



SOCIETÀ ITALIANA PER LO STUDIO DELLA STORIA CONTEMPORANEA
*Seminario nazionale sulla storia italiana del secondo
dopoguerra 1943-1994*

2° INCONTRO, BOLOGNA, VENERDÌ 12-SABATO 13 MARZO 2010

www.sissco.it

Abitare negli anni del boom.

Dalla programmazione economica al welfare «suppletivo» locale.

Stefano Magagnoli, Università di Parma (stefano.magagnoli@unipr.it)

1. *Premessa*

Favara, 23 gennaio 2010: il crollo di un edificio fatiscente, che ospita una famiglia indigente in attesa da anni di una casa popolare, provoca la morte di due bambine. Causa del disastro un cedimento strutturale provocato dall'obsolescenza e dalla mancanza di manutenzione. Un ordinario fatto di cronaca, ma che in realtà è lo specchio emblematico di una vicenda – il diritto alla casa – che non ha mai trovato una soluzione *universale* nella storia dell'Italia repubblicana.

Affrontata con una certa determinazione nei primi anni del dopoguerra (piano INA-casa), la questione abitativa sarebbe stata invece destinata a rimanere una questione aperta negli anni successivi, quando le politiche pubbliche rinunciano a entrare in aperta rotta di collisione con gli interessi della rendita fondiaria e immobiliare, inserite nel quadro di un particolare modello di sviluppo capitalistico che sta a base di un processo di sviluppo poco regolato e lasciato libero di fissare regole e coordinate di comportamento.

Di più: la questione abitativa rimane molto a lungo ai margini del sistema di welfare italiano. Un Welfare State certo pasticcato, frammentato e poco universalistico, che non individua il tema dell'abitazione quale questione dirimente nell'attribuzione di pieni diritti sociali ai cittadini. In sostanza: il problema della casa in Italia si può articolare solo alla luce di due elementi: 1) particolare evoluzione del modello di sviluppo capitalistico del secondo dopoguerra; 2) particolare curvatura assunta dal modello di Welfare State italiano.

2. *Primo movimento: dalla Costituzione al piano INA-casa*

Famiglia e lavoro. Schematizzando al massimo è questo il binomio concettuale fissato dalla Costituzione per filtrare ogni ipotesi di Welfare State in Italia. Il diritto alla casa non figura esplicitamente tra i diritti costituzionali, ma rimane implicitamente intrappolato nelle pieghe dei diritti del lavoratore a un'esistenza dignitosa e nelle agevolazioni economiche previste per la formazione della famiglia.

La questione abitativa rimane così imprigionata negli orientamenti culturali che caratterizzano la costruzione del Welfare State italiano, «ostaggio» cioè di quell'impianto «familista» e «lavorista» che ne avrebbe caratterizzato la natura. Questo modo di considerare la questione abitativa concorre dunque a consegnare il consumo abitativo alle logiche speculative di un mercato, peraltro, scarsamente regolato dalle istituzioni. La casa, dunque, sarebbe stata destinata a rimanere un bene privato, così come il suo uso sarebbe risultato privo di ogni connotazione sociale.

A tale occorre peraltro sottolineare la grande robustezza degli interessi fondiari, che avrebbero pesantemente indirizzato le politiche pubbliche nel campo dell'edilizia e dell'urbanistica, ostacolando ogni ipotesi di intervento strutturale (Campos Venuti, 1967; Cervellati, 1976; Ferraresi e Tosi, 1979; Oliva, 1997). Non solo: negli anni immediatamente successivi alla fine del conflitto, si assiste alla formazione di una sorta di «blocco edilizio» che comprende, da un lato, tutti gli attori della ricostruzione speculativa (proprietà fondiaria, imprese edili, lavoratori e sindacati edilizi) contando, dall'altro, su un largo sostegno delle forze politiche (esplicito quello della Democrazia Cristiana; indiretto per la rinuncia a combatterlo quello dei partiti di sinistra).

