
La proprietà della casa alle origini dell'Italia repubblicana: politica e legislazione, 1945-1950

Bruno Bonomo*

L'accesso di massa alla proprietà privata della casa di abitazione è un fenomeno che ha segnato in profondità la storia dell'Italia repubblicana, pur restandone a oggi uno degli aspetti meno indagati in ambito storiografico. L'articolo intende contribuire a colmare questa lacuna risalendo alle origini del processo che ha portato l'Italia a diventare uno dei paesi con la più alta quota di proprietari di casa dell'Europa occidentale. Un ruolo decisivo, al riguardo, hanno avuto le politiche abitative ed edilizie volte a incentivare e sostenere la piccola proprietà. Cruciali, sul piano politico e legislativo, furono gli anni del secondo dopoguerra, quando si posero alcuni dei tasselli fondamentali che sarebbero poi andati a comporre il mosaico dell'Italia quale paese di proprietari di casa. L'articolo prende in esame le posizioni programmatiche dei partiti e il confronto politico in sede di Assemblea costituente e di discussione parlamentare su provvedimenti di primaria rilevanza come il piano Ina Casa e le leggi Tupini e Aldisio per l'incremento edilizio.

Parole chiave: Proprietà della casa, Italia repubblicana, Politiche abitative ed edilizie, Partiti, Costituzione, Legislazione

Home ownership at the origins of contemporary Italy: politics and legislation, 1945-1950

Mass access to private home ownership is a key phenomenon that has deeply marked the history of contemporary Italy, although it remains one of the least investigated aspects in historiography. This article aims to help fill this gap by analyzing the origins of the process by which Italy became one of the countries with the highest rate of owner-occupiers in Western Europe. It argues that a decisive role has been played by housing and construction policies aimed at encouraging and supporting owner-occupancy. The postwar years were crucial from this point of view, since some of the fundamental pieces that would make up the mosaic of Italy as a country of owner-occupiers were then laid down. This article examines the programmatic positions of parties and the political debate in the Constituent Assembly and in parliamentary discussions on fundamental acts such as the Ina Casa plan and the Tupini and Aldisio laws for building development.

Key words: Home ownership, Contemporary Italy, Housing and construction policies, Parties, Constitution, Legislation

Saggio proposto alla redazione il 17 luglio 2020, accettato per la pubblicazione il 19 novembre 2020.

* Sapienza Università di Roma; bruno.bonomo@uniroma1.it

Un paese di proprietari di casa

Come è noto, la popolazione italiana è costituita oggi in larga maggioranza da individui e famiglie che occupano in proprietà la casa dove vivono¹. La forte crescita della proprietà quale titolo di godimento dell'abitazione principale, e il corrispettivo declino dell'affitto, specie nelle grandi e medie città, sono fenomeni relativamente recenti, maturati a partire dagli anni Trenta e poi soprattutto dalla metà del Novecento². 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, il regime di tassazione sugli immobili, i criteri per l'assegnazione degli alloggi economici e popolari, le operazioni di dismissione del patrimonio abitativo degli enti pubblici e previdenziali.

Non è esagerato sostenere che la crescente diffusione della proprietà privata 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 degli elementi più significativi 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, sociologi e scienziati della politica hanno studiato il fenomeno in relazione alle dinamiche del mercato immobiliare, alla stratificazione e alla disuguaglianza sociale, ai percorsi di vita e alla formazione delle famiglie, alle politiche abitative e ai sistemi di welfare, anche in chiave comparata³, nel campo degli studi stori-

¹ Stando agli ultimi dati disponibili, relativi al 2018, sono quasi quattro quinti del totale (il 79,2%): Istat, *Condizioni economiche delle famiglie e disuguaglianze, Condizioni abitative, Titolo di godimento dell'abitazione (in affitto o di proprietà)*, <https://bit.ly/2SSLUTD> (dati estratti il 24 febbraio 2020).

² Marzio Barbagli, Maurizio Pisati, *Dentro e fuori le mura. Città e gruppi sociali dal 1400 a oggi*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 49-54. I dati Istat elaborati dagli autori indicano che tra il 1951 e il 2001 la percentuale di famiglie che occupavano un'abitazione di proprietà è cresciuta dal 40 al 71,4% in Italia e dal 15,2 al 62,5% nelle grandi città; i tassi di crescita più consistenti si sono registrati a Milano (dal 7,9 al 59,5%) e Torino (dall'11,8 al 62,6%), mentre Napoli è passata dal 12,4 al 50,1% e Roma dal 20,3 al 64,6% (ivi, p. 300).

³ Massimo Baldini, *La casa degli italiani*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 38-66, 152-156; Anna R. Minelli, *La politica per la casa*, Bologna, il Mulino, 2004; Marianna Filandri, Manuela Olagnero, Giovanni Semi, *Casa dolce casa? Italia, un paese di proprietari*, Bologna, il Mulino, 2020; Marianna Filandri, *Proprietari a tutti i costi. La disuguaglianza abitativa in Italia*, Roma, Carocci, 2015; Fabrizio Bernardi, Teresio Poggio, *Home ownership and social inequa-*

ci il terreno resta ancora ampiamente da dissodare. L'importanza dell'accesso di massa alla proprietà privata della casa è stata talvolta riconosciuta nelle sintesi sull'Italia repubblicana o in contributi di taglio più specifico. Aurelio Lepre, per esempio, ha annoverato “la costante crescita del numero delle abitazioni possedute in proprietà” tra “i miglioramenti delle condizioni di vita degli italiani” registrati negli anni del miracolo economico, 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 boom edilizio con occhi ben diversi:

In realtà, lo sviluppo edilizio, 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 nettamente⁴.

Altri studiosi hanno interpretato il fenomeno in chiave più critica, vedendo nella corsa all'acquisto della casa “la forma più importante” di quell'“individualismo acquisitivo” che segnò gli anni del miracolo economico e preparò il terreno per la “mutazione individualista” di cui sarebbero stati protagonisti i figli del baby boom nei decenni seguenti⁵. La progressiva estensione della proprietà privata quale titolo di godimento dell'abitazione principale (cui si è accompagnata la diffusione del fenomeno delle “secondo case”) è stata indicata come un elemento centrale nella storia dei consumi in Italia dal dopoguerra a oggi⁶. Tuttavia, al di là di alcuni studi dedicati alla storia sociale dell'Italia repubblicana che hanno affrontato il tema della proprietà della casa

lity in Italy, in Karin Kurz, Hans Peter Blossfeld (eds.), *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 2004, pp. 187-232; Teresio Poggio, *Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo*, “La Rivista delle Politiche Sociali”, 2006, n. 3, pp. 27-40; Teresio Poggio, *La casa in proprietà nella stratificazione sociale*, “Meridiana”, 2008, n. 62, pp. 53-69; Teresio Poggio, *The Housing Pillar of the Mediterranean welfare regime: relations between home ownership and other dimensions of welfare in Italy*, in Richard Ronald, Marja Elsinga (eds.), *Beyond Home Ownership. Housing, Welfare and Society*, London-New York, Routledge, 2012, pp. 51-67; Antonio Tosi, *La politica della casa*, in Ugo Ascoli (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1984, pp. 239-263; Antonio Tosi, *La produzione sociale della casa in proprietà: pratiche familiari, informale, politiche*, “Sociologia e ricerca sociale”, 1987, n. 22, pp. 7-24; Marzio Barbagli, Maria Castiglioni, Gianpiero Dalla Zuanna, *Fare famiglia in Italia. Un secolo di cambiamenti*, Bologna, il Mulino, 2003.

⁴ Aurelio Lepre, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 171, 187.

⁵ Giovanni Gozzini, *La mutazione individualista. Gli italiani e la televisione, 1954-2011*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 11.

⁶ Enrica Asquer, *Casa e spazi domestici*, in Stefano Cavazza, Emanuela Scarpellini (a cura di), *Storia d'Italia. Annali, 27, I consumi*, Torino, Einaudi, 2018, p. 155.

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 medi⁷, il panorama delle ricerche rimane ancora carente.

A livello globale, la rilevanza politica della “democrazia della proprietà” che venne instaurandosi nel corso del Novecento “mano a mano che intere popolazioni di inquilini si trasformavano in proprietari di case”, a partire dagli Usa e dal Regno Unito, è stata opportunamente evidenziata da Frank Trentmann, che ha sottolineato come specialmente in campo moderato e conservatore si tendesse a considerare la diffusione della proprietà della casa come una garanzia di stabilità: i proprietari erano visti come cittadini retti e leali, legati da un interesse diretto alle sorti della comunità e in grado di costituire autentici baluardi della famiglia e della libertà⁸. A livello europeo, inoltre, non si può non ricordare che l'Italia, insieme alla Spagna, al Portogallo e alla Grecia, si è distinta rispetto agli altri paesi occidentali per i più alti tassi di proprietà della casa⁹, cui si è accompagnata una minore disponibilità di alloggi di edilizia pubblica a canone sociale: tratti costitutivi, questi, di un modello mediterraneo di welfare che ha fatto ampio affidamento sulla famiglia e le risorse familiari¹⁰.

