

La legge Sullo sui suoli

di Ada Becchi

1. *Premessa metodologica.*

Occuparsi della decisione politica con riferimento al progetto di legge sui suoli proposto da Fiorentino Sullo nel 1963, solleva delicati problemi metodologici, e non solo perché il progetto non fu mai approvato, anzi non arrivò neppure in Parlamento.

L'esempio dovrebbe evidentemente essere quello di una decisione politica mancata. In una stagione di riforme (l'avvio del centro-sinistra) da più fronti si appuntarono sui governi aspettative di soluzione di annosi problemi tra cui quello di una regolamentazione del regime di edificabilità dei suoli che evitasse la crescita caotica oltre che speculativa delle città. Venne predisposto da una commissione di tecnici un progetto di legge. Con l'approssimarsi della scadenza elettorale (le elezioni politiche del 1963) il progetto divenne il pretesto di una furibonda campagna di stampa e di una massiccia mobilitazione. Dopo le elezioni esso fu accantonato, assurgendo ad esempio di una delle più scottanti testimonianze delle incerte vocazioni riformistiche della nuova coalizione di governo.

Ho ripreso qui, in estrema sintesi, la vicenda com'è stata tramandata, per tornare, prima di soffermarmi sullo svolgimento dei fatti, e sui significati che possono essere loro attribuiti, al tema della decisione politica. La «decisione politica» non è una voce del *Dizionario di politica*¹. Attribuisco perciò un po' liberamente al termine il seguente significato: decisione politica è il tradurre in atti concreti (a livello sia del sistema di norme, sia della loro attuazione) le scelte contenute in un programma di governo, o comunque formulate da un governo in carica, o ambite dalla maggioranza dei cittadini che votando ha consentito

¹ Si fa riferimento al *Dizionario* diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, TEA, Torino 1990.

la formazione di quel governo (anche se non pienamente condivise dai membri del governo e/o dai partiti della coalizione).

Si avrà allora che il problema della decisione politica assume connotati emblematici (*a*) quando il governo non riesce a tradurre in concreto una scelta politica che ha enunciato come importante, qualificante, o quant'altro, all'atto del suo insediamento o dopo; (*b*) quando vi riesce risolvendo conflitti e superando contrasti nell'ambito della sua stessa maggioranza; (*c*) quando il governo non coglie, intenzionalmente o meno, l'aspettativa diffusa nel suo elettorato che si effettui una determinata scelta, che pertanto gli viene imposta per canali diversi da quelli classici della rappresentanza.

Evidentemente, la frequenza con cui i vari casi ipotizzati possono presentarsi, dipende dai caratteri che il modello di governo assume. È facile, ad esempio, immaginare che in presenza di un *governo forte*², siano poco frequenti casi del tipo (*a*) e del tipo (*c*), e relativamente normali, invece, casi del tipo (*b*), con riferimento anche a scelte non pienamente condivise dall'elettorato. Ma che dire di un *governo debole*³? un governo debole non ha per definizione un programma, ma aggiusta continuamente il tiro sotto la spinta degli stimoli che gli vengono dagli interessi in campo. In presenza di un governo debole, perciò, il caso (*a*) – posto che una scelta sia stata effettivamente annunciata in modo non equivoco – sarà relativamente più probabile, e in circostanze particolari di mobilitazione popolare potrà verificarsi il caso (*c*), mentre rarissime saranno le occasioni perché si verifichi il (*b*).

Ritornando alla sintetica ricapitolazione della vicenda qui in esame, si tratterà dunque di capire se il modo con cui essa è stata tramandata, è attendibile, nel senso che la scelta di introdurre nell'ordinamento una normativa che regolasse l'edificabilità dei suoli, era stata effettivamente fatta propria dalle forze politiche che si accingevano a varare l'esperienza di centro-sinistra (caso *a*), o era almeno condivisa dalla maggioranza dei loro elettori, anche se non precisamente enunciata nel programma (caso *c*). Se le due condizioni non potessero essere verificate, si dovrebbero infatti cercare altrove i motivi dell'attribuzione ad essa di un così pregnante valore simbolico.

² Esso presuppone «governi stabili e responsabili; amministrazioni indipendenti ed efficienti; certezza del diritto; univocità delle scelte [...]; possibilità di far ricadere esternalità su terzi indifesi; apprendimento come passaggio da una macrosoluzione all'altra, anche con costi collettivi elevati» (cfr. C. Donolo, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano 1997, p. 120).

³ Sempre Donolo (*Ibid.*, pp. 120-1) così caratterizza il *governo debole*: «Diffusi poteri di veto; poteri di fatto contrastanti o non regolati; incertezza del diritto; amministrazione di parte o parte essa stessa; giochi a somma negativa compensati da altri processi [...]; molto apprendimento incrementale con scarsa accumulazione e correzioni casuali».

2. Il fatto.

Tra le varie questioni su cui, con l'avvio dell'esperienza di centro-sinistra, si accesero speranze di introduzione di innovazioni normative rilevanti, vi fu indubbiamente anche quella della pianificazione territoriale. L'attività dei governi centristi era stata infatti ispirata, nell'immediato dopoguerra, a dare una risposta ai bisogni urgenti della popolazione, e avrebbe continuato poi a sacrificare le esigenze di progresso civile ed ordinato del paese pur di non creare impacci alla tumultuosa crescita¹ e alle rapide trasformazioni sociali che si stavano verificando.

Nella consapevolezza dell'addensarsi di aspettative di riforma, nella fase preparatoria della coalizione di centro-sinistra, si accelerò l'iter – iniziato nel 1951 – della legge diretta a «favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare», che giunse all'approvazione nel 1962 (legge n. 167²). Nello stesso tempo, Benigno Zaccagnini, ministro dei lavori pubblici nel III governo Fanfani (1960-1962), provvide ad istituire una commissione per preparare una nuova legge urbanistica³. Nel governo successivo, il IV governo Fanfani, che si formò dopo l'VIII congresso della DC⁴ il 21 febbraio 1962, al ministero dei lavori pubblici sedeva Fiorentino Sullo che confermò la commissione Zaccagnini integrandone la composizione⁵, e la incaricò di rivedere il testo già steso, in particolare per tener conto di un punto essenziale del programma che andava prendendo forma, l'introduzione delle regioni a statuto ordinario⁶.

¹ In cui il settore delle costruzioni, ed in particolare quello impegnato nella produzione di abitazioni, gioca un ruolo cruciale, contribuendo al manifestarsi di distorsioni nell'allocazione delle risorse disponibili (cfr. B. Secchi, *Tutto va bene quando l'edilizia va bene?*, in «Archivio di studi urbani e regionali», 1970, 7-8, pp. 112-29, e *Il settore edilizio e fondiario in un processo di sviluppo economico*, in *Lo spreco edilizio*, a cura di F. Indovina, Marsilio, Padova 1972, pp. 3-46).

² Al di là della sentenza della Corte costituzionale che eliminerà la norma relativa alle indennità di esproprio (v. par. 3), costringendo per quest'aspetto a ripescare la legge per il risanamento di Napoli (1885), la legge 167 avrà un'attuazione farraginoso e contraddittoria (cfr. ad esempio, F. Ferraresi, A. Tosi, *Crisi della città e politica urbana*, in *La crisi italiana*, a cura di L. Graziano e S. Tarrow, Einaudi, Torino 1979, pp. 559-607).

³ La commissione istituita il 10 dicembre 1960, presenta il testo il 26 settembre 1961. Ne fanno parte, come esperti, G. Astengo, L. Piccinato e G. Samonà (tre architetti urbanisti, come dice la letteratura dell'epoca). Secondo Samonà – come vedremo più avanti – fu la mobilitazione sollecitata dall'Inu il motivo dell'istituzione della commissione.

⁴ Napoli, 27-31 gennaio 1962.

⁵ La Commissione è ora costituita, oltre che dagli urbanisti Astengo, Piccinato e Samonà, dal presidente di sezione del Consiglio di stato Roehrsen (vicepresidente), dai giuristi Benvenuti, Giannini e Rubino, dai sociologi Ardigò e Compagna, dai funzionari ministeriali Savarese, Valle e Spanò.

⁶ Cfr. G. Astengo, *Urbanistica in parlamento*, in «Urbanistica», 1962, 36-37, pp. 2-6. Come noto, la legge istitutiva delle regioni sarà approvata solo nel 1970 e le successive norme attuative nel 1977 (per il percorso che porterà le regioni «a regime», cfr. M. Carabba, *La mancata riforma amministrativa del centro sinistra*, in *La virtù del politico*, a cura di G. Carbone, Marsilio, Venezia 1996, pp. 63-74).

Poco dopo (giugno 1962), quando la legge 167 era stata ormai emanata, Sullo presentò la proposta di legge al Consiglio dei ministri. Il presidente Fanfani chiese però che, prima del pronunciamento del governo, questa fosse inviata al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per acquisirne il parere⁷. I lavori della commissione del CNEL richiesero tempo (si rese necessaria una proroga della scadenza inizialmente stabilita) ed il parere vide finalmente la luce a metà febbraio 1963, due mesi prima delle elezioni politiche del 28-29 aprile.

Il parere del CNEL confermò i motivi di preoccupazione in precedenza sollevati da vari fronti. Intanto, mettendo a confronto la nuova proposta e la legge n. 1150 del 1942⁸, il CNEL rimarcava che quest'ultima era rimasta a lungo «inapplicata». Per ciò che concerne il progetto Sullo, identificava poi come problemi il meccanismo previsto per l'indennità di esproprio⁹, e soprattutto la separazione tra proprietà delle aree e diritto di superficie¹⁰:

Si è constatato come la disciplina proposta [...] conduca ad un'alterazione rilevante e permanente dell'attuale assetto proprietario delle aree urbane, introducendo altresì per quanto concerne le condizioni di indennizzo dei proprietari espropriati, misure che presentano evidente carattere di fiscalità atipica¹¹.

Quest'avallo autorevole sostanziò le obiezioni al progetto, contribuendo ad alimentare, nell'arrovantarsi del clima preelettorale, una campagna sapientemente orchestrata, che si dimostrò capace di coinvolgere le «masse». Il contesto era del resto propizio. Erano tutt'altro che sopite le polemiche sui danni che i «piccoli azionisti» avevano subito in ragione della nazionalizzazione delle società elettriche, con la formazione dell'Enel. E l'accesso alla proprietà della casa, e del

⁷ Cfr. F. Sullo (a cura di), *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi, Firenze 1964.

⁸ La legge fascista sull'urbanistica di cui parleremo nel seguito.