Nel febbraio del 1949, a fronte delle numerose emergenze del dopoguerra, viene varato il piano INA-casa (De Rosa, 2002 e Di Biagi, 2001), uno dei piani di edilizia pubblica popolare di maggior rilievo in tutta la storia repubblicana. A ben vedere, tuttavia, le motivazioni che portarono all'istituzione del provvedimento solo indirettamente riguardano il diritto all'abitazione. Il piano Fanfani, infatti, si propone in primo luogo come provvedimento politico di sostegno alla ricostituzione del sistema delle imprese e dunque di sviluppo dei livelli occupazionali. Importanti i risultati: occupazionali (circa 50.000 lavoratori edili occupati annualmente) e nella costruzione di alloggi popolari (nel 1951 la quota INA-casa tocca la punta del 25% del totale della produzione edilizia). Risultati importanti, che non corrispondono tuttavia a una strategia regolativa nel campo abitativo. Se è innegabile l'importanza dell'INA-casa quale volano dell'edilizia privata, in termini generali essa appare però incapace di modificare la natura del "bene casa" in Italia e di caratterizzarlo come elemento costitutivo del sistema di protezione sociale. Non solo: il piano finisce per acuire il differenziale abitativo esistente tra Nord e Sud del paese. L'86% delle abitazioni realizzate si colloca infatti nel Centro-Nord del paese, mentre al Mezzogiorno – segnato da condizioni abitative molto peggiori, come mostrato dall'Inchiesta Parlamentare sulla miseria (Braghin, 1978) - è destinata solamente la quota residuale del 14%.

Su tutto ciò pesa in misura non indifferente la sostanziale disattenzione delle forze politiche di opposizione verso la casa pubblica, subordinata alle maggiori preoccupazioni mostrate per la questione occupazionale (spinte sindacali), superata una prima volta (con scarsa convinzione e scarsa efficacia) negli anni dei governi di centro-sinistra e, con maggiore incisività, solo durante l'Autunno Caldo.

3. Secondo movimento: un modello di sviluppo non regolato

L'esigenza d'introdurre strumenti di regolazione del modello di sviluppo è avvertita dalle forze politiche già durante le primissime fasi della parabola repubblicana. Com'è noto, con esiti finali nient'affatto soddisfacenti, ma con alcuni tentativi importanti, che già nei primi anni Cinquanta si pongono il duplice obiettivo di incidere sulla struttura dei consumi (superando la stretta subordinazione di quelli pubblici a quelli privati) e di riequilibrare le storiche asimmetrie Nord-Sud, sia in termini di reddito pro capite che di investimenti.

Tra questi occorre segnalare lo schema Vanoni del 1954, che ha l'obiettivo di introdurre primi elementi di programmazione per «accompagnare» il processo di sviluppo, già percepibile negli indicatori macroeconomici. Gli assi portanti della proposta sono due: 1) aumento della produttività con l'incremento degli investimenti (per perseguire keynesianamente la piena occupazione tendenziale), ma con incrementi differenziali tra aree sviluppate e aree arretrate 2) per permettere al Mezzogiorno, nel medio periodo, il *catching-up* dell'economia settentrionale.

Alla fine, anche le pur moderatissime proposte del ministro democristiano trovano la strada sbarrata. La via intrapresa si orienta verso un modello di mercato non regolato, nell'illusoria convinzione che il sistema economico, nel suo progredire, avrebbe autonomamente riassorbito ogni forma di squilibrio. Fiducia illimitata, dunque, nella «mano invisibile», che avrebbe *naturaliter* dato luogo a un processo di convergenza.

Sul versante della casa lo schema Vanoni si muove nel solco del piano INA-casa, sostenendo con energia il settore privato dell'edilizia. Le stime che quantificano il fabbisogno abitativo (13 milioni di vani) divengono infatti un volano che incentiva sempre più massicci investimenti nel comparto edilizio, riverberandosi peraltro sulle politiche delle istituzioni locali, sancendo la necessità di un'espansione illimitata delle costruzioni.

L'edilizia si appresta così a divenire la «grande» impresa nazionale. Anzi essa diviene una precisa ideologia del modello di sviluppo (condivisa da tutti), prima ancora che un'importante attività economica (nel periodo 1950-1961 l'incremento annuo degli investimenti in edilizia supera quelli, pur elevati, registrati nell'industria e nei trasporti). Tutti sono d'accordo a costruire, con il risultato che la rendita cresce, e cresce ancora, e fa aumentare sempre più il costo del prodotto edilizio, tagliando fuori dal suo consumo segmenti crescenti di popolazione, nel quadro però di un cambiamento direi quasi antropologico della natura dell'abitare: gli inquilini attendono di diventare proprietari e di allestire il proprio «spazio borghese», sostenuto dai nuovi consumi proposti dalla comunicazione pubblicitaria del boom (Carosello). Nel quindicennio 1951-1966 si capovolgono i tradizionali equilibri: le abitazioni in affitto passano dal 48,7% al 41%; quelle in proprietà dal 40% al 51,5%.

