

Gavino Santucci

Storia dell'abitare in Italia: 1962-1972

1962-1965: Dalla legge n.167 alla legge n.865

Nel precedente articolo abbiamo descritto il tentativo di riforma urbanistica proposta da Fiorentino Sullo nel 1962, che non solo non fu mai approvata, ma ebbe come principale conseguenza una fortissima campagna denigratoria nei confronti del politico avellinese.

Sullo, però, come Ministro dei Lavori Pubblici, riuscì a far approvare il 18 aprile 1962 la legge n.167, i cui studi preparatori ebbero inizio nel 1951. La legge si prefiggeva l'obiettivo di correggere la normativa esistente in materia di edilizia economico-popolare, che sino allora prevedeva la costruzione di edifici sparsi su aree libere da qualunque vincolo urbanistico.

In particolare, la legge prevedeva:

- l'inserimento dell'edilizia economico-popolare all'interno dei processi di pianificazione urbanistica (piani regolatori o programmi di fabbricazione) attuati dalle varie amministrazioni comunali;
- la possibilità per i comuni di creare patrimoni di aree da urbanizzare e da rivendere ai privati per lo sviluppo di attività di edilizia economico-popolare;
- l'esproprio di aree da attuarsi attraverso un meccanismo che avrebbe permesso un'azione calmieratrice sul mercato dei suoli e una parziale eliminazione delle plusvalenze che si formavano in conseguenza dell'espansione della città;
- la formazione di quartieri socialmente equilibrati, da ottenersi grazie all'integrazione d'interventi degli enti operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare con gli interventi degli operatori privati¹.

Secondo la legge, ogni comune con oltre 50.000 abitanti avrebbe dovuto dotarsi, all'interno del PRG, di piani di zona per l'edilizia economico-popolare, i cosiddetti PEEP².

La riforma, come fu specificato anche durante il dibattito parlamentare, era una riforma di settore che, "per realizzare appieno i suoi obiettivi, postulava necessariamente come completamento una nuova legge urbanistica"³.

Nel 1965 la Corte Costituzionale, con la sentenza n.22, dichiarò illegittimo il meccanismo previsto per l'acquisizione delle aree, poiché la separazione tra il momento in cui veniva determinata l'indennità e il momento dell'espropriazione aveva come conseguenza una liquidazione dell'indennità solo simbolica. Secondo la Corte, invece, l'indennità sarebbe dovuta essere adeguata al danno patrimoniale subito dall'espropriato, anche se non sarebbe stato da escludere la legittimità della diminuzione del valore venale stabilita dal legislatore⁴.

In sostituzione degli articoli dichiarati illegittimi, fu promulgata nel 1965 la legge n.904, che faceva ricorso alla legge di Napoli del 1885 per determinare l'esatta indennità di esproprio⁵. In questo modo

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

² Per una lettura completa della legge, vedi

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1962-04-30&atto.codiceRedazionale=062U0167&elenco30giorni=false

³ Cfr. Ministero dei lavori pubblici, Direzione generale dell'urbanistica, Relazione all'on.le Ministro sulla applicazione della legge 184-1962, n. 167, Roma, 1967, p. 9.

⁴ Per una lettura completa della sentenza della Corte Costituzionale, vedi

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1970&numero=063>

⁵ Per una lettura completa della legge, vedi <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1965/07/31/065U0904/sg>

si permisero alcuni casi in cui le valutazioni erano superiori agli stessi livelli del valore di mercato delle aree.

Negli anni '60 prosegue la speculazione edilizia

Come già avvenuto negli anni '50, anche gli anni '60 furono contrassegnati da uno sviluppo insediativo senza alcun controllo, che aveva come principali conseguenze i fenomeni di spreco e squilibrio nell'uso del territorio e gli alti costi per l'amministrazione pubblica e per le classi sociali a basso reddito⁶. Furono tantissimi gli scandali edilizi che attraversarono la penisola. La speculazione era contrassegnata da una rete di collusioni sempre più fitte tra speculatori e amministrazioni pubbliche. Un'inchiesta del Ministero dei Lavori Pubblici, diretta da Michele Martuscelli, pose l'accento sui forti processi di lottizzazione che attraversavano il territorio italiano. Secondo l'analisi del Ministero, citata da Edoardo Salzano:

solo in un quarto dei Comuni italiani (poco più di duemila) sono state autorizzate lottizzazioni per circa 115 mila ettari, per oltre 18 milioni di vani, quanti sarebbero sufficienti a colmare l'intero fabbisogno nazionale di alloggi fino al 1980. Inutile dire che le lottizzazioni non servono a colmare alcun fabbisogno reale perché fioriscono al di fuori di qualsiasi programma di interesse generale, aggravano anzi gli squilibri esistenti⁷.

