

Politiche abitative e proprietà della casa in Italia nel secondo dopoguerra

Bruno Bonomo (Sapienza Università di Roma)

Introduzione

Come è noto, la popolazione italiana è costituita oggi in larga maggioranza da individui e famiglie che occupano in proprietà la casa nella quale risiedono.¹ La forte crescita della proprietà quale titolo di godimento dell'abitazione principale, e il corrispettivo declino dell'affitto, specialmente nelle grandi e medie città, sono fenomeni relativamente recenti, maturati a partire dagli anni Trenta e poi soprattutto dalla metà del Novecento.² Essi costituiscono il frutto di un complesso intreccio di fattori economici, socio-culturali e politici, tra i quali si possono annoverare le dinamiche del mercato immobiliare, con particolare riferimento al livello e alle condizioni dell'offerta di abitazioni in affitto e in vendita; la diffusa aspirazione alla proprietà della casa intesa come bene rifugio, fattore di sicurezza economica e patrimonio familiare da trasmettere attraverso le generazioni; nonché politiche pubbliche che hanno variamente incoraggiato l'estensione della piccola proprietà edilizia attraverso le facilitazioni creditizie e il sostegno ai mutui, le agevolazioni fiscali per la costruzione e la compravendita delle case, le scelte in materia di assegnazione degli alloggi economici e popolari o la dismissione del patrimonio abitativo degli enti pubblici e previdenziali.

Non è esagerato sostenere che la crescente diffusione della proprietà della casa a tutti i livelli della scala sociale – in modo particolarmente accentuato tra i ceti medi, ma senza escludere gli strati popolari – è uno dei tratti qualificanti della “grande trasformazione” vissuta dall'Italia nel periodo repubblicano. Essa ne costituisce, però, anche uno degli aspetti meno indagati, quanto meno in ambito storiografico. Mentre economisti e sociologi hanno studiato il fenomeno in relazione alle dinamiche del mercato immobiliare, alle dimensioni della disuguaglianza sociale, alla formazione delle famiglie, alle politiche abitative e ai sistemi di welfare, anche in chiave comparata,³ nel campo degli studi storici il terreno resta ancora ampiamente da dissodare. L'importanza dell'accesso di massa alla proprietà della casa è stata talvolta riconosciuta nelle sintesi sull'Italia

¹ Sono quattro quinti del totale (il 79,9%), stando agli ultimi dati disponibili, relativi al 2017: Istat, *Condizioni economiche delle famiglie e disuguaglianze, Condizioni abitative, Titolo di godimento dell'abitazione (in affitto o di proprietà)*, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TITGODABIT# (dati estratti il 1° agosto 2019).

² M. Barbagli, M. Pisati, *Dentro e fuori le mura. Città e gruppi sociali dal 1400 a oggi*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 49-54.

³ M. Baldini, *La casa degli italiani*, il Mulino, Bologna, 2010; A.R. Minelli, *La politica per la casa*, il Mulino, Bologna, 2004; F. Bernardi, T. Poggio, *Home ownership and social inequality in Italy*, in K. Kurz, H.P. Blossfeld (eds), *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 2004, pp. 187-232; T. Poggio, *La casa in proprietà nella stratificazione sociale*, «Meridiana», 2008, 62, pp. 53-69; T. Poggio, *The Housing Pillar of the Mediterranean welfare regime: relations between home ownership and other dimensions of welfare in Italy*, in R. Ronald, M. Elsinga (eds), *Beyond Home Ownership. Housing, Welfare and Society*, Routledge, London-New York, 2012; A. Tosi, *La politica della casa*, in U. Ascoli (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1984, pp. 239-263; M. Barbagli, M. Castiglioni, G. Dalla Zuanna, *Fare famiglia in Italia. Un secolo di cambiamenti*, il Mulino, Bologna, 2003.

repubblicana o in lavori di taglio più specifico;⁴ ma il panorama delle ricerche – al di là di alcuni studi che hanno affrontato il tema soprattutto in relazione alle culture abitative, agli stili di vita e alle pratiche di consumo di quel vasto e composito aggregato sociale rappresentato dai ceti medi⁵ – rimane senz'altro carente.

Il paper che qui si presenta intende contribuire a colmare questa lacuna avviando una riflessione sul nesso tra le politiche abitative adottate nel secondo dopoguerra e l'accesso di massa alla proprietà della casa. L'obiettivo della ricerca da cui esso trae origine è mettere a fuoco alcuni fondamentali presupposti di natura politica e legislativa maturati nella seconda metà degli anni Quaranta, che contribuirono in maniera assai rilevante a definire la cornice entro cui, nei decenni seguenti, si sarebbe dispiegato il processo che avrebbe portato l'Italia a diventare uno dei paesi con la più elevata quota di proprietari di casa dell'Europa occidentale.⁶ In quest'ottica, si prenderanno in esame le posizioni programmatiche dei principali partiti e alcuni snodi particolarmente significativi a livello di dibattito politico e produzione legislativa: i lavori dell'Assemblea costituente e la Costituzione, i decreti legislativi del 1947 per la ripresa delle costruzioni, e due fondamentali provvedimenti di legge varati nel 1949: il piano Ina Casa per l'assorbimento della disoccupazione tramite la costruzione di abitazioni e la legge Tupini per l'incremento edilizio.

Quelli riassunti in questo paper sono i primi esiti, ancora provvisori e parziali, di una ricerca in corso di svolgimento. Li si presenta qui come contributo alla discussione sul rapporto tra condizioni abitative e politiche pubbliche dal 1945 a oggi che costituisce il tema di questo panel.

⁴ Aurelio Lepre, ad esempio, ha annoverato «la costante crescita del numero delle abitazioni possedute in proprietà» tra «i miglioramenti delle condizioni di vita degli italiani» negli anni del boom, evidenziando che se «gli urbanisti condussero una dura polemica contro la speculazione edilizia, contro quello che fu definito il saccheggio delle città», buona parte della popolazione guardava al tumultuoso sviluppo edilizio con occhi ben diversi, poiché «per quanto potesse essere distorto e andare a vantaggio di ristretti gruppi di speculatori, rispondeva a una esigenza profonda, a una fame di case molto sentita. Avere ottenuto la proprietà di un appartamento sufficientemente ampio appariva a molti italiani un risultato individuale troppo apprezzabile, per il momento, perché se ne potessero considerare i costi sociali. D'altra parte, se l'aspetto delle più importanti città mutò decisamente in peggio, quello interno delle case migliorò nettamente» (A. Lepre, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 171, 187). Altri hanno guardato al fenomeno in una luce più critica, individuando nella corsa all'acquisto della casa «la forma più importante» di quell'«individualismo acquisitivo» che segnò gli anni del miracolo economico preparando il terreno per la «mutazione individualista» di cui sarebbero stati protagonisti i figli del baby boom nei decenni seguenti: G. Gozzini, *La mutazione individualista. Gli italiani e la televisione, 1954-2011*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. 11.

⁵ E. Asquer, *Storia intima dei ceti medi. Una capitale e una periferia nell'Italia del miracolo economico*, Laterza, Roma-Bari, 2011; Ead., *Domesticità italiane: discorsi, conflitti, memorie dagli anni del boom*, in E. Scarpellini (a cura di), *I consumi della vita quotidiana*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 77-112; F. De Pieri, B. Bonomo, G. Caramellino, F. Zanfi (a cura di), *Storie di case. Abitare l'Italia del boom*, Donzelli, Roma, 2013. Si veda anche E. Asquer, *Famiglie e culture del consumo domestico dagli anni settanta a oggi. Spunti per una riflessione*, «Italia Contemporanea», 277, 2015, pp. 90-120.