⁹ Il progetto prevedeva l'esproprio a prezzi agricoli delle aree urbane di espansione.

¹⁰ Per il progetto Sullo «tutte le aree comprese nei piani particolareggiati debbono essere espropriate dal comune il quale, dopo averle urbanizzate, le cede in diritto di superficie ai privati attraverso un'asta pubblica. In sostanza si tratta di un vero e proprio esproprio generalizzato dei suoli edificabili: di essi il privato ottiene solo, ed attraverso il sistema dell'asta pubblica, il diritto di superficie» (G. Ferracuti, M. Marcelloni, *La casa. Mercato e programmazione*, Einaudi, Torino 1982, pp. 72-3). Anche la legge 167 aveva introdotto, ma in forma limitata (50 per cento delle aree incluse nei piani di zona), la separazione tra lo *jus edificandi* ed il diritto di proprietà. Del resto, il diritto di superficie era previsto dall'ordinamento, essendo regolato dal codice civile del 1942 (art. 952 e 956) che lo prevedeva come perpetuo, salvo specificazioni in senso contrario: «È consentito tuttavia che sia costituito a tempo determinato».

¹¹ Cfr. *Sullo schema di disegno di legge concernente la nuova disciplina urbanistica. Rapporto Petrilli-Senin*, in Sullo, *Lo scandalo* cit., p. 436.

suolo come premessa, aveva assunto un posto importante tra le aspirazioni che il cittadino medio era legittimato a nutrire¹².

Vasti settori dei partiti dello schieramento di centro-sinistra, e prima di tutto vasti settori della DC, reagirono con timore alla campagna scatenata contro la legge Sullo e il suo presentatore¹³. Così alla vigilia delle elezioni, il 13 aprile 1963, uscì su «Il Popolo» una nota della segreteria DC dal titolo *Precisazione della Dc sullo schema di legislazione urbanistica*, che «scaricava» il progetto:

In relazione alle polemiche circa lo schema di legislazione urbanistica [...] si fa rilevare che il documento, il quale ha fornito occasione a vari rilievi, è il frutto del lavoro di una Commissione di studio istituita presso il Ministero dei lavori pubblici. Lo schema così formulato è stato inviato direttamente dal ministro competente all'esame del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro prima di sottoporlo all'approvazione del Consiglio dei ministri. Pertanto, per quanto siano apprezzabili alcune disposizioni, è chiaro che nello schema non è in alcun modo impegnata la responsabilità della Democrazia cristiana. Questo partito, com'è chiaramente detto nel suo programma [elettorale], persegue l'obiettivo di dare la casa in proprietà a tutti gli italiani senza limitazione alcuna nella tradizionale configurazione di questo diritto. Anche nella legislazioni urbanistica saranno pienamente rispettati, per quanto riguarda la Dc, i principi costituzionali e i diritti dei cittadini¹⁴.

Questo episodio, l'esito delle elezioni¹⁵, le complesse vicende dell'avvio del cosiddetto centro-sinistra *organico*, dettero luogo, per quanto concerne il successivo iter della proposta di legge, a eventi per vari aspetti paradossali. Dopo le elezioni Sullo restò ministro dei lavori pubblici nel governo presieduto da Giovanni Leone¹⁶, ma la sua proposta rimase nel cassetto.

¹² Ricorda S. Rodotà (*Il sistema costituzionale della proprietà*, in *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, il Mulino, Bologna 1990, p. 296) che già il programma della DC per l'elezione della Costituente comprendeva lo slogan: «Non tutti proletari, ma tutti proprietari».

¹³ La campagna assume, specie da parte della stampa di destra (ad es. «Il borghese»), un pesante stile denigratorio, non lesinando neppure i «colpi bassi» nei confronti del Ministro. La biografia di Sullo (cfr. P. Esposito, *Fiorentino Sullo*, in *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*, vol. XIX, Nuova Cei, Roma 1991, p. 120) annota: «Contro il progetto [...] si scatenò l'opposizione delle destre, guidate dai liberali, che, con pretesti populistici, arrivarono ad accusare il ministro di voler condurre in Italia una politica di collettivizzazione del territorio.»

¹⁴ Citato in A. Coppola, *Moro*, Feltrinelli, Milano 1976, p. 86. Moro era all'epoca il segretario della DC.

¹⁵ La DC perse infatti oltre quattro punti (dal 42,4 al 38,3 per cento) mentre progrediva il PCI (dal 22,7 al 25,3 per cento) e restava stabile il PSI (14,2 e 13,8 per cento).

¹⁶ Noto nella letteratura come il primo governo *balneare* (cfr. M. Pacelli, *Il primo governo balneare (21 giugno 1963-14 dicembre 1963)*, in *Il Parlamento italiano* cit., vol. XVIII, 1991, p. 156). Il governo balneare durò in realtà quasi sei mesi perché tanti ne richiesero le trattative tra DC e PSI, e lo scioglimento dei maggiori nodi che emersero entro ambedue i partiti.

Con la formazione del primo governo di centro-sinistra *organico* (1 governo Moro 4 dicembre 1963-22 luglio 1964), la predisposizione di una nuova legge urbanistica divenne tuttavia uno dei punti del programma che così ne identificava gli obiettivi di fondo: a) pianificazione urbanistica come sistemazione generale del territorio (coordinata con la programmazione economica nazionale); b) preminenza dell'interesse pubblico; c) indifferenza dei proprietari rispetto alle decisioni dei piani; d) perequazione di trattamento delle proprietà; e) plusvalenze avocate alla collettività¹⁷. L'obiettivo finale da raggiungere era chiaramente enunciato: «Si tratta di arrivare con gradualità ad un regime pubblicistico delle aree fabbricabili»¹⁸. Il nuovo responsabile del dicastero dei lavori pubblici, il socialista Pieraccini, si impegnò nella revisione del progetto, ma esso non decollò: in particolare, la commissione incaricata da Peraccini, di cui erano ancora membri Astengo, Piccinato e Samonà, non riuscì a individuare una soluzione univoca per la commisurazione delle indennità di esproprio, e presentò per essa «due diverse formulazioni»¹⁹.

Il primo governo organico di centro sinistra non aveva dunque mantenuto le promesse quando esplose la crisi del luglio 1964 (*golpe* De Lorenzo). E la crisi mise una pietra tombale sulla nuova legge urbanistica: lo stesso presidente della Repubblica, Antonio Segni, intervenne infatti sul presidente incaricato, Moro, per raccomandarne la non riproposizione²⁰. Nel governo varato dopo la crisi, il II governo Moro (22 luglio 1964-23 febbraio 1966), il ministro dei lavori pubblici, ancora un socialista, Giacomo Mancini, apportò al progetto nuove modifiche, ritenute di segno più riduttivo dagli estensori dello «schema» originario²¹.

¹⁷ I punti c) e d) avevano diretto contatto con i problemi sollevati nella campagna contro Sullo.

¹⁸ Cfr. «Urbanistica», 1964, 41, p. 12.

¹⁹ Cfr. G. Samonà, *L'urbanistica e l'avvenire delle città*, Laterza, Bari 1967, p. 274. Sul lavoro realizzato dalla commissione Pieraccini, i giudizi della professione divergono: per Samonà il testo è un prodotto migliore del precedente, mentre il contrario è vero per Astengo e per Salzano.

²⁰ Racconta Nenni (cfr. *Nenni. Intervista sul socialismo italiano*, a cura di G. Tamburrano, Laterza, Roma-Bari 1977, p. 115): «fu il 14 luglio. Fu quando Moro disse, col suo solito tono distaccato, che il presidente della Repubblica non avrebbe mai firmato una legge la quale comportasse l'esproprio generalizzato dei suoli fabbricabili».

²¹ Dicono della proposta Mancini i tecnici che avevano lavorato per Sullo e Pieraccini: «Esaminando l'ultima versione [della proposta di legge] sembra quasi che l'obiettivo principale del legislatore sia stato quello di determinare le migliori condizioni ed occasioni di operatività per l'iniziativa imprenditoriale e di turbare il meno possibile il mercato delle aree» (cfr. G. Astengo, *Alla deriva*, in «Urbanistica», 1965, 42-43, p. 2). Si veda anche il parere del Consiglio direttivo Inu sullo schema Mancini (*ibid.*). Un diverso giudizio, di apprezzamento del realismo del ministro, è in P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, UTET, Torino 1995, p. 273.

²² Cfr. nota 5. In sostituzione delle norme cancellate la legge 904 del luglio 1965 stabilì

Ma anche questa volta il tentativo di superare le questioni più controverse, non si abbinò ad una effettiva volontà di giungere all'approvazione della legge. Intanto nel 1965 la Corte costituzionale aveva dichiarato incostituzionali (sentenza n. 22) le modalità di definizione e corresponsione delle indennità di esproprio previste dalla legge 167/1962²².

Ci vorranno la frana di Agrigento e le alluvioni di Firenze e Venezia, nel 1966, per mutare il clima, anche se non a sufficienza. Sempre Mancini, ministro dei Lavori pubblici nel III governo Moro, presenta al Parlamento e porta all'approvazione, nel settembre 1967, la cosiddetta «legge ponte» (n. 765), che non era certo – come anche il *nickname* rivela – la sospirata nuova legge urbanistica generale²³. Qualche mese dopo, una nuova sentenza della Corte (n. 55 del 1968) dichiarava incostituzionali alcune delle norme contenute negli artt. 7 e 40 della legge urbanistica in vigore, la n. 1150 del 1942²⁴.

3. La «politica del diritto» della Corte costituzionale in materia urbanistica.

A partire dal 1964 (aveva iniziato ad occuparsi del diritto di proprietà nel 1958¹), la Corte costituzionale avrebbe fatto essa stessa la politica del diritto in materia di urbanistica. E quest'elemento, spesso liquidato come sintomatico dell'atteggiamento retrivo della Corte, merita invece qualche ulteriore approfondimento.

che ci si sarebbe riferiti alla legge per Napoli (1885).

²³ «La legge 765 è una tipica legge all'italiana, *double face*. Innovatrice (propone e impone finalmente gli standard urbanistici...) e reazionaria, perché ha consentito in un anno (il 1968, il cosiddetto anno di moratoria), di incrementare di 5 volte le cubature progettate negli anni precedenti, gli anni del boom edilizio» (cfr. P. L. Cervellati, *Rendita urbana e territorio*, in *L'Italia contemporanea 1945-1975*, a cura di V. Castronovo, Einaudi, Torino 1976, p. 358).