Questi processi di lottizzazione erano ovviamente favorevoli ai proprietari, che in questo modo accollavano alle finanze comunali le spese per strade, luce e acqua.

Lo stesso Martuscelli così spiega:

la maggioranza dei comuni italiani si trova così sottoposta alle manovre degli speculatori, molto spesso sostenuti dagli organi dell'amministrazione statale. L'autonomia comunale è sacrificata alle esigenze del potere economico dominante e, in generale, alle esigenze degli interessi privati; è umiliata dalle interferenze prefettizie e dagli interventi censori della magistratura amministrativa. Senza riferirsi ai casi, pure frequentissimi, di esplicita complicità fra amministratori, professionisti disponibili a ogni avventura, e speculatori, anche laddove i comuni seguono criteri di comportamento diversi da quelli indotti dal sistema, la lotta è faticosa ed è duro realizzare obiettivi che si muovono controcorrente rispetto alle idee ed ai valori che l'orientamento prevalente tenta di imporre come modelli universali⁸

Il 19 luglio 1966 la questione urbanistica esplose in tutta la sua drammaticità: una frana distrusse parte della città di Agrigento, fortunatamente senza causare vittime. La causa principale fu indubbiamente il forte sovraccarico edilizio: erano ben 8500 i vani che negli ultimi anni erano stati costruiti in contrasto con tutte le norme esistenti. L'indignazione in tutto il paese fu enorme⁹: venne

⁶ V. Erba, *L'efficacia dello strumento «piano regolatore» letto attraverso la produzione di modelli e di generazioni di piano*, in M. C. Gibelli, I. Magnani, *La pianificazione urbanistica come strumento di politica economica*, Franco Angeli Editore, Milano, 1988.

⁷ E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998

⁸ *Idem*

⁹ Un'indignazione che aumentò a dismisura quando le ventisette persone finite sul banco degli imputati furono assolte da ogni accusa.

posta sotto accusa la Democrazia Cristiana, che amministrava la città da vent'anni. Così l'inchiesta voluta dal Ministero traeva le sue conclusioni:

Gli uomini, in Agrigento, hanno errato, fortemente e pervicacemente, sotto il profilo della condotta amministrativa

e delle prestazioni tecniche, nella veste di responsabili della cosa pubblica e come privati operatori. Il

danno di questa condotta, intessuta di colpe coscientemente volute, di atti di prevaricazione compiuti e subiti,

di arrogante esercizio del potere discrezionale, di spregio della condotta democratica, è incalcolabile per la

città di Agrigento. Enorme nella sua stessa consistenza fisica e ben difficilmente valutabile in termini economici,

diventa incommensurabile sotto l'aspetto sociale, civile ed umano¹⁰.

Ma in realtà si diffuse la consapevolezza che molte città italiane avrebbero potuto subire presto la stessa fine. Si sentì l'esigenza di una riforma urbanistica che finalmente ponesse fine a questa situazione.

1967-1968. la legge Ponte e la Legge Tampone

Fu questo il contesto in cui il 1o settembre 1967 fu emanata la legge n. 765, "recante modifiche e integrazioni alla legge" urbanistica del 1942. La riforma fu immediatamente definita "legge Ponte", poiché, secondo le intenzioni, avrebbe dovuto costituire un temporaneo collegamento tra la Legge 1150 del 1942 e la futura riforma urbanistica. Essa prevedeva che fossero limitate le possibilità di edificazione e proibite le lottizzazioni nei comuni sprovvisti di piani regolatori o programmi di fabbricazione (all'epoca circa il 90%). Ai privati sarebbero state accollate le spese per le opere di urbanizzazione primaria (strade, fognature, acqua, luce, verde di vicinato, ecc.) e per parte di quella secondaria (scuole, ambulatori, parchi, centri sociali, ecc.).

La legge, inoltre, prevedeva che lo Stato si sostituisse ai comuni inadempienti nella formazione dei piani urbanistici e fossero aumentate le sanzioni per punire illegittimità e abusi edilizi¹¹.