La ricerca da cui trae origine questo articolo intende contribuire a colmare la lacuna storiografica di cui si è detto avviando una riflessione sul nesso tra le politiche abitative ed edilizie adottate nel secondo dopoguerra e l'accesso di massa alla proprietà privata della casa¹¹. L'obiettivo specifico, in questa sede,

⁷ Enrica Asquer, *Storia intima dei ceti medi. Una capitale e una periferia nell'Italia del miracolo economico*, Roma-Bari, Laterza, 2011; Enrica Asquer, *Domesticità italiana: discorsi, conflitti, memorie dagli anni del boom*, in Emanuela Scarpellini (a cura di), *I consumi della vita quotidiana*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 77-112; Filippo De Pieri et al. (a cura di), *Storie di case. Abitare l'Italia del boom*, Roma, Donzelli, 2013. Si veda anche Enrica Asquer, *Famiglie e culture del consumo domestico dagli anni settanta a oggi. Spunti per una riflessione*, “Italia Contemporanea”, 2015, n. 277, pp. 90-120.

⁸ Frank Trentmann, *L'impero delle cose. Come siamo diventati consumatori. Dal XV al XXI secolo*, Torino, Einaudi, 2017, pp. 261-272.

⁹ Secondo i più recenti dati Eurostat, relativi al 2018, la quota di proprietari di casa in Italia (72,4%) è nettamente superiore rispetto a quella tedesca (51,5%), francese (65,1%), britannica (65,1%) e, in minor misura, olandese (68,9%); il Belgio si attesta su una percentuale vicina a quella italiana (72,3%); presentano invece valori più elevati appunto Grecia (73,5%), Portogallo (74,5%) e Spagna (76,3%); gran parte dei paesi dell'Europa centro-orientale 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*, <https://bit.ly/2wJqtfb> (dati estratti il 26 febbraio 2020).

¹⁰ Judith Allen et al., *Housing and Welfare in Southern Europe*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2004; T. Poggio, *The Housing Pillar of the Mediterranean welfare regime*, cit. Si veda anche Francis G. Castles, Maurizio Ferrera, *Casa e welfare state. Le contraddizioni dei paesi sud-europei*, “Stato e Mercato”, 1996, n. 48, pp. 409-431.

¹¹ L'articolo sviluppa i temi illustrati nella relazione *Politiche abitative e proprietà della casa in Italia nel secondo dopoguerra*, presentata alla decima edizione dei Cantieri di storia Sissco (Modena, 18-20 settembre 2019), panel *La casa in Italia. Condizioni abitative e politiche pubbliche dal 1945 a oggi* (coordinatrice Daniela Adorni).

è mettere a fuoco alcuni fondamentali presupposti di natura politica e legislativa maturati nella seconda metà degli anni Quaranta, quando il paese, uscito “stremato e avvilito” dal secondo conflitto mondiale¹², intraprese la strada della ricostruzione con una fiduciosa volontà di riscatto mista a un senso di smarrimento e insicurezza di fronte alle macerie materiali e morali lasciate dal fascismo e dalla guerra¹³: presupposti che concorsero in maniera assai rilevante a definire la cornice entro cui, nei decenni seguenti, si sarebbe dispiegato il processo che avrebbe portato l’Italia a raggiungere una quota di proprietari di casa tra le più elevate dell’Europa occidentale. In quest’ottica, si prendono in esame le posizioni programmatiche dei principali partiti e alcuni snodi particolarmente significativi a livello politico e legislativo: i lavori dell’Assemblea costituente e la Costituzione; i decreti legislativi del 1947 per la ripresa delle costruzioni; e tre provvedimenti di legge varati nel cruciale biennio 1949-1950: il piano Ina Casa e le leggi Tupini e Aldisio per l’incremento edilizio.

I partiti e la casa

La preferenza per la casa in proprietà costituì un punto qualificante dell’elaborazione programmatica del cattolicesimo politico negli ultimi anni del secondo conflitto mondiale, quando la riflessione sugli scenari e gli orientamenti per il dopoguerra andò assumendo 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 nel luglio 1943. 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 evidenziava 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”¹⁴.

¹² Silvio Lanaro, *Storia dell’Italia repubblicana. L’economia, la politica, la cultura, la società dal dopoguerra agli anni ’90*, Venezia, Marsilio, 1992, p. 28.

¹³ A questo sentimento di angosciosa precarietà diede voce con particolare efficacia Natalia Ginzburg, evidenziando che nel dopoguerra il “volto vero della casa” restava per molti “il volto atroce della casa crollata”: *Il figlio dell’uomo* (1946), in Natalia Ginzburg, *Opere*, Milano, Mondadori, 2001, pp. 835-838.

¹⁴ *Per la comunità cristiana. Principi dell’ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli*, “Civitas” (<https://bit.ly/39sCkNr>), 2013, n. 1-2, Speciale Codice di Camaldoli [ed. or. 1945].

Su queste basi, la diffusione della piccola proprietà edilizia rappresentò sin dalla sua fondazione uno dei capisaldi ideologici della Democrazia cristiana, come mostrano i documenti programmatici del partito risalenti tanto al periodo precedente quanto a quello successivo alla Liberazione. Il programma per la Costituente, per esempio, formulato in occasione del primo congresso nazionale (24-27 aprile 1946), collocava il diritto alla proprietà della casa tra le libertà al cui spirito doveva 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 affermava, si doveva dare a tutti i lavoratori la possibilità di avere una casa. La sezione del programma dedicata alla “libertà di possedere” postulava la necessità di tutelare la proprietà privata e 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 esercitasse un lavoro, indipendentemente dalla classe di appartenenza, era riassunto nella nota formula “non: ‘*tutti proletari*’ ma ‘*tutti proprietari*’”. In campo abitativo, questo impegno doveva 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*¹⁵.

Il panorama appare ben diverso se si guarda alle forze di sinistra. Nei loro documenti programmatici la casa e le politiche abitative trovavano meno spazio e le indicazioni al riguardo restavano piuttosto generiche. Se il programma del Movimento di unità proletaria (Mup) del gennaio 1943 dedicava un punto al “problema delle abitazioni”, che si intendeva affrontare “con criteri radicali nell'intento di assicurare attraverso l'eliminazione di qualsiasi forma capitalista di proprietà e attraverso adeguate costruzioni la casa confortevole e sana per ogni famiglia di lavoratori”¹⁶, nessun riferimento al tema compariva invece nella dichiarazione politica costitutiva del Psiup, nato nell'agosto dello stesso anno dalla fusione tra il gruppo milanese del Mup e quello romano del Psi¹⁷. Tra i punti che nel novembre 1945 la direzione dello stesso Psiup dichiarava “indispensabili per una politica democratica di ricostruzione”, figurava, insie-

¹⁵ *I congresso nazionale della Dc — Il programma della Dc per la nuova Costituzione* (Roma, 24-27 aprile 1946), in *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1967*, Roma, Cinque Lune, 1968, vol. I, pp. 231-254: citazioni alle pp. 242-246; corsivi nel testo.

¹⁶ *Programma del Movimento di unità proletaria per la repubblica socialista, 10 gennaio 1943*, in Simone Neri Serneri (a cura di) *Il Partito socialista nella Resistenza. I documenti e la stampa clandestina (1943-1945)*, Pisa, Nistri-Lischi, 1988, p. 46.

¹⁷ *La Dichiarazione politica costitutiva del Psiup, 25 agosto 1943*, in S. Neri Serneri (a cura di), *Il Partito socialista nella Resistenza*, cit., pp. 53-58.

me allo sviluppo dei lavori pubblici, la “risoluzione integrale dei problemi dei senza-tetto con il concorso efficace delle cooperative a favore dei sinistrati”¹⁸. L'importanza della cooperazione in campo edilizio era ribadita al XXIV congresso del partito (Firenze, 11-17 aprile 1946): la relazione del segretario Nenni annoverava il diritto alla casa tra quelli che dovevano essere sanciti dalla Costituzione e una delle mozioni conclusive impegnava ad assicurare “adeguati contributi statali a favore delle cooperative edificatrici costituite tra lavoratori, facilitarne il finanziamento e favorirne lo sviluppo con adeguate agevolazioni nei trasporti, nelle concessioni e nei tributi fiscali”¹⁹.

