

I principali processi urbanistici tra il 1942 e il 1962 – di Gavino Santucci

La legge urbanistica n.1150 del 1942

È necessario iniziare questa nostra indagine dall'analisi della legge urbanistica n.1150, promulgata lunedì 17 agosto 1942 da Vittorio Emanuele III a Sant'Anna di Valdieri, dov'era in vacanza¹. Preceduta da lunghi studi, questa legge, come fa notare Vezio De Lucia, non può essere considerata solo come una legge fascista. All'interno delle commissioni legislative sia del Senato sia della Camera dei Fasci e delle Corporazioni si sviluppò uno scontro molto duro tra gli arcigni difensori della proprietà privata e chi, invece, provava a porre dei limiti alla proprietà. Alla conclusione del dibattito, il ministro dei lavori pubblici Giuseppe Gorla dichiarò che la legge approvata "non può far timore ai galantuomini, ma solo a coloro che, attraverso il diritto di proprietà, vogliono difendere la speculazione"².

Quali erano i contenuti principali della legge?

Essa provava a rispondere ad alcune problematiche già emerse in quegli anni, tra cui i principali erano lo squilibrio città-campagna e la fortissima tendenza all'urbanesimo. L'istituzione a pieno titolo dei Piani Regolatori Generali (PRG), che dovevano interessare l'intero territorio comunale, fu la principale novità della Legge. Particolare importanza, inoltre, assunse l'articolo 18, che prevedeva l'esproprio per pubblica utilità delle aree di espansione ad un prezzo che non avrebbe dovuto basarsi sull'aumento di valore determinato dalle previsioni del Piano Regolatore. In questo modo si sarebbero potuti formare dei demani comunali di aree attraverso cui i Comuni avessero la possibilità di indirizzare l'espansione urbana nelle zone ritenute più idonee, esercitando al tempo stesso un'azione calmieratrice sul mercato delle aree. La legge, infine, prevedeva che i PRG si sarebbero dovuti attuare attraverso i piani Particolareggiati d'iniziativa pubblica.

Sarebbero stati obbligati a fare il PRG tutti i comuni compresi in appositi elenchi che il Ministero dei lavori pubblici sarebbero stati tenuti a formare e aggiornare. Tutti i comuni non presenti in questi elenchi avrebbero comunque dovuto adottare un Regolamento edilizio, che avrebbe costituito lo strumento minimo di disciplina delle trasformazioni³.

Gli anni del dopoguerra. I piani di ricostruzione

Nel 1942, dunque, l'Italia aveva la sua legge urbanistica. Nel dopoguerra, però, questa sarebbe stata completamente accantonata.

I danni alla fine della guerra furono enormi: tre milioni i vani distrutti o fortemente danneggiati, un terzo della rete stradale e tre quarti di quella ferroviaria completamente devastati. Se molti governi europei, però, concepirono la ricostruzione come un'occasione per impostare in modo razionale la risoluzione dei problemi dello sviluppo urbano, in Italia questi fenomeni furono gestiti senza alcuna forma di governo delle trasformazioni territoriali.

Con l'alibi di superare velocemente la fase emergenziale della ricostruzione dei centri abitati, nel 1951 fu varata la legge n.1402, che prevedeva per i Comuni compresi in appositi elenchi l'obbligo di adottare un "piano di ricostruzione"⁴. Nonostante la legge prevedesse un limite di scadenza di dieci anni, molti Comuni, attraverso numerose proroghe, poterono utilizzare questo particolare regime di costruzione fino a oltre trent'anni dalla fine della guerra.

¹ E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998.

² Vezio De Lucia, *Se questa è una città*, Editori riuniti, Roma, 1992.

³ Per una lettura completa della legge, vedi <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1942-08-17:1150!vig>

⁴ Per una lettura completa della legge, vedi <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1951-10-27:1402>

In che modo si svolgevano i procedimenti per i piani di ricostruzione? Ciascun comune inserito all'interno degli elenchi approvati dal ministero dei lavori pubblici avrebbe dovuto adottare entro tre mesi il piano, le cui spese per la progettazione erano a carico dello stesso ministero. Erano immaginate procedure abbreviate per le espropriazioni concesse ed era previsto un indennizzo per i danni di guerra e per la ricostruzione delle abitazioni danneggiate o distrutte.