Eppure, nonostante la rinuncia a disegnare regole del gioco precise per il funzionamento dei mercati, esito del «compromesso straordinario» posto a base della Repubblica (Barca, 1997b), nel decennio 1950-1961 si assiste a una fortissima crescita del sistema economico italiano (sia in termini di ricchezza che di investimenti), cui corrisponde la massiccia espansione dei consumi privati.

Non ci soffermiamo sulle performance del sistema economico italiano negli anni del boom. Si tratta di elementi già ampiamente documentati e dibattuti in sede storiografica (per tutti Crainz, 1996). Nondimeno pare necessario un accenno al ruolo del boom come volano di amplificazione

degli squilibri già esistenti, che in certi casi assumono proporzioni sempre più rilevanti. Squilibri territoriali tra diverse aree del paese (Nord-Sud, ma anche città-campagna e pianura-montagna); squilibri settoriali (agricoltura vs. industria e terziario); squilibri infine sociali (alla rilevante crescita dei profitti industriali non fa riscontro un parallelo aumento dei salari medi reali, che per tutto il decennio Sessanta rimangono pressoché stagnanti, confermando quanto nella letteratura economica appare assodato circa gli effetti polarizzanti delle prime fasi dello sviluppo; Kuznets, 1955).

Pressoché assenti nel decennio interventi di politica economica che pongano al centro la questione dei consumi sociali, tra cui appunto provvedimenti pubblici nel campo dell'abitazione in grado di fronteggiare, da un lato, l'aumentato fabbisogno abitativo nei centri urbani (in particolare quelli investiti dallo sviluppo industriale del Centro Nord) e, dall'altro, la necessità di trovare soluzioni residenziali adeguate nelle tante Favara che ancora punteggiano il territorio nazionale, specialmente nelle tante Eboli del Mezzogiorno d'Italia (il riferimento è ovviamente a Levi, 1945). E non si tratta solamente di disattenzione. È la natura del processo di sviluppo italiano negli anni del boom a inibire qualsiasi possibilità in tale direzione: un processo che si realizza non solo in contrasto con la *vision* dello schema Vanoni, ma che prende forma al di fuori di qualsiasi impronta politica di programmazione economica.

4. *Terzo movimento: centro-sinistra e programmazione economica*

Abitare negli anni del boom. Concetto variabile, a seconda del contesto territoriale e della classe sociale di appartenenza. Certo è che in questa fase si consuma una nuova rinuncia delle istituzioni ad affrontare il problema degli assetti regolativi delle città e della questione abitativa per i ceti a minor reddito, specie nei grandi centri urbani lasciati nelle mani del mercato speculativo (cantine, sottotetti, case di ringhiera, ecc.) od obbligati al «fai da te» (coree, ecc.).

La «nota La Malfa» del 1962 è la prima analisi critica ufficiale del processo di sviluppo italiano dalla ricostruzione in poi. Pur prendendo atto dei grandi progressi ottenuti, il documento si sofferma sulle disparità provocate o aggravate dalla mancata regolazione della crescita. L'accento è posto sull'eccessiva espansione dei «consumi opulenti», sull'insufficiente respiro programmatico delle politiche economiche, sui crescenti costi sociali.

Non c'è esplicito riferimento alla tensione creatasi nel settore casa, ma sullo sfondo si percepiscono le eco dell'irrisolta questione abitativa e urbanistica, affrontata più formalmente che sostanzialmente dalla Legge 167/1962 e della resistenza degli interessi speculativi, che hanno inciso sull'iter della legge e si sono infine concentrati nei violenti attacchi personali al ministro Sullo, che provocano la stroncatura del suo progetto di riforma complessiva della materia urbanistica.