Ancora meno frequenti e meno specifiche le indicazioni riguardo al tema della casa riscontrabili nei documenti programmatici del Partito comunista, che raramente facevano menzione delle politiche abitative ed edilizie. Tra le poche eccezioni, il programma per le elezioni della Costituente (maggio 1946), che invocava l'adozione 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 andava al di là della 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”²⁰.

Il diritto universale alla casa era riconosciuto nel documento che illustrava gli obiettivi del patto di unità d'azione tra Pci e Psiup (ottobre 1946), dove si rivendicava, a “difesa della personalità e della dignità umana del lavoratore”, il varo di una legislazione sociale che garantisse “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 forniva alcuna indicazione né sulle modalità né sulle forme in cui tale diritto avrebbe dovuto realizzarsi²¹. Nella Carta costitutiva del Fronte democratico popolare, infine, l'unico riferimento alla casa, o più in generale alla sfera domestico-familiare, compariva nell'ultima voce del secondo tra gli obiettivi che l'alleanza proponeva al Paese, ovvero “una concreta difesa del focolare”²².

¹⁸ Franco Pedone (a cura di), *Il Partito Socialista Italiano nei suoi congressi*, vol. V, 1942-1955, Milano, Edizioni del Gallo, 1968, pp. 66-68.

¹⁹ F. Pedone (a cura di), *Il Partito Socialista Italiano nei suoi congressi*, vol. V, 1942-1955, cit., pp. 72, 97-98.

²⁰ *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 Pci*, snt, pp. 36-42: citazioni a p. 40.

²¹ *Unità d'azione tra Partito Comunista e Partito Socialista per il rinnovamento della vita politica e sociale italiana*, 27 ottobre 1946, in *La politica dei comunisti dal quinto al sesto congresso*, cit., pp. 135-140: citazioni a p. 136.

²² Comitato d'organizzazione del Fronte democratico popolare, *Documenti presentati alla I assemblea nazionale del Fronte democratico popolare per il lavoro, la pace, la libertà: 1 febbraio 1948*, snt, pp. 11-13.

La casa nella Costituzione

La Costituzione repubblicana contiene un solo 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 risulta dalla sua formulazione, l'articolo è teso 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”²³. La Costituzione, dunque, non prevede 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 mira 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”²⁴.

Durante i lavori dell’Assemblea costituente, a farsi promotore di questo secondo comma fu il deputato 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:

²³ Fabio Merusi, *Art. 47*, in Giuseppe Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, tomo 3, *Art. 45-47*, Bologna, Zanichelli, 1980, p. 186. Sul risparmio popolare: Stefania Baroncelli, *Art. 47*, in Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet giuridica, 2006, pp. 945-957; Vezio Crisafulli *et al.* (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 481-482.

²⁴ V. Crisafulli *et al.* (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 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).

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 credito²⁵.

Come spiegato dal proponente, l'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 — fossero essi operai, artigiani, impiegati o pensionati — a una drammatica riduzione del potere d'acquisto²⁶. Nell'illustrare le forme di investimento menzionate nell'emendamento, Zerbi evidenziò che si auspicava "anzitutto la diffusione della proprietà dell'abitazione", che lo Stato avrebbe dovuto incentivare tramite specifiche agevolazioni²⁷. 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, pur essendo "genericamente d'accordo con lo spirito che [lo] ha dettato", ritenevano che la materia trattata esorbitasse dal perimetro costituzionale²⁸.

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)²⁹. Intervenne per prima Federici, che evidenziò la necessità di adottare opportune disposizioni in materia di lavoro, retribuzione, pro-

²⁵ Atti parlamentari (d'ora in avanti AP), Discussioni Assemblea costituente (d'ora in avanti DAC), 1947, vol. IV, seduta di lunedì 19 maggio 1947, pp. 4023-4067: citazione a p. 4025.

²⁶ Una misura del problema rappresentato dall'inflazione nel dopoguerra è data dai prezzi del mercato libero dei prodotti industriali e dei beni agricoli, che nel dicembre 1946 risultavano rispettivamente 32 e 59 volte superiori a quelli del 1938: Rolf Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, in Giovanni Sabbatucci, Vittorio Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. V, *La Repubblica. 1943-1963*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 317.

²⁷ AP, DAC, 1947, vol. IV, seduta di lunedì 19 maggio 1947, pp. 4025-4026.

²⁸ AP, DAC, 1947, vol. IV, seduta di lunedì 19 maggio 1947, p. 4045.

²⁹ 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".

prietà 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 nazionale³⁰.

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 [...]³¹.

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

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 invalidità³².

Il diritto alla casa era dunque previsto, senza ulteriori specificazioni su come dovesse essere assicurato, quale requisito 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 cer-

³⁰ AP, DAC, 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.

³¹ AP, DAC, 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. 98-99.

³² AP, DAC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, Relazione dell'on. Signora Merlin Angelina sulle garanzie economiche e sociali per l'esistenza della famiglia, pp. 100-101.

tezza della casa, cui si richiama l'attenzione, per i suoi riflessi fondamentali sulla vita familiare"³³. La casa non era invece menzionata nell'ultima delle tre relazioni, quella presentata da Noce, né negli articoli da lei proposti³⁴.

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 Pci³⁵. 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”³⁶. Merita qui evidenziare che deputate e deputati della Dc, nel rivendicare per ogni famiglia la proprietà della casa, facevano riferimento a una tipologia abitativa tradizionale di matrice essenzialmente rurale, ben diversa 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 specifiche legate all'attività lavorativa esercitata dagli abitanti³⁷. Introdotta da una relazione di Paolo Emilio Tavia-

³³ AP, DAC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, Relazione dell'on. Signora Merlin Angelina sulle garanzie economiche e sociali per l'esistenza della famiglia, pp. 100-101.

³⁴ AP, DAC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, Relazione dell'on. Signora Noce Teresa sulle garanzie economico-sociali per l'esistenza della famiglia, pp. 102-103.

³⁵ AP, DAC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, Relazione dell'on. Signora Jotti [sic] Leonilde sulla famiglia, pp. 55-57.

³⁶ Ciò valeva in particolar modo per le famiglie numerose, che secondo Corsanego erano “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”. AP, DAC, Atti della Commissione per la Costituzione, vol. II, Relazioni e proposte, Relazione del deputato Corsanego Camillo sulla famiglia, pp. 53-54.

³⁷ La discussione condusse all'elaborazione dell'art. 44 della Costituzione, in particolare del primo 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 e impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà”.

ni, 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, 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, intervenne Teresa Noce: la deputata comunista affermò che si poteva “accettare il principio della terra, ma non quello delle case”, poiché “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, concluse, ma si trattava “di tutt'altro problema”, del quale la Costituzione non doveva occuparsi in modo specifico³⁸.

Due decreti per la ripresa delle costruzioni

Dopo la forzata riduzione, fino sostanzialmente al blocco, dell'attività edilizia nel periodo bellico, nei primi anni del dopoguerra il settore delle costruzioni residenziali visse una prolungata fase di ristagno. Fu stabilito che tutti i materiali e le risorse disponibili fossero concentrati nella riparazione delle case danneggiate, nella ricostruzione di quelle distrutte per effetto del conflitto e nell'approntamento di ricoveri e alloggi popolari per i numerosi senza tetto, mentre la realizzazione di nuove abitazioni private restò interdetta fino all'aprile 1947³⁹. Superata la fase di maggiore emergenza, nei mesi seguenti il governo varò due importanti provvedimenti di legge in materia di edilizia residenziale, entrambi finalizzati a stimolare la ripresa del settore delle costruzioni per far fronte al grave deficit di alloggi che si registrava nel paese, traducendosi in

³⁸ AP, DAC, 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.

³⁹ Giovanni Ferracuti, Maurizio Marcelloni, *La casa. Mercato e programmazione*, Torino, Einaudi, 1982, pp. 3-9, 20-23.

un esteso ricorso a sistemazioni precarie e in diffuse situazioni di sovraffollamento e coabitazione⁴⁰.

Il primo dei due provvedimenti 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 1947⁴¹. 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 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, gli enti predetti erano ammessi a contrarre mutui con il beneficio del contributo statale previsto dal testo unico sull'edilizia popolare ed economica⁴². 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 1947. 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 industriali⁴³. Pochi mesi dopo l'estromissione delle sinistre dal governo, dunque, e il connesso passaggio del ministero dei Lavori pubblici dal Partito comunista al-

⁴⁰ Sull'andamento del settore delle costruzioni dalla ripresa intorno al 1950 alla crisi petrolifera del 1973, in relazione alle politiche pubbliche e ai principali provvedimenti adottati in materia urbanistica ed edilizia, si veda Enrico Berbenni, *La grande espansione: dal primo al secondo ciclo edilizio*, "Storia urbana", 2015, n. 148, pp. 103-150.

