. Nel Nord del paese si verificò un eccesso di domanda della forza lavoro con la conseguenza che i salari cominciarono a crescere più della produttività. Vennero a trovarsi in difficoltà soprattutto le piccole e medie fabbriche che incolparono il governo di questa situazione. Gli investimenti cominciarono a diminuire e si accentuò il fenomeno della fuga dei capitali all'estero. Gli ex monopoli elettrici (l'energia elettrica era stata nazionalizzata) fomentavano il clima di incertezza: la borsa crollò e la fiducia negli affari fu scossa. I dorotei facevano pressione su Moro, segretario del partito, nella convinzione che la D.C. avrebbe corso seri pericoli se non si fosse bloccato il dinamismo di Fanfani che guidava il governo di centro sinistra. Furono queste le circostanze che portarono la Democrazia Cristiana a sbarrare la strada delle riforme.¹⁰ Ne fecero le spese due importanti provvedimenti che stavano per affrontare l'esame del Parlamento: l'istituzione delle Regioni e la riforma urbanistica.

Perché la riforma urbanistica, preparata da una Commissione istituita da Sullo, composta di urbanisti, sociologi e giuristi di chiara fama (Astengo, Piccinato, Samonà, Ardigò, Compagna, Guarino, Benvenuto, Giannini) era così avversata? E soprattutto perché il ministro Sullo, che pure si era rivelato un politico accorto ed esperto avvertiva la necessità che essa fosse approvata dal Consiglio dei ministri e presentata in Parlamento pur sapendo che l'imminente fine della legislatura non ne avrebbe permesso l'approvazione nella legislatura in corso? Essenzialmente per due motivi: il primo perché la situazione che si era venuta a creare nel Paese era ormai fuori controllo e bisognava mettervi mano al più presto; il secondo perché egli, da politico di razza, avvertiva il valore politico e di consenso nelle masse popolari e del ceto medio per una scelta autonoma del partito e non per il prezzo che fosse costretto a pagare ai partiti della sinistra per la loro partecipazione al governo. La situazione urbanistica era diventata ingovernabile e la legge del 1942, che pure era una buona legge, era stata predisposta in un'Italia diversa e per regolare una situazione di ordinaria normalità. Si era dimostrata inadatta ed insufficiente per la disciplina di una situazione di emergenza che via via diventava sempre più complessa e difficile. Nelle grandi città, dove si

faceva sentire più pesantemente la pressione dell'urbanizzazione, la proprietà immobiliare, divenne un'importante fonte di speculazioni e di rapidi profitti, che fecero la fortuna di appaltatori con poco scrupolo, di speculatori e proprietari di aree fabbricabili (spesso grandi proprietari). La pressione per la costruzione di nuove abitazioni era così forte e i profitti erano così elevati, che furono violati i piani regolatori, invasi i parchi, costruito senza alcun disegno razionale ma solamente laddove si profilavano grandi affari. Le Amministrazioni locali divennero ancora più corrotte, furono violate le leggi sulle costruzioni con un aumento incredibile di fabbricati costruiti con cattivi materiali. I prezzi dei nuovi fabbricati salirono alle stelle: tra il 1953 e il 1963 si triplicarono, mentre il prezzo medio delle aree si decuplicò. Gli aumenti maggiori si verificarono nella seconda metà del decennio.¹¹ L'incidenza del costo delle aree sul costo totale del fabbricato assumeva un carattere ormai patologico e preoccupante. Venivano costruiti soprattutto appartamenti di lusso e sempre meno case popolari; di conseguenza, anche per l'aumento dei redditi, ci si orientava sempre più sull'acquisto di case costose e le leggi sul blocco dei fitti venivano gradualmente eliminate.¹²