Secondo la definizione contenuta nella "Relazione alle Norme per i piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra", recate dal decreto luogotenenziale n. 154, i piani di ricostruzione furono "uno strumento semplificato, rozzo, privo di basi analitiche, finalizzato a far presto"⁵. Negli anni '50 i piani approvati sarebbero stati 427, mentre i piani regolatori accolti sulla base della legge del 1942 sarebbero stati solo 23, di cui il primo predisposto solo nel 1954⁶.

Nel dopoguerra sarebbe stata l'edilizia ad assumere un ruolo trainante nello sviluppo italiano, in ragione del fatto che non richiedeva impianti costosi, imprenditori esperti o manodopera qualificata ed era in grado di rispondere alla pressante domanda di abitazioni che, incoraggiata da mutui e facilitazioni fiscali, favoriva l'aumento della speculazione con l'incremento dei prezzi delle aree e degli affitti. Tutto ciò avveniva senza alcuna soluzione al problema della casa per i meno abbienti⁷.

Gli anni '50 furono ricordati come gli anni della speculazione più sfrenata, il decennio delle cosiddette "mani sulla città"⁸, in cui la pianificazione fu completamente dimenticata.

Gli anni '60. Il Codice dell'urbanistica

Tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60 si provò a frenare questo sviluppo edilizio e urbanistico senza regole. In questo periodo, contrassegnato dalla nascita e dallo sviluppo del "boom economico", che interessò principalmente l'Italia settentrionale, in cui i settori produttivi più avanzati raggiunsero un buon livello di concorrenzialità sul piano internazionale, venne alla luce, anche se ancora timidamente, la contraddizione fra il settore dell'edilizia speculativa e le attività industriali più avanzate. I protagonisti di queste ultime chiedevano una maggiore razionalizzazione del territorio, in modo da sviluppare economie di scala a livelli più elevati. Si svilupparono, principalmente nell'Italia settentrionale, varie iniziative di pianificazione e, a partire dagli anni '60, ebbe inizio la battaglia per la riforma urbanistica⁹.

Nel dicembre del 1960, nel corso dell'VIII congresso, l'INU presentò il suo "Codice dell'urbanistica", elaborato da una commissione nominata dal Consiglio Direttivo e di cui fecero parte esponenti che, politicamente, coprivano tutta l'area tra liberali di destra, democristiani, socialisti e comunisti¹⁰. Si tratta di una proposta di riforma all'interno del quale si auspicava la creazione delle Regioni e si proponeva lo sviluppo di un Comitato Nazionale di pianificazione (formato da ministri e presidenti della Regione) e di un Consiglio Tecnico centrale (formato da esperti urbanisti) attraverso il quale integrare la pianificazione urbanistica con la programmazione economica. Il Codice dell'INU prevedeva l'esproprio generalizzato dei suoli destinati all'edificazione solo in casi territorialmente limitati. I comuni attraverso questo strumento avrebbero dovuto dotarsi di patrimoni di aree da urbanizzare o da utilizzare direttamente o da

⁵ Cfr. E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998.

⁶ A. Barresi, E. Amagliani, *Le questioni dell'urbanistica in Italia dal '42 al '90*, Corso di laurea in Architettura UE, Facoltà di Architettura, a. a. 2009/2010.

⁷ A. Tutino, Relazione al convegno dell'Istituto nazionale di urbanistica del 25 giugno 1971: *Politica della casa e politica del territorio, Le contraddizioni delle leggi approvate e proposte*", in: *Urbanistica*, n. 58, ottobre 1971, pp. 50 e segg.

⁸ Straordinario in questo senso l'incipit dello splendido film di Francesco Rosi, intitolato proprio *Le mani sulla città*: "I personaggi e i fatti qui narrati sono immaginari, è autentica invece la realtà sociale e ambientale che li produce".

⁹ E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998.

¹⁰ Per meglio conoscere il "Codice dell'urbanistica" proposto dall'INU, vedi http://www.inu.it/wp-content/uploads/Codice_Urbanistica_INU_1960.pdf

cedere in uso o in proprietà. I proprietari, invece, sarebbero stati obbligati a sostenere le spese di urbanizzazione primaria (strade, luce, gas) e a cedere gratuitamente al Comune il 30% dell'area, se presente nelle zone di espansione, da destinare ad attrezzature pubbliche. Attraverso un deciso ricorso agli strumenti fiscali, inoltre, si sarebbe inciso fortemente sulla rendita fondiaria. La riforma ricevette l'approvazione dei partiti di sinistra e degli ambienti progressisti italiani¹¹.