⁶ Secondo i più recenti dati Eurostat, relativi al 2017, la quota di proprietari di casa in Italia (72,4%) è nettamente superiore rispetto a quella tedesca (51,4%), francese (64,4%), britannica (65%) e olandese (69,4%); presentano invece valori più elevati Belgio (72,7%), Grecia (73,3%), Portogallo (74,7%) e Spagna (77,1%); gran parte dei paesi dell'Est superano la soglia dell'80%, mentre la media dell'Unione europea si attesta sul 69,3%: *Distribution of population by tenure status, type of household and income group - EU-SILC Survey*, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, ultimo aggiornamento 16 luglio 2019.

I partiti e la casa

La preferenza per la casa in proprietà è un punto qualificante dell'elaborazione programmatica del cattolicesimo politico sin dagli ultimi anni del secondo conflitto mondiale, quando la riflessione sugli scenari e gli orientamenti per il dopoguerra inizia ad assumere una dimensione più urgente e concreta. Si veda il documento conosciuto come Codice di Camaldoli, redatto da Pasquale Saraceno e Sergio Paronetto a partire da una discussione svoltasi appunto nel monastero di Camaldoli nei giorni del luglio 1943 immediatamente precedenti la caduta di Mussolini. Individuando nella disponibilità di un'abitazione dignitosa e adeguata ai bisogni della famiglia «il mezzo più efficace per tutelare e potenziare la personalità del lavoratore, che l'organizzazione produttiva moderna talvolta mortifica nei propri vincoli livellatori», l'articolo 61 del Codice evidenzia che «la proprietà del luogo nel quale il lavoratore gode i frutti del suo lavoro consente all'uomo di ordinare più stabilmente gli elementi da cui dipendono l'affermazione della sua personalità e il benessere della sua famiglia e costituisce quindi uno stimolo ulteriore a sviluppare i propri valori individuali».⁷

La diffusione della piccola proprietà edilizia costituisce uno dei capisaldi ideologici della Democrazia cristiana, come mostrano i documenti ufficiali nei quali è esposta la linea del partito risalenti tanto al periodo precedente quanto a quello successivo alla Liberazione. Il programma per la Costituente, formulato in occasione del primo congresso nazionale della DC (24-27 aprile 1946), colloca il diritto alla proprietà della casa tra le libertà al cui spirito dev'essere improntato il rinnovamento dello Stato dopo le tragiche esperienze del fascismo e della guerra. Per conseguire la «libertà dall'ingiustizia sociale», muovendo verso «una proporzionale uguaglianza delle condizioni di vita», vi si afferma, dovrà essere data a tutti i lavoratori la possibilità di avere una casa. La sezione del programma dedicata alla «libertà di possedere» postula la necessità di tutelare la proprietà privata ed incentivarne la più ampia diffusione, in quanto «*presidio* della libertà della persona e della famiglia»; l'impegno a consentire l'accesso alla proprietà a chiunque eserciti un lavoro, indipendentemente dalla classe di appartenenza, è riassunto nella nota formula «non: “*tutti proletari*” ma “*tutti proprietari*”». In campo abitativo, questo impegno dovrà tradursi in un insieme di misure coordinate volte a conseguire un obiettivo preciso:

Lo Stato democratico favorirà una politica economica e fiscale ed un adeguato sistema creditizio e cooperativo, tali da permettere una progressiva attuazione di questo programma: *la casa in proprietà ad ogni famiglia di operai, impiegati e professionisti. Il podere, anzitutto nei luoghi di bonifica e colonizzazione, in proprietà ad ogni famiglia di contadini.*⁸

⁷ Per la comunità cristiana. *Principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli*, in «Civitas», 2013, n. 1-2, Speciale Codice di Camaldoli [ed. or. 1945].

⁸ *Il Congresso Nazionale della D.C. - Il programma della D.C. per la nuova Costituzione* (Roma, 24-27 aprile 1946), in *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1967*, Cinque Lune, Roma, 1968, vol. I, pp. 231-254: citazioni alle pp. 242-246; corsivi nel testo.

Il panorama appare ben diverso se si guarda alle forze di sinistra. La casa e le politiche abitative trovano decisamente meno spazio nei documenti programmatici del Partito comunista e di quello socialista, nei quali questi temi appaiono toccati quasi di sfuggita. Il programma del PCI per le elezioni della Costituente (8 maggio 1946), ad esempio, evidenzia l'urgenza di misure economiche di emergenza volte a far fronte «alle miserie dei lavoratori, dei senza tetto, dei reduci, alla disoccupazione, alla insufficienza dei salari e degli stipendi, al pauroso aumento della tubercolosi e della mortalità infantile»; in materia abitativa, tuttavia, non si va al di là della generica richiesta di «un vastissimo programma di lavori pubblici nelle città e nelle campagne e in prima linea la sistematica ricostruzione delle case, con l'intervento dello Stato e dei Comuni per stimolare la iniziativa privata e sostituirsi ad essa se indispensabile per il bene della Nazione».⁹ Il diritto universale alla casa è riconosciuto nel documento che illustra gli obiettivi del patto di unità d'azione tra PCI e PSIUP (27 ottobre 1946), dove si rivendica, a «difesa della personalità e della dignità umana del lavoratore», il varo di una legislazione sociale «che garantisca a tutti il lavoro assicurando il minimo indispensabile per vivere[,] la casa, la scuola, l'assistenza medica e la previdenza contro le malattie, gli infortuni e la vecchiaia»; il testo, però, non fornisce alcuna indicazione né sulle modalità né sulle forme in cui tale diritto dovrebbe realizzarsi.¹⁰

La casa nella Costituzione

La Costituzione repubblicana contiene un unico riferimento esplicito alla casa, nel secondo comma dell'articolo 47:

La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà della abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.

Come si vede, l'articolo è inteso a promuovere e tutelare tutte le forme di risparmio e a indirizzare il risparmio popolare – da intendersi principalmente come quello derivante dal lavoro, di moderata entità e lenta formazione – verso alcune destinazioni cui è riconosciuta una particolare rilevanza economica e sociale, in primis appunto la proprietà «[del]l'abitazione, cioè la casa funzionalizzata all'uso diretto da parte del proprietario».¹¹ La Costituzione, dunque, non prevede

⁹ *Il programma del Partito comunista per la Repubblica democratica di lavoratori*, 8 maggio 1946, in *La politica dei comunisti dal quinto al sesto congresso. Risoluzioni e documenti, raccolti a cura dell'Ufficio di segreteria del P.C.I., s.n.*, Roma, s.d. [ma 1948], pp. 36-42: citazioni a p. 40.

¹⁰ *Unità d'azione tra Partito Comunista e Partito Socialista per il rinnovamento della vita politica e sociale italiana*, 27 ottobre 1946, ivi, pp. 135-140: citazioni a p. 136.

¹¹ F. Merusi, *Art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, tomo III, *Art. 45-47*, Zanichelli, Bologna, 1980, pp. 185-187. Sul risparmio popolare: S. Baroncelli, *Art. 47*, in R. Bifulco, A. Celotto, M.

espressamente il diritto alla casa. Come evidenziato dalla dottrina, l'articolo in questione «indica soltanto un *favor* per la proprietà della casa che sia destinata ad abitazione del proprietario [...] e del suo nucleo familiare»: esso tende insomma a difendere «il risparmio accumulato al fine di acquistare l'abitazione [...], fornendo una base costituzionale alle varie forme di agevolazione all'acquisto della prima casa». ¹²

Durante i lavori dell'Assemblea costituente, a farsi promotore di questo secondo comma fu il democristiano Tommaso Zerbi, nella seduta del 19 maggio 1947. Il testo dell'articolo originariamente approvato in aula era molto più stringato: «La Repubblica tutela il risparmio; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito». Zerbi presentò, a nome di un nutrito gruppo di deputati della DC, un emendamento che proponeva di sostituirlo con una formulazione più ampia, che tra l'altro dettagliava le tipologie di investimento verso cui si sarebbe dovuto indirizzare il risparmio popolare:

