



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea Magistrale in Management pubblico e dei Sistemi socio-sanitari

LE ORIGINI DELLA QUESTIONE ABITATIVA IN ITALIA  
DALL'UNITÀ AL FASCISMO

THE ORIGIN OF THE HOUSING QUESTION IN ITALY FROM THE  
UNIFICATION TO FASCISM

Relatore: Chiar.mo  
Prof. Augusto Ciuffetti

Tesi di Laurea di:  
Francesca Ricci

Anno Accademico 2019 – 2020

## INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>1</b>
<b>ABITARE NEL XIX SECOLO.....</b>	<b>6</b>
1. L'ITALIA ALL'INDOMANI DELL'UNITÀ .....	6
2. I PRODROMI DELLA QUESTIONE ABITATIVA NELL'ESPERIENZA INGLESE.	11
3. I PRODROMI DELLA QUESTIONE ABITATIVA NELL'ESPERIENZA ITALIANA .....	21
3.1 VILLAGGI OPERAI E COOPERATIVE: GLI ATTORI DEI PRIMI INTERVENTI .....	30
<b>DAI PRIMI INTERVENTI LEGISLATIVI ALLA GRANDE GUERRA.....</b>	<b>35</b>
1. IL DECOLLO INDUSTRIALE E LA QUESTIONE SOCIALE .....	35
2. LA LEGGE SULLE CASE POPOLARI DEL 1903.....	40
3. L'OPZIONE MUNICIPALISTA .....	47
4. IL TESTO UNICO DEL 1908.....	49
5. IL PRIMO DOPOGUERRA E L'EMANAZIONE DEL TESTO UNICO DEL 1919..	58
5.1. BINOMI E INSOFFERENZE .....	65
<b>IL VENTENNIO FASCISTA.....</b>	<b>68</b>
1. IL MODELLO DI INTERVENTO.....	68
2. L'ARCHITETTURA E L'URBANISTICA FASCISTA .....	74
3. LA LEGISLAZIONE FASCISTA PER L'EDILIZIA POPOLARE .....	80
<b>UN QUADRO SINTETICO DEGLI INTERVENTI ATTUATI NEGLI ANNI REPUBBLICANI.....</b>	<b>89</b>
1. DAL SECONDO DOPOGUERRA AGLI ANNI SESSANTA.....	89

2. DAGLI ANNI SETTANTA ALL'EMERGENZA ABITATIVA DEGLI ANNI OTTANTA – NOVANTA .....	95
3. LE POLITICHE ABITATIVE DEL XXI SECOLO .....	100
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>106</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>110</b>

## INTRODUZIONE

Nelle politiche pubbliche attuali si parla di “nuova” questione abitativa indicando l’accresciuta complessità di un fenomeno che affonda le sue radici nel passato e che, a causa di una rinnovata diversificazione dei bisogni, va affrontato con assoluta urgenza. Erroneamente si potrebbe pensare che la necessità di una casa “sana e decente” riguardi coloro che si trovano ai margini del tessuto urbano e sociale ma così non è; sempre più persone con un reddito medio non riescono a far fronte alle spese legate all’abitare. In questa “fascia grigia” di popolazione si trovano persone sole, nuclei familiari monogenitoriali, giovani coppie, anziani, studenti, lavoratori precari e immigrati. Negli ultimi decenni, ad un forte incremento dei prezzi degli immobili e degli affitti, non è corrisposta una crescita altrettanto significativa dei redditi. Contemporaneamente, si è ridotto gradualmente l’intervento pubblico, lasciando al mercato il soddisfacimento della domanda abitativa. Inoltre, accanto ai fattori di natura economica e demografica, ne sono emersi altri, di natura prettamente sociale. Il vivere precario, la diffusione di baraccopoli, occupazioni abusive creano problemi di sicurezza, degrado urbano e di emarginazione accentuando la necessità di coniugare gli interventi di natura politica con quelli di natura sociale. Oggi, attraverso la collaborazione tra soggetti pubblici, privati e Terzo Settore si interviene tenendo conto della multidimensionalità del tema.

Con la presente tesi si è voluto ricostruire l'origine storica del problema, dal momento in cui al concetto di *abitazione* si è accostato quello di *questione*, sottacendo la necessità di un intervento risolutivo.

Nel primo capitolo, dopo una breve descrizione del processo di unificazione italiano, si è ricostruito il percorso che ha portato a definire la “questione abitativa” come un problema di ordine sociale. Sul finire del XIX secolo era ben chiaro, in Inghilterra meno in Italia, quali fossero le connessioni tra la povertà, l'industrializzazione e le condizioni igienico sanitarie degli abitanti.