Anche a livello governativo s'iniziava a discutere di una possibile riforma urbanistica. Benigno Zaccagnini, ministro dei Lavori Pubblici tra il 1960 e il 1962 all'interno del governo presieduto da Amintore Fanfani, istituì una commissione urbanistica che nel 1961 propose una riforma che seguiva i principi della legge del 1942, perfezionandone alcuni aspetti di carattere tecnico e procedurale. Come fa notare Edoardo Salzano, "anche questa riforma non trova soluzione al problema dell'acquisizione a favore della collettività della plusvalenza delle aree tra i vari proprietari in relazione alle destinazioni d'uso decise dai piani"¹².

Le proposte di riforma urbanistica di Sullo, Pieraccini e Mancini

Sarà la proposta di riforma del successore di Zaccagnini, Fiorentino Sullo, a incidere profondamente nel dibattito urbanistico italiano.

La prima decisione assunta dal nuovo Ministro, dopo aver preso atto della contrarietà della maggior parte degli urbanisti alla riforma elaborata dalla commissione costituita da Zaccagnini, sarà una trasformazione della stessa con l'inserimento di giuristi, economisti e sociologi¹³.

Nel giugno del 1962 la commissione inviò la proposta di legge alla Presidenza del Consiglio. Tra i contenuti principali della legge possiamo sottolineare: l'obbligatorietà dell'attuazione della crescita urbana attraverso i piani particolareggiati, l'urbanizzazione preventiva e pubblica dei suoli e la cessione ai privati di aree da edificare in diritto di superficie (una sorta di affitto per lunghissimo tempo che lasciava la titolarità dei suoli in mano pubblica)¹⁴.

Il 14 luglio 1962 la presidenza del Consiglio dei ministri comunicò di "condividere in linea di massima i criteri informativi della nuova disciplina urbanistica", muovendo solo osservazioni di carattere tecnico. Nello stesso anno il ministro Sullo discusse pubblicamente la nuova proposta di legge in svariate occasioni: il 30 settembre nel corso del Convegno ideologico a San Pellegrino Terme; il 22 ottobre alla Camera dei deputati nel corso del dibattito parlamentare; il 23 novembre durante il IX congresso dell'INU a Milano.

In attesa di un parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), a cui il Presidente del Consiglio aveva demandato la riforma per un parere, il Consiglio dei Ministri scelse di rinviare l'esame del provvedimento.

Un anno dopo, poco prima delle elezioni fissate per il 28 aprile 1963, si scatenò una furibonda campagna di stampa, in prima fila il giornale "Il tempo" di Roma, in cui il Ministro dei Lavori Pubblici Sullo, con toni apertamente denigratori, veniva accusato di voler togliere la casa agli italiani e di voler portare avanti una politica di collettivizzazione del territorio . Così ci dice Ada Becchi a proposito di quell'episodio: " 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

¹¹ E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998.

¹² *Idem*

¹³ La commissione, presieduta dall'on. Sullo è costituita dal presidente di sezione del Consiglio di Stato Roehrsen (vice presidente), dai giuristi Benvenuti, Giannini, Savarese e Rubino, dagli architetti Astengo, Piccinato e Samonà, dai sociologi Ardigo e Compagna, dai funzionari ministeriali Valle e Spanò. Segretari sono Mario D'Erme e Aurelio Prestianni.

¹⁴ Per una lettura completa della proposta di legge, vedi

<http://www.dic.unipi.it/l.santini/edilearchitettura/documenti/Progetto%20Sullo.pdf>

suolo come premessa, aveva assunto un posto importante tra le aspirazioni che il cittadino medio era legittimato a nutrire¹⁵.

Molti settori della Democrazia Cristiana reagirono con timore a questa campagna di stampa. Alla vigilia delle elezioni, il 13 aprile del 1963, con una nota pubblicata su "Il Popolo" dal titolo "Precisazione della Dc sullo schema di legislazione urbanistica", la Dc sostanzialmente rinnegava 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 legislazione urbanistica saranno pienamente rispettati, per quanto riguarda la Dc, i principi costituzionali e i diritti dei cittadini¹⁶.