La Repubblica tutela il risparmio in tutte le sue forme e favorisce l'accesso del risparmio popolare all'investimento reale promuovendo la diffusione della proprietà dell'abitazione, della proprietà diretta coltivatrice, del diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese. La Repubblica disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. ¹³

Come spiegato dal proponente, il suo emendamento intendeva essenzialmente difendere dall'inflazione «il piccolo risparmio delle classi popolari, il quale più spesso indugia forzatamente nelle forme più semplici dell'investimento monetario – nel deposito bancario, nel titolo di Stato, nell'obbligazione»: investimenti a reddito fisso che, a fronte della forte svalutazione che si registrava ormai da molti anni, esponevano i piccoli risparmiatori (operai, artigiani, impiegati e pensionati) a una drammatica riduzione del potere d'acquisto. Nell'illustrare le forme di investimento proposte dall'emendamento, Zerbi evidenziava che esso «auspica anzitutto la diffusione della proprietà dell'abitazione», che avrebbe dovuto essere incentivata dallo Stato tramite specifiche agevolazioni. ¹⁴ Dopo una serie di modifiche e limature al testo, su cui non è possibile qui soffermarsi, l'articolo fu approvato in una formulazione molto simile a quella definitiva riportata sopra. L'emendamento presentato da Zerbi non fu però votato dai rappresentanti delle sinistre, poiché – come ebbe a spiegare il deputato comunista Renzo Laconi –

Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet giuridica, Torino, 2006, pp. 945-957; V. Crisafulli, L. Paladin, S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 481-482.

¹² Ivi, p. 483. Tuttavia, nel corso del tempo la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto come «diritti inviolabili dell'uomo», che dunque «la Repubblica riconosce e garantisce» ai sensi dell'articolo 2 della Carta, non solo quelli da essa espressamente qualificati come tali (libertà personale, di domicilio, di comunicazione, diritto di difesa) o comunque da essa previsti (come la libertà di pensiero, la libertà religiosa, il diritto di associazione e il diritto alla salute), ma anche diversi altri: tra questi, appunto, il diritto all'abitazione, qualificato dalla Corte costituzionale come «inviolabile» con sentenza 404/1988 e come «fondamentale» con sentenza 217/1988 (Ivi, p. 10).

¹³ Atti parlamentari, Discussioni Assemblea costituente, 1947, vol. IV, seduta di lunedì 19 maggio 1947, pp. 4023-4067: citazione a p. 4025.

¹⁴ Ivi, pp. 4025-4026.

pur essendo «genericamente d'accordo con lo spirito che [lo] ha dettato», ritenevano che la materia trattata esorbitasse dal perimetro costituzionale.¹⁵

La casa fu oggetto anche di altre discussioni in seno all'Assemblea costituente, che merita illustrare brevemente anche se le istanze proposte in materia di abitazione non furono poi recepite nel testo costituzionale.

La discussione sulle garanzie economico-sociali per la famiglia, svoltasi nella III Sottocommissione e sfociata nella formulazione dell'articolo 31 della Costituzione, prese le mosse da tre relazioni, presentate rispettivamente dalla socialista Lina Merlin (relatrice), dalla democristiana Maria Federici e dalla comunista Teresa Noce (correlatrici).¹⁶ Intervenne per prima Federici, che evidenziò la necessità di adottare opportune disposizioni in materia di lavoro, retribuzione, proprietà familiare, assistenza domiciliare, diritti della donna lavoratrice, fisco, assicurazioni sociali e previdenza. In questo quadro, la casa in proprietà avrebbe rappresentato per la famiglia un'essenziale garanzia di sicurezza ed emancipazione:

Ammesso che la famiglia ha diritto a possedere, e a trasmettere il patrimonio familiare, e che soltanto a questa condizione può uscire dalla servitù del proletariato, si ravvisa la necessità di rendere possibile a tutte le famiglie di pervenire al godimento in proprietà della casa, del podere (per i ceti rurali) e di fruire dei vantaggi di una redistribuzione della proprietà immobiliare e della ricchezza nazionale.¹⁷

Federici proponeva dunque di inserire nella Costituzione una serie di articoli, il primo dei quali prevedeva l'accesso universale alla proprietà di un'abitazione dignitosa, rispondente ai criteri dell'igiene, sufficientemente spaziosa e di tipo unifamiliare:

È obbligo dello Stato di assicurare le garanzie economico-sociali per la salvaguardia del diritto naturale alla famiglia e per l'esistenza della famiglia. In conseguenza: 1°) [...]; 2°) verranno assicurati: il diritto al lavoro, a lucrare quanto è necessario al sostentamento proprio e della propria famiglia (salario familiare) [...]; l'accesso alla proprietà di un'abitazione singola a tutti i capofamiglia, di un podere, attraverso un criterio di redistribuzione della ricchezza immobiliare e fondiaria per chiamare al godimento dei beni tutte le classi sociali con particolare riguardo alle famiglie numerose [...].¹⁸

Merlin presentò tre articoli. Il primo, volto ad assicurare «le condizioni economiche minime di esistenza ad ogni cittadino e pertanto ad ogni famiglia», recitava:

¹⁵ Ivi, p. 4045.

¹⁶ L'articolo 31 della Costituzione recita: «La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. / Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

¹⁷ Atti parlamentari, Discussioni Assemblea costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, Relazione dell'on. Signora Federici Maria sulle garanzie economico-sociali per l'assistenza della famiglia, pp. 96-99: citazione a p. 97.

¹⁸ Ivi, pp. 98-99.

Lo Stato ha il compito di assicurare a tutti i cittadini il minimo necessario all'esistenza per ciò che concerne gli alimenti, gli indumenti, l'abitazione, l'assistenza sanitaria; in particolare dovrà provvedere alla esistenza di chi sia disoccupato senza sua colpa, o incapace al lavoro per età e invalidità.¹⁹

Il diritto alla casa era dunque previsto, senza ulteriori specificazioni su come dovesse essere assicurato, quale prerequisite indispensabile per far sì che la precarietà economica non precludesse la possibilità di formare e mantenere una famiglia: «Di particolare valore – spiegava infatti la stessa Merlin – è la certezza della casa, cui si richiama l'attenzione, per i suoi riflessi fondamentali sulla vita familiare».²⁰ La casa non era invece menzionata nell'ultima delle tre relazioni, quella presentata da Noce, né negli articoli da lei proposti.²¹

Rientra nel percorso che condusse alla formulazione dell'articolo 31 anche la discussione sulla famiglia svoltasi nella I Sottocommissione, introdotta dalle relazioni del democristiano Camillo Corsanego e della comunista Nilde Iotti. Anche in questo caso, nemmeno un cenno al tema dell'abitazione figurava nella relazione della deputata del PCI.²² Quanto a Corsanego, per difendere e rafforzare la famiglia – intesa come «istituzione naturale dotata di diritti innati, anteriori e superiori a qualsiasi legge positiva», ed «elemento primario e fondamentale della società» – egli propose cinque articoli, l'ultimo dei quali relativo alle tutele economiche dell'istituto familiare. Oltre a prevedere un regime favorevole in materia di fiscalità e successione, spiegò, lo Stato avrebbe dovuto agevolare «a mezzo del salario familiare e di altri espedienti, il graduale accesso alla proprietà per tutti, la costituzione di un patrimonio familiare, di cui l'abitazione singola e separata col carattere di “focolare domestico” costituisca l'elemento centrale».²³ Merita qui evidenziare che deputate e deputati della DC, nel rivendicare per ogni famiglia la proprietà di una casa singola, facevano riferimento a un modello abitativo tradizionale di matrice rurale ben diverso dall'edificio multipiano per appartamenti che avrebbe rappresentato la soluzione prevalente nella sempre più urbanizzata Italia dei decenni seguenti.

