

Cronologia e lettura della
proposta di legge Sullo
daniele rallo

Accademia Galileiana di
Scienze Lettere ed Arti

Padova, Sala del Guariento, 20.10.2010

ANTEFATTI

- ***Gennaio 1930***
- Viene fondato l'**INU, istituto di alta cultura** (Regio Decreto del 1943) che si propone “lo studio dei problemi tecnici, economici e sociali relativi allo sviluppo dei centri urbani” Era una organizzazione d'élite che raccoglieva professionisti e studiosi in vario modo legati al dominante regime fascista. Fu però uno dei luoghi nei quali si preparò il futuro democratico dell'Italia”. La prima fase della vita dell'INU si concluse con l'approvazione della prima legge urbanistica italiana

ANTEFATTI

- **17 Agosto 1942**
- Viene promulgata da parte della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, la legge a n.1150 con un titolo semplice e diretto: “**Legge urbanistica**”.
- Il testo è formato da 45 articoli suddivisi in quattro Titoli: il Titolo primo, Ordinamento statale dei servizi urbanistici (artt.1-3), il Titolo secondo dedicato alla specifica disciplina urbanistica (artt.4-36), il Titolo terzo, sulla Determinazione dell’indennità di espropriazione (artt.37-40), il Titolo quarto dedicato alle disposizioni generali e transitorie (artt,41-45).

Cronologia -1

- Febbraio 1962
- Insediamento quarto Governo Fanfani, Fiorentino Sullo (41 anni) (Paternopoli 29.3.1921- Salerno 3.7.2000) viene nominato Ministro dei Lavori Pubblici

Cronologia -2

- 28 marzo 1962
- Viene nominata la Commissione per la stesura della nuova riforma urbanistica, ne fanno parte:
- a) gli architetti **Giovanni Astengo, Luigi Piccinato, Giuseppe Samonà**, tre urbanisti confermati dalla precedente Commissione designata dal Ministro Zaccagnini;
- b) i sociologi **Ardigò, Compagna**,
- c) i giuristi **Guarino, Feliciano Benvenuti, Massimo Severo Giannini**, *Savarese e Rubino*

Cronologia - 3

- giugno 1962
- La Commissione termina il suo lavoro ed invia la proposta del nuovo testo di legge alla Presidenza del Consiglio con una lettera di accompagnamento del Sottosegretario Delle Fave.
- Il Presidente del Consiglio Amintore Fanfani propone di sentire il parere del CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro il cui presidente è Campilli).

Cronologia - 4

- 28 giugno 1962 - Sullo al Senato *“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 ”*
- *“la legge urbanistica deve essere configurata in primo luogo come una legge quadro nei confronti delle Regioni.*
- *Se è giusto che le Regioni abbiano il compito di definire la politica urbanistica, non si può consentire che tale compito possa snaturarsi con lo stabilire un sistema di espropriazioni e vincoli terrieri diverso dalla Sicilia alla Toscana e alla Lombardia.*
- *Il costituente, decentrando l'urbanistica, non ha inteso attribuire poteri che riguardano diritti costituzionali che non possono che essere uguali per tutti i cittadini italiani.”*

Cronologia - 5

- *“Bisognerà fare in modo che si eviti la speculazione terriera e nello stesso tempo attenui la sperequazione tra proprietari. Oggi un proprietario vincolato deve pagare le imposte e un proprietario non vincolato tende a costruire fino a livelli impossibili per ottenere la massima valorizzazione del suolo. Questo è un elemento di perturbazione ai fini di un’articolazione razionale della città. Fino a quando ci sarà (..questa diversità..), la città non si potrà costruire organicamente. O si adotta il sistema del comparto o il sistema proposto dalla Commissione per cui i Comuni comprano, lottizzano e poi vendono all’asta anche ai privati.”*

Cronologia - 6

- 30 settembre 1962 Convegno ideologico della Democrazia Cristiana a San Pellegrino Terme
- *“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” .*

Cronologia - 7

- 22 ottobre 1962 **Camera dei deputati**, Sullo enuncia i principi innovatori della legge.
- *a) introduzione della pianificazione urbanistica regionale con il livello medio del piano comprensoriale*
- *b) certezza che i compilatori dei piani urbanistici abbiano di mira solo gli interessi pubblici, liberando gli amministratori da pressioni e interessi settoriali;*
- *c) acquisizione delle aree fabbricabili ad un prezzo equo;*
- *d) porre tutti i proprietari di aree su un medesimo piano di parità;*
- *d) semplificare al massimo i servizi urbanistici e contenerne i prezzi di gestione.*