Nonostante Sullo rimase ministro dei Lavori Pubblici anche nel "governo ponte" presieduto da Giovanni Leone, la sua proposta finì presto nel dimenticatoio. Identica sorte ebbero le proposte dei successori Pieraccini e Mancini. Il primo, ministro dei Lavori Pubblici all'interno del primo governo organico di centro-sinistra presieduto da Aldo Moro, elaborò un disegno di legge in cui il principio di esproprio generalizzato era mantenuto, ma l'indennizzo fu rapportato al valore di mercato del 1958. La proposta, inoltre, prevedeva l'esonero dall'esproprio di tutti i progetti presentati prima del 12 dicembre 1963 e l'abolizione del diritto di superficie. Il progetto cadde insieme al governo nel 1964. Anche la successiva proposta di Mancini, ministro per i Lavori Pubblici all'interno del secondo governo guidato da Aldo Moro, non giunse mai in parlamento. Questa proposta di riforma, ritenuta troppo poco avanzata rispetto alle precedenti da chi preparò il primo progetto di legge nel 1962, aumentava notevolmente le possibilità di esonero dall'esproprio¹⁷.

Il blocco edilizio

In questi primi anni '60 sarà quello che verrà definito "il blocco edilizio" a dettare l'agenda delle decisioni politiche dei vari governi italiani in materia urbanistica.

Cosa intendiamo per blocco edilizio?

Una lucida risposta ci è stata offerta da Valentino Parlato, autore del famoso testo "Il blocco edilizio", apparso prima sul Manifesto nel maggio del 1970 e ripubblicato successivamente nel libro di Francesco Indovina, "Lo spreco edilizio":

Secondo rapporti di maggiore o minore o 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

¹⁵ Ada Becchi, *Op. Cit.*, pp. 107-134.

¹⁶ Citato in A. Becchi, *Op. Cit.*, pag.107-134.

¹⁷ *Ibidem*

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 lavoro: il contadino fattosi edile, di fronte alla minaccia di non lavorare, è naturalmente portato a considerare inutili e dannose sottigliezze tutti i perfezionamenti democratici dei regolamenti edilizi. Il fatto che questo sistema non sia in grado di dare la casa a tutti finisce con l'essere la condizione di forza del "complesso edilizio"¹⁸.

Un intreccio molto forte tra grandi proprietari e imprese di costruzione, in grado di imporre una forte egemonia tra i tanti piccoli proprietari o aspiranti tali presenti in Italia. Un "blocco edilizio" formatosi grazie alla straordinaria attività edilizia sviluppatasi a partire dal secondo dopoguerra, favorita dai provvedimenti per la ricostruzione e dal veloce diffondersi della proprietà della casa. Così scriveva Cervellati a proposito della situazione edilizia italiana: "tra il '51 e il '66 le abitazioni in proprietà passano dal 40 al 51,3 per cento; quelle in locazione dal 48,7 al 41 per cento; quelle ad altro titolo dall'11,3 al 7,5 per cento¹⁹". Straordinario l'aumento delle stanze: dai 37 milioni per 47,2 milioni di abitanti del 1951 si passò ai 47 milioni per 50 milioni di abitanti nel '61. Nel periodo del boom edilizio, identificato con gli anni cinquanta, le stanze pro capite erano perciò passate da 0,79 a 0,95²⁰.

Il blocco edilizio avrebbe proseguito la sua egemonia negli anni successivi. Come risposta a ciò, nacque alla fine degli anni '60 nelle principali città italiane alcuni importanti movimenti di lotta per la casa. Il quindicennio compreso tra la metà degli anni '60 e l'inizio degli anni '80 sarà oggetto di studio del prossimo articolo, in cui avremo modo di analizzare, tra le altre leggi, la n.167 del 1962, la legge Ponte del 1967 e la legge n.865 del 1971.

¹⁸ V. Parlato, *Il blocco edilizio*, in F. Indovina (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova, 1971, pp.189-200.

¹⁹ Citato in A. Becchi, *Op. Cit.*, cfr. pag.107-134.

²⁰ *Idem*.