Il tema della casa entrò, infine, nella discussione sul diritto di proprietà svoltasi nella III Sottocommissione: in questo caso, però, oggetto del dibattito fu solo o quasi l'abitazione contadina, la quale naturalmente presentava caratteristiche particolari e poneva questioni

¹⁹ Ivi, Relazione dell'on. Signora Merlin Angelina sulle garanzie economiche e sociali per l'esistenza della famiglia, pp. 100-101.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ivi, Relazione dell'on. Signora Noce Teresa sulle garanzie economico-sociali per l'esistenza della famiglia, pp. 102-103.

²² Ivi, Relazione dell'on. Signora Jotti [sic] Leonilde sulla famiglia, pp. 55-57.

²³ Ciò valeva in particolar modo per le famiglie numerose, che – sosteneva Corsanego – «in Italia sono consolante sintomo di sanità fisica e morale». Il testo dell'articolo proposto era il seguente: «Lo Stato prenderà appropriate misure per facilitare ai meno abbienti la costituzione di una famiglia e per rendere economicamente meno gravoso l'adempimento degli oneri familiari soprattutto alle famiglie numerose». Ivi, Relazione del deputato Corsanego Camillo sulla famiglia, pp. 53-54.

specifiche legate all'attività lavorativa esercitata dagli abitanti.²⁴ Introdotta da una relazione di Paolo Emilio Taviani incentrata sul nesso tra la proprietà privata conseguita per mezzo del lavoro e del risparmio e la libertà della persona, la discussione verteva infatti – per quanto può interessare in questa sede – sulla proprietà terriera e la necessità di porre i presupposti costituzionali per una riforma agraria da varare nel prossimo futuro. La proprietà immobiliare urbana entrò nel dibattito marginalmente. Dapprima Giuseppe Togni segnalò l'opportunità di porre dei limiti alla sua concentrazione, analogamente a quanto ci si riprometteva di fare per quella fondiaria con la riforma agraria: il deputato democristiano si domandava, infatti, perché mai «non dovrebbero essere considerate anche le grandi proprietà edilizie», ritenendo «altrettanto dannos[a] all'interesse sociale una proprietà di 700 o 1000 appartamenti che una proprietà di 2000 ettari di terra». Successivamente, intervenendo in uno scambio di battute tra lo stesso Togni, Taviani e Fanfani in merito all'opportunità di aggiungere a un altro articolo sulla proprietà, già approvato, un comma che prevedesse la possibilità di «dividere fra i singoli coltivatori ed utenti terre e case» laddove ricorressero esigenze di utilità collettiva, Teresa Noce affermava che si poteva «accettare il principio della terra, ma non quello delle case»: per la deputata comunista, infatti, «il coltivatore che coltiva la terra può avere un diritto di proprietà sulla terra stessa», la quale non costituisce «soltanto un uso, ma uno strumento, un bene», mentre «l'utente che abita la casa, non è necessario che abbia lo stesso diritto»; anche la proprietà urbana poteva essere divisa, concludeva, ma si trattava «di tutt'altro problema», del quale la Costituzione non doveva occuparsi in modo specifico.²⁵

Due decreti per la ripresa delle costruzioni

Nel 1947 il governo varò due importanti provvedimenti di legge in materia di edilizia residenziale, finalizzati entrambi a stimolare la ripresa del settore delle costruzioni, che viveva una prolungata fase di ristagno faticando a rimettersi in moto dopo il blocco del periodo bellico.

Il primo è il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 399, proposto dal ministro dei Lavori Pubblici del III governo De Gasperi, Emilio Sereni, approvato dal Consiglio dei ministri e poi promulgato da Enrico De Nicola l'8 maggio.²⁶ Tale decreto prevedeva il concorso dello Stato per la costruzione di case popolari, da assegnarsi in locazione o a riscatto con patto di futura vendita, a favore degli IACP (Istituti autonomi per le case popolari), dell'INCIS (Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato), delle amministrazioni locali e degli enti pubblici intenzionati a

²⁴ La discussione condusse all'elaborazione dell'art. 44 della Costituzione, in particolare del 1° comma: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà».

²⁵ Atti parlamentari, Discussioni Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Discussioni, Terza Sottocommissione, dal 26 luglio 1946 al 26 ottobre 1946, resoconto sommario delle sedute da mercoledì 25 settembre 1946 a giovedì 3 ottobre 1946, pp. 67-153: citazioni alle pp. 135, 143-144.

²⁶ Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 maggio 1947, n. 399, *Provvidenze dirette ad agevolare la ripresa delle costruzioni edilizie*.

costruire alloggi per i propri dipendenti, nella misura assai generosa del 50% della spesa occorrente per l'acquisto delle aree e la realizzazione degli stabili. Per la metà residua della spesa, tali enti erano ammessi a contrarre mutui con il beneficio del contributo statale previsto dal testo unico sull'edilizia popolare ed economica del 1938.²⁷ Inoltre si autorizzava il ministero dei Lavori pubblici a concedere a privati e consorzi edilizi di ricostruzione un contributo d'incoraggiamento variabile in base alla superficie degli alloggi da costruire, e si stabilivano agevolazioni fiscali per la loro compravendita e per i relativi mutui che gli acquirenti avrebbero contratto.

Ai nostri fini, tuttavia, a rilevare è soprattutto il secondo provvedimento, ovvero il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1600, presentato da Umberto Tupini – nuovo ministro dei Lavori pubblici del IV governo De Gasperi, insediatosi a fine maggio – e promulgato il 22 dicembre. Questo decreto andò a modificare il precedente, estendendo il concorso e il contributo dello Stato da esso previsti per la costruzione di case popolari alle società formate per costruire, senza fini di lucro, case popolari da assegnare in locazione con patto di futura vendita, nonché alle cooperative di dipendenti e pensionati pubblici, di professionisti e di appartenenti ad aziende commerciali e industriali.²⁸ Pochi mesi dopo l'estromissione delle sinistre dal governo, dunque, e il connesso passaggio del ministero dei Lavori pubblici dal Partito comunista alla Democrazia cristiana, tanto le cooperative di abitazione quanto società private costituite per costruire alloggi a riscatto venivano sostanzialmente equiparate, sotto il profilo delle sovvenzioni statali, agli enti pubblici deputati a operare nel campo dell'edilizia economica e popolare.²⁹

Non sorprende che il provvedimento venne accolto con favore dagli operatori privati del settore edilizio, che si adoperarono per sfruttare al meglio le nuove opportunità offerte dalla normativa. Significativo appare, al riguardo, il caso della Società generale immobiliare: grande promotore edilizio romano, controllato dall'Amministrazione speciale della Santa Sede, che proprio in quegli anni – anche per questa via – estese il proprio raggio d'azione dalla capitale a numerose altre città italiane.³⁰ La Società generale immobiliare promosse infatti in varie province la costituzione degli IEEP (Istituti per l'edilizia economica e popolare): società per azioni senza fini di lucro formate con imprese industriali, istituti bancari e assicurativi ed enti pubblici per costruire alloggi da assegnare a riscatto ai loro dipendenti e collaboratori (dal personale d'ordine e subalterno ai dirigenti).³¹ Facendo affidamento sul generoso concorso finanziario dello Stato, nonché sulla regia tecnica ed economica assicurata dalla stessa Società generale immobiliare, che provvedeva anche all'edificazione degli stabili, negli anni seguenti gli IEEP costruirono circa diecimila appartamenti in

²⁷ *Testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica*, approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165. Il concorso dello Stato era concesso altresì all'Ente edilizio di Reggio Calabria, nonché agli enti di trasformazione fondiaria, irrigazione e colonizzazione per le case che andassero a costituire borgate rurali.

²⁸ Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 22 dicembre 1947, n. 1600, *Modificazione del D. l. 8 maggio 1947, n. 399, recante provvidenze per la ripresa delle costruzioni edilizie*. Questo secondo decreto estese il concorso e il contributo dello Stato anche all'Ente nazionale per le Tre Venezie e all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti.

²⁹ Il processo di equiparazione venne successivamente perfezionato dalla legge Tupini, di cui si dirà più avanti.