L'innovazione principale della legge Ponte riguardò gli standard urbanistici, cioè le quantità minime di spazio che i piani avrebbero dovuto riservare all'uso pubblico, unitamente alle distanze minime da osservare nell'edificazione ai lati delle strade. Il Decreto Ministeriale n.1144 del 2 aprile 1968 stabiliva che ogni cittadino avrebbe avuto diritto a un minimo di 18 mq di spazio pubblico: 4,5 per asili nido, scuole materne e dell'obbligo; 2 per attrezzature di interesse comune (culturali, assistenziali, amministrative, religiose, sociali, sanitarie, ecc.); 2,5 per parcheggi pubblici; 9 per il verde, il gioco e lo sport¹².

Anche in questo caso il cosiddetto "blocco edilizio" ostacolò questa legge, riuscendo a cogliere un importante successo: nel corso del dibattito parlamentare, per evitare che l'attività edilizia fosse "bloccata" venne approvato un emendamento che rinviava di un anno l'attuazione delle limitazioni imposte dalla legge riguardante la possibilità di edificazione nei comuni privi di strumenti urbanistici.

¹⁰ E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998

¹¹ Per una lettura completa della legge, vedi <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1967/08/31/067U0765/sg>

¹² E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998

È il famoso “anno di moratoria”. Secondo un’inchiesta del Ministero dei Lavori Pubblici e dell’Istituto centrale di urbanistica, dal 1° settembre 1967 al 31 agosto 1968 gli uffici di poco più di un quinto dei Comuni italiani rilasciarono licenze per oltre otto milioni e mezzo di vani, triplicando la media annuale di vani autorizzati nel decennio precedente. Questi comuni erano presenti proprio nelle aree maggiormente congestionate e nei territori di maggior pregio naturale¹³.

Un anno dopo, la mobilitazione del “blocco edilizio” colse un’altra importante vittoria. Il 9 maggio 1968, in risposta alla contestazione di alcuni privati, la Corte Costituzionale con la sentenza n.55 dichiarò illegittimi parte dell’articolo 7¹⁴ e l’articolo 40 della legge urbanistica del 1942, riguardanti i vincoli di inedificabilità dei PRG e dei vincoli paesistici. Secondo la sentenza, avevano valore a tempo indeterminato i PRG e i vincoli di destinazione di zona per uso pubblico. Sebbene la Corte riconoscesse la legittimità degli indici di fabbricabilità differenziati, per esigenze di ordine, non era invece legittimo fissare quei vincoli destinati ad avere un carattere espropriativo (per esempio quelli per servizi pubblici) senza fissare una data certa per l’esproprio e rimandandone quindi l’indennizzo. La sentenza sarebbe stata depositata nella cancelleria di palazzo della Consulta solo il 29 maggio, tenendo all’oscuro l’opinione pubblica e l’elettorato che dieci giorni prima votò per la formazione del parlamento italiano¹⁵.

Così il presidente della Corte Costituzionale Aldo Sandulli rispose a chi riteneva che questa sentenza avrebbe nuovamente bloccato la pianificazione e gestione dei processi urbanistici ed edilizi:

In sostanza la Corte ha affermato: libero il legislatore di stabilire, per categorie, quali cose possono essere di proprietà privata e quali no, e di fissare i limiti di godimento della proprietà; ma, una volta stabilito che una certa categoria di beni (nella specie, il suolo) può formare oggetto di proprietà privata, e che per essa una certa utilizzazione (nella specie, quella edilizia) rientra tra le utilizzazioni consentite in via di principio al proprietario, non può poi il legislatore disporre legittimamente che solo questo o quel proprietario venga privato senza indennizzo del diritto di utilizzare un certo bene della medesima categoria in modo conforme a quella utilizzazione, tanto più quando si tratti della utilizzazione tipica della categoria. È chiaro che queste affermazioni della sentenza lasciano aperta

¹³ Per una lettura completa del decreto, vedi <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1968/04/16/1288Q004/sg>

¹⁴ Così dice l'art. 7 della legge urbanistica: “Il piano regolatore generale di un Comune deve considerare la totalità del territorio comunale”.

“Esso deve indicare essenzialmente:

1° la rete delle principali vie di comunicazione stradali ferroviarie e, laddove occorra, navigabili, concepita per la sistemazione e lo sviluppo del l'abitato, in modo da soddisfare alle esigenze del traffico, della igiene e del pubblico decoro;

2° la divisione in zone del territorio, con precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, ed i caratteri e i vincoli di zona da osservare nell'edificazione.