²⁴ Si trattava delle norme riguardanti i contenuti dei piani regolatori e la non indennizzabilità dei vincoli di zona. Ferracuti e Marcelloni (*La casa* cit., p. 100) ricordano che la sentenza emanata il 9 maggio, dieci giorni prima delle elezioni politiche del 1968, fu pubblicata solo il 29. La cosiddetta «legge tappo» (n. 1187/1968) sanò il vuoto legislativo che si era così determinato. Alla scadenza della «legge tappo» si provvide con l'approvazione di un'altra «legge tappo», e poi di altre norme transitorie.

¹ Con riferimento all'imponibile di manodopera (cfr. G. Tarello, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive*, ECIG, Genova 1972, pp. 95-102). Ricordiamo che la Corte costituzionale, introdotta dalla Carta, è stata istituita solo nel 1954, ed ha cominciato a lavorare nel 1957 (cfr. S. Rodotà, *Le libertà e i diritti*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma 1995, p. 353). P. Calamandrei (in «Il ponte», 1953, n. 1) parla a proposito del ritardo nell'attuazione di vari organi costituzionali, tra cui la Corte, di *ostruzionismo della maggioranza*.

² Cfr. Tarello, *La disciplina costituzionale della proprietà* cit., p. 86. Dalla citazione sono state tolte le parentesi esemplificative. Tarello sostiene, per vari degli articoli esaminati, che

Per comprendere il ruolo della Corte occorre fare un passo indietro, analizzando le modalità con cui la materia era stata trattata in sede di formazione della Carta costituzionale. Nella Carta, e nel dibattito che la preparò, ebbero infatti origine molte delle scelte recuperate nella fase di avvio del centro-sinistra, come l'istituzione delle regioni, la nazionalizzazione dell'industria elettrica, l'avvio della programmazione economica, ecc. Questo raccordo valeva anche per l'urbanistica? Per ciò che concerne l'urbanistica, la Costituzione non aveva purtroppo introdotto alcun principio, e lo stesso dibattito costituente era stato avaro di proposte. Come nota un finissimo giurista, purtroppo immaturamente scomparso,

la Costituzione italiana, a differenza della Costituzione di Weimar, non ha incluso tra i limiti della proprietà fondiaria (di cui all'art. 44) quelli in relazione all'insediamento urbano, all'urbanistica in generale, al «problema della casa». Quantunque il problema della casa fosse vivissimo nell'immediato dopoguerra, esso, per mancanza di prospettiva, veniva inteso come problema della ricostruzione, come problema dell'utilizzazione delle abitazioni esistenti, come problema dei canoni di locazione, come problema di blocco delle locazioni. I nessi intercorrenti tra disciplina urbanistica, ricostruzione, problema della casa, non erano assolutamente presenti al legislatore costituente, ed è probabilmente perciò che i limiti della proprietà terriera ebbero nella Costituzione un articolo apposito (il 44) mentre i limiti della proprietà urbana non ne ebbero alcuno².

E prosegue³:

Può anche darsi che taluno ritenesse inopportuno costituzionalizzare i principi della legislazione urbanistica di epoca fascista ritenendoli collegati alla politica di deurbanamento (contro l'urbanesimo) del passato regime, quantunque tali eventuali modi di sentire non siano documentabili, oltre ad essere palesemente privi di fondamento. [...] Come che sia [...] il problema urbanistico non trovò alcun riscontro nel dettato costituzionale se non per quanto riguarda la riserva di legge regionale dell'art. 117 Cost.

Il dettato costituzionale era in sostanza tale da permettere alla Corte di assurgere al ruolo di chi definisce la «politica del diritto» nella materia. Vediamo come lo svolse.

Per la prima volta, la Corte deliberò in materia urbanistica nel 1963 (sentenza n. 64 del 10 maggio, meno di due settimane dopo le elezioni

una fonte importante delle norme fu la Costituzione di Weimar.

³ Cfr. *ibid.*, p. 87.

⁴ Cfr. *ibid.*, p. 105. Da qui è tratto il successivo brano della sentenza della Corte.

⁵ Cfr. *ibid.*, p. 104.

ni) con riferimento alla costituzionalità di alcune norme della legge n. 1150 del 1942. In questo caso si pronunciò in senso favorevole alla «vigente disciplina urbanistica come vero e proprio limite della proprietà privata»⁴, ma colse anche l'occasione per fornire una propria interpretazione della «funzione sociale» della proprietà a cui il «limite» doveva corrispondere per essere costituzionalmente legittimo «sugge[rendo] – come dice Tarello – che alla legge urbanistica venissero portati più sofisticati attacchi»⁵:

L'analisi di questi limiti, quali sono posti dalla legge urbanistica, non forma oggetto del presente giudizio, in quanto sulle singole norme che li prevedono non sono state sollevate specifiche questioni di legittimità costituzionale.

Gli attacchi vennero infatti nel seguito (come già si è avuto occasione di accennare) e furono sovente distruttivi. A partire dall'esame di questi pronunciamenti, Tarello ha ricostruito la «politica del diritto» della Corte, nonché gli interessi che con essa si intendevano soddisfare. Per il primo aspetto⁶, egli afferma che:

Sotto il profilo dogmatico, un'interpretazione unificatrice dei vari interventi della Corte è assai facile [...] Sulla base dei principi elaborati nei primi anni [...] si è innestato un tronco costituito dalle dottrine: a) del rapporto che collega gli art. 3¹ e 42²⁻³ Cost.; b) del carattere espropriativo di ogni limitazione della proprietà che incida sulla destinazione «naturale», in un dato momento storico, del bene ovvero che ne comprima il valore di scambio; c) della legittimità costituzionale del mancato indennizzo in caso di individuazione «oggettiva» e riconoscibile «a priori» di una categoria di beni e di disciplina generale del regime di appartenenza (salva la difficoltà di comporre questa dottrina con le precedenti: difficoltà che si risolve in un'ulteriore zona di discrezionalità che la Corte riserva al proprio sindacato); d) della possibilità che la garanzia della proprietà si estenda sino a delegittimare discipline legali di rapporti contrattuali.

⁶ Cfr. *ibid.*, p. 180. L'art. 42 della Costituzione recita «1. La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. 2. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. 3. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. 4. La legge stabilisce le norme e i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità». E l'art. 47 recita: «1. La repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. 2. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese». Il primo comma dell'art. 3 della Costituzione infine recita: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

⁷ Cfr. *ibid.*, pp. 180-1.

⁸ Rodotà fa riferimento (cfr. *Il sistema costituzionale*, pp. 347 sgg.) alle sentenze, conte-

Per ciò che concerne gli interessi, precisa inoltre che⁷:

L'interesse proprietario meno favorito appare quello della proprietà terriera, almeno in un primo momento, in occasione della riforma agraria. L'interesse proprietario più favorito appare quello della proprietà di aree urbane edificabili, almeno dal momento della decisione sulla legge 167. L'interesse pubblico più favorito appare quello, al minor costo possibile, della politica autostradale: esso infatti prevale sul più favorito interesse privato, che è quello all'edificabilità dei suoli. Favorito è anche l'interesse pubblico al paesaggio. Decisamente sfavorito è l'interesse pubblico al minor costo delle aree per il verde e per l'edilizia economica e popolare. [...] [Pertanto] nei primi anni di attività la Corte ha assecondato la riforma agraria, in collaborazione col potere politico; nell'ultimo periodo [anni settanta], la Corte ha ostacolato la politica urbanistica dei vari governi di centro sinistra, pur assecondandone la politica autostradale.

Il senso dell'operazione così realizzata⁸ può essere ulteriormente chiarito ripercorrendo l'interpretazione che ne ha dato Rodotà⁹:

la Corte ha basato il suo peculiare indirizzo in tema di proprietà, rendendo la garanzia per i privati più larga di quella accordata dallo Statuto del Regno, sulla constatazione della variazione intervenuta sia nell'insieme del quadro costituzionale, sia nella specifica materia della proprietà. Per quanto riguarda il primo, è chiaro che l'indirizzo della Corte è legittimato dal carattere rigido della Costituzione, che pone limiti prima non previsti agli interventi riduttivi del contenuto della proprietà; relativamente alla seconda, la Corte ha condotto una operazione interpretativa del terzo comma dell'art. 42 [...] che sostanzialmente tende a presentarlo come una nozione estensiva della nozione tradizionale di espropriazione.

La contraddizione fondamentale deriva dalla confusione che la Corte introduce tra l'ordine formale e l'ordine socioeconomico¹⁰:

Esclusa la tradizionale via formale, che avrebbe imposto l'adozione di una nozione restrittiva di espropriazione e resa più ardua l'identificazione di un contenuto essenziale del diritto di proprietà al di là degli schemi della titolarità o dell'elasticità del dominio, la Corte è approdata ad una nozione tutta ricostruita intorno all'emersione storica dell'ordinaria utilizzazione economica del bene considerato.

stualmente pubblicate, nn. 55 e 56, sottolineando che nella sentenza n. 56 la Corte si atteggiava positivamente sugli stessi istituti che aveva condannato nella 55. Un esame delle due sentenze nn. 55 e 56 è realizzato, in un'altra ottica, in V. De Lucia-E. Salzano-F. Strobbe, *Riforma urbanistica 1973*, Edizioni della lega delle autonomie locali, Roma 1973.

⁷ Cfr. Rodotà, *ibid.*, pp. 340-1.

¹⁰ Cfr. *ibid.*, pp. 341-2. La sentenza n. 55 della Corte sembra in effetti considerare l'edificabilità dei suoli come un principio accolto dall'ordinamento, e perciò non trasgredibile salvo che non si introduca a tal fine una norma generale.

¹¹ *Costituzione della repubblica*, art. 3, 2° comma.

¹² Come osserva A. Anfossi (*Proprietà*, in *Dizionario di politica* cit., p. 884) «il valore

Così la proprietà viene a configurarsi, prima di tutto, come un diritto individuale, «il cui titolare è considerato il portatore dell'interesse giuridico per eccellenza». Ed a ciò contribuisce il fatto che dell'art. 3 della Costituzione si prende in considerazione solo la prima parte (eguaglianza tra i proprietari), trascurando la seconda che assegna alla Repubblica il compito di

rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana¹¹.

E non solo. Perché il criterio dell'eguaglianza tra proprietari finisce con l'essere riferito ad un prezzo cosiddetto di mercato, in realtà tale da incorporare una quota più o meno elevata di rendita.