³⁰ Per un inquadramento generale: P. Puzzuoli (a cura di), *La Società generale immobiliare Sogene: storia, archivio, testimonianze*, Palombi, Roma, 2003.

³¹ Fra le imprese e gli enti pubblici che si associarono nei diversi IEEP si possono ricordare la Montecatini, l'Italcable, la Snia-Viscosa, la Falk, la Dalmine, l'ANIC, le Assicurazioni Generali, la RAS, il Banco di Sicilia, il Banco di Napoli, l'INAIL e la Cassa per il Mezzogiorno.

una quindicina di città. I programmi edilizi da essi realizzati, anche in zone residenziali di pregio (come il quartiere Trieste e Monte Mario a Roma, Albaro a Genova o il Vomero a Napoli), contribuirono a dare forma alla “città nuova” degli anni Cinquanta con interventi che riflettevano una concezione del vivere urbano incentrata sulla tipologia condominiale, il moderno comfort domestico e soprattutto la proprietà dell’abitazione.³²

Il piano Ina Casa

Come ha giustamente evidenziato Paola Di Biagi, la diffusione della proprietà della casa fu largamente favorita dal più importante programma di intervento pubblico nel settore dell’edilizia residenziale del dopoguerra, ovvero il piano Ina Casa, i cui oltre 350.000 alloggi costruiti in due settenni (1949-1963) furono concessi per quasi il 70% a riscatto.³³

In realtà, il disegno di legge presentato alla Camera dal ministro del Lavoro Fanfani nel luglio 1948 prevedeva originariamente l’assegnazione di *tutte* le case da costruire sotto forma di locazione con patto di futura vendita nel termine di 25 anni. Come spiegò lo stesso ministro, tra i risultati attesi del piano – oltre alla creazione di occupazione, che ne costituiva l’obiettivo principale, e alla riduzione del grave deficit di alloggi che si registrava nel Paese – vi era infatti la diffusione della proprietà della casa, da realizzarsi convogliando verso di essa il risparmio dei lavoratori, «secondo lo spirito e la lettera dell’articolo 47 della Costituzione».³⁴ Anche la relazione di maggioranza della commissione Lavoro che accompagnava il disegno di legge, presentata da Mariano Rumor, sottolineava «l’alta finalità d’ordine sociale» cui esso rispondeva consentendo agli assegnatari dei costruendi alloggi di diventarne proprietari e «rispondendo così ad una istanza sociale postulata nella Costituzione della Repubblica italiana (art. 47)». La relazione di minoranza, presentata da Giuseppe Di Vittorio, non metteva in discussione l’assegnazione a riscatto – accettando quindi implicitamente il principio della proprietà della casa – ma solo l’importo troppo elevato delle quote di ammortamento a carico degli assegnatari, che avrebbe gravemente penalizzato i lavoratori più poveri.³⁵

Nel corso della discussione del disegno di legge alla Camera diversi interventi toccarono il tema della proprietà della casa. Il deputato democristiano Raffaele Lettieri, nel dirsi «entusiasta del piano Fanfani», affermò solennemente che «tutti, nessuno escluso, siano essi professionisti, impiegati o lavoratori del braccio, aspirano [a] possedere la casa propria quale sacrario sublime

³² Si veda il volume promozionale *Stato ed aziende in cooperazione per la casa in proprietà alla famiglia*, a cura dell’Istituto centrale per l’edilizia economica e popolare, Istituto grafico tiberino, Roma, 1950.

³³ P. Di Biagi, *La «città pubblica» e l’Ina-Casa*, in Ead. (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l’Italia degli anni ’50*, Donzelli, Roma, 2001, pp. 3-31: qui 19.

³⁴ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Documenti – Disegni di legge e relazioni, 1948, n. 48, Disegno di legge *Provvedimenti per incrementare l’occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori*, seduta del 12 luglio 1948, p. 5.

³⁵ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Documenti – Disegni di legge e relazioni, 1948, n. 48-A, Relazione della XI Commissione permanente sul disegno di legge *Provvedimenti per incrementare l’occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori*, presentata il 26 luglio 1948: le citazioni sono tratte da p. 2.

della famiglia».³⁶ Il socialista Fernando Santi manifestò invece la contrarietà del suo gruppo – che pur condivideva la duplice finalità del piano: dare lavoro ai disoccupati e costruire case – non solo rispetto al meccanismo di finanziamento (in particolare per il prestito forzoso imposto ai lavoratori) e al sistema di assegnazione degli alloggi (tramite sorteggio tra coloro che avrebbero contribuito al finanziamento del piano), ma anche al fatto che gli alloggi stessi dovessero essere necessariamente assegnati in proprietà. Su quest'ultimo punto, Santi esprimeva il «netto dissenso» dei socialisti riguardo a quella che definiva «proprietà forzata». Il problema non era solo che la diffusione della proprietà privata fosse alimentata «col sacrificio della collettività, in questo caso anche di una collettività povera come quella dei lavoratori» chiamati a finanziare il piano. A monte, vi era un'altra considerazione di portata più generale. Certo, non ci si poteva che augurare che tutti potessero disporre di un'abitazione: ma qual era – si chiedeva Santi, dirigente della CGIL – il vero bisogno di chi non aveva una casa o si trovava a vivere in condizioni di particolare disagio?

Il bisogno [...] è quello di avere una casa sana e decorosa ad un affitto ragionevole. Non è quello di diventarne proprietario, perché diventare proprietario, alle condizioni considerate dal progetto dell'onorevole Fanfani, significa mettersi una pietra al collo da trascinare per un lungo periodo che si misura in un quarto di secolo. Per un appartamento medio, di tre-quattro camere, un lavoratore dovrebbe pagare circa 4500 lire al mese, e per 25 anni [...]. Ora, un impegno di tal genere io lo considero non accettabile anche dal mio punto di vista di organizzatore sindacale perché il lavoratore che è indebitato viene a trovarsi in una condizione di inferiorità particolare nei confronti del suo datore di lavoro. In quali condizioni si verrebbe a trovare qualora fosse licenziato o si ammalasse? Questa disposizione viene quindi a diminuire la libertà del lavoratore, perché questa posizione debitoria lo metterà in una condizione d'inferiorità, non potrà muoversi, agire e reagire come potrebbe se egli non fosse schiacciato da questo impegno.³⁷

Da tutt'altra prospettiva guardava al piano la deputata democristiana Pia Lombardi Colini, la quale, pur riconoscendo che il contributo richiesto ai lavoratori rappresentava un sacrificio che «pesa e brucia, giustamente, tanto a tutti noi che ci interessiamo della loro situazione», respingeva seccamente l'idea che il piano stesso potesse comportare «un abuso nei riguardi della libertà dei lavoratori» e richiamava l'attenzione sul valore positivo del risparmio, anche obbligato, finalizzato a conseguire la proprietà della casa:

Ma consideriamo un momento il vantaggio che può arrecare loro questa idea e pratica del risparmio; questo principio di stabilità determinato dal fatto di cominciare ad accantonare, sia pure attraverso una imposizione, qualcosa che rappresenti una tal quale sicurezza per il domani, questa proiezione di noi che è il possesso, la proprietà, sia pure d'un minimo vitale come è la casa, sede della famiglia, sede della vita di oggi e di domani, questo cominciare a porre le radici, il fondamento dell'edificio familiare.³⁸

³⁶ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, Seduta pomeridiana del 28 luglio 1948, p. 1469.

³⁷ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, Seduta antimeridiana del 30 luglio 1948, p. 1526.

³⁸ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, Seduta pomeridiana del 30 luglio 1948, p. 1568.