La politica italiana è entrata nella fase del centro-sinistra e della stagione di riforme che si accompagna alla programmazione economica. Una notazione particolare va fatta per il piano Giolitti del 1964 (subito naufragato per la crisi di governo), che ipotizza che l'iniziativa pubblica in campo edilizio avrebbe dovuto spingersi sino all'intervento dello Stato nella produzione di immobili. Nuovamente, vi è la constatazione di un problema irrisolto, che tuttavia fa perno, come in passato, sull'ipotesi di nuove necessità di vani (cosa che sarebbe avvenuta), ma non sulla definizione di un'effettiva sincronia tra il prodotto edilizio e la natura della domanda. Infatti, nonostante la grande produzione di case (1955-1964: 19 milioni di vani) si verificano due condizioni: 1) costi degli immobili crescono; 2) redditi medio-bassi non possono accedere liberamente al bene-casa. Anzi, a un certo punto la produzione edilizia comincia a essere sovrabbondante: si produce di più della domanda. Ma non del reale fabbisogno, che è di edilizia popolare. Il mercato offre ai ceti medio-alti anche la seconda casa, ma l'offerta può forse apparire bizzarra a coloro che non riescono a possedere la prima...

In realtà tutto ciò mostra come la questione abitativa non trovi nessuna concreta soluzione, impigliandosi nelle maglie di un ordito che vede la storica divisione di compiti tra pubblico e privato. Alle istituzioni pubbliche il compito (spesso gravoso) di erogare i servizi urbani (e urbanizzando le periferie esterne per costruire le case pubbliche si creano ampi spazi costruttivi intermedi per l'iniziativa privata); ai costruttori privati la possibilità, quasi illimitata, di sfruttare questi servizi a fini speculativi.

Non solo: tutto ciò produce peraltro effetti distorsivi sullo sviluppo economico italiano, che sarebbero emersi successivamente. La non soluzione del problema casa (che passa attraverso l'«obbligo» di acquisire il bene-casa dal mercato privato, pagando il crescente differenziale di rendita fondiaria) finisce per drenare una quota sempre maggiore di risparmio nazionale che si indirizza verso il mercato dei valori immobiliari, e viene perciò distolto dagli investimenti produttivi, concorrendo a irrobustire la cronica difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese, specie per quelle di minore dimensione.

5. *Ultimo movimento: la casa e il welfare suppletivo*

Le peculiarità del Welfare State italiano (costoso ma poco efficace; frammentato e lavorista; parziale e familista) sono ovviamente note e molto dibattute. In alcune realtà regionali – l'Emilia-Romagna ad esempio – si aprono così spazi per la costruzione di un modello di welfare suppletivo, che sostiene imprese e consumi, che pratica quella politica dei redditi assente a livello nazionale e che, per altri versi, cementa ulteriormente quell'elevato livello di consenso (elettorale e sociale) di cui godono le forze di sinistra che governano lo spazio regionale (Magagnoli, 2007a, 2007b e 2008; Magagnoli, Sigman e Trionfini, 2003).

Si tratta di un'esperienza molto particolare (che già negli anni Settanta attira l'attenzione di numerosi studiosi anglosassoni, che intendono comprendere la natura delle politiche praticate dai «radicali costituzionali» emiliani; Putnam, 1974), che anche nel campo dell'abitazione produce esperienze estremamente significative. L'obiettivo dichiarato (raggiunto solo in parte, ma con esiti migliori che in altre aree del paese) è offrire soluzioni al problema abitativo, generato dalla presenza di alloggi privi degli elementari standard igienici e dai processi di urbanizzazione conseguenti all'abbandono delle campagne e delle aree collinari e montane. Fenomeni certo non sovrapponibili a quelli che avvengono nelle grandi città industriali, ma che creano comunque forti tensioni sul mercato immobiliare. Nel contesto emiliano si assiste così a un impegno congiunto di amministrazioni locali e imprese cooperative edilizie (per la maggior parte appartenenti alla Lega, che ha stretti rapporti organici con la forza politica egemone, il PCI; Magagnoli, 1998), che dà luogo a una stagione in cui il bene-casa viene messo a disposizione dei cittadini a prezzi particolarmente vantaggiosi grazie a una politica delle aree che fornisce alle cooperative costruttrici lotti di terreni pubblici a costi estremamente contenuti e, successivamente, in diritto di superficie.