⁴¹ Decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato 8 maggio 1947, n. 399, *Provvidenze dirette ad agevolare la ripresa delle costruzioni edilizie*.

⁴² *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.

⁴³ 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.

la 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 popolare⁴⁴.

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 normativa⁴⁵. 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 italiane⁴⁶. 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 fino ai dirigenti⁴⁷. Facendo affidamento sul generoso concorso finanziario dello Stato, nonché sulla regia tecnica ed economica assicurata dalla stessa Società generale immobiliare, che provvedeva all'edificazione degli stabili, negli anni seguenti gli Ieep costruirono circa diecimila appartamenti in 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 nuo-

⁴⁴ Il processo di equiparazione venne poi perfezionato dalla legge Tupini, di cui si dirà più avanti.

⁴⁵ Estremamente critico è invece il giudizio su questo provvedimento dato da Giovanni Ferracuti e Maurizio Marcelloni, secondo i quali esso mise in moto “un processo degenerativo facendo fiorire organizzazioni e società con esclusivo fine di lucro aprendo una delle pagine più nere della collusione, soprattutto negli anni Cinquanta, fra dirigenza politica, apparato burocratico e imprenditoria” (G. Ferracuti, M. Marcelloni, *La casa*, cit., p. 24; corsivo nel testo).

⁴⁶ Per un inquadramento generale: Paola Puzzuoli (a cura di), *La Società generale immobiliare Sogene: storia, archivio, testimonianze*, Roma, Palombi, 2003. Sugli interventi edilizi realizzati in alcune tra le principali città italiane: Bruno Bonomo, *Grande impresa e sviluppo urbano: l'attività della Società generale immobiliare a Roma nel secondo dopoguerra*, “Storia urbana”, 2006, n. 112, pp. 167-195; Bruno Bonomo, *Strategie e realizzazioni di un grande promotore edilizio privato: la Società generale immobiliare*, in Francesco Bartolini (a cura di), *Città a confronto. Lo sviluppo edilizio a Roma e Milano nella seconda metà del Novecento*, “Dimensioni e problemi della ricerca storica”, 2006, n. 1, pp. 208-214; Bruno Bonomo, *Il quartiere delle Valli. Costruire Roma nel secondo dopoguerra*, Milano, FrancoAngeli, 2007; Fabrizio Pedone, *Esportare l'alta civiltà edilizia in una città mediterranea: la Società Generale Immobiliare a Palermo*, in Angelo Bertoni, Lidia Piccioni (a cura di), *Raccontare, leggere e immaginare la città contemporanea / Racontar, lire et imaginer la ville contemporaine*, Firenze, Olschki, 2018, pp. 47-57; Fabrizio Pedone, *La città che non c'era. Lo sviluppo urbano di Palermo nel secondo dopoguerra*, Palermo, Istituto poligrafico europeo, 2019, pp. 38-50.

⁴⁷ Fra le imprese e gli enti pubblici che si associarono nei diversi Ieep si possono ricordare la Montecatini, l'Italcable, la Snia-Viscosa, la Falck, 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.

va” 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’abitazione⁴⁸.

Il piano Ina Casa

Nel febbraio 1949 fu varato il più importante programma di intervento pubblico nel settore dell’edilizia residenziale del dopoguerra: il piano Ina Casa. Ispirato a dottrine economiche di stampo keynesiano e ai valori del solidarismo cattolico, il piano — proposto da Amintore Fanfani, esponente dell’area dossettiana della Dc che ricopriva la carica di ministro del Lavoro e della previdenza sociale nel V governo De Gasperi — era finalizzato ad assorbire la disoccupazione operaia attraverso la costruzione di abitazioni economiche e popolari, da finanziarsi attraverso contributi dei lavoratori dipendenti, dei datori di lavoro e dello Stato⁴⁹. Come ha giustamente evidenziato Paola Di Biagi, la diffusione della proprietà della casa fu largamente favorita dal piano, i cui oltre 350.000 alloggi costruiti in due settenni (1949-1955, 1956-1963) furono concessi per quasi il 70% a riscatto con patto di futura vendita⁵⁰.

In realtà, il disegno di legge presentato da Fanfani alla Camera nel luglio 1948 prevedeva 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 deficit di alloggi — 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”⁵¹. Anche la relazione di maggioranza della

⁴⁸ Si veda il volume promozionale Istituto centrale per l’edilizia economica e popolare (a cura di), *Stato ed aziende in cooperazione per la casa in proprietà alla famiglia*, Roma, Istituto grafico tiberino, 1950.

⁴⁹ Legge n. 43 del 28 febbraio 1949, *Provvedimenti per incrementare l’occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori*, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 54 del 7 marzo 1949.

⁵⁰ Paola 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*, Roma, Donzelli, 2001, p. 19. Come questo, anche l’altro volume collettaneo di riferimento sull’Ina Casa è stato pubblicato sulla scia del cinquantenario del piano: Istituto Luigi Sturzo, *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina-Casa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002; per la discussione parlamentare sul disegno di legge e l’iter che portò alla sua approvazione, si vedano i saggi di Augusto D’Angelo, *Problemi e questioni nell’iter legislativo del piano Ina-Casa*, pp. 69-109; e Umberto Gentiloni Silveri, *Il dibattito parlamentare: governo e opposizione a confronto*, pp. 111-144.

⁵¹ AP, Camera dei Deputati (d’ora in avanti CD), 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.

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 a basso reddito⁵².

Nel corso della discussione sul 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 della famiglia”⁵³. Il socialista Fernando Santi manifestò invece la contrarietà del proprio gruppo — che pur condivideva la duplice finalità del piano: dare lavoro ai disoccupati e costruire case — rispetto non solo al meccanismo di finanziamento (che originariamente prevedeva un 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 assegnati in proprietà. Santi espresse infatti il “netto dissenso” dei socialisti riguardo a quella che definì “proprietà forzata”. Il problema non era solo che la diffusione della proprietà privata sarebbe stata 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 diminu-

⁵² AP, CD, 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: citazioni a p. 2.

⁵³ AP, CD, Discussioni, Seduta pomeridiana del 28 luglio 1948, p. 1469.

ire 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 impegno⁵⁴.

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” medesimi 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 familiare⁵⁵.

Il problema dell'ammontare troppo elevato del canone di ammortamento che gli assegnatari avrebbero dovuto pagare nei 25 anni necessari a maturare il riscatto venne sollevato anche dal comunista Vincenzo Cavallari, che pure non mosse obiezioni di principio circa l'assegnazione a riscatto in sé⁵⁶. Nel prosieguo della discussione, la Camera approvò un articolo, proposto da Giuseppe Togni, volto a ridurre l'entità del canone 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”⁵⁷. 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 di Palmiro Foresi, richiamavano anche in questa occasione il tema dell'accesso alla proprietà della casa, che sarebbe stato opportunamente agevolato grazie alla riduzione del canone, gli esponenti delle sinistre si astenevano da ogni riferimento al riguardo⁵⁸.

Un altro deputato 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:

⁵⁴ AP, CD, Discussioni, Seduta antimeridiana del 30 luglio 1948, p. 1526.

⁵⁵ AP, CD, Discussioni, Seduta pomeridiana del 30 luglio 1948, p. 1568.

⁵⁶ AP, CD, Discussioni, Seduta antimeridiana del 31 luglio 1948, p. 1575.

⁵⁷ AP, CD, Discussioni, Seduta pomeridiana del 2 agosto 1948, p. 1732.

⁵⁸ AP, CD, Discussioni, Seduta pomeridiana del 2 agosto 1948, pp. 1734-1735.

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 cari⁵⁹.

Il disegno di legge passò poi al Senato, dove venne modificato in più punti dalla commissione Lavoro e dalla commissione 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 affitto⁶⁰. Successivamente, approdato il disegno di legge in aula, si riprì la discussione. Il senatore comunista Paolo Fortunati manifestò le riserve del proprio 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 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 quest’ultima 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 politiche 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 sor-

⁵⁹ AP, CD, Discussioni, Seduta pomeridiana del 4 agosto 1948, p. 1862. L’emendamento non venne approvato dall’aula.