Il problema del livello eccessivamente elevato del canone di affitto che gli assegnatari avrebbero dovuto pagare nei 25 anni necessari a maturare il riscatto veniva sollevato anche dal comunista Vincenzo Cavallari, che pure non muoveva obiezioni di principio circa l'assegnazione a riscatto in sé.³⁹ Nel prosieguo della discussione, la Camera approvò un articolo, proposto da Giuseppe Togni, volto a ridurre l'entità del canone di ammortamento dovuto dagli assegnatari facendo ricorso ai versamenti dei datori di lavoro: il che avrebbe reso, nelle parole del proponente, «veramente accessibile, senza eccessivi sacrifici, la casa ai lavoratori che la sorte avrà designato per l'assegnazione».⁴⁰ Le sinistre, d'accordo in questo con Fanfani, si dissero favorevoli a destinare parte dei versamenti dei datori di lavoro alla riduzione del canone per gli assegnatari, se la restante parte fosse andata ai lavoratori non sorteggiati quali beneficiari degli alloggi. Ma mentre i democristiani, per bocca del deputato Palmiro Foresi, richiamavano anche in questa occasione il tema dell'accesso alla proprietà della casa, che sarebbe stato opportunamente reso più agevole grazie alla riduzione del canone, gli esponenti delle sinistre si astenevano da ogni riferimento all'argomento.⁴¹

Un altro democristiano, Filadelfio Caroniti, nell'espone un emendamento presentato insieme a sette colleghi di partito che prevedeva fosse garantita l'assegnazione di una casa ai lavoratori disposti a pagare una quota maggiorata, pari a dieci volte quella normalmente prevista dal piano, intonava un autentico peana alla proprietà della casa:

Se non si dovesse considerare sufficiente una quota decupla, si stabilisca anche una quota che sia dodici, quindici, venti volte tanto: ma si dia a questi lavoratori risparmiatori la certezza di avere la casa! Premieremo in tal modo il sacrificio del lavoratore che, amando con tutte le sue forze il sacro istituto della famiglia, non desidera altro che riuscire a possedere una casa. La casa in proprietà rappresenta la più grande aspirazione della sua vita, la garanzia di un migliore avvenire per sé e per i suoi cari.⁴²

Il disegno di legge passò poi al Senato, dove venne modificato in più punti dalle commissioni Lavoro e Finanze e tesoro: in particolare, per andare incontro alle esigenze dei lavoratori dotati di minori mezzi economici, i quali non avrebbero potuto fronteggiare la spesa per il riscatto degli alloggi, si stabilì che metà delle case da costruire sarebbero state assegnate in affitto. Successivamente, approvato il disegno di legge in aula, si riaprì la discussione. Il senatore comunista Paolo Fortunati manifestò le riserve del suo partito, reclamando che il finanziamento del piano andasse a gravare sui ceti più ricchi, che si costruissero più case di quelle previste e che tutto il programma fosse «impostato chiaramente ed esplicitamente nella prospettiva generale della riforma di struttura del mercato, per cambiare il tipo della distribuzione del reddito in Italia». Tra i punti critici che egli sollevò vi era l'assegnazione delle case in proprietà, che a suo modo di

³⁹ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, Seduta antimeridiana del 31 luglio 1948, p. 1575.

⁴⁰ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, Seduta pomeridiana del 2 agosto 1948, p. 1732.

⁴¹ Ivi, pp. 1734-1735.

⁴² Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, Seduta pomeridiana del 4 agosto 1948, p. 1862. L'emendamento non venne poi approvato dall'Aula.

vedere andava «ridotta al minimo». Da un lato, infatti, anche ponendosi nella prospettiva dei «fautori di una organizzazione economica permanentemente imperniata sulla piccola proprietà» – alla cui schiera Fortunati si fregiava di non appartenere – bisognava riconoscere che essa aveva «una ragione economica e storica di essere» quando si trattava «di conquista economica, di mercato» e non «di agevolazione, di concessione, più o meno paternalistica». Dall'altro, la scelta di assegnare gli alloggi in proprietà a singoli cittadini risultava ai suoi occhi in contraddizione con le premesse da cui partivano le stesse forze di maggioranza:

La premessa è la solidarietà della classe operaia, solidarietà in funzione, se l'argomentazione ha senso, di una particolare situazione differenziale di disagio tra le stesse masse operaie. Ma non si può cristallizzare nel tempo questa situazione. Può darsi che, per una serie di circostanze future, l'attuale destinatario della casa venga a trovarsi in condizioni economiche diverse. Ebbene, volete consolidare una volta per sempre la situazione ottenuta per sorteggio o per assegnazione? Tutto ciò non è razionale; e, badate bene, non è razionale, restando anche nel vostro angolo visuale. Una solidarietà esprime interessi di classe, non interessi di singoli!⁴³

Un altro senatore del PCI, Carlo Cerruti, relatore di minoranza della commissione Finanze e tesoro, si compiaceva che appunto in commissione, accogliendo le indicazioni della minoranza, fossero stati apportati al disegno di legge una serie di interventi migliorativi: erano stati soppressi il prestito obbligatorio a carico dei lavoratori e l'emissione dei buoni-casa, si era abbandonata l'idea del sorteggio per assegnare gli alloggi e si era rinunciato all'integrale assegnazione degli stessi in proprietà. Per quanto migliorato, tuttavia, il piano presentava ancora «gravi difetti e notevoli incongruenze», tra cui Cerruti annoverava le fonti di finanziamento, «i miseri risultati» che si sarebbero conseguiti in termini sia di lavoratori occupati sia di vani costruiti, nonché l'assegnazione in proprietà di metà delle case.⁴⁴ I comunisti, proseguiva, preferivano decisamente la formula della locazione rispetto al riscatto, poiché

il diritto di proprietà, per sua stessa natura esclusivistico, è in palese contrasto con la esigenza presente e futura di estendere il beneficio al più largo numero dei lavoratori bisognosi e meno abbienti. Infatti, nel nostro caso, il proprietario privato viene a godere e disporre a suo arbitrio dell'alloggio, ed alla sua morte questo stesso diritto è trasferito ai suoi eredi legittimi, e così via. Ora osserviamo che se quello di godere un alloggio è un bisogno che genera un diritto naturale a tale godimento, l'assegnazione dei nuovi alloggi a titolo di proprietà fa sorgere un diritto perpetuo il quale, oggi più che mai, è d'uopo sia posposto al soddisfacimento dell'analogo diritto da parte della gran massa di coloro che soffrono per mancanza o insufficienza di alloggio.⁴⁵

⁴³ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, Discussioni, Seduta pomeridiana del 16 dicembre 1948, pp. 4571-4573.

⁴⁴ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, Discussioni, Seduta pomeridiana del 17 dicembre 1948, p. 4618.

⁴⁵ Ivi, p. 4623.

Cerruti tornava dunque a evidenziare il grave difetto del diritto di proprietà, che «cristallizza e limita in perpetuo il beneficio», anche laddove non ne ricorrano più i presupposti (ad esempio, ove si registri un miglioramento delle condizioni economiche dell'assegnatario o una riduzione del numero dei componenti del suo nucleo familiare), mentre la locazione «lo estenderebbe ad altri individui attraverso un continuo, equo ed invocato avvicendamento» nell'occupazione degli alloggi. Inoltre, restava il problema che «ben pochi lavoratori, impiegati ed operai» avrebbero potuto permettersi di pagare le quote di ammortamento per il riscatto delle case:

Tutt'al più saranno in grado di aderire quei nuclei familiari di lavoratori assai fortunati, i commercianti, i piccoli imprenditori, i professionisti, i dirigenti di aziende, e così via; ma è fatale che proprio la gran massa dei più bisognosi e dei meno abbienti rimarrebbe per lungo tempo estromessa da ogni beneficio.⁴⁶

Agli occhi del senatore comunista si profilava insomma una lampante ingiustizia. Appariva infatti «doveroso e umano» che i fondi raccolti per il piano fossero «diretti anzitutto a sollievo dei più miseri, e non ad esclusivo vantaggio di chi è già in possesso di una certa ricchezza che gli consente di superare alla meglio i più aspri disagi». La quota di case da assegnare a riscatto andava dunque, se non azzerata, ulteriormente ridotta: nella ripartizione dei fondi, a esse non si sarebbe dovuto destinare che un ottavo di quanto stanziato per gli alloggi in locazione.⁴⁷

A difendere a spada tratta l'assegnazione delle case in proprietà (sempre attraverso il riscatto), ribadendone l'alto valore sociale, era invece il democristiano Leopoldo Rubinacci, relatore di maggioranza della commissione Lavoro:

Io dirò che considero interesse generale socialmente apprezzabile rendere possibile l'acquisto della propria casa di abitazione al lavoratore. Le obiezioni contro la possibilità che è data al lavoratore di diventare piccolo proprietario, proprietario della casa che abita, non sono giustificate. La parte del Senato cui appartengo ha in proposito il più convinto orientamento.⁴⁸

Rubinacci tornava infine sull'argomento nella penultima seduta di discussione in aula, con parole che rivelano come l'affitto fosse visto in sostanza come una soluzione residuale per quanti non erano in condizioni di affrontare le spese legate all'assegnazione a riscatto. Nel richiamare i fini del disegno di legge, il senatore democristiano evidenziava infatti che esso si proponeva

⁴⁶ Ivi, p. 4624.