In pochi decenni cambia il volto dell'abitare: la locazione rimane una prerogativa dei soggetti economicamente molto deboli, mentre si assiste alla conquista della proprietà da parte di tutti i ceti lavoratori. Per molto tempo (all'incirca sino agli inizi degli anni Novanta) questo sistema si rivela efficace a contenere la rendita, provocando però una progressiva «delocalizzazione» delle costruzioni verso i comuni più esterni della corona urbana, in conseguenza di politiche pubbliche che di fatto lasciano la gestione dei centri storici alla speculazione privata.

In sintesi, occorre sottolineare (pur in presenza di elementi negativi) come questo modello di welfare suppletivo (che abbraccia ovviamente tutta la gamma dei servizi sociali) abbia impedito che il problema della casa si radicalizzasse in modo abnorme come in altre realtà. Di più: questi ragionamenti sulla politica delle aree si applicano anche alla questione degli insediamenti produttivi, settore in cui l'intervento congiunto di amministrazioni pubbliche e cooperative edilizie ha permesso di offrire al mondo delle PMI soluzioni insediative più convenienti, costituendo peraltro un elemento competitivo aggiuntivo per le imprese emiliane (Magagnoli, 2007).

Riferimenti bibliografici

- Barca, F., 1997a, a cura di, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli.
- Barca, F. 1997b, «Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano», in Barca 1997a.
- Braghin, P. 1978, a cura di, *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952). Materiali della Commissione parlamentare*, Torino, Einaudi.
- Campos Venuti, G. 1967, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi.
- Cervellati, P.L. 1976, «Rendita urbana e trasformazioni del territorio», in *L'Italia contemporanea 1945-1975*, a cura di V. Castronovo, Torino, Einaudi.
- Crainz, G. 1996, *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni Cinquanta e Sessanta*, Roma, Donzelli.
- De Rosa, G. 2002, a cura di, *Fanfani e la casa: gli anni Cinquanta e il modello italiano di Welfare State – Il piano INA-casa*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Di Biagi, P. 2001, a cura di, *La grande ricostruzione: il piano INA-casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Roma, Donzelli.
- Ferraresi, F. e Tosi, A., «Crisi della città e politica urbana», in *La crisi italiana*, vol. II, *Sistema politico e istituzioni*, a cura di L. Graziano e S. Tarrow, Torino, Einaudi.
- Kuznets, S. 1955, *Economic Growth and Income Inequality*, in "American Economic Review Papers and Proceedings", vol. 45, n. 1 (trad. it. *Sviluppo economico e diseguaglianza dei redditi*, in *Popolazione, tecnologia, sviluppo*, Bologna, il Mulino, 1990).
- Levi, C. 1945, *Cristo si è fermato a Eboli*, Torino, Einaudi.
- Magagnoli, S. 1998, «Il sistema di potere modenese negli anni della Ricostruzione. Comunisti, socialisti e opposizioni di fronte alla rinascita post-bellica», *Rassegna di storia contemporanea*, 1998, n. 2.
- Magagnoli, S. 2007a, *Arcipelaghi industriali. Le aree industriali attrezzate in Italia*, Torino, Rosenberg&Sellier.
- Magagnoli, S. 2007b, «Una ricetta efficace per lo sviluppo regionale: beni pubblici, coordinamento e redistribuzione in Emilia Romagna nel secondo dopoguerra», in *Società Italiana degli Storici dell'Economia, Tra vecchi e nuovi equilibri economici. Domanda e offerta di servizi in Italia in età moderna e contemporanea*, a cura di

- I. Lopane ed E. Ritrovato, Atti del quinto Convegno Nazionale SISE, Torino 12-13 novembre 2004, Bari, Cacucci Editore.
- Magagnoli S. 2008, «Sviluppo economico e politiche industriali nell'Emilia repubblicana», in L. Baldissara, a cura di, *Tempi di conflitti, tempi di crisi. Contesti e pratiche del conflitto sociale a Reggio Emilia nei «lunghi anni Settanta»*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo.
- Magagnoli, S. – Sigman, N.L. – Trionfini, P. 2003, *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare state a Modena negli anni della Repubblica*, Roma, Carocci.
- Oliva, F. 1997, «L'uso del suolo: scarsità indotta e rendita», in Barca 1997a.
- Putnam, R.D. 1974, «Politica e ideologia dei dirigenti comunisti italiani», *Il Mulino*, 1974, n. 232.