⁶⁰ In realtà, come si è detto, gli alloggi a riscatto finirono per essere ben più di quelli in affitto. Si tenga presente, al riguardo, che la legge che prorogò il piano per il secondo settennio aumentò a due terzi la quota di abitazioni da assegnare a riscatto e consentì anche agli inquilini delle case inizialmente concesse in affitto di passare appunto al riscatto: Alice Sotgia, *Ina Casa Tuscolano. Biografia di un quartiere romano*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 69. Si veda inoltre quanto venne stabilito per le cooperative: *infra*, nota 67. Per uno studio di caso su modalità e tempi del passaggio dalla locazione al riscatto e da questo alla proprietà: Costanza Bonelli, *Quando la città pubblica diviene privata. Il quartiere Tiburtino a Roma*, “Città e Storia”, 2014, n. 2, pp. 223-239, in particolare pp. 232-234.

teggio 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!⁶¹

Un altro senatore del Pci, Carlo Cerruti, relatore di minoranza della commissione Finanze e tesoro, si compiaceva che la commissione stessa, accogliendo le indicazioni della minoranza, avesse apportato 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 appunto 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 case⁶². 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 alloggio⁶³.

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 (per effetto, per esempio, di un miglioramento delle condizioni economiche dell'assegnatario o di una riduzione 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 beneficio⁶⁴.

⁶¹ AP, Senato della Repubblica (d'ora in avanti SR), Discussioni, Seduta pomeridiana del 16 dicembre 1948, pp. 4571-4573.

⁶² AP, SR, Discussioni, Seduta pomeridiana del 17 dicembre 1948, p. 4618.

⁶³ AP, SR, Discussioni, Seduta pomeridiana del 17 dicembre 1948, p. 4623.

⁶⁴ AP, SR, Discussioni, Seduta pomeridiana del 17 dicembre 1948, p. 4624.

Queste ultime osservazioni rimandano a quello che in effetti può essere considerato un elemento qualificante del piano Ina Casa, che nel suo complesso — ha rilevato tra gli altri Marialuisa-Lucia Sergio — risultava coerente con “l’impegno [...] per l’avanzamento sociale delle classi medie” che costituiva un “punto-cardine della politica economica della maggioranza”⁶⁵. Agli occhi di Cerruti si profilava insomma una lampante ingiustizia: era 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”. Per il senatore comunista 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 locazione⁶⁶.

A difendere a spada tratta l’assegnazione delle case in proprietà (sempre attraverso il meccanismo del riscatto), ribadendone l’alto valore sociale, fu 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 orientamento⁶⁷.

Rubinacci tornò 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 al riscatto. Nel richiamare i fini del disegno di legge, il senatore democristiano evidenziò infatti che esso si proponeva

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 locazione⁶⁸.

⁶⁵ Marialuisa-Lucia Sergio, *Le organizzazioni economiche e la società civile*, in Istituto Luigi Sturzo, *Fanfani e la casa*, cit., p. 57.

⁶⁶ AP, SR, Discussioni, Seduta pomeridiana del 17 dicembre 1948, pp. 4624-4625.

⁶⁷ AP, SR, Discussioni, Seduta pomeridiana del 17 dicembre 1948, p. 4638. La preferenza dei democristiani per la proprietà emerse ancora in una seduta successiva, in cui Fanfani e Adone Zoli sollevarono la questione delle case che sarebbero state costruite dalle aziende e soprattutto dalle cooperative, proponendo un emendamento — poi approvato dall’aula — che consentiva a queste ultime di assegnare tutti gli alloggi in proprietà: AP, SR, Discussioni, Seduta pomeridiana del 18 dicembre 1948, pp. 4692-4718.

⁶⁸ AP, SR, Discussioni, Seduta del 19 dicembre 1948, p. 4738. Il concetto venne ribadito da Rumor nell’ultima seduta di discussione a Montecitorio: AP, CD, Discussioni, Seduta del 17 febbraio 1949, p. 6388.

Le leggi Tupini e Aldisio

Pochi mesi dopo l'approvazione del piano Ina Casa venne varato un altro provvedimento di primaria importanza nel campo dell'edilizia residenziale: la legge 408 del 2 luglio 1949, *Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie*, meglio nota come legge Tupini, dal nome del ministro dei Lavori pubblici proponente⁶⁹. Il provvedimento si componeva di quattro parti. Il titolo I stanziava fondi e dettava norme per la costruzione di case popolari, ampliando il numero dei soggetti ammessi a contrarre mutui a tal fine: vi si includevano, in particolare, 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, confermando così l'equiparazione di tali società agli enti per l'edilizia popolare prevista dal d.lgs. 1600/1947, di cui si è detto sopra. Il titolo II era invece volto a stimolare l'edilizia privata tramite la concessione di agevolazioni fiscali — in primis l'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati, ma anche altre esenzioni o riduzioni delle imposte relative all'acquisto delle aree edificabili, ai lavori di costruzione e agli atti di compravendita degli alloggi — per tutte le abitazioni che potessero essere qualificate come non di lusso⁷⁰. Agevolazioni che negli anni seguenti avrebbero influito in maniera assai rilevante sullo sviluppo dell'edilizia residenziale e la diffusione della proprietà della casa, inducendo costruttori e acquirenti ad adoperarsi in vario modo per far rientrare nei parametri stabiliti per gli alloggi non di lusso anche abitazioni di carattere signorile⁷¹. Il titolo III della legge, infine, disciplinava l'espropriazione dei terreni occorrenti per la costruzione di case popolari; mentre il IV 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 privati⁷² — furono incaricati di esaminare il problema 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.

⁶⁹ La legge fu pubblicata sulla Gazzetta ufficiale il 18 luglio 1949.

⁷⁰ Le caratteristiche delle abitazioni di lusso furono poi definite con il decreto ministeriale 7 gennaio 1950, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il 17 gennaio.

⁷¹ Per due significativi esempi milanesi: Elena Demartini, *Pratiche abitative in una casa signorile ma "non di lusso"*, in F. De Pieri et al. (a cura di), *Storie di case*, cit., pp. 23-43; Michela Morgante, *Popolare di lusso. Restyling Montecatini in un isolato del centro storico*, ivi, pp. 211-231.

⁷² Tra essi, alcuni parlamentari della Dc (Salvatore Aldisio, Stanislao Ceschi 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.

Nella prima riunione della commissione, l'ing. Stanislao 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”. Nella stessa riunione, il suo compagno di partito 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 a obiettivi di stabilità sociale e allargamento del consenso⁷³. 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 vendita⁷⁴.

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 volto a 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 spingere 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 agevolerà in tal modo la formazione di una numerosa piccola proprietà edilizia, con quali benefiche conseguenze economiche, *politiche* e sociali è facile immaginare⁷⁵.

A conclusione del suo intervento, Bontade sottolineò nuovamente “il vantaggio sociale, morale ed economico” dell'emendamento proposto ed esplicitò il fine politico dell'aumento dei proprietari di casa: “Estendendo la piccola proprietà,

⁷³ Ministero dei Lavori pubblici, *Commissione per lo studio del problema della casa*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1949, p. 8.

⁷⁴ Ministero dei Lavori pubblici, *Commissione per lo studio del problema della casa*, cit., pp. 29-30.

⁷⁵ AP, CD, Discussioni, Seduta dell'8 aprile 1949, p. 7973. Corsivo mio.

noi avremo una società più soddisfatta e quindi più stabile”⁷⁶. 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 questione⁷⁷.

Successivamente, un emendamento di contenuto analogo — anche se meno radicale, poiché prevedeva che venissero assegnate a riscatto non tutte, ma almeno metà delle abitazioni — fu presentato in Senato da Angelo Cemmi e altri senatori della Dc. Pure in questo caso, tra le finalità perseguite figurava, elencato per primo, l’incremento della piccola proprietà edilizia, “anche nel quadro dello spirito della Costituzione”, come rimarcò lo stesso Cemmi⁷⁸. Il senatore democristiano Antonio Toselli, relatore per la commissione Lavori pubblici, dichiarò che quest’ultima non aveva obiezioni da muovere all’emendamento e 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. Tupini, infine, si disse contrario all’emendamento proprio sulla base delle considerazioni espresse da Cosattini: il che indusse Cemmi a ritirarlo⁷⁹. Nessuna indicazione prescrittiva in tema di assegnazione a riscatto delle case popolari venne dunque inserita nella legge.

Nel complesso, i socialisti mostrarono un atteggiamento di prudente apertura verso il disegno di legge, sia pure con alcune riserve sull’impostazione generale e soprattutto sui fondi stanziati, giudicati insufficienti. I comunisti, invece, espressero un giudizio decisamente negativo e invitarono Tupini a ritirarlo. Nel dibattito alla Camera, Pietro Amendola denunciò che il provvedimento, relativamente al finanziamento delle case popolari (titolo I), rappresentava un passo indietro rispetto al decreto Sereni del 1947⁸⁰. Riguardo alle esenzioni fiscali previste dal titolo II, in particolare quella dall’imposta sui fabbricati, spiegò che il Pci era contrario per varie ragioni, a partire dal fatto che il suo carattere indiscriminato avrebbe privilegiato grandi costruttori e proprietari “come il signor Bonomi a Milano, che possiede centinaia di case e che non paga un centesimo di imposta, e come tanti magnati neri romani, che stanno dietro il paravento di società immobiliari, e non pagano un centesimo”⁸¹. Anche Lionello

⁷⁶ AP, CD, Discussioni, Seduta dell’8 aprile 1949, p. 7973.