⁴⁷ Ivi, pp. 4624-4625.

⁴⁸ Ivi, p. 4638. La preferenza dei democristiani per la proprietà riemerse anche in una seduta successiva, in cui Fanfani e Adone Zoli sollevarono la questione delle case costruite dalle aziende e soprattutto dalle cooperative, proponendo di consentire a queste ultime di assegnare tutti gli alloggi appunto in proprietà; il relativo emendamento venne approvato dall'Aula: Atti parlamentari, Senato della Repubblica, Discussioni, Seduta pomeridiana del 18 dicembre 1948, pp. 4692-4718.

da una parte, di dare la possibilità a lavoratori di acquistare la proprietà di case e, dall'altra, di andare incontro ai lavoratori meno abbienti, ai lavoratori che hanno dei redditi scarsi e che, quindi, non potrebbero aspirare alla proprietà delle case. Per essi abbiamo appunto previsto che una metà delle case costruite deve essere destinata alla locazione.⁴⁹

La legge Tupini

Pochi mesi dopo l'approvazione del piano Ina Casa, venne varato un altro provvedimento di cruciale importanza nel campo dell'edilizia residenziale: la legge 408 del 1949, *Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie*, meglio nota come legge Tupini, dal nome del ministro dei LL.PP. proponente.⁵⁰ Il provvedimento si componeva di quattro parti. Il titolo I (articoli 1-12) stanziava fondi e dettava norme per la costruzione di case popolari, ampliando il novero dei soggetti ammessi a contrarre mutui a tal fine, tra cui si includevano le società costituite con lo scopo di costruire senza finalità di lucro case popolari da assegnare in locazione con patto di futura vendita e di riscatto: veniva così confermata l'equiparazione di tali società agli enti per l'edilizia popolare prevista dal d.lgs. 1600 del 1947, di cui si è detto sopra. Il titolo II (articoli 13-20) accordava rilevanti agevolazioni fiscali e tributarie per la costruzione e la compravendita di tutte le abitazioni che potessero essere qualificate come non di lusso. Il titolo III (articoli 21-22) disciplinava l'espropriazione dei terreni occorrenti per la costruzione di case popolari; e il IV (articoli 23-25) dettava alcune disposizioni finali.

Questo progetto di legge e altri presentati da Tupini a breve distanza di tempo recepirono le indicazioni di una Commissione per lo studio del problema della casa che era stata istituita dal ministro stesso nel marzo 1948. Gli esperti chiamati a farne parte – politici, tecnici, funzionari dello Stato, dirigenti pubblici e privati⁵¹ – furono incaricati di esaminare il problema della casa nei suoi molteplici aspetti e di formulare proposte in merito ai provvedimenti da adottare per intensificare la ricostruzione e incrementare la produzione di edilizia residenziale, al fine di soddisfare l'enorme fabbisogno di abitazioni esistente nel Paese. Nella prima riunione della commissione, l'ing. Stanislawo Ceschi, vicesegretario politico della DC, dopo aver ricordato che il problema della casa era stato aggravato dalla guerra ma esisteva anche prima, ne segnalava un aspetto «di particolare importanza» evidenziando che sarebbe stato «opportuno dare a tutti la possibilità di divenire proprietari della casa, attraverso varie forme di riscatto». ⁵² Nella stessa riunione, il deputato

⁴⁹ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, Discussioni, Seduta del 19 dicembre 1948, p. 4738. Lo stesso concetto veniva sostanzialmente ribadito da Rumor nell'ultima seduta di discussione a Montecitorio: Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, Seduta del 17 febbraio 1949, p. 6388.

⁵⁰ La legge fu promulgata dal Presidente della Repubblica il 2 luglio 1949 e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale il 18 dello stesso mese.

⁵¹ Tra essi, vari esponenti della DC (il vicesegretario politico Stanislawo Ceschi, i deputati Salvatore Aldisio e Carmine De Martino), il commissario dell'INCIS Antonio Jannotta, l'architetto Pio Montesi, l'urbanista Luigi Piccinato, il governatore della Banca d'Italia Donato Menichella e il direttore generale della Società generale immobiliare Eugenio Gualdi.

⁵² Ministero dei Lavori Pubblici, *Commissione per lo studio del problema della casa*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1949, p. 8.

democristiano Carmine De Martino affermava che «ogni cittadino dovrebbe avere la sua casa», rappresentando questo «un problema sociale di particolare importanza anche ai fini politici»: un riferimento, quest'ultimo, che appare da ricondurre agli obiettivi della stabilità sociale e dell'allargamento del consenso.⁵³ Per svolgere il proprio lavoro, la commissione si suddivise poi in due sottocommissioni: una deputata ad affrontare la questione della casa nei suoi aspetti tecnico-urbanistici, l'altra nelle sue implicazioni finanziarie e sociali. Tra le conclusioni della seconda sottocommissione, particolare interesse riveste qui la raccomandazione a incoraggiare tanto gli enti per l'edilizia economica e popolare quanto gli operatori privati a concedere gli alloggi costruiti in locazione con patto di futura vendita.⁵⁴

Il disegno di legge per l'incremento delle costruzioni edilizie fu presentato alla Camera nel febbraio 1949 e discusso in aprile. L'articolo 3 prevedeva che le case popolari costruite dai Comuni, dagli IACP, dall'INCIS e da altri enti potessero essere assegnate in locazione con patto di futura vendita, previa autorizzazione del ministero dei Lavori pubblici. La deputata democristiana Margherita Bontade presentò un emendamento a questo articolo per trasformare tale facoltà in obbligo, imponendo così agli enti interessati la cessione in proprietà di tutti gli alloggi popolari che avessero costruito. Come ebbe a spiegare la proponente, obiettivo primario dell'emendamento – oltre a liberare lo Stato dall'onere di sanare i bilanci di questi enti, che sarebbero stati sgravati dalle spese di manutenzione e gestione del patrimonio edilizio – era incitare i cittadini al risparmio e favorire la diffusione della piccola proprietà edilizia:

L'assegnazione in locazione con patto di futura vendita consentirà a molte famiglie non abbienti che altrimenti mai lo potrebbero, di divenire proprietarie di una casa. Si ageverà in tal modo la formazione di una numerosa piccola proprietà edilizia, con quali benefiche conseguenze-economiche, *politiche* e sociali è facile immaginare.⁵⁵

A conclusione del suo intervento, Bontade sottolineava ancora «il vantaggio sociale, morale ed economico» dell'emendamento da lei proposto ed esplicitava il fine politico dell'aumento del numero dei proprietari di casa: «Estendendo la piccola proprietà, noi avremo una società più soddisfatta e quindi più stabile».⁵⁶ Pur riscuotendo l'apprezzamento di Fernando Tambroni, relatore del disegno di legge, e dello stesso ministro Tupini, i quali riconobbero l'importanza della finalità sociale perseguita dall'emendamento, questo non venne accolto per ragioni di carattere tecnico legate alla stipula dei mutui ipotecari da parte degli enti in questione.⁵⁷

Successivamente, un emendamento di contenuto analogo – ma meno radicale, poiché prevedeva che venissero assegnate a riscatto non tutte, ma almeno metà delle abitazioni – fu presentato nel corso della discussione in Senato da Angelo Cemmi e altri senatori della DC. Anche in questo caso,

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ivi, pp. 29-30.