In ottica comparativa si è cercato di sottolineare, analizzando il medesimo lasso temporale, quali furono i fattori che influenzarono l'adozione dei primi correttivi e dei primi interventi legislativi nei due paesi.

Nel secondo capitolo, dopo una breve introduzione delle dinamiche economiche e sociali connesse al decollo industriale italiano, si è analizzato il periodo compreso tra la fine del XIX secolo e la fine del primo conflitto mondiale, ripercorrendo le varie fasi che hanno imposto all'attenzione della classe politica del tempo l'assoluta gravità dell'emergenza abitativa. In questo lasso di tempo si collocano i primi interventi legislativi volti a promuovere la costruzione di abitazioni. Lo Stato si limitava ad autorizzare determinati organismi a concedere prestiti ad altri soggetti o enti che si occupavano della realizzazione degli alloggi. Per invogliare questi

ultimi, vennero predisposte una serie di agevolazioni fiscali ed il compito dello Stato si riduceva a non riscuotere le imposte per un certo lasso di tempo.

La classe politica dominante, pur ritenendo la questione abitativa meritevole di attenzione, spinse il problema verso il libero mercato. Con lo scoppio del primo conflitto mondiale, l'intervento statale si basò ancora su strumenti regolativi e sulla predisposizione del blocco dei fitti al fine di tutelare gli inquilini che durante la guerra erano sotto le armi. Finita la guerra, vennero raccolte in un Testo unico tutte le leggi e i regolamenti attuati fino a quel momento. In tale occasione si ampliò la platea di soggetti che potevano contrarre mutui della Cassa depositi e prestiti. Inoltre, si procedette al riconoscimento di enti e soggetti a tutela di interessi particolari, limitati e settoriali.

Nel terzo capitolo, il periodo di riferimento coincide con il ventennio fascista. In un primo momento l'avvento del fascismo influenzerà solo marginalmente la legislazione previgente, oscillando tra provvedimenti orientati a favorire la proprietà privata e misure per avvicinare quella parte di base sociale che risentiva degli alti costi delle abitazioni. Successivamente, venne usata la politica abitativa come disinnescante dei conflitti sociali e come strumento per ottenere il consenso delle classi medie. La tendenza a privilegiare particolari categorie sociali si consolidò in senso corporativo. Venne sviluppato un sistema parzialmente centralizzato che depotenziò l'autonomia degli enti e degli istituti che si occupavano di edilizia

popolare. Prima dello scoppio del secondo conflitto mondiale venne emanato un altro Testo unico ma questo mantenne sostanzialmente l'impianto normativo preesistente. Il perno del sistema restava il sostegno al credito privilegiando gli enti mutuatari su base categoriale e professionale a discapito dei meno abbienti.

Nel quarto capitolo, vengono analizzati in maniera sintetica gli interventi e le manovre legislative attuate dagli anni Cinquanta fino ad oggi. L'intento è quello di mettere in luce le eventuali connessioni con il periodo precedente. Dal secondo dopoguerra fino agli anni Sessanta lo Stato ha assunto un ruolo più incisivo rispetto al passato, anche se indiretto, prevedendo gestioni autonome come INA-CASA e la GESCAL. Questi interventi vengono ricordati come il momento di maggior sviluppo dell'edilizia popolare ed economica. Negli anni Settanta, viene definito il quadro normativo sull'ERP (Edilizia residenziale Pubblica), prende avvio il processo di decentramento delle competenze dallo Stato alle Regioni e si stabilisce, tramite la legge sull'equo canone, un tetto massimo al di sopra del quale il canone delle abitazioni non poteva essere fissato, facilitando l'accessibilità delle locazioni e assicurando, al contempo, ai proprietari un'adeguata remunerazione. Le leggi approvate tra gli anni Ottanta e Novanta aprono la strada ad una fase di privatizzazione del patrimonio immobiliare e allo smantellamento del sistema di sovvenzioni all'edilizia residenziale. Sono anche gli anni in cui vengono promosse le attività di recupero, riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio.

Nel terzo Millennio si cercherà di rilanciare le politiche abitative tenendo conto delle nuove configurazioni del disagio.



# ABITARE NEL XIX SECOLO

## 1. L'ITALIA ALL'INDOMANI DELL'UNITÀ

La legge del 17 marzo 1861 «*costituisce per lo Stato d'Italia ciò che l'atto di stato civile è per la nascita di un uomo: essa è la registrazione giuridica del fatto storico che un nuovo Stato è sorto*»<sup>1</sup> in quanto conferisce al re Vittorio Emanuele II e ai suoi legittimi successori il titolo di Re d'Italia (Cassese, 2011).