Cronologia - 8

- 23 novembre 1962 Milano XI Congresso INU
- Sullo interviene e afferma la necessità della riforma urbanistica con un accalorato appello.
- *“Se non vogliamo che siano 30 o 40mila ettari o l'appartenenza giuridica di 30-40mila ettari a determinati proprietari a condizionare il processo di insediamento umano di questi dieci anni che ci aspettano, una legge urbanistica va approvata.”*
- Viene approvato un OdG “esaminato il testo della nuova legge urbanistica elaborato dalla Commissione Interministeriale presieduta dall'On. Fiorentino Sullo” ... fa voti perché tale progetto .. divenga legge della Repubblica”.

Cronologia - 9

- Marzo 1963
- Editoriale di Giovanni Astengo su Urbanistica n.38 dal titolo **“Anni decisivi”**
- *“Il progetto di legge Sullo deve essere preso immediatamente in esame ma non rimaneggiato o evirato come vorrebbero categorie troppo direttamente interessate alla rendita fondiaria. In particolare i criteri di valutazione dell’indennità di espropriazione delle aree, contenuti nell’art. 24, dovrebbero essere considerati basilari e respinto ogni tentativo di sostituirli col prezzo di mercato attuale ... poiché tale criterio equivarrebbe a legittimare la speculazione.”*

Cronologia - 10

- Aprile 1963
- Si scatena una furibonda campagna di stampa, in primo luogo “Il Tempo” di Roma, contro il Ministro dei lavori pubblici.
- Il 13 aprile il Popolo, organo ufficiale della DC, comunica che il partito si dissocia dall’operato del Ministro Sullo.
- 28 aprile 1963 - Elezioni
- Nell’estate del 1963 si forma il primo governo di centro sinistra con la presidenza di Aldo Moro e come Ministro ai Lavori Pubblici viene nominato il socialista Pieraccini.

Cronologia - 11

- 27 ottobre 1963 – X Convegno INU - Cagliari
- L'odg approvato dalla Assemblea fissa i criteri di fondo a cui deve attenersi la nuova legislazione:
- *“a) esproprio generalizzato di tutti i suoli necessari alla espansione e alla trasformazione.....,*
- *b) indennità di esproprio che riduca al minimo il riconoscimento della rendita fondiaria urbana,*
- *c) cessione dei suoli, successivamente all'esproprio e all'urbanizzazione, con un titolo di godimento tale da impedire la formazione di nuove plus-valenze,*
- *d) immediata operatività della struttura proprietaria”* senza attendere la formazione dei piani regionali.

Cronologia - 12

- Conclusione
- Si chiude la vicenda Sullo. Pieraccini presenterà una nuova proposta di legge parzialmente simile a quella Sullo che però non sarà mai approvata. Stessa sorte accadrà alla successiva proposta Mancini.
- La Riforma Urbanistica rientrerà nel novero di quelle NON realizzate nel periodo democratico post-fascista (assieme alla mancata Riforma Agraria) in quanto metteva in discussione la rendita di posizione della grande e media proprietà terriera.

Cronologia - 13

12 marzo 1964 - Nuovo schema di legge urbanistica (Pieraccini)

14 luglio 1964 Manifestazione INU a Roma, Teatro Eliseo a sostegno della nuova proposta di legge urbanistica.

- La mozione conclusiva *“invita il Parlamento ..alla.. rapida approvazione della legge urbanistica necessaria per porre fine alla attuale insostenibile situazione del Paese, di mortificazione continua dei diritti della collettività e di speculazione fondiaria e di alto costo delle abitazioni.”*

Luglio 1964 - Tentativo di golpe da parte dell'Arma dei Carabinieri comandata dal Gen. Di Lorenzo, cd Piano Solo.