In particolare per la proprietà immobiliare, quella che viene così a prender forma, è perciò una concezione della proprietà privata che ha ben poco in comune con quanto è implicito nell'associazione tra diritto di proprietà e non solo «funzione sociale», ma anche funzionamento di un'economia di mercato: la proprietà del bene come presupposto dello scambio, e la finalizzazione dello scambio alla soddisfazione di un bisogno. Questa concezione della proprietà immobiliare vede infatti il bene come un qualcosa non necessariamente destinato ad essere immesso sul mercato e goduto, o nuovamente scambiato con altri beni, ma come un supporto dello *status* della persona che lo detiene e della sua famiglia: qualcosa che deve essere conservato, più che scambiato, indipendentemente dall'utilità che dalla sua disponibilità deriva, e trasmesso di generazione in generazione¹². Viene così ad emergere uno, certo non secondario, dei tanti aspetti della difficile modernizzazione italiana, che resterà inevitabilmente sullo sfondo della complessa vicenda dell'urbanistica italiana.

Potrebbe apparire che ci si sia spinti troppo avanti su questo tema, ma, nel bene e nel male, il fatto che l'ordinamento costituzionale, per quanto «interpretato» dalla Corte, non contemplava i presupposti di una legge urbanistica generale come la legge n. 1150, ed a maggior ragione perciò di quella più restrittiva che era nelle aspirazioni dei

della proprietà privata [può essere] a tal punto condiviso, a tutti i livelli della società in cui si è o si aspira a diventare proprietari di qualche oggetto o bene considerato importante per l'individuo (o per il gruppo familiare), che qualsiasi attacco alla proprietà privata appare come una minaccia ai propri interessi, anche quando esso abbia come bersaglio le *altre* forme, ben più rilevanti di proprietà privata».

¹¹ Tanto più in quanto quella che si stava elaborando era, per citare ancora Rodotà, una Costituzione «rigida».

consulenti di Sullo, non può essere ritenuto irrilevante nel giudicare perché la decisione politica, preannunciata dal programma del I governo Moro, non trovò nei fatti sbocco.

4. *Il ruolo dei partiti.*

Da quanto abbiamo fin qui ricostruito, risulterebbe che ci troviamo in presenza di un esempio emblematico del caso (a) identificato in premessa: il I governo Moro, o – se si preferisce – i governi della legislatura 1963-68, non riuscirono a tradurre in concreto una scelta politica che pure era stata specificamente enunciata. Ma la scelta era davvero condivisa dalle forze politiche presenti nella coalizione?

Per parlare di una centralità della riforma urbanistica nelle posizioni dei partiti che stavano per confluire nella coalizione di centro-sinistra, bisogna rifarsi ai documenti disponibili. Ma un punto va preliminarmente richiamato: che, stando a quanto si è avuto occasione di dire sui lavori dell'Assemblea costituente, già nell'immediato dopoguerra i partiti, e soprattutto i grandi partiti, non avevano mostrato alcuna consapevolezza della necessità¹ di identificare i principi utili per permettere un ordinato sviluppo del territorio.

La situazione non era molto diversa all'inizio degli anni sessanta, anche se alcune esperienze, ed in particolare quelle dovute all'impegno di Adriano Olivetti, avevano lasciato un segno. Vediamo di ricostruire l'atteggiamento dei principali partiti all'epoca della proposta Sullo.

Le posizioni della DC possono essere individuate a partire dal dibattito nel suo VIII Congresso. Il tema principale che emerge in quella sede, come punto su cui si registravano un irrigidimento da parte dei socialisti, e posizioni contrastanti tra i democristiani, era l'istituzione delle regioni. Sulle regioni, i contrasti interni allo schieramento democristiano si collocavano tra due estremi molto divaricati: da un lato, proprio Sullo (allora ministro del lavoro, non ancora dei lavori pubblici) era il più acceso fautore di una rapida istituzione delle regioni, mentre Scelba², ministro degli Interni, ne era il più convinto

² L'argomento scelbiano era: «L'estensione dell'ordinamento regionale servirà a fornire nuovi e importanti strumenti di potere al comunismo italiano [...] Sono questi i motivi per cui la DC per 15 anni ha ritardato l'attuazione del dettato costituzionale» (cfr. *Atti dell'VIII Congresso della Democrazia cristiana*, Ed. Cinque Lune, Roma 1963, p. 513).

³ Il che può risultare sorprendente visto che nel giugno 1961 la DC aveva indetto un convegno a Napoli su questo tema, con relazione di L. Benevolo (cfr. *Aspetti della pianificazione*

avversario. Ai lavori della Commissione Zaccagnini nessuno fece cenno³, né la relazione di Moro vi aveva fatto riferimento⁴. Di disciplina delle «aree fabbricabili» parlarono solo quattro su sessantanove intervenuti: Malfatti⁵ e Vito Scalia per auspicare una avanzata sistemazione della materia; Donat Cattin⁶ e Silvio Gava⁷ a titolo esemplificativo.

Diversa era la situazione del partito socialista, anche se non per tutti i socialisti la riforma urbanistica occupava un posto tra quelle di primaria importanza. Tra i punti che dovevano giustificare il suo ingresso nel governo, il PSI in effetti aveva dato priorità, oltre che all'istituzione delle regioni, alla nazionalizzazione dell'industria elettrica e all'adozione della programmazione. Avrebbe poi appoggiato la proposta di Sullo, e non solo per il fatto – è da pensare – che i suoi principali estensori (in particolare Astengo e Piccinato) erano socialisti e che all'iniziativa di socialisti erano dovute le esperienze di rilancio della pianificazione territoriale avviate in quegli anni a Milano⁸.

Il programma del PSI per le elezioni dell'aprile 1963 affermava con chiarezza che era necessaria l'approvazione di «una nuova legge quadro che segua lo schema del disegno di legge Sullo, esaminato dal CNEL», ma si soffermava soprattutto sul problema della casa e delle varie *riforme di struttura* necessarie per portarlo a soluzione⁹, sottolineando in conclusione che:

urbanistica in Italia, Ed. Cinque Lune, Roma 1963), e visto che cenni rilevanti alla questione erano contenuti nella relazione di P. Saraceno al convegno ideologico di San Pellegrino (settembre 1961) (cfr. *Atti del I Convegno nazionale di studio della Democrazia Cristiana*, Ed. Cinque Lune, Roma 1962).

⁴ Come dimostra la nota della segreteria precedentemente citata, la DC era pienamente consapevole dell'assenza di un principio costituzionale che facilitasse l'imposizione di vincoli alla «proprietà urbana».

⁵ Dice Malfatti (*Atti dell'VIII congresso cit.*, p. 437): «la pluriennale speculazione sulle aree fabbricabili è non solo ragione di illeciti guadagni, ma un danno per la società, un ostacolo alla politica della casa per tutti».

⁶ Per Donat Cattin (*ibid.*, p. 638) vi era un collegamento tra le reazioni alla legge sulle aree fabbricabili e il gattopardismo della maggioranza DC.

⁷ Per Gava l'approvazione al Senato (dove – secondo la sinistra DC – si sarebbe annidata la destra) della legge Andreotti (che coltiva fiscalmente l'aumento di valore delle aree) avrebbe dimostrato la disponibilità dell'intera DC ad affrontare in termini ragionevoli le riforme.

⁸ In particolare si fa riferimento a R. Guiducci, A. Bassetti, ed altri. Mentre nel periodo fascista i maggiori contributi al dibattito sull'urbanistica erano venuti da Torino e Roma, ora è (anche per la ubicazione milanese di vari collaboratori di A. Olivetti) Milano ad assumere un ruolo trainante (cfr. M. Allione, *La pianificazione in Italia*, Marsilio, Padova 1976).

⁹ Testi riportati in Sullo, *Lo scandalo cit.*, pp. 476-9.

¹⁰ Cfr. S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia 1996, p. 324.

¹¹ Cfr. A. Benzoni-V. Tedesco, *Il movimento socialista nel dopoguerra*, Marsilio, Padova

Sotto il *più limitato angolo visuale* dell'elaborazione di una disciplina del settore dell'edilizia residenziale deve essere ribadito che la nuova *legge urbanistica costituisce un non prescindibile presupposto di ogni seria riforma*. [...] Il principio della espropriabilità delle aree comprese nel piano regolatore comunale, il meccanismo di utilizzazione delle aree attraverso l'eliminazione di ogni possibilità di speculazione, costituiscono elementi essenziali e presupposti non derogabili anche della disciplina dell'edilizia residenziale (*corsivi miei*).

La proposta di Sullo diventa comunque, dopo le elezioni, uno dei punti su cui si focalizza la tormentata fase che caratterizza il dibattito interno al PSI nella prospettiva dell'approdo al centro-sinistra *organico*. Per alcuni storici, essa è stata il punto fondamentale su cui è maturata (durante la «notte di S. Gregorio», tra il 16 e il 17 giugno) la rottura tra Nenni e Lombardi¹⁰. Effettivamente nella riunione di corrente preparatoria del comitato centrale del 16-17, Lombardi citò la rinuncia al principio dell'esproprio generalizzato, e la presenza di condizioni tali da far ritardare l'istituzione delle regioni, come motivi sufficienti per respingere il programma concordato tra Nenni e la DC¹¹. Ma Lombardi finì anche poi con il ricucire il rapporto con la maggioranza interna. E qualche mese dopo, durante i lavori del XXXV Congresso, nell'ottobre 1963, la questione della legge urbanistica emergeva come una questione specifica che appassionava, più che altro, una parte della sinistra del partito.

È insomma difficile dire che il varo di una nuova legge urbanistica generale fosse uno degli obiettivi fondamentali del centro-sinistra, nella sua prima e più impegnata fase¹². E il discorso potrebbe estendersi alle opposizioni. È vero che il PCI aveva dopo le elezioni del 1963 presentato provocatoriamente una proposta di legge «che ricalca[va] la proposta originaria di Sullo»¹³. E che sempre il PCI, ed in particolare alcuni suoi dirigenti come Aldo Natoli, si erano seriamente impegnati in importanti battaglie contro i più vergognosi episodi di speculazione fondiaria. Ma tutto questo è troppo poco perché si possa affermare che sulla riforma urbanistica il PCI avesse una sua posizione, e soprat-

1968.

¹² Secondo Samonà (*L'urbanistica* cit., pp. 271-2) «Si creò, attraverso l'attività dell'Inu, un forte movimento di idee per la riforma della legge urbanistica, che ebbe come conseguenza il riconoscimento ufficiale del Ministero dei LL. PP.» (commissione Zaccagnini).