3° le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;

4° le aree da riservare a sede della casa comunale e della casa del Fascio, alla costruzione di scuole e di Chiese e ad opere ed impianti d'interesse pubblico in generale ”.

La Corte costituzionale dichiarò illegittimi i punti 2, 3 e 4.

L'articolo 40, dichiarato illegittimo integralmente, è il seguente:

“Nessuna indennità è dovuta per i vincoli di zona e per le limitazione e gli oneri relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni. Non è dovuta indennità neppure per la servitù di pubblico passaggio che il Comune creda di imporre sulle aree dei portici delle nuove costruzioni e di quelle esistenti. Rimangono a carico del Comune la costruzione e la manutenzione del pavimento e la illuminazione dei portici soggetti alla predetta servitù ”.

¹⁵ E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998

la strada a tutte le scelte, anche le più radicali. L'effettuazione delle scelte, è perciò compito del legislatore e non della Corte¹⁶.

La sentenza bloccò l'attività delle giunte provinciali e amministrative, che non approvarono le delibere di attivazione dei PRG. Nonostante l'esigenza sentita ormai da più parti, la risposta non fu la creazione di una riforma urbanistica, ma una soluzione ancora una volta intermedia¹⁷, la cosiddetta "Legge tappo" n.1187 del 13 novembre 1968. Attraverso di essa si stabilì che i PRG aventi contenuto espropriativo non avrebbero avuto più valore se dopo cinque anni dalla loro approvazione non fossero stati accompagnati dall'approvazione dei relativi piani particolareggiati o autorizzati i piani di lottizzazione convenzionata¹⁸.

1969-1971. L'autunno caldo e la legge per la casa

Gli anni '70 saranno definiti da più parti come il decennio della delusione. I desideri della società del benessere unitamente alle illusioni attivate dalle lotte sociali che si svilupparono intorno al problema della casa e all'idea stessa di città, sembravano condurre con una certa sicurezza alla nascita della tanto agognata riforma urbanistica.

Le problematiche urbanistiche e edilizie erano ancora presenti in tutta la loro gravità.

Sebbene fossero state costruite in Italia dal 1955 al 1964 circa 19 milioni di vani, nello stesso anno il "progetto di sviluppo economico" per il quinquennio 1965-1969, preparato dal ministro per il Bilancio Antonio Giolitti, prevedeva che per risolvere il problema abitativo fosse necessaria la costruzione di 20 milioni di stanze¹⁹. Secondo l'analisi di De Lucia

Più case si fanno più ce ne vogliono: è questo il paradosso della situazione italiana. In effetti le case ci sarebbero per tutti, come confermano i dati del censimento. Nel 1971 ci sono in Italia 54 milioni di abitanti ed oltre 63 milioni di stanze. Nel decennio 1961-1971 la popolazione è cresciuta del 6,7% ed il patrimonio edilizio del 33,8%. L'indice di affollamento medio nazionale è di 0,85 abitanti/stanza. Ma è un indice teorico perché quasi un quarto del patrimonio esistente è inoccupato o sotto-utilizzato. Le case ci sarebbero per tutti, solo che costano troppo, oppure sono lontane da dove ormai è costretta a vivere la maggioranza degli abitanti, oppure sono seconde o terze case²⁰.

Il problema della casa sarà uno dei temi più importanti delle lotte operaie e sindacali che si svilupparono in Italia nell'autunno del 1969.

Tutto ebbe inizio quando la Fiat attraverso un bando espresse l'intenzione di assumere negli stabilimenti di Torino circa quindicimila nuovi addetti, reclutandoli nel mezzogiorno italiano insieme alle loro famiglie. Le organizzazioni sindacali e operaie contestarono immediatamente la scelta, che

¹⁶ E. Capocelatro, *Intervista con il presidente della Corte costituzionale*, in "L'astrolabio", n. 27, luglio 1968, ora in "Urbanistica", n. 53, cit., p. 10-102.

¹⁷ Secondo le dichiarazioni del ministro Natali nel corso dell'illustrazione del progetto di legge al senato:

"Non è certamente pensabile che allo scadere di tale termine si possa o si voglia procedere ad una proroga legislativa, anche perché in tal modo verrebbe sostanzialmente a modificarsi il "sistema" che è stato prescelto, riproponendosi così le ragioni di incostituzionalità che hanno ispirato la decisione della Corte".