⁵⁵ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, Seduta dell'8 aprile 1949, p. 7973. Corsivo mio.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ivi, pp. 7973-7974.

tra gli scopi dell'emendamento figurava, elencato per primo, l'incremento della piccola proprietà edilizia, «anche nel quadro dello spirito della Costituzione», come ebbe a sottolineare lo stesso Cemmi.⁵⁸ Il senatore democristiano Antonio Toselli, relatore per la commissione Lavori pubblici, dichiarò che quest'ultima non aveva obiezioni da muovere all'emendamento, ma si rimetteva al giudizio del ministro Tupini. Il socialista Giovanni Cosattini, invece, pur riconoscendo che lo spirito dell'emendamento poteva essere apprezzato, considerava preferibile non porre vincoli in materia, lasciando facoltà al ministro di regolarsi nella maniera più opportuna a seconda delle circostanze.⁵⁹ Tupini, infine, si disse contrario all'emendamento proprio sulla base delle considerazioni espresse da Cosattini: il che indusse Cemmi a ritirarlo.⁶⁰ Nessuna indicazione prescrittiva in tema di assegnazione a riscatto delle case popolari venne dunque inserita nella legge.

Conclusioni

Come si è evidenziato, il forte incremento della proprietà della casa di abitazione, fino agli elevati livelli attuali, è uno degli aspetti più rilevanti – ma ancora meno indagati – della “grande trasformazione” vissuta dall'Italia repubblicana. Si è trattato di un fenomeno di ampia portata che, largamente incentivato dalle politiche pubbliche, ha coinvolto principalmente le aree urbane della Penisola e il vasto aggregato sociale dei ceti medi, pur interessando anche le classi popolari. L'accesso di massa alla proprietà della casa è avvenuto in diverse forme e attraverso molteplici canali: vi hanno contribuito in maniera significativa non solo l'edilizia di mercato, orientatasi prevalentemente verso l'offerta in proprietà; ma anche l'edilizia agevolata, tramite le cooperative di abitazione a proprietà divisa, gli edifici costruiti dalle quali, una volta ultimati, sono diventati in sostanza normali condomini; nonché l'edilizia sovvenzionata, per effetto dell'assegnazione a riscatto delle case economiche e popolari, e successivamente anche della vendita agli assegnatari di parte di quelle originariamente concesse in locazione.

In questo paper si è analizzato come il tema della piccola proprietà edilizia fu declinato a livello politico e legislativo nell'immediato dopoguerra, quando vennero posti alcuni dei tasselli fondamentali che nei decenni seguenti sarebbero andati a comporre il mosaico dell'Italia quale paese di proprietari di case. Le discussioni in materia di abitazione svoltesi in sede di Assemblea costituente si concretizzarono in un unico riferimento esplicito nel testo costituzionale: il secondo comma dell'articolo 47, inserito su proposta democristiana, il quale prevedeva che la Repubblica avrebbe favorito l'investimento del risparmio popolare nella piccola proprietà edilizia. Con il decreto legislativo 1600 del 1947, varato dal primo governo da cui erano state escluse le sinistre,

⁵⁸ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, Discussioni, Seduta del 25 maggio 1949, p. 7757. Cemmi non mancò di rilevare, nell'espone la sua proposta, che l'emendamento presentato da Bontade alla Camera era stato respinto dall'Aula per soli tre voti.

⁵⁹ Nel complesso, i socialisti mostrarono un atteggiamento sostanzialmente favorevole al disegno di legge, pur con alcune riserve, relative in primis ai fondi stanziati, giudicati insufficienti. I comunisti, invece, espressero una decisa contrarietà, invitando Tupini a ritirarlo.

⁶⁰ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, Discussioni, Seduta del 25 maggio 1949, p. 7758.

furono ammesse a fruire delle generose sovvenzioni statali riservate agli enti per l'edilizia economica e popolare anche le cooperative di abitazione e le società private costituite senza fini di lucro per costruire case popolari da assegnare a riscatto. A favorire la diffusione della proprietà della casa concorse in maniera significativa anche il piano Ina Casa, nonostante nel corso dei lavori parlamentari le sinistre – facendosi interpreti degli interessi dei lavoratori a più basso reddito e dell'esigenza di non cristallizzare eventuali situazioni di privilegio – ottenessero una sensibile riduzione della quota di alloggi da assegnare a riscatto rispetto a quanto originariamente previsto dal disegno di legge presentato da Fanfani. Il processo di equiparazione delle cooperative e delle società private di cui si è detto sopra agli enti per le case popolari fu confermato e perfezionato dalla legge Tupini, che modificò il sistema di finanziamento per l'edilizia popolare e concesse cospicue agevolazioni fiscali per la costruzione e la compravendita di tutte le abitazioni che non avessero carattere di lusso.

Coerentemente con il suo programma – che individuava in un alloggio dignitoso, confortevole e composto di un numero di ambienti commisurato alla composizione della famiglia un requisito fondamentale per sostenere quest'ultima e tutelarla dalle insidie dell'abitare promiscuo; e considerava la piccola proprietà edilizia un decisivo fattore di responsabilizzazione individuale e stabilizzazione sociale, proponendosi di indirizzare verso di essa la pratica virtuosa del risparmio popolare –, la Democrazia cristiana profuse un notevole impegno per favorire la più ampia diffusione della proprietà della casa. Era questa una politica rivolta in primo luogo ai ceti medi, che da un lato disponevano delle risorse economiche necessarie per poter accedere alla proprietà, anche in forma agevolata, e dall'altro costituivano il nerbo dell'ampio consenso interclassista che seppe raccogliere il partito cattolico. Comunisti e socialisti non contrapposero alle ricette democristiane un programma specifico altrettanto strutturato in termini ideologici. Nel complesso, il tema della casa aveva un peso decisamente minore nelle elaborazioni e proposte programmatiche delle sinistre, risolvendosi in sostanza nella rivendicazione di un generico diritto all'abitazione per tutti i cittadini da conseguire attraverso un più deciso sforzo ricostruttivo, il rilancio dell'edilizia, in primis quella popolare, e il contenimento dei canoni di locazione. La preferenza per l'affitto rispetto alla proprietà – tradizionale patrimonio del marxismo, a partire da Engels – fu riproposta solo parzialmente e in maniera piuttosto disorganica. Le prese di posizione nette furono relativamente poche e riguardarono peraltro l'ambito delle case popolari o di quelle da costruirsi nel quadro del piano Ina Casa. Nella dialettica parlamentare, comunisti e socialisti cercarono di mettere un argine alle proposte più radicali avanzate da parte democristiana, nell'ottica di tutelare gli interessi delle classi popolari contrastando quelle misure che avrebbero avvantaggiato in misura eccessiva i ceti medi e superiori. Nel complesso, tuttavia, è difficile non convenire con Giorgio Rochat, Gaetano Sateriale e Lidia Spano quando evidenziano che «su un piano più generale il movimento operaio non seppe elaborare una politica della casa alternativa rispetto a quella democristiana».⁶¹ la quale era imperniata, come si è visto, sull'attribuzione di un

⁶¹ G. Rochat, G. Sateriale, L. Spano (a cura di), *La casa in Italia 1945-1980. Alle radici del potere democristiano*, Zanichelli, Bologna, 1980, p. 14.

alto valore sociale e morale alla piccola proprietà edilizia e sul conseguente obiettivo, almeno ideale, di estenderla all'intera cittadinanza.