¹³ Lo ricordano Ferracuti e Marcelloni (*La casa* cit., p. 93) interpretandolo però come un segno di debolezza: un segno «della incapacità a presentare una proposta originale dalla quale risulti chiara la posizione del Partito comunista sulla questione urbanistica».

¹⁴ Per Nenni (cfr. *Nenni. Intervista* cit., p. 116) il mancato varo di una legge urbanistica fu «un segno evidente della potenza delle forze conservatrici e dei mezzi infiniti di cui disponevano, malgrado la presenza [del PSI] nel governo».

tutto fosse disposto in nome di essa, ad entrare in conflitto con gli interessi in gioco, ed in particolare con quelli diffusi.

Quello che però più colpisce, e induce a riflettere sulla cultura politica italiana, è che, in continuità con quanto era accaduto nella fase costituente, i partiti, e i socialisti in particolare, non si sforzarono di capire in che modo si poteva efficacemente rimettere il governo delle trasformazioni territoriali su binari appropriati. Che cosa fecero, infatti, anche i socialisti se non dapprima irrigidirsi sullo «schema» Sullo, e nel seguito dividersi tra massimalisti e possibilisti, senza che i possibilisti avessero la forza, o la capacità, di avviare un concreto confronto con il resto della maggioranza, per arrivare ad una soluzione concreta?

L'equivalenza che venne nei fatti a determinarsi, tra la tutela della «piccola proprietà» della casa, o il principio di «una casa a tutti», e l'anarchia, non era affatto l'unica soluzione possibile. Certo, era vero – come sosteneva Nenni¹⁴ – che i costruttori e i grandi proprietari fondiari erano in grado di manovrare vasti settori dello schieramento politico. Ma le grandi società elettriche non erano sicuramente da meno, eppure la nazionalizzazione dell'energia elettrica – sia pure tra vari compromessi – fu fatta.

5. *E dei comuni.*

La sostanziale disattenzione dei partiti nei confronti del problema del governo del territorio si saldava del resto (e si salda tuttora) con la mancanza di aspirazioni in questa stessa direzione da parte delle istituzioni che degli strumenti del governo del territorio sono in principio i fondamentali titolari: i comuni. Un atteggiamento deciso di tutti i grandi partiti a favore non solo dell'approvazione di una legge urbanistica generale, ma di un'effettiva messa in opera di strumenti utili a programmare civilmente le trasformazioni del territorio, sarebbe stata in stridente contrasto con l'esperienza della gran parte dei comuni italiani, le cui amministrazioni erano state rette, a partire dal dopoguerra, da coalizioni di quegli stessi partiti. E viceversa se la definizione di una disciplina in grado di rendere efficace il governo del territorio, fosse stata un'aspirazione non solo degli esperti – i professionisti della pianificazione – ma anche dei governi locali, vasti settori dello schiera-

¹ Sebbene sia legittimo parlare dei comuni in questi termini, è doveroso segnalare che vi furono anche delle eccezioni, riferibili soprattutto all'esperienza di molti comuni emiliani e di alcune città lombarde.

mento politico nazionale sia di maggioranza che di opposizione, non avrebbero potuto non esserne influenzati.

L'atteggiamento dei comuni nei confronti degli strumenti della pianificazione urbanistica non è stato oggetto di accurati studi. Ma non mancano, nella letteratura, gli indizi in grado di segnalare le numerose inadempienze di queste istituzioni, o almeno di una loro rilevante parte¹, nei confronti delle stesse norme vigenti. Ne parlano diffusamente alcuni urbanisti, sottolineando la spesso perversa evoluzione della attuazione dei piani di ricostruzione, i frequenti intrecci di interesse che favorivano le operazioni speculative, la preferenza che la gran parte dei comuni esprimeva per evitare di vincolarsi con l'adozione di un piano².

Ad esempio, negli anni cinquanta «tra le aree di grande espansione edilizia solo Milano era dotata di un piano regolatore generale, approvato nel 1956»³. Attorno alla metà degli anni sessanta, 746 comuni erano stati inseriti negli elenchi previsti dalla legge n. 1150 (comuni tenuti alla formazione del piano) ma solo per 98 di essi il piano era stato approvato o era giunto alla fase di approvazione. I piani particolareggiati erano stati adottati in rarissimi casi. Anche quando i piani regolatori erano stati predisposti, non si era evitato che, nelle more delle procedure di approvazione, si compissero scempi molto significativi nelle aree di espansione. Un'indagine del ministero dei Lavori pubblici del 1968⁴ rivelava che 2200 comuni, di cui solo 92 dotati di piano regolatore, avevano autorizzato lottizzazioni per complessivi 114 500 ettari e 1750 milioni di metri cubi:

la disposizione della legge urbanistica del '42 che consentiva, in via eccezionale, le lottizzazioni anche in assenza dello strumento urbanistico [era] divenuta la norma⁵.

In sostanza, i comuni tendevano, in genere, ad adottare la normativa più discrezionale, e magari foriera di vantaggi per la speculazione, tra quelle disponibili. Premevano per ottenere proroghe della legge per la ricostru-

² Questi cenni sono rinvenibili nella letteratura citata: in particolare, Cervellati, Salzano, De Lucia, Ferracuti e Marcelloni. Sulla questione dei piani di ricostruzione si tornerà nel seguito.

³ Cfr. Ferracuti-Marcelloni, *La casa cit.*, p. 66, nota.

⁴ Cfr. Ministero dei Lavori pubblici, *Indagine sulle lottizzazioni*, Roma, settembre 1968.

⁵ Cfr. Ferracuti-Marcelloni, *La casa cit.*, p. 97.

⁶ La vicenda della ricostruzione post-bellica non era ancora conclusa (come si può desumere dagli atti parlamentari) nei primi anni '90, e forse non lo è neppure oggi.

⁷ Cfr. «Urbanistica», 1965, 42-43.

⁸ In realtà, i pianificatori alla Astengo, che puntavano molto sull'attività urbanistica

zione⁶ e/o dei termini dei piani regolatori in scadenza. Propendevano per *non* far elaborare e *non* adottare i piani regolatori, anche quando vi erano tenuti per legge. Ed infine (ma si potrebbe continuare) erano pronti a rilasciare, in ogni occasione in cui il rischio della riforma si presentava all'orizzonte, migliaia e migliaia di licenze edilizie: come nei giorni che precedettero la costituzione del I governo Moro⁷ o in quelli che precedettero l'entrata in vigore della «legge ponte».

I motivi di tutto questo possono essere molti: dalla già ricordata preferenza per una situazione che consenta di muoversi con discrezionalità, alla resistenza ad assumersi compiti onerosi per la burocrazia interna, alla stessa diffusione della corruzione. Ma possono essere anche in uno stile del far politica che privilegia la condizione che tutto sia negoziabile, per facilitare la conservazione del consenso.

I comuni che avevano predisposto o stavano predisponendo il piano regolatore – tra questi era la gran parte delle grandi città – erano tuttavia entrati in contatto con gli urbanisti. Avevano lavorato con loro. Perché in questa collaborazione non si erano individuate le modalità adatte a conciliare i suggerimenti dei tecnici con le esigenze di flessibilità (possibilmente non eccessive) degli amministratori locali⁸? Trovare una risposta all'interrogativo non è facile. La vicenda della proposta Sullo suggerisce che i comuni non furono generalmente ascoltati e coinvolti, dato che la una nuova legge urbanistica generale tendeva ad essere concepita come una leva per mutare, o addirittura stravolgere, lo stile del governo del territorio. Con la nuova legge i comuni avrebbero potuto, data la modestia delle indennità di esproprio, procedere alla costituzione di «grandi demani di aree», che gli urbanisti avrebbero identificato e per le quali gli urbanisti avrebbero definito le appropriate modalità di utilizzazione. Affermava ad esempio Astengo:

I piani [con la nuova legge urbanistica] verranno sottratti alla discrezionalità e all'arbitrio pubblico e privato e potranno essere scientificamente redatti, fondandoli anche sui metodi matematici per la ricerca della combinazione ottimale dei fattori, tali da minimizzare i costi globali a parità di gradi di effi-

interna alle amministrazioni, entrarono spesso in conflitto con quelle che li avevano incaricati di redigere i piani, scontando molti motivi di amarezza (cfr. F. Indovina, *La «tentazione» del piano*, in *Le ragioni del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, a cura di F. Indovina, F. Angeli, Milano 1992, pp. 5-12).

⁹ Citato in Samonà, *L'urbanistica cit.*, p. 276 (il riferimento è al progetto Pieraccini).

¹⁰ Per un esame certamente non imparziale della questione, all'epoca del fallimento della proposta Sullo, si può rinviare a E. Salzano, *Castello, villaggio, borgo, città*, in «La rivista trimestrale», 1964, 10, pp. 318-438.

cienza⁹.

Non c'è bisogno di dilungarsi oltre per capire che la vicenda urbanistica italiana, ivi compreso il progetto Sullo, ha anche, e non secondariamente, a che fare con il modo in cui si è costruita, da noi, la categoria professionale dell'urbanista – l'urbanista-architetto come si diceva a proposito degli esperti di Zaccagnini e Sullo – e con i conflitti che in questo ambito sono maturati (conflitti a tutt'oggi, del resto, non risolti). Per quanto si è detto fin qui, infatti, l'adozione di una, anzi di quella nuova legge urbanistica generale, più che obiettivo della maggioranza di governo, delle principali forze politiche, degli enti locali, sembra fosse l'obiettivo dei tecnici, di alcuni tecnici politicamente schierati, ma non abbastanza influenti o non abbastanza flessibili da porsi in grado di far capire al partito (o ai partiti) in cui militavano, l'importanza del traguardo da raggiungere¹⁰.

6. Perché una nuova legge urbanistica generale e quale?

Guardando la vicenda ricapitolata nell'ottica che si dovrebbe considerare propria dei tecnici, l'interrogativo più banale che essa solleva, è in effetti: perché essi non si sono battuti, a partire dal dopoguerra, per l'attuazione della legge urbanistica che già c'era, la n. 1150 del 1942? e perché all'atto dell'avvio del centro-sinistra, nel rinfocolarsi delle speranze nei confronti dell'assunzione di effettive volontà e capacità di introdurre riforme efficaci, non si concentrarono sulla costruzione degli strumenti attuativi ed eventualmente integrativi delle norme di quella stessa legge, invece di – o prima di – tentare di vararne una nuova?

Il disordine urbanistico che aveva dominato gli anni cinquanta, non era stato, in effetti, la conseguenza della mancanza di un quadro normativo, ma della sua mancata attuazione. La legge del 1942 presentava – è vero – delle imperfezioni, specie in ragione dei mutamenti del quadro istituzionale apportati dalla Costituzione del 1948, anche se le innovazioni più significative, come l'introduzione delle regioni, erano rimaste inattuato.