⁷⁷ AP, CD, Discussioni, Seduta dell’8 aprile 1949, pp. 7973-7974.

⁷⁸ AP, SR, Discussioni, Seduta del 25 maggio 1949, p. 7757. Cemmi evidenziò anche che l’emendamento presentato da Bontade alla Camera era stato respinto dall’aula per soli tre voti.

⁷⁹ AP, SR, Discussioni, Seduta del 25 maggio 1949, p. 7758.

⁸⁰ AP, CD, Discussioni, Seduta antimeridiana del 7 aprile 1949, pp. 7875-79. Era, questo, un rilievo critico condiviso anche dai socialisti: *ivi*, pp. 7885-88.

⁸¹ AP, CD, Discussioni, Seduta antimeridiana del 7 aprile 1949, pp. 7883-84: citazione a p. 7884.

Matteucci (Psi) criticò il titolo II, evidenziando tra l'altro che le esenzioni fiscali sarebbero risultate inefficaci nell'attrarre i capitali privati verso il settore edilizio e nell'alleviare la mancanza di alloggi se non si fosse messa "una massa di cittadini, di lavoratori" in condizione di pagare gli affitti richiesti⁸².

Matteucci presentò poi, insieme ad Amendola e altri deputati comunisti, un emendamento sulle cooperative a proprietà indivisa: quelle, cioè, che una volta costruiti gli alloggi non ne avrebbero ceduto la proprietà ai singoli soci; e che, nelle parole di uno dei firmatari, Achille Stuani, costituivano una realtà ben diversa dalle "società che vogliono fare una speculazione". L'emendamento era volto a concedere a tali cooperative un'ulteriore esenzione, relativa all'imposta generale sulle entrate per i materiali da costruzione. Tambroni e Tupini, però, dichiararono che la commissione Lavori pubblici e il governo erano contrari; e l'emendamento venne respinto dall'aula⁸³.

Nella discussione in Senato, Egisto Cappellini ribadì la netta contrarietà del Pci all'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati, poiché essa avrebbe favorito "le costruzioni di tipo speculativo":

gli speculatori non hanno bisogno dell'esenzione dalle tasse sui fabbricati per continuare i loro affari costruendo, cioè, fabbricati di speculazione. Perché quando si fanno pagare le abitazioni in proporzione di 10-15 mila lire a vano mensili, non sarà l'impiegato dello Stato, del Senato e di qualsiasi altra amministrazione o azienda, non sarà mai l'operaio che potrà prendere in affitto tali abitazioni, perché nessuno di essi può consentirsi il lusso di spendere 70-80 mila lire al mese, quante cioè ne occorrerebbero per pagare l'affitto dell'appartamento. Questo tipo di speculazione continuerebbe lo stesso, perché chi è in grado di pagare 70 o 80 mila lire al mese, può pagare anche qualche migliaio di lire in più, mentre per le costruzioni di tipo popolare io insisto che si corrisponda un contributo particolare dallo Stato, ma sia l'uno che l'altro tipo di costruzione debbono pagare allo Stato quanto lo Stato ha diritto di pretendere⁸⁴.

Intervenendo più tardi, il socialista Giacomo Mancini si rammaricò di non essere d'accordo con Cappellini nel chiedere il ritiro di un disegno di legge che a suo avviso era sostanzialmente apprezzabile, nonostante la "grande pecca [...] di aver stanziato solo 5 miliardi, *rari nantes in gurgite vasto*", mentre sarebbe servito uno stanziamento cinque volte maggiore: solo così, infatti, si sarebbe potuto avviare seriamente a risoluzione "l'affliggente problema dei senza tetto e di conseguenza dei fitti; poiché più le case aumentano più i fitti si contraggono. La legge dell'offerta ha sempre la sua importanza"⁸⁵.

Dopo l'approvazione in Senato, il disegno di legge, cui erano state apportate alcune modifiche, tornò nuovamente alla Camera, dove ottenne il via libera definitivo a larga maggioranza⁸⁶. Ai fini della nostra analisi, appare particolar-

⁸² AP, CD, Discussioni, Seduta antimeridiana del 7 aprile 1949, p. 7888.

⁸³ AP, CD, Discussioni, Seduta dell'8 aprile 1949, pp. 7992-93.

⁸⁴ AP, SR, Discussioni, Seduta del 24 maggio 1949, p. 7688.

⁸⁵ AP, SR, Discussioni, Seduta del 24 maggio 1949, pp. 7696-97.

⁸⁶ AP, CD, Discussioni, Seduta del 25 giugno 1949, p. 9658.

mente significativo che i parlamentari della sinistra intervenuti tanto a palazzo Madama (Cappellini e Mancini) quanto a Montecitorio (Amendola e Matteucci) basassero le proprie valutazioni in merito ai diversi punti del disegno di legge su uno scenario di riferimento nel quale le abitazioni sarebbero state affittate, non godute direttamente in proprietà.

A completare il quadro dei principali provvedimenti adottati nel dopoguerra in materia di edilizia residenziale fu l'emanazione nel 1950 della legge che istituì il Fondo per l'incremento edilizio⁸⁷. Per "sollecitare l'attività edilizia privata, favorendo l'iniziativa dei piccoli risparmiatori" (art. 1), la legge — che prese il nome dal successore di Tupini al ministero dei Lavori pubblici, il democristiano Salvatore Aldisio — puntava sul credito agevolato, prevedendo che a singoli o cooperative e consorzi che intendevano costruire una casa, purché non di lusso, per sé o per i propri soci, fossero concessi mutui trentacinquennali al tasso ridotto del 4% annuo per coprire fino ai tre quarti del costo dell'area e della costruzione. Le risorse necessarie a costituire il Fondo per l'incremento edilizio, che avrebbe anticipato le somme agli istituti di credito chiamati a concedere i mutui a condizioni così vantaggiose, sarebbero state prelevate dal Fondo lire dell'Erp (European Recovery Program). Merita evidenziare, al riguardo, che la legge Aldisio accoglieva in sostanza le indicazioni formulate dai funzionari americani dell'agenzia incaricata di amministrare gli aiuti del piano Marshall, i quali avevano espresso ai rappresentanti del governo italiano critiche sull'impostazione del piano Ina Casa, che faceva affidamento sull'intervento dello Stato e su enti burocratici, mentre a loro avviso il problema abitativo andava affrontato affidandosi appunto all'iniziativa privata e al credito edilizio⁸⁸. La legge accordava, inoltre, varie agevolazioni fiscali per le case da costruire, perlopiù estendendo ad esse precedenti disposizioni del piano Ina Casa e della legge Tupini.

Il disegno di legge venne trasmesso dal ministro dei Lavori pubblici al Senato nel giugno 1950⁸⁹. Nella discussione in aula, il senatore comunista Vittorio Ghidetti, consigliere comunale e presidente dello Iacp di Treviso, espresse il proprio compiacimento per la costituzione del Fondo, che avrebbe "certamente port[at]o grande beneficio nel campo così duro e vasto della penuria di abitazioni in Italia"; ma evidenziò al tempo stesso che esso avrebbe dato un apporto "pur sempre modesto per il fabbisogno immenso di abitazioni" esistente nel paese, per affrontare il quale sarebbero serviti "ben altri e coraggiosi provve-

⁸⁷ Legge 10 agosto 1950, n. 715, *Costituzione di un "Fondo per l'incremento edilizio" destinato a sollecitare l'attività edilizia privata per la concessione di mutui per la costruzione di case di abitazione*, pubblicata sulla G.U. n. 211 del 14 settembre 1950.

⁸⁸ Emanuele Bernardi, *Politiche per la casa e aiuti americani dall'Unrra al Piano Marshall (1944-1950)*, in Pier Luigi Ballini (a cura di), *Quaderni Degasperiani per la storia dell'Italia contemporanea*, 1, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 161-178.