Il boom dell'edilizia non toccò solo le grandi città ma si estese alle campagne, alle zone costiere, ai luoghi di villeggiatura di montagna, in altri termini laddove la costruzione diventava un affare speculativo. In questo modo fu arrecato all'Italia un danno irreversibile con il saccheggio del territorio. Vane si rivelarono le vigorose proteste di coloro che avevano a cuore la salvaguardia del patrimonio paesaggistico, storico, culturale dell'Italia organizzati in Associazioni come "Italia Nostra" in ordini professionali come quello degli architetti o nelle campagne di stampa di giornali come "L'Espresso". Poi, quando il boom cominciava a vacillare e migliaia di appartamenti di lusso cominciarono a rimanere invenduti, mentre la fame di case popolari cresceva, i partiti non poterono far finta di niente. Per impedire i profitti speculativi da più parti si richiese l'espropriazione delle aree fabbricabili da parte dello Stato e si propose che il prezzo dell'esproprio fosse commisurato in maniera equa facendo riferimento al valore di mercato dei terreni antecedente alla destinazione ad area di edificabilità, cioè ai valori degli anni ante 1958.

*"La reazione dei proprietari d'immobili fu sufficiente a far cadere il ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo, un democristiano di sinistra. I suoi avversari lo accusarono, a torto, di voler nazionalizzare tutte le proprietà immobiliari italiane, ma era indiscusso che una caduta dei prezzi delle aree per nuove costruzioni avrebbe portato ad una diminuzione dei prezzi di tutti i terreni "*¹³ Quando il boom degli immobili ebbe un arresto ciò fu dovuto esclusivamente alla forte stretta creditizia attuata alla fine del 1963 per contenere i sempre più insistenti sentori di inflazione.

Questa era, in estrema sintesi, la situazione italiana negli anni nei quali, Fiorentino Sullo, democristiano riformista, ministro dei Lavori pubblici, presentò il suo progetto di legge sull'urbanistica per la prima volta nel luglio del 1962. Si trattò del primo (e ultimo) serio tentativo di fare i conti con i problemi della speculazione fondiaria e del caotico sviluppo urbano che tanto hanno tormentato l'Italia contemporanea. "... *La selvaggia speculazione sui suoli edificabili sarebbe così terminata e Sullo propose, in aggiunta che i nuovi proprietari sarebbero entrati in possesso solo di quanto veniva costruito, non della terra che sarebbe rimasta ai*

comuni. In questo modo le Autorità pubbliche avrebbero potuto predisporre un controllo reale sul piano regolatore ”.¹⁴

Era questo il famoso (o famigerato) diritto di superficie a causa del quale, per servire più gli interessi generali che quelli particolari (ed anche i propri) finì per vedersi compromettere, irrimediabilmente, la sua carriera politica fino ad allora in sorprendente ascesa.

NOTE:

¹ F. Sullo, Discorso al IX congresso nazionale di Urbanistica, Milano 23.11.1962, atti del congresso.

² F. Sullo, *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi, Firenze 1964, pag. 367

³ Ivi, pag. 369

⁴ Ivi, pag. 371

⁵ A. Viale, *“Diritto urbanistico”*, Edizione Simeone, Napoli, 1997, pag. 8

⁶ Ivi, pag. 9

⁷ A. Viale, *Diritto urbanistico, op.cit.* pag. 10

⁸ F. Sullo, *Lo scandalo urbanistico, op. cit.* pag. 24

⁹ G. Mammarella, *L'Italia dopo il fascismo 1943- 1973*, Il Mulino, Bologna 1974, pag. 384

¹⁰ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino 1989, pag. 368

¹¹ Ivi

¹² A. Kogan, *Storia politica dell'Italia repubblicana* Edizioni Laterza, Bari 1977, pagg. 160-161

¹³ Ivi

¹⁴ A. Kogan, *Storia politica dell'Italia repubblicana op. cit.* pag 161

¹⁵ G. Mammarella, *L'Italia dopo il fascismo 1943-1973, op.cit.* pag. 384

12 continua

Nino Lanzetta