E non si trattava di una legge da poco, come attesta il lungo iter

¹ La prima legge successiva all'Unità che detta norme generali per l'intervento sul territorio, è la legge n. 2359 del 1865 (per molti aspetti tuttora in vigore), finalizzata a definire il quadro delle norme per la realizzazione di opere pubbliche, e recante strumenti deboli e parziali per la pianificazione territoriale. La legge per il risanamento di Napoli (n. 2892 del

della sua formazione. Dopo il nulla di fatto dell'età liberale¹, un primo tentativo di legiferare sulla materia era infatti stato intrapreso, in epoca fascista, nella seconda parte degli anni venti, per iniziativa del ministro della giustizia Alfredo Rocco. Le innovazioni introdotte dal progetto Rocco erano rilevanti: il piano assumeva il valore di dichiarazione di pubblica utilità, la predisposizione del piano era obbligatoria per i comuni con oltre 10 000 abitanti, la sua validità era a tempo indeterminato, erano previsti i piani particolareggiati e la formazione di consorzi tra proprietari per la realizzazione di particolari interventi; ma la proposta si arenò sulla questione dell'indennità di esproprio ovvero della identificazione del «prezzo normale». Il tema non fu tuttavia abbandonato: l'urbanistica cominciava ad essere una disciplina universitaria², e nel 1930 era stato istituito l'Istituto nazionale di urbanistica³. Nel 1932 il ministro dei lavori pubblici Di Crollalanza istituì una commissione per «preparare un disegno di legge inteso a disciplinare in modo completo la formazione e l'attuazione dei piani regolatori degli abitati»⁴, ed a guerra già iniziata, nel 1942, fu emanata la legge n. 1150, sulla base di un testo la cui elaborazione era stata curata per il Ministro, all'epoca Gorla, da un gruppo di esperti dell'Inu⁵.

Delle diverse forme assunte nel tempo dal sistema politico in Italia,

1885) introdusse una nuova modalità di commisurazione delle indennità di esproprio, che integrava quella già prevista, rivolta solo all'acquisizione dei suoli per le opere pubbliche. Il primo tentativo di approdare ad una vera e propria legge urbanistica (anche se il termine non era nell'uso) sarà realizzato negli anni immediatamente precedenti la prima guerra mondiale e durante la guerra: la proposta di legge predisposta da un dirigente del ministero dei Lavori pubblici, l'avv. Luigi Pintor, è del 1916. Ma non arriverà in Parlamento.

² È importante sottolineare il ruolo avuto in questa direzione non solo da architetti, ma anche da funzionari comunali, come Virgilio Testa e Silvio Ardy (cfr. F. Ventura, *Le premesse della legge urbanistica italiana*, in «Dossier», 1982, 1, pp. 32-116, e *La formazione della legge urbanistica italiana*, in «Dossier», 1983, 1, pp. 192-226).

³ Cfr. Ventura, *Le premesse* cit. Nel 1943, con regio decreto n. 716, l'Inu ebbe riconoscimento per legge come ente morale, inserito tra gli «istituti nazionali di alta cultura». Cfr. E. Salzano, *L'Istituto nazionale di urbanistica*, in *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992*, a cura di G. Campos Venuti-F. Oliva, Laterza, Roma-Bari 1993, pp. 424-38.

⁴ La commissione presieduta dal sottosegretario Leoni, è composta da Affini, Biamonti, Calza Bini, Del Bufalo, Giovannoni, Lampis, Potenza, Sarti, Cusinno, Tafuri, e Testa nominato relatore. Tra i membri vi erano quindi vari personaggi di spicco: in particolare Testa, funzionario del comune e poi del governatorato di Roma, verrà nominato da Bottai segretario generale del governatorato, e dopo la guerra sarà commissario dell'Eur; Giovannoni era un importante docente; Calza Bini era il presidente dell'Istituto autonomo delle case popolari e dell'Inu.

⁵ La commissione dell'Inu che si impegna a tal fine, è presieduta da Calza Bini e comprende, tra gli altri, Giovannoni e Testa, ma anche Piacentini e Piccinato.

⁶ A partire dal decreto legge luogotenenziale n. 154 del 1° marzo 1945 fino alla legge n. 1402 del 27 ottobre 1951.

⁷ Cfr. E. Salzano, *La legislazione urbanistica dal 1942 alla fine del secolo*, Corso di laurea in pianificazione territoriale urbanistica e ambientale, Venezia 1996. Le parole tra virgolette sono

solo la più autoritaria, il regime fascista, sembra esser stata dunque in grado di varare, seppure in *extremis*, una legge urbanistica generale. Poteva essere questa legge, anche dopo il fascismo, uno strumento *efficace* per la pianificazione del territorio? A guerra finita, si trattava, per l'Italia democratica e repubblicana, di stabilire se la legge n. 1150 rappresentasse un riferimento adeguato per impostare in modo corretto la pianificazione del territorio (e si dovesse quindi procedere alla sua attuazione) oppure dovesse essere sostituita con una nuova normativa. Quest'esame e questo dibattito, se vi furono, ebbero rilievo marginale. E questo è ovviamente coerente con quanto ricapitolato a proposito dei lavori della Costituente.

Nel dopoguerra il problema del territorio fu in effetti affrontato con gli argomenti dell'emergenza, e prima di tutto dell'emergenza «casa». Si optò così, per l'immediata approvazione di una normativa speciale per la ricostruzione⁶, rinviando la predisposizione degli strumenti attuativi della legge n. 1150:

Con l'alibi di «superare rapidamente la fase contingente della ricostruzione dei centri abitati» attraverso «dispositivi agili e di emergenza», fu accantonata la legge urbanistica e varata la legge sui piani di ricostruzione: uno strumento semplificato, rozzo, privo di basi analitiche, finalizzato a far presto mentre in molti paesi europei la ricostruzione è stata utilizzata per impostare su basi nuove e razionali i problemi dello sviluppo urbano e territoriale⁷.

Il primo provvedimento di attuazione della legge 1150⁸ sarebbe stato predisposto solo nel 1954. E non avrebbe avuto gran seguito perché i comuni continuarono a far riferimento alle leggi per la ricostruzione, mentre altre norme disponevano proroghe dei termini per i piani regolatori approvati negli anni trenta.

Nessuna voce apparentemente si levò per invocare maggior sollecitudine e rigore nell'utilizzo della legge n. 1150. Scorrendo le annate della rivista «Urbanistica»⁹, lo strumento fondamentale di diffusione delle idee degli urbanisti dalla fine degli anni quaranta¹⁰ in poi, si ricostrui-

trate dalla *Relazione alle Norme per i piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra*, recate dal decreto luogotenenziale n. 154.

⁸ Ad esempio la norma sul diritto d'esproprio per le aree di ampliamento (art. 18) fu utilizzata, negli anni cinquanta, solo da Grosseto e da Vicovaro (in provincia di Roma) (cfr. De Lucia-Salzano-Strobbe, *Riforma urbanistica 1973* cit., p. 11).

⁹ «Urbanistica» esce nel 1949 sotto la direzione di Adriano Olivetti, che si era anche impegnato, dopo la guerra, nella ricostituzione dell'Inu, con Astengo che funge da segretario di redazione. L'editoriale di Astengo del n. 1 (agosto 1949) ha per titolo *Attualità dell'urbanistica*.

¹⁰ L'Inu aveva dato vita all'inizio degli anni cinquanta, poco dopo la sua ricostituzione, a varie commissioni di studio per l'elaborazione di una nuova legge urbanistica, «non essendo possibile usare ancora quella in vigore, del 17 agosto 1942, n. 1150» (cfr. Samonà, *L'urbanistica* cit., p. 271). I lavori si intensificarono con l'approssimarsi del centro-sinistra, e il risul-

sce uno scenario in cui della legge n. 1150 sono messe in evidenza le carenze, più che gli aspetti positivi¹¹. L'accento è generalmente posto sulla necessità di arrivare ad una nuova legge. Come sottolinea con sarcasmo Cervellati

la legge urbanistica del 1942 [...] [era presentata nel dopoguerra come] molto lontana nel tempo, superata quindi, [mentre] in realtà era stata elaborata pochi anni prima da quelle stesse persone, o gruppi culturali, che avevano collaborato alla ricostruzione e che ora elaboravano i piani regolatori¹².

Come spiegare la contraddizione? La prima e più banale ragione è che poteva essere imbarazzante battersi per l'attuazione di una legge fascista. Come i legislatori costituenti, anche gli urbanisti potrebbero esser stati bloccati da una simile valutazione di opportunità.

Un'altra ragione potrebbe essere collocata nel fatto che non tutte le proposte formulate dagli esperti dell'Inu al ministro Gorla, erano state recepite nel testo approvato nel 1942, e in particolare non vi aveva trovato posto la separazione del diritto di proprietà dal diritto di superficie. Il problema al centro della vicenda della legge Sullo, era perciò già emerso nel caso della legge n. 1150, anche se con meno clamore¹³. Se questa ragione fu dirimente, gli urbanisti coltivavano evidentemente l'aspettativa che maturassero tempi nuovi, in cui la separazione del diritto di superficie dal diritto di proprietà avrebbe potuto essere attuata. Il prevalere dell'idea che si dovessero attendere tempi migliori per perfezionare un disegno che aveva avuto una realizzazione monca nel 1942, sarebbe tuttavia in contrasto con il fatto che gli urbanisti non esercitarono (non riuscirono ad esercitare?) alcuna influenza nella fase di elaborazione della Costituzione. Ma probabilmente, da non giuristi, essi sottovalutarono l'importanza della mancata affermazione di un principio da parte di una Costituzione che pure abbondava nell'affermazione di principi.

Basta seguire gli editoriali di Astengo nelle successive annate di

tato fu il *Codice dell'urbanistica*, reso pubblico nell'autunno 1960 (la commissione che stese il Codice, era composta da Astengo, Piccinato, Samonà, Delli Santi e Toschi).

¹¹ Al contrario Tarello (*La disciplina costituzionale* cit., p. 87) definisce la legge n. 1150 «un buon prodotto – dato il tempo».

¹² Cfr. *ibid.*, p. 345.

¹³ Le cronache dicono, tuttavia, che il ministro Gorla si scagliò contro gli interessi che avevano imposto il ridimensionamento degli obiettivi della legge.