⁸⁹ AP, SR, Discussioni, Seduta pomeridiana del 14 giugno 1950, p. 17324.

dimenti”, che il governo avrebbe dovuto prendere “al più presto”⁹⁰. Aldisio auspì che la legge, una volta approvata, fosse “intelligentemente e coscienziosamente applicata”, in modo da attrarre “verso il settore della costruzione edilizia il risparmio dei piccoli ceti”⁹¹. Il relatore Luigi Borromeo (Dc) richiamò, all’interno della “categoria dei risparmiatori” che avrebbero beneficiato del provvedimento, “artigiani, modesti professionisti, piccoli commercianti che hanno la necessità della casa”⁹². Il liberale Giuseppe Paratore si dichiarò “fervido fautore di questa legge, [...] opera benemerita del ministro Aldisio”, grazie a cui “gli inquilini [sarebbero potuti] diventare proprietari”⁹³. La discussione si appuntò poi sull’opportunità di escludere dai benefici previsti dal provvedimento chiunque fosse già proprietario di un altro alloggio adeguato ai bisogni della famiglia, anche se sito in un Comune diverso da quello di residenza. Venne infine approvato un emendamento proposto da un gruppo di senatori comunisti guidato da Giacomo Ferrari che prevedeva di includere nella commissione responsabile della gestione del Fondo anche rappresentanti delle cooperative, nelle quali si sarebbero potuti raccogliere “i più piccoli” tra “i piccoli risparmiatori” cui era rivolta la legge⁹⁴.

Approvato all’unanimità in Senato, il disegno di legge fu trasmesso alla Camera alla vigilia della sospensione estiva dei lavori dell’Assemblea: esso venne dunque deferito all’esame e all’approvazione della Commissione VII Lavori pubblici in sede legislativa⁹⁵. Relatore del provvedimento era il deputato democristiano Caroniti, che — come si ricorderà — nell’ambito della discussione sul piano Ina Casa aveva proposto, senza successo, un emendamento volto ad ampliare la platea di coloro che avrebbero potuto accedere all’assegnazione di alloggi in proprietà. Richiamandosi a quella proposta, Caroniti si rallegrò che Aldisio avesse voluto estendere “a tutti i piccoli risparmiatori — dall’operaio al contadino, dall’artigiano al piccolo commerciante” quanto egli aveva inteso allora ottenere “per i buoni previdenti risparmiatori appartenenti alla categoria degli umili lavoratori”; con gli stessi toni paternalistici rimarcò poi che tramite questo disegno di legge lo Stato sollecitava l’iniziativa privata a costruire “modeste case [...] destinate ai predetti umili risparmiatori” e apriva la strada “alla soluzione del problema dell’edilizia popolare” stimolandoli “ad aumentare i loro risparmi devolvendoli poi per la costruzione della loro casetta”⁹⁶.

Prese poi la parola Matteucci (Psi), il quale dichiarò che “l’opposizione non [avrebbe fatto]... opposizione a questo disegno di legge”, poiché esso — per

⁹⁰ AP, SR, Discussioni, Seduta antimeridiana del 28 luglio 1950, p. 19034.

⁹¹ AP, SR, Discussioni, Seduta antimeridiana del 28 luglio 1950, pp. 19035-19036.

⁹² AP, SR, Discussioni, Seduta antimeridiana del 28 luglio 1950, p. 19039.

⁹³ AP, SR, Discussioni, Seduta antimeridiana del 28 luglio 1950, p. 19047.

⁹⁴ AP, SR, Discussioni, Seduta antimeridiana del 28 luglio 1950, p. 19057.

⁹⁵ AP, CD, Discussioni, Seduta pomeridiana del 28 luglio 1950, p. 21789.

⁹⁶ AP, CD, Commissioni in sede legislativa, VII commissione — seduta del 29 luglio 1950, p. 320.

quanto non esente da difetti, che personalmente lo inducevano a scegliere l'astensione — andava in sostanza nella giusta direzione⁹⁷. Pietro Amendola annunciò che il Pci avrebbe votato a favore, esortando però il governo a venire incontro, con altri provvedimenti, “a quelle categorie che non hanno possibilità di risparmio, e cioè agli strati più umili della popolazione, a quelli che vivono nelle caverne e nelle baracche”⁹⁸. Nel rispondere agli esponenti della sinistra, Aldisio evidenziò che il suo disegno di legge non era che un primo passo per risolvere il problema della casa e invitò a non sottovalutare “un elemento psicologico” che bisognava “rispettare e apprezzare”, ovvero il diffuso desiderio di abitazioni nuove, moderne e confortevoli: al di là della carenza di alloggi dovuta alle distruzioni belliche e alla prolungata stasi del settore delle costruzioni, spiegò infatti, “la gente, oggi, non si sente più di abitare nei vecchi alloggi; la gente vuole vivere in ambienti più sani, più accoglienti”⁹⁹. In coda alla discussione, il deputato comunista Stuani tornò a sottolineare, sia pure timidamente, la portata limitata della legge, di cui avrebbero potuto beneficiare solo coloro che erano in condizioni di “sobbarcarsi [l']aggravio” rappresentato dal mutuo¹⁰⁰. Il provvedimento fu quindi messo in votazione a scrutinio segreto e venne approvato a larga maggioranza, con due astenuti (Matteucci e il compagno di partito Mancini) e altrettanti contrari sui 38 votanti.

Conclusioni

Il forte incremento della proprietà della casa di abitazione, fino agli elevati livelli attuali, è un fenomeno che ha segnato in profondità la storia dell'Italia repubblicana, coinvolgendo principalmente le aree urbane e il vasto aggregato sociale dei ceti medi, ma senza escludere le classi popolari. L'accesso di massa alla proprietà è avvenuto in forme diverse e attraverso molteplici canali: vi hanno contribuito non solo l'autocostruzione e l'edilizia di mercato, orientatasi prevalentemente verso l'offerta in proprietà; ma anche l'edilizia agevolata, tramite le cooperative a proprietà divisa, i cui edifici, una volta ultimati, sono diventati in sostanza normali condomini; nonché l'edilizia sovvenzionata, per effetto

⁹⁷ AP, CD, Commissioni in sede legislativa, VII commissione — seduta del 29 luglio 1950, p. 321. Nell'evidenziare che il tasso di interesse sui mutui al 4% era “scritto solo sulla carta”, ma nella realtà sarebbe risultato più elevato, Matteucci non mancava di specificare che “un [...] collega” gli aveva fatto notare che “in Ungheria, per esempio, non si pagano interessi”.

⁹⁸ AP, CD, Commissioni in sede legislativa, VII commissione — seduta del 29 luglio 1950, p. 321.

⁹⁹ AP, CD, Commissioni in sede legislativa, VII commissione — seduta del 29 luglio 1950, p. 322.

¹⁰⁰ AP, CD, Commissioni in sede legislativa, VII commissione — seduta del 29 luglio 1950, p. 326. Stuani tornò a segnalare che il tasso di interesse sui mutui sarebbe risultato nei fatti ben più elevato del 4% previsto: ma davanti alle rassicurazioni ricevute da Tupini in merito, dichiarò di ritirare la propria osservazione.

dell'assegnazione a riscatto delle case economiche e popolari, e poi della vendita agli assegnatari di parte di quelle originariamente concesse in locazione¹⁰¹.

Nel campo delle scienze sociali, che hanno dedicato al tema un'attenzione maggiore rispetto a quanto è dato riscontrare in ambito storiografico, si è spesso posto l'accento sul fatto che l'espansione della proprietà della casa sia stata in larga parte frutto di "non-politiche" e/o di politiche inefficaci, come la diffusa tolleranza nei riguardi dell'abusivismo edilizio, la mancanza di adeguate agevolazioni per l'affitto privato, l'esiguità degli stanziamenti per l'edilizia sociale in locazione¹⁰². Tuttavia, insieme a questi fattori, riconducibili ad atteggiamenti omissivi o a misure appunto poco efficaci, nell'alimentare il fenomeno a mio avviso hanno giocato un ruolo decisivo le politiche pubbliche intenzionalmente volte a incentivare e sostenere la piccola proprietà edilizia. In Italia, d'altronde, sin dal primo Novecento le politiche per la casa, a partire dalla legislazione sull'edilizia economica e popolare, sono state rivolte non solo verso l'affitto sociale e le fasce a basso reddito, ma anche in buona misura verso la proprietà e gli strati intermedi della popolazione: rilevanti risultano in quest'ambito gli elementi di continuità tra l'età liberale, il fascismo e la Repubblica¹⁰³.

Questo articolo ha mostrato come il tema della proprietà della casa fu declinato a livello politico e legislativo nel secondo dopoguerra, quando vennero po-

¹⁰¹ A Torino, per esempio, più di metà degli alloggi costruiti grazie a finanziamenti pubblici tra il 1945 e il 1977 furono assegnati in proprietà: Daniela Adorni, Maria D'Amuri, Davide Tabor, *La casa pubblica. Storia dell'Istituto autonomo case popolari di Torino*, Roma, Viella, 2017, pp. 170 sgg.