30 luglio 1964 Si forma il secondo governo Moro - Nel discorso di insediamento non vi è alcuna presa di posizione decisa sulla riforma urbanistica

Cronologia - 14

- 23-25 ottobre 1964 – X Congresso INU - Firenze
- Astengo è durissimo contro la proposta Mancini: “ .. *il testo di legge che passerebbe sotto il nome del ministro Mancini non può essere accettabile sul piano concettuale ed operativo per evidente mancanza di rispondenza dei mezzi e dei fini.*”
- Editoriale di Giovanni Astengo su Urbanistica n.42-43, febbraio 1965 intitolato “*alla deriva*”: “*Esce anche questo fascicolo senza che la legge urbanistica sia entrata in Parlamento*”

Testo legge - 1

- Il progetto di legge è composto da 87 articoli suddivisi in cinque Titoli.
- Il titolo primo (artt. 1-3) contiene norme di carattere generale ma di primaria importanza.
- Il titolo secondo (artt. 4-34) è il fulcro della legge e detta le norme specifiche concernenti l'attività urbanistica e i principi fondamentali per le future leggi regionali.
- Il titolo terzo (artt.35-63) contiene le norme provvisorie da applicarsi sino all'emanazione della legislazione regionale.
- Il titolo quarto (artt. 64-79) comprende una serie di norme generali per la gestione dei comparti e detta disposizioni finanziarie e tributarie.
- Il titolo quinto (artt. 80-87) detta norme transitorie e finali

Testo legge - 2

- Il primo articolo fissa il principio che l'indirizzo ed il coordinamento della pianificazione urbanistica si attua nel quadro della programmazione economica nazionale.
- Il secondo Titolo fissa “principi fondamentali della legislazione regionale”
- E' formato da due poderosi Capi: le norme concernenti l'attività urbanistica (Capo II, artt. 5-25) e le norme attinenti all'attività edilizia (Capo III, artt. 27-34). Entrambe sono pensate per essere direttive e prescrizioni per le successive leggi regionali che dovranno disciplinare i piani urbanistici.

Testo legge - 3

- Il disegno di legge introduce importanti novità normando il Piano regionale:
- il principio del piano costruito attraverso la partecipazione degli enti istituzionali (oggi concertazione) e
- attraverso la trasparenza del processo (oggi partecipazione dei portatori di interesse), rendendo pubblico il piano già nella fase preliminare ammettendo osservazioni nel pubblico interesse.

Testo legge - 4

- Il disegno di legge introduce importanti novità normando il Piano regionale:
- il principio del piano costruito attraverso la partecipazione degli enti istituzionali (oggi *concertazione*) e
- attraverso la trasparenza del processo (oggi *partecipazione dei portatori di interesse*), rendendo pubblico il piano già nella fase preliminare e ammettendo osservazioni nel pubblico interesse.
- Tra le direttive impartite per le leggi regionali è previsto anche il ricorso alla Conferenza dei Servizi per il coordinamento con i piani sovra-ordinati (art.12).
- L'approvazione del piano comunale è attribuita "*all'Organo che sarà stabilito dalla legge regionale*".

Testo legge - 5

- L'art.17 – espropriazione e utilizzazione delle aree - introduce il concetto di esproprio per le aree non edificate per utilizzarle “secondo le previsioni della presente legge”. L'esproprio è visto comunque come una possibilità. Il piano comunale o comprensoriale può individuare tali aree quando ne ravvede la necessità di pubblica utilità ma non è obbligato ad attuare tale procedura

Testo legge - 6

- Gli artt. 18-22 sono dedicati al piano particolareggiato. Questi ha il compito di attuare il prg per le aree “*definite e continue*” ma anche “*nelle zone di espansione, adeguatamente ampie*”.
- Il piano particolareggiato è di competenza comunale e viene redatto in relazione al graduale sviluppo del piano generale.
- Nell’ambito della esecuzione del piano particolareggiato il Comune deve provvedere alla espropriazione “*di tutte le aree inedificate*”

Testo legge - 7

- L'indennità di espropriazione è suddivisa in due tipologie: le aree agricole ex-ante, le aree comprese nella zona urbanizzata.
- Per le prime *“che prima dell'approvazione del piano regolatore generale non avevano destinazione urbana ... l'indennità di espropriazione è determinata considerando il terreno come agricolo e libero da vincoli di contratti agrari”*. (art.24).
- Per le seconde la indennità è stabilita a valori di mercato, tale cifra deve essere equiparata al *“prezzo di cessione dei più vicini terreni di nuova urbanizzazione aumentato dalla rendita differenziale di posizione”*

Testo legge - 8

- l'art.44 fissa le “direttive fondamentali” per il piano regolatore generale comunale.
- Il primo comma è perentorio: *“Le direttive fondamentali del progetto di piano regolatore generale sono predisposte dalla Giunta municipale.”* Queste devono essere corredate da *“uno schema grafico”* di massima che viene inviato al Comitato urbanistico regionale che ne cura il coordinamento con le previsioni sovra ordinate.

