

## Una svolta mancata: il fallimento della politica nella riforma Sullo

Gennaro Salzano  
Seconda Università degli Studi di Napoli, Facoltà di Scienze Politiche  
salzanogennaro@virgilio.it

Antonio Iazzetta  
Università degli Studi di Napoli Federico II, Facoltà di Architettura  
a.iazzetta@awn.it

### ABSTRACT

La stagione riformista dei primi anni '60 in Italia, vide l'urbanistica al centro di un intenso dibattito. Il governo equo ed armonico del territorio fu individuato come una delle questioni principali da inserire nel progetto politico-programmatico alla base dell'alleanza di centro-sinistra. Di questa questione si fece carico il Ministro Fiorentino Sullo proponendo una legge rivoluzionaria sui suoli. La legge fu però affossata in parlamento alla vigilia delle elezioni del 1963. L'intreccio tra interessi speculativi e potere politico è l'oggetto dell'indagine di questo scritto, da un lato per identificare le criticità irrisolte con la mancata approvazione della legge, dall'altro per mettere in luce un momento di crisi della democrazia come espressione rappresentativa dell'interesse collettivo.

### 1. LA RIFORMA SULLO NEL CONTESTO POLITICO ITALIANO

L'intera vicenda che caratterizza il tentativo di riforma dell'urbanistica italiana immaginato da Fiorentino Sullo, non può essere capita fino in fondo se non la si inquadra sullo sfondo del lungo periodo dello sviluppo democratico del Paese. Essa certamente si fondava su presupposti culturali che sposavano pienamente la stagione riformista dei primi anni '60: avere a riferimento un Paese come la Svezia, dava anche plasticamente l'idea di una socialdemocrazia che si affermava come modello di governo del benessere. Ma molto significativo è il lapidario commento di Moro, che circa la proposta di Sullo affermò: "l'Italia non è la Svezia". Non lo era per una infinità di motivi, ma soprattutto non lo era per le condizioni della sua democrazia, del suo sistema politico e istituzionale.

La fine degli anni '50 e i primi anni '60 sono un momento cruciale del processo di sviluppo della giovane democrazia italiana che si dipanava dalla Carta del '48. Quella Costituzione disegnava una società fondata sulla economia sociale di mercato, in piena aderenza con le proposizioni culturali del cattolicesimo sociale che promanava dalla dottrina sociale e

che aveva trovato nel Codice di Camaldoli il documento di base su cui erano stati modellati gli assunti inseriti poi nella Carta costituzionale. E proprio sulla radice della Dottrina sociale era possibile trovare il terreno di incontro sul piano programmatico tra il partito cattolico e il partito socialista in una stagione di riforme.

Il grande freno a questa possibilità era tutto interno al sistema italiano, che come ha ben delineato Pietro Scoppola, procedeva nel suo processo di sviluppo lungo una direttrice tutta politica, che teneva fuori il livello istituzionale. Era questa l'idea morotea di democrazia, almeno di quella italiana, dove la forza della politica e, quindi, della capacità di trovare accordi fondati su un consenso puramente politico dei partiti, era l'unica strada percorribile.

Gli anni '50 erano stati il decennio in cui i leaders politici, De Gasperi in testa, ma anche Gronchi, avevano cercato di accompagnare il dipanarsi dell'applicazione della Carta costituzionale non solo sul piano politico, ma anche istituzionale. La riforma della legge elettorale del '52 e le tendenze golliste, erano state dei tentativi di stabilizzare il quadro politico attraverso un rafforzamento della cornice istituzionale. Alla base c'era l'idea, pienamente liberale, di un sistema istituzionale che si consolidava e traeva autorevolezza e stabilità dal cosiddetto "accordo sui fondamentali" che è proprio delle più avanzate democrazie liberali. In Italia purtroppo questo valore non era ancora sufficientemente socializzato, né nella popolazione, che aderiva allo Stato attraverso la mediazione politico-culturale dei partiti, né nella stessa società politica. L'idea morotea di una democrazia che si sviluppa solo sui binari della politica e, quindi dei partiti, era ancora l'idea maggioritaria.

E' evidente che in un contesto del genere l'azione riformista che era alla base del centro-sinistra era tutta imperniata sulla mediazione intra ed inter partitica; non poteva cioè contare su un solido sistema istituzionale che poteva garantire ai meccanismi decisionali, la stabilità necessaria anche di fronte a delle forzature che possono essere necessarie allorché si affronta un profondo rinnovamento delle politiche, come nel caso della legge urbanistica proposta da Sullo. L'unica garanzia che una tale rivoluzione nella gestione del territorio potesse avere successo, insomma, poteva e doveva venire solo dal paludoso terreno del consenso dei partiti e finanche delle correnti interne: un terreno evidentemente instabile e scivoloso, che tale si dimostrò.