¹⁸ Per una lettura completa della legge, vedi <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1968/11/30/068U1187/sg>

¹⁹ E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998

²⁰ V. De Lucia, *Se questa è una città*, Editori riuniti, Roma 1992.

avrebbe portato a un indiscriminato aumento della popolazione nel Torinese e ad un crollo delle già precarie strutture residenziali e delle attrezzature sociali presenti nei comuni limitrofi alla città sabauda. Dallo sciopero generale del 3 luglio 1969 “contro il caro-casa e per un massiccio e tempestivo intervento dello Stato nell'edilizia”, si svilupparono in tutta Italia scioperi generali, le proteste dei baraccati e le occupazioni di alloggi sfitti. Le lotte che si svilupparono in questi mesi avevano come parole d'ordine la richiesta di case, servizi, trasporti e il superamento degli squilibri territoriali. I sindacati richiedevano una nuova legislazione urbanistica in grado di regolare le aree urbane attraverso il diritto di superficie e l'esproprio generalizzato. Il momento culminante della mobilitazione sarebbe stata la manifestazione del 19 novembre 1969, indetta dai tre sindacati nonostante i tentativi del governo per evitarla²¹. In risposta al cosiddetto “autunno caldo” anche il parlamento riattivò un percorso legislativo che avrebbe dovuto rispondere alle richieste che da gran parte del paese giungevano a gran voce. Nel marzo 1971 il ministro dei lavori pubblici Lauricella presentò alla Camera il disegno di legge n. 3199 contenente “Norme sull'espropriazione per pubblica utilità, modifiche ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167, ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata”. Si avviarono le consultazioni tra governo e rappresentazioni sindacali, degli imprenditori, degli inquilini, delle associazioni comunque interessate al problema, e con le neonate amministrazioni regionali (le prime elezioni regionali si erano svolte il 7 giugno 1970)²².

Il 22 ottobre fu approvata la legge n.865, la cosiddetta “legge per la casa”. Tra gli aspetti più importanti della riforma possiamo citare: il ruolo affidato alla Regione di coordinamento degli investimenti pubblici per l'edilizia decisi dal governo sulla base dei fabbisogni regionali; l'esproprio per pubblica utilità comprendente aree ed edifici necessari, tra gli altri, per gli interventi previsti dalla stessa legge n.865, per i piani di zona della legge n.167, per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per l'attuazione di zone di espansione urbana, a norma dell'articolo 18 della legge urbanistica del 1942, assegnate in concessione per periodi rinnovabili da 60 a 99 anni oppure in proprietà²³; la modifica alla legge 167/62, riguardante il fatto che le aree destinate all'edilizia economica e popolare non potessero superare il 60% del fabbisogno complessivo di edilizia abitativa prevista per un decennio; gli aspetti finanziari dell'intervento pubblico in edilizia e tradizionali agevolazioni per l'edilizia privata²⁴.

Conclusioni

Abbiamo descritto in quest'articolo dieci anni molto importante per la storia dell'urbanistica italiana, che fanno parte, secondo Vezio De Lucia, di quel periodo databile tra il 1947 e il 1977, caratterizzato da alcuni tentativi di riforma degli strumenti di governo del territorio e in cui i processi urbanistici e la speculazione edilizia furono uno dei temi più importanti del dibattito pubblico italiano²⁵.

²¹ *Idem*

²² E. Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998

²³ Come sottolinea Edoardo Salzano: “La legge non riconosce, nell'indennità espropriativa, il maggiore valore acquisito dall'area per effetto dell'opera che vi si dovrà insediare o della destinazione d'uso stabilita dal piano regolatore. La rendita di posizione è solo in parte riconosciuta con il ricorso a parametri che moltiplicano il valore agricolo iniziale in funzione della ubicazione (più o meno centrale) del bene da espropriare e della dimensione demografica dei comuni”.

²⁴ Per chi volesse leggere la legge, rimando a <http://www.sicet.it/edilizia-residenziale-pubblica/normativa-nazionale/leggi/legge-865-1971>

²⁵ Sono gli anni in cui Italo Calvino scrive il romanzo “La speculazione edilizia”, Francesco Rosi gira il film “Le mani sulla città”.

Nel prossimo articolo analizzeremo le leggi che possono essere considerate come gli ultimi tentativi di questa stagione di riforme, la legge Bucalossi del 1977 e il piano decennale per l'edilizia, per passare in seguito all'analisi degli anni '80, i cui processi di governo del territorio furono completamente stravolti.