Testo legge - 9

- Il Capo II del Titolo IV (artt.67-72) è dedicato alla disciplina specifica per i “*centri storico-artistici ed ambientali*” e al dettaglio per la definizione di uno strumento giuridico introdotto dalla legge urbanistica del 1942 ma ancora poco utilizzato: **il comparto**.

Testo legge - 10

- Il comparto è formato dai proprietari in *“quota percentuale al valore dell’immobile conferito rispetto al valore dell’intero comparto secondo le destinazioni anteriori alle previsioni del piano regolatore generale.”* (art.69).
- I proprietari all’interno del comparto devono costituirsi in consorzio per almeno *“i sei decimi del valore dei beni dell’intero comparto”* e *“conseguono la piena disponibilità del comparto mediante l’espropriazione dei beni e delle costruzioni appartenenti ai non aderenti”*.
- In caso di inerzia dopo il termine stabilito il Comune procede direttamente (art.70).
- Dopo l’esproprio da parte del Comune lo stesso procede attraverso un bando di gara alla l’assegnazione del comparto, in toto o in parte (art.71).

Testo legge - 11

- Il Capo III è dedicato alle disposizioni finanziarie e tributarie.
- La legge si preoccupa di come gestire e garantire il processo di attuazione urbanistica anche attraverso il ricorso a finanziamenti ad hoc e a partite di giro.
- Per l'attuazione dei piani si autorizza la Cassa Depositi e Prestiti a concedere mutui ai Comuni (art,73). Per la realizzazione degli interventi e per il pagamento degli indennizzi è previsto sia costituita presso ogni comune *“una amministrazione separata per la gestione urbanistica”* (art.74). In tale gestione rientrano i proventi per la cessione delle aree che a loro volta costituiscono la garanzia per le espropriazioni.

Testo legge - 12

- Il Capo III è dedicato alle disposizioni finanziarie e tributarie.
- La legge si preoccupa di come gestire e garantire il processo di attuazione urbanistica anche attraverso il ricorso a finanziamenti ad hoc e a partite di giro.
- Per l'attuazione dei piani si autorizza la Cassa Depositi e Prestiti a concedere mutui ai Comuni (art,73). Per la realizzazione degli interventi e per il pagamento degli indennizzi è previsto sia costituita presso ogni comune *“una amministrazione separata per la gestione urbanistica”* (art.74). In tale gestione rientrano i proventi per la cessione delle aree che a loro volta costituiscono la garanzia per le espropriazioni.

Testo legge - 13

- Questi strumenti, davvero innovativi e, forse, per qualche verso spregiudicati (per usare un aggettivo utilizzato dallo stesso ministro) si prefiggevano l'obiettivo di un effettivo controllo e un'efficace razionalizzazione del territorio. Con questa legge veniva attuato un concreto decentramento, in un disegno complessivo e di indirizzo organico centrale e regionale, a favore delle Amministrazioni locali demandando loro concreti e reali poteri che erano prima dello Stato. *(fonte: N.Lanzetta,2008)*

Bibliografia

- *E.Salzano, Fondamenti di Urbanistica, Bari, 1998*
- *E.Salzano, L'Inu, in Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992, a cura di G.Campos Venuti e F.Oliva, Roma-Bari 1993*
- *Urbanistica, n.36-37, novembre 1962, Urbanistica n.38, marzo 1963, Urbanistica 41, agosto 64, Urbanistica n.42-43, febbraio 1965*
- [www.ildialogo](http://www.ildialogo.com), *Nino Lanzetta. Biografia politica di Fiorentino Sullo, 2008*
- www.eddyburg.it, *testi vari, in particolare Vezio De Lucia, Fiorentino Sullo: una pagina di storia italiana, 2007*
- *F.Sullo, Lo scandalo urbanistico, 1964*

Grazie per l'attenzione

daniele rallo urbanista

danral@libero.it

Associazione Nazionale Urbanisti,
Pianificatori Territoriali e Ambientali
Membro del Consiglio Europeo degli Urbanisti
www.urbanisti.it