La riforma Sullo arriva poco prima delle elezioni politiche del 1963, in un momento i cui, paradossalmente, il centro-sinistra, mentre si avviava alla sua consacrazione formale, perdeva di fatto il suo slancio riformatore, che si era esaurito negli anni dal '60 al '62. L'incipiente crisi economica che precipitò i socialisti dalla prospettiva del governo del benessere a quella della gestione della crisi, si rivelò un freno potente. Le tendenze conservatrici, che generalmente si rafforzano in circostanze simili, emergono in tutta la loro potenza. La Dc frenò sul terreno delle realizzazioni concrete riducendo il centro-sinistra a una formula politica che, se da un

lato era la via obbligata per allargare l'area della cosiddetta legittimità democratica, dall'altro esauriva in sé stessa il senso della sua missione, senza proiettarsi sul terreno del concreto governo dell'economia e della società. Anzi, proprio nel caso della legge urbanistica, ci fu addirittura un riflusso verso il passato liberista dei primi anni del dopoguerra. In quel periodo, infatti, l'edilizia fu considerata come un traino fondamentale per la ricostruzione e quindi un volano per la rinascita economica al quale fu lasciato campo libero, senza troppe restrizioni. Si cementò così un blocco di speculatori che fece valere il suo peso anche in occasione della riforma Sullo: all'inizio della crisi degli anni '60, insomma, si preferì evitare di avventurarsi in una riforma che, se da un lato avrebbe portato il governo del territorio in Italia ai livelli scandinavi, dall'altro, ponendo vincoli ad una delle più floride industrie del Paese, faceva temere un ampliamento degli effetti recessivi della crisi. Queste stesse argomentazioni, non a caso, furono usate dalla Dc anche negli anni successivi di fronte al disastro di Agrigento. La politica, insomma, rinunciò al suo ruolo di Governo, di guida, per rifugiarsi nelle poco limpide certezze del passato.

## 2. IL DIRITTO DI SUPERFICIE E IL DISEGNO DI LEGGE

Nei primi anni '60, con l'avvento del centro-sinistra, la necessità di rendere i proprietari fondiari indifferenti alle scelte dell'ente pubblico produce varie proposte di riforma, dal Codice dell'urbanistica proposto dall'INU nel 1960, ai disegni di legge presentati dai ministri dei lavori pubblici (Sullo nel 1962, Pieraccini nel 1964, Mancini nel 1967).

Il DDL Sullo, il più noto, è fondato sulla separazione dei diritti di edificazione e di proprietà, e sull'esproprio generalizzato di tutte le aree comprese nei Piani Urbanistici, con la successiva cessione delle stesse mediante asta pubblica che avrebbe consentito il totale controllo pubblico del mercato dei suoli.

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.

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<sup>1</sup>.

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"<sup>2</sup>.

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 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?<sup>3</sup>.

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 "<sup>4</sup>.

Alla Camera dei deputati, nella seduta del 23 ottobre 1962 ne enunciò i principi innovatori: introduzione della pianificazione urbanistica regionale con il livello medio 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<sup>5</sup>.

Il diritto di proprietà può avere delle limitazioni come ha previsto la Costituzione italiana (art. 42 c.3). Sullo cita<sup>6</sup> 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" <sup>7</sup>.

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 suo 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<sup>8</sup>.

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.

Sullo insediò una commissione il 28.3.1962, con gli urbanisti Astengo, Piccinato e 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.

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"*<sup>9</sup>.

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. 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 era stato piantato in asso, e così ogni prospettiva di una reale pianificazione urbanistica in Italia"<sup>10</sup>.

#### NOTE

- <sup>1</sup> F. Sullo, *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi, Firenze, 1964, pag. 81.
- <sup>2</sup> F. Sullo, *Intervento al convegno ideologico della DC*, San Pellegrino Terme 30.9.1962.
- <sup>3</sup> F. Sullo, *Intervento al IX congresso di Urbanistica*, Milano 23.11.1962.
- <sup>4</sup> F. Sullo, *Discorso al Senato*, seduta del 28.6.1962, atti parlamentari, pag. 26560.
- <sup>5</sup> F. Sullo, *Lo scandalo urbanistico*, op. cit. , pagg. 112-113.
- <sup>6</sup> F. Sullo, *Discorso al Senato*, seduta del 22.10.1963, atti parlamentari, pag. 3151.
- <sup>7</sup> L.Einaudi, *La riforma sociale*, 1900, anno VII, vol.X, pag. 779.
- <sup>8</sup> P. Mereghetti, *Dizionario dei film 1998*, Baldini e Castoldi, Milano 1997, pag. 1106.
- <sup>9</sup> F. Sullo, *Lo scandalo urbanistico*, op. cit. pag. 16.
- <sup>10</sup> P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi* , Einaudi, Torino 1989, pagg. 368-369.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- S. Colarizi, *Storia dei partiti nell'Italia Repubblicana*, Laterza, Bari, 1994.
- G. Crainz, *Il Paese mancato*, Donzelli, Roma 2005.
- P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, in *Storia dell'Italia Contemporanea* vol II, UTET, Torino, 1995.
- L.Einaudi, *La riforma sociale*, 1900, anno VII, vol. X.
- P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino 1989.
- P. Mereghetti, *Dizionario dei film 1998*, Baldini e Castoldi, Milano 1997.
- P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- F. Sullo, *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi , Firenze 1964.