¹⁰² Si vedano, per esempio, F. Bernardi, T. Poggio, *Home ownership and social inequality in Italy*, cit., pp. 192-96; T. Poggio, *Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo*, cit., p. 35; M. Filandri, *Proprietari a tutti i costi*, cit., p. 110.

¹⁰³ M. Baldini, *La casa degli italiani*, cit., pp. 152-56; A.R. Minelli, *La politica per la casa*, cit., pp. 112-13; T. Poggio, *The Housing Pillar of the Mediterranean welfare regime*, cit.; A. Tosi, *La politica della casa*, cit., pp. 239-43. La preferenza accordata alla proprietà, tramite la formula del riscatto, caratterizza la normativa in materia sin dalla *Legge sulle case popolari* del 31 maggio 1903, n. 254, il cui promotore, Luigi Luzzatti, individuava nei beneficiari — lavoratori dell'industria, artigiani, coltivatori diretti, impiegati e "operai del pensiero" come maestri, insegnanti o giornalisti — una schiera di "fidi conservatori dell'ordine sociale" (Maria D'Amuri, *La casa per tutti nell'Italia giolittiana. Provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell'edilizia popolare*, Milano, Ledizioni, 2013, pp. 67-78). Per gli anni tra le due guerre si vedano Mariuccia Salvati, *L'inutile salotto. L'abitazione piccolo-borghese nell'Italia fascista*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993, pp. 76-95; Francesco Bartolini, *Roma borghese. La casa e i ceti medi tra le due guerre*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 3-75. Gli elementi di continuità tra il periodo fascista e gli anni del centrismo, nonché del primo centro-sinistra, sono messi particolarmente in rilievo da Lando Bortolotti, *Storia della politica edilizia in Italia. Proprietà, imprese edili e lavori pubblici dal primo dopoguerra a oggi (1919-1970)*, Roma, Editori Riuniti, 1978. Manca, e sarebbe assai utile, un'analisi di lungo periodo sulla costruzione discorsiva e ideologica, da parte di personalità e forze politiche favorevoli alla diffusione della proprietà della casa, di una classe virtuosa di piccoli risparmiatori da tutelare e gratificare in quanto spina dorsale della società.

sti alcuni dei tasselli fondamentali che nei decenni seguenti sarebbero andati a comporre il mosaico dell'Italia quale paese di proprietari immobiliari. Le discussioni in materia di abitazione svoltesi in sede di Assemblea costituente si concretizzarono in un unico riferimento esplicito nella Carta 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, 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 basso reddito e dell'esigenza di non cristallizzare il beneficio derivante dall'assegnazione di un alloggio — ottenessero una sensibile riduzione della quota di abitazioni 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 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 avessero carattere non di lusso. Con la legge Aldisio, infine, si offrì a un'ampia platea di risparmiatori, singoli o riuniti in cooperative e consorzi, la possibilità di contrarre mutui a condizioni molto vantaggiose per costruirsi una casa.

La Dc profuse un notevole impegno per favorire la più ampia diffusione della proprietà della casa. In un contesto politico e culturale caratterizzato “da una forte riaffermazione dei valori della famiglia”¹⁰⁴, ciò era coerente con un programma che individuava in un alloggio dignitoso, confortevole e composto da un numero di ambienti commisurato a quello degli abitanti un requisito essenziale per sostenere appunto la famiglia e per tutelarla dalle insidie dell'abitare promiscuo; e che vedeva nella piccola proprietà edilizia un decisivo fattore di emancipazione, di responsabilizzazione e di stabilizzazione sociale, verso cui appariva opportuno indirizzare la pratica virtuosa del risparmio popolare. Si trattava di una politica rivolta in primo luogo ai ceti medi, che da un lato disponevano delle risorse economiche per accedere alla proprietà, anche in forma agevolata, e dall'altro costituivano il nerbo dell'ampio consenso interclassista che seppe raccogliere il partito di De Gasperi. Come evidenziato da Vittorio Vidotto in riferimento a Roma, “la proprietà della casa per i ceti piccoli e medi era un principio indiscutibile per la grande maggioranza dei democristia-

¹⁰⁴ Pietro Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 82.

ni e un potente suscitatore di consensi”¹⁰⁵. Tra l'altro, per i dipendenti pubblici e parapubblici, ha notato Piero Craveri, le agevolazioni per l'acquisto della casa potevano compensare la “ristrettezza di prospettive sul piano salariale” legata alla linea di rigore nella gestione del bilancio pubblico¹⁰⁶. In maniera ben più critica, Lando Bortolotti ha ravvisato “dietro la spinta verso la casa in proprietà [...] un motivo squisitamente politico”, poiché “le stesse persone che pagano la rendita fondiaria urbana attraverso gli affitti, attenuano o annullano la loro protesta” quando, nella prospettiva di diventare proprietari, “pagano (ma questa volta senza reagire) la rendita medesima, nelle rate del mutuo”¹⁰⁷. Di certo, la Dc e le altre forze della coalizione centrista sostennero le misure a favore della piccola proprietà edilizia in maniera ben più compatta rispetto ai coevi progetti di riforma agraria volti a estendere la piccola proprietà contadina tramite misure di redistribuzione fondiaria che — proprio per il loro carattere redistributivo, che le distingueva dai provvedimenti sulla casa qui presi in esame — erano invise ai liberali e ai settori della destra democristiana che rappresentavano gli interessi dei grandi proprietari terrieri minacciati dall'esproprio¹⁰⁸.

Comunisti e socialisti non contrapposero alle ricette democristiane un programma specifico altrettanto strutturato in termini ideologici. Nel complesso, il tema dell'abitazione aveva un peso minore nelle elaborazioni e proposte programmatiche delle sinistre, che rivendicavano in maniera piuttosto generica un diritto alla casa per tutti 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 o la proprietà indivisa in forma cooperativa rispetto alla proprietà privata individuale — tradizionale patrimonio del marxismo e del movimento operaio — fu riproposta in maniera parziale e poco organica¹⁰⁹. Le prese di posizione nette non furono molte e riguardarono principalmente l'ambito dell'edilizia residenziale pubblica. Nella dialettica parlamentare, comunisti e socialisti cercarono di mettere un argine

¹⁰⁵ Vittorio Vidotto, *Roma contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 288.

¹⁰⁶ Piero Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016, p. 78.

¹⁰⁷ L. Bortolotti, *Storia della politica edilizia in Italia*, cit., p. 222.

¹⁰⁸ Si vedano Gino Massullo, *La riforma agraria*, in Piero Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. III, *Mercati e istituzioni*, Venezia, Marsilio, 1991, pp. 509-542, in particolare pp. 522-523; Emanuele Bernardi, *La riforma agraria e l'Italia democristiana*, in Agostino Giovagnoli (a cura di), *L'Italia e gli italiani dal 1948 al 1978*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019, pp. 61-80, in particolare pp. 66-69; Emanuele Bernardi, *I liberali e la riforma agraria (1947-1950)*, in Fabio Grassi Orsini, Gerardo Nicolosi (a cura di), *I liberali italiani dall'antifascismo alla Repubblica*, vol. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 419-440, in particolare pp. 420-427.

¹⁰⁹ Allargando il quadro, del resto, la proprietà privata della casa, inizialmente respinta in quanto fattore di imborghesimento della classe operaia, fu rivalutata nel corso del Novecento da molti partiti socialdemocratici occidentali: Karin Kurz, Hans-Peter Blossfeld, *Introduction: Social Stratification, Welfare Regimes, and Access to Home Ownership*, in Idd. (eds.), *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, cit., pp. 10-11.

alle proposte più radicali avanzate dagli esponenti della Dc, nell'ottica di tutelare gli interessi delle classi popolari contrastando quelle misure che le avrebbero penalizzate e/o avrebbero avvantaggiato eccessivamente i ceti medi e superiori. Nel complesso, tuttavia, è difficile non convenire con chi ha evidenziato che i partiti di sinistra "non seppe[ro] elaborare una politica della casa alternativa rispetto a quella democristiana"¹¹⁰: la quale era imperniata, come si è visto, sull'attribuzione di un alto valore sociale e morale alla piccola proprietà edilizia e sul conseguente obiettivo di estenderla idealmente all'intera cittadinanza. Un programma che nei decenni seguenti si sarebbe in buona misura realizzato.

¹¹⁰ Giorgio Rochat, Gaetano Sateriale, Lidia Spano, *Introduzione*, in Idd. (a cura di), *La casa in Italia 1945-1980. Alle radici del potere democristiano*, Bologna, Zanichelli, 1980, p. 14.