¹⁴ Cfr. Tarello, *La disciplina costituzionale* cit., pp. 87-90. La frase così prosegue: «Sotto entrambi questi profili assume rilievo di adempimento costituzionale la L. 18 aprile 1962, n. 167 [...] anche se] questa parte della legge è stata solo per pochi anni parte integrante del nostro ordinamento, ed è stata tosto travolta [...] dall'intervento della Corte costituzionale»

«Urbanistica» per capire, ad esempio, quanto poco gli fosse chiaro che

[Data la natura del] dettato costituzionale, la c.d. «riforma urbanistica» [avrebbe] potuto presentarsi come adempimento costituzionale solo in relazione alla formula generale dell'art. 42 ed in relazione, sotto il particolare aspetto di favorire «l'accesso alla proprietà dell'abitazione», all'art. 47 Cost.¹⁴.

Come che sia, solo dopo che la vicenda della proposta Sullo si era conclusa, e più ancora dopo che la Corte costituzionale ne aveva imposto la mutilazione, il tono dei giudizi sulla legge n. 1150 cambia. Così, già nel 1964, Piccinato lamenta che

dal 1942 si lotta per una nuova legge urbanistica, perché la legge 1150 non è mai servita. Eppure era una strumentazione urbanistica abbastanza moderna seppure introdotta con 50 anni di ritardo. [...] [identificandone le ragioni nel fatto che] mancava la base giuridico-amministrativa per impegnare la programmazione economica a travasarsi in una corrispondente e puntuale pianificazione urbanistica¹⁵.

E in epoche più recenti, si infittiscono i giudizi positivi formulati dalla «professione»¹⁶ o da altri esperti.

Che cosa è dunque accaduto? Ripercorrendo i testi sembra che al centro di questa storia così contraddittoria vi sia un uomo chiave, che non era un politico, Sullo, ma un urbanista, Giovanni Astengo, l'editorialista di «Urbanistica» ai tempi di Adriano Olivetti, l'estensore di vari (e generalmente forieri di conflitti tra tecnico ed amministrazione) piani regolatori, il fondatore del corso di laurea di urbanistica (nel 1970). Astengo era troppo giovane per svolgere un ruolo di rilievo all'epoca dell'Assemblea costituente. Tuttavia, fin dal primo editoriale di «Urbanistica» invocò la predisposizione di una nuova legge. Se il

(e già se n'è parlato).

¹⁴ Cfr. L. Piccinato, Atti del Convegno Inu del giugno 1964, in «Urbanistica», 42, p. 21. Del testo della legge n. 1150, Piccinato era stato – sappiamo – uno degli estensori.

¹⁵ Si vedano per le valutazioni contenenti apprezzamenti positivi, A. Tutino, *Politica urbanistica e regime dei suoli*, Arsenale Editrice, Venezia 1976; De Lucia, Salzano, Strobbe, *Riforma urbanistica 1973* cit.; Ferracuti, Marcelloni, *La casa* cit., pp. 13-4; V. De Lucia, *Se questa è una città*, Editori Riuniti, Roma 1989, p. 23; 1942-1992. *Cinquant'anni dalla legge urbanistica*, Dipartimento di urbanistica, Iuav, Venezia 1993; *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana, 1942-1992*, a cura di E. Salzano, Editori Riuniti, Roma 1993; Salzano, *La legislazione* cit.

¹⁶ Come racconta Samonà, *L'urbanistica* cit., pp. 271 sgg.

¹⁷ L'idea dei «comparti edificatori» e dei connessi «consorzi di proprietari» – presente nella legge n. 1150 – viene generalmente fatta risalire a Giovannoni (cfr. G. Giovannoni, *Vecchia città ed edilizia nuova*, UTET, Torino 1931, ristampato a cura di F. Ventura nel 1995).

Codice dell'urbanistica fu l'esito di un lavoro collettivo, fu Astengo a dare un contributo essenziale e preponderante ai lavori delle commissioni istituite da Zaccagnini prima e Sullo poi¹⁷.

Ma quali erano le idee di Astengo e su quali punti divergevano da altre, pur presenti nella «professione» (o almeno in quella sua parte che concepiva il piano non come un mero «disegno» della città)? Come emerge da quanto si è detto fin qui, la disputa era centrata negli anni trenta e quaranta, così come negli anni sessanta, e in epoche più recenti, non tanto sulla scelta tra la regolazione e la deregolazione degli usi dei suoli urbani, ma sulla scelta tra diverse ipotesi di regolazione.

Quali opzioni regolative erano sul tappeto? Affrontiamo la questione in modo sintetico, e dunque anche schematico. Da un lato, si vedeva il punto di fondo della regolamentazione dell'attività edificatoria nella preliminare disponibilità per l'ente pubblico, delle aree da destinare all'urbanizzazione; dall'altro, si riteneva invece che il piano potesse essere realizzato con un apporto diretto dei proprietari dei suoli¹⁸. Per la prima tesi, si rendeva necessaria l'adozione di una normativa tale da facilitare gli espropri, anche nel senso di renderli poco costosi, come condizione essenziale per costituire grandi demani comunali di aree. Per la seconda, il problema principale era quello dell'equo trattamento dei proprietari¹⁹, mentre si cercavano procedure capaci di assecondare il loro concorso alla formazione e all'attuazione del piano²⁰. Se le posizioni del primo tipo, presenti sia nella formazione della legge n. 1150 del 1942, sia nella predisposizione dello «schema» Sullo, dal 1948 in poi entravano in conflitto con il dettato della Costituzione²¹, oltre a sottovalutare le difficoltà in cui gli enti locali si

¹⁹ Era poi questo il problema con cui si era a lungo, e acutamente, confrontato l'avv. Pintor nel 1916: «L'idea [base è per] un'equità di trattamento nei confronti dei proprietari che devono essere posti tutti nelle medesime condizioni economiche e di potenzialità d'iniziativa e di guadagno, almeno attraverso un gioco di equivalenti monetari» (in Ventura, *La formazione* cit., p. 50). Ma l'equo trattamento dei proprietari avrebbe richiesto un'agilità dello strumento fiscale che non sembrava, neanche all'epoca, ipotizzabile.

²⁰ Se si confronta il dibattito italiano con quello che ha avuto contemporaneamente luogo altrove, e in particolare negli Stati Uniti, le differenze non sono trascurabili. Solo nella compagine raccolta attorno ad Olivetti, maturò dagli anni cinquanta l'idea – che il *planning* americano aveva fatto propria – di una relazione privilegiata dell'urbanistica con le scienze sociali, invece che con le discipline architettoniche. Ma coloro che – come Astengo con la fondazione del corso di laurea di urbanistica – la praticarono, conservarono in genere un ordinamento gerarchico in cui la «progettazione» restava il principio e la fine del compito da svolgere.

²¹ Come argomentano esaurientemente le fonti, e indipendentemente dal giudizio che si può dare dei pronunciamenti della Corte.

²² Cfr. P. Crosta, *La politica urbanistica*, in *Le politiche pubbliche in Italia*, a cura di B. Dente, il Mulino, Bologna 1990, pp. 259-80.

sarebbero imbattuti qualora avessero dovuto fungere da diretti gestori di grandi demani di aree, quelle del secondo trascuravano che l'organizzazione necessaria per ottenere la collaborazione dei proprietari dei suoli, non era probabilmente alla portata di molti enti locali.

Il punto di divisione tra i due schieramenti era tuttavia, al di là delle differenze «tattiche», nell'importanza assegnata al fenomeno della rendita. Con il primo approccio, la separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà, in abbinamento con la commisurazione di indennità di esproprio contenute, era lo strumento per l'eliminazione della rendita. Con il secondo, nella logica dei «comparti», l'eliminazione della rendita poteva essere impraticabile, o solo parzialmente realizzabile. Ma è eliminabile la rendita? è ragionevole dubitarne. È perciò probabilmente a ragione che si è parlato, per gli urbanisti schierati sul primo fronte, di una «ossessione» della rendita²².

Che comunque si dovesse tenere in maggior conto i «principi dell'ordinamento», lo si ricava anche dalle dichiarazioni rese all'epoca da Sandulli, presidente della Corte costituzionale nel 1968 (sentenze nn. 55 e 56). Sandulli non nega la legittimità di una separazione tra diritto di edificare e diritto di proprietà, ma va oltre suggerendo l'introduzione di una norma

che configuri la facoltà di costruire non più come connaturata al diritto di proprietà, bensì come l'effetto di una concessione pubblica, da accompagnare con l'imposizione di un tributo pari all'intero o a una preponderante, o comunque notevole parte dell'incremento di valore derivante alle aree dall'edificazione²³.

Non si trattava certo di cose da poco, se per la prima occorreva – in coerenza con quanto già è stato detto – una modifica della Costituzione, e per la seconda era indispensabile il sussistere di quei presupposti di una fiscalità che avesse come destinatari i patrimoni immobiliari, che si andavano invece rapidamente degradando.

Si può perciò intravedere un collegamento tra il ruolo dell'urbanistica «radicale» nelle vicende ricordate e l'eclissi di ogni ipotesi di governo «ragionevole» del territorio? È questa la tesi sviluppata da Paolo Sylos Labini, che ripercorrendo i tentativi di riforma del primo centro-sini-

²² Cfr. E. Capocelatro, *Intervista con il presidente della Corte costituzionale*, in «L'astro-labio», luglio 1968, 27.

²³ In *La virtù del politico*, a cura di Carbone cit., p. 256.

²⁵ Almeno fino alla legge Bucalossi del 1977 (n. 10), che ancora una volta prevedeva la separazione tra il diritto di superficie e il diritto di proprietà. Poco dopo, nel 1980, le norme sull'esproprio introdotte dalla legge 10 vennero dichiarate incostituzionali dalla Corte (sen-

stra, definisce «fallimentare il tentativo di riforma urbanistica» e, richiamando i due principi informativi del progetto Sullo (esproprio generalizzato e separazione del diritto di superficie dal diritto di proprietà), annota:

Fu [...] un errore adottarli insieme [...] senza una precedente maturazione e in una forma che poteva sembrare – e anche per ragioni politiche e elettorali fu presentata strumentalmente – come un intollerabile attentato alla proprietà privata. Diversi economisti – fra cui Giorgio Fuà e io stesso – avevano messo in evidenza che il meccanismo in atto per il passaggio dalle aree rurali a quelle urbane determina un aumento del prezzo delle aree anche molto maggiore della spesa pubblica per infrastrutture, con la formazione di elevate plusvalenze di cui si appropriano i privati (*Idee per la programmazione economica*, Laterza, Bari, p. 118). Ma riconoscere il suddetto meccanismo non significava avallare la riforma urbanistica nella sua formulazione più radicale. [...] La verità è che [se] la riforma urbanistica può assumere forme molto diverse, dalle più radicali alle più blande [...] il progetto Sullo peccò per eccesso, non per difetto²⁴.

Ed infine conclude affermando che il fallimento del progetto Sullo «aveva pregiudicato la situazione, più di quanto noi che collaboravamo con Giolitti [al varo della programmazione economica nazionale] fossimo disposti a riconoscere».

Ecco, così, che di fronte alla versione tramandata, si colloca una versione alternativa: il ruolo assunto dall'urbanistica «radicale» nella stagione riformistica del primo centro-sinistra, sarebbe stato tale non solo da non consentire il varo di una nuova legge urbanistica²⁵, ma addirittura da far arretrare il fronte dell'insieme delle riforme concordate.

7. Ancora a proposito della decisione politica.

Abbiamo già detto che la vicenda del progetto Sullo sembra ricadere nel caso (a) identificato nella premessa, anche se vi è per più versi da dubitare della saldezza delle convinzioni dei diversi partiti, ed in particolare della DC. È interessante ora approfondire un dato ulteriore che fa capolino qua e là nelle osservazioni sviluppate, ma non ha mai ricevuto una trattazione specifica: la nuova legge urbanistica generale non arrivò mai all'esame del Parlamento nonostante che la sua approvazio-

tenza n. 5).
¹ Sullo sosteneva infatti, ad esempio, che lo «schema di parere [del Cnel sulla sua proposta di legge era] favorevole nei principi anche se critico in molti particolari» (cfr. Sullo, *Lo scandalo* cit., p. 9). E la sua biografia rincara la dose: «il progetto non faceva che riprendere quanto si era già legiferato con successo in materia di tutela del territorio nei Paesi europei avanza-

ne fosse ambita dalla maggioranza degli elettori?

La cultura di sinistra ha presentato le vicende della legislazione urbanistica come una conseguenza dello «strapotere» della proprietà fondiaria, e dei suoi alleati, i costruttori. Ma le considerazioni che abbiamo svolto, suggeriscono un'altra interpretazione, ossia quella dell'attestarsi dei tentativi di riforma su posizioni tali da determinare esse stesse la formazione di coalizioni di avversari abbastanza forti da batterli, sia non facendo adottare le norme proposte, sia non facendole attuare.

Probabilmente – come quasi sempre accade – la corretta interpretazione dei fatti, e qui in particolare delle sorti arrise alla proposta Sullo, sta nel mezzo. Se infatti, la proposta Sullo aveva (nonostante le affermazioni in senso contrario del suo presentatore¹) contenuti radicali, il potere che all'epoca spettava agli organizzatori di quello che verrà denominato il *blocco edilizio*², era assai rilevante. Il caso Sullo ha, infatti, una peculiarità che manca a molti altri episodi, analoghi nel significato, che si sono snodati in tutta la storia dell'Italia unita, ed in particolare nei cinquant'anni di storia dell'Italia repubblicana: l'uscita allo scoperto per scongiurare una decisione politica (non per propizziarla come avverrà ad esempio per il divorzio) di una congerie affollata di innumerevoli interessi, corposi o minuti, che si ritenevano penalizzati. Fu così che lo scontro assunse connotati epici³, nonostante la pesantissima denigrazione di cui il ministro era stato fatto oggetto.

Riprendiamo la descrizione delle componenti del *blocco* che ci è stata tramandata. Gli avversari della pianificazione urbanistica sono individuabili in un complesso intreccio tra grandi proprietari fondiari e imprese di costruzione, capace di trascinarsi dietro le schiere, numericamente molto rilevanti, dei piccoli proprietari o degli aspiranti tali. La formazione del blocco sarebbe infatti da mettere in relazione con la considerevolissima intensificazione negli anni cinquanta dell'attività edilizia, trainata dai provvedimenti per la ricostruzione e da altre agevolazioni, e con il rapido diffondersi della proprietà della casa. Come nota Cervellati⁴, «tra il '51 e il '66 le abitazioni in proprietà passa[ro]no dal 40 al 51,3 per cento; quelle in locazione dal 48,7 al 41 per cento; quelle

ti» (cfr. Esposito, *Fiorentino Sullo* cit., p. 120).

² Cfr. V. Parlato, *Il blocco edilizio*, in *Lo spreco* a cura di F. Indovina, cit., pp. 189-200.

³ Che giustamente Sylos Labini chiama (in *La virtù del politico* cit., p. 254) «una pagina vergognosa della nostra vita politica».

⁴ Cfr. Cervellati, *Rendita urbana e territorio* cit., pp. 350 e 347.

⁵ Nel 1991 le tre percentuali saranno rispettivamente 68, 25,4 e 6,6.

⁶ Nel 1991 vi saranno 104,9 milioni di stanze per 56,8 milioni di abitanti, cioè 1,85 stanze pro capite.

⁷ Cfr. Parlato, *Il blocco edilizio* cit., pp. 190-1.

⁸ Citiamo per tutte oltre a Lanaro, *Storia dell'Italia* cit., P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal*

ad altro titolo dall'11,3 al 7,5 per cento»⁵, e i 37 milioni di stanze per 47,2 milioni di abitanti del 1951 diventarono 47 milioni di stanze per 50 milioni di abitanti nel '61⁶. Nel periodo del boom edilizio, identificato con gli anni cinquanta, le stanze pro capite erano perciò passate da 0,79 a 0,95.

Il *blocco* era dunque affollato. Vediamo come esso è stato descritto in modo pittoresco, ma convincente, dallo stesso ideatore dell'etichetta:

Secondo rapporti di maggiore o minore subordinazione, in questo blocco si raccoglie un coacervo di forze che fa pensare ad alcune pagine del 18 brumaio di Luigi Bonaparte. Ci sono tutti: residui di nobiltà fondiaria e gruppi finanziari, imprenditori spericolati e colonnelli in pensione proprietari di qualche appartamento, grandi professionisti e impiegati statali incatenati al riscatto di una casa che sta già deperendo, funzionari e uomini politici corrotti e piccoli risparmiatori che cercano nella casa quella sicurezza che non riescono ad avere dalla pensione, oppure che ritengono di risparmiare in avvenire sul fitto pagando intanto elevati tassi di interesse, grandi imprese e capimastri, cottimisti, ecc. Un mondo nel quale, all'infuori di poche sicure coordinate (quelle di sempre, della potenza economica e del potere politico) vasta è l'area magmatica delle improvvise fortune e della prigione, del triste esproprio (pensiamo solo alla sorte di molti piccoli proprietari di case a fitto bloccato). Un mondo, però, che si tiene saldamente insieme strumentalizzando – per rafforzare i più solidi legami di interesse economico – il fanatismo dell'ideologia della casa, la drammatica necessità di ottenere una casa anche a costo di sacrifici, la necessità di avere un lavoro⁷.

Se questa era la sua composizione, sarebbe arduo sostenere che gli elettori dei partiti che sarebbero confluiti nella coalizione di centro-sinistra, auspicavano l'approvazione dello «schema» Sullo.

Solo la lettera del programma del I governo Moro legittima pertanto l'ipotesi che la vicenda sia un caso emblematico di decisione politica mancata. Se i partiti non erano molto propensi, è del tutto plausibile che molti dei loro elettori non fossero favorevoli all'assolvimento di quell'impegno (che del resto avrebbe rappresentato, almeno per gli elettori democristiani, il tradimento della promessa contenuta nella *Precisazione* della segreteria del partito). Sebbene possa esser fatto rientrare nel caso (a) contemplato nella premessa, l'episodio resta connotato da elementi molto peculiari. E le contraddizioni non si dipanano neppure se si reintroduce la dicotomia governo debole-governo forte. Un governo forte sarebbe andato avanti egualmente, se l'impegno fosse

dopoguerra a oggi. *Società e politica 1943-1988*, Einaudi, Torino 1989, pp. 367-8.

⁹ Come si evince anche da molta della letteratura citata.

¹⁰ Anche dall'accusa di non aver saputo orientare il lavoro degli urbanisti, o di essersi fatto prevaricare da loro, Sullo si difese sostenendo che la redazione della norma sul diritto

stato realmente condiviso almeno dai maggiori partiti, oppure non avrebbe inserito il punto contestato nel programma. Evidentemente il I governo Moro non era un governo forte, o piuttosto gli equilibri interni alla coalizione permettevano al partito di maggioranza relativa di portare avanti strategie diverse da quelle su cui, per dare almeno formalmente soddisfazione agli alleati, si era impegnato.

Come che sia, guardando a ritroso gli eventi, può sorprendere che in molte storie dell'Italia repubblicana⁸, la vicenda abbia assunto un così rilevante significato simbolico, a proposito della caduta delle aspirazioni e delle tensioni riformistiche del centro-sinistra, senza valutare a sufficienza la carica «autolesionista» che il modo con cui l'obiettivo fu perseguito, poteva incorporare. Siamo allora di fronte ad una impropria sopravvalutazione dell'episodio? sì e no. Naturalmente hanno influito sulle interpretazioni ricordate, con la furiosa propaganda della destra, gli stessi protagonisti, gli urbanisti e Sullo, che non hanno, e legittimamente, mancato, né gli uni, né l'altro, di agitare lo *scandalo* dell'insabbiamento del progetto⁹. Ma forse la vicenda poteva offrire spunti per una più aperta e ricca riflessione sugli ostacoli alla modernizzazione che attraversano l'esperienza dell'Italia repubblicana nel suo insieme, a cominciare dai ritardi della cultura politica (dell'azione politica, evidentemente, non dell'ideologia) di tutti i principali partiti.

Solo se si trascurano i contenuti, di cui abbiamo qui cercato – seppure non da esperti – di tener conto, si può dire che effettivamente Sullo ed i suoi tecnici¹⁰ vollero porre all'ordine del giorno del primo centro-sinistra il tema della riforma urbanistica, e furono sconfitti perché gli interessi più rilevanti tra quelli colpiti, riuscirono a mobilitare un fronte molto ampio di cittadini, ma soprattutto perché la DC cedette a quel ricatto e trascinò con sé Nenni ed alla fine l'intero PSI. Si può però prescindere dai contenuti?

di superficie – per la cui introduzione, ricorda, erano stati gli urbanisti a insistere – era stata curata dal giurista Rubino «insigne privatista, [e] tutt'altro che marxista» (cfr. Sullo, *Lo scandalo* cit., p. 15).