Nel 1861, il 17 marzo, dopo la spedizione dei Mille e l'occupazione del Regno delle Due Sicilie, venne proclamato il Regno d'Italia con capitale Torino.<sup>2</sup>

Questa data, evocativa e ampiamente discussa, rappresentò un momento cruciale per la storia italiana: l'unione formale del territorio aveva permesso di abbattere i confini che dividevano i sette stati monarchici preesistenti ma, in sostanza, ciò che restava era un profondo divario sociale e culturale<sup>3</sup>.

Come ha ricordato il costituzionalista Sabino Cassese,<sup>4</sup> con la quintuplicazione della popolazione e l'annessione di territori molto diversi fra loro, il Governo del

---

<sup>1</sup> V.E. Orlando, *Sulla formazione dello Stato d'Italia* (1939), cit. in S. Cassese, *L'Italia una società senza Stato?*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 29-30.

<sup>2</sup> Nel 1864 la capitale fu trasferita provvisoriamente a Firenze e, definitivamente, nel 1870 a Roma.

<sup>3</sup> Va precisato che l'unificazione si completò con l'annessione del Veneto nel 1866 e dello Stato pontificio nel 1870.

<sup>4</sup> S. Cassese op. cit.

nuovo Stato si trovò a dover gestire problemi sottovalutati nella fase eroica Cavouriana, nella quale l'imperativo dominante era garantire continuità al nascente Regno.

In nome della continuità Cavour fece prevalere la tradizione politica piemontese con i suoi istituti e principi giuridici, nella convinzione che lo Stato piemontese fosse l'unico retto da una legislazione liberale e l'unico in grado di garantire stabilità al progresso civile ed economico.

Questa impostazione fu oggetto di ampie critiche che portarono numerosi studiosi a identificare con l'atto di nascita non la costituzione di uno Stato nuovo ed unito, bensì la mancata integrazione del popolo italiano nelle istituzioni e di conseguenza uno Stato debole e fortemente frammentato.

All'indomani dell'Unità, gli sforzi e le risorse vennero proiettati esclusivamente sull'unificazione economica e sull'istituzione di un mercato unico nazionale. Si stipularono trattati di navigazione e commercio, si intensificarono le reti ferroviarie, si stabilirono i primi consolati all'estero e le prime convenzioni telegrafiche con l'obiettivo di accorciare il divario con gli altri Stati europei. Si ritenne che, nei negoziati internazionali, il governo di un unico grande paese avrebbe potuto essere più efficace nel tutelare gli interessi nazionali<sup>5</sup>. Perso il treno della prima rivoluzione industriale, bisognava cambiare l'assetto politico ed economico per non

---

<sup>5</sup> G.L. Fontana, *Lo sviluppo economico nell'Europa del XIX secolo*, in *Dall'espansione allo sviluppo. Una storia economica d'Europa*, Torino, Giappichelli, 2005.

rischiare di mancare anche la seconda rivoluzione che, in quegli anni, prendeva forma come naturale conseguenza del progresso e delle nuove scoperte scientifiche e tecnologiche.

Gli interventi nel ventennio successivo all'istaurazione del Regno, se pur ambiziosi, dovettero scontrarsi con le peculiarità e l'arretratezza strutturale del tessuto sociale. L'aspettativa di vita alla nascita era di circa ventinove anni, un bambino su tre non raggiungeva il primo anno di vita, quattro italiani su cinque erano analfabeti, soltanto il 2,5% della popolazione era in grado di comunicare in italiano evitando il ricorso a lingue o dialetti locali, la disparità nella distribuzione del reddito era molto elevata e le disuguaglianze si riflettevano sui consumi e sull'alimentazione. Infatti, circa il 40% della popolazione si trovava sotto la soglia della povertà assoluta. La forza lavoro a tempo pieno in agricoltura era pari al 64%, il 19% era occupato nel settore dei servizi ed il 17% nell'industria<sup>6</sup>.

La crescita del paese fu, inevitabilmente, guidata dal settore primario con un incremento dello 0,6% all'anno, mentre l'industria e i servizi ebbero incrementi di produttività vicini allo zero. Il lento progresso è stato giustificato in diversi modi: non esistevano infrastrutture idonee, mancò la riforma agraria promessa al popolo, le banche miste - che potessero sostenere l'industrializzazione - non erano ancora

---

<sup>6</sup> G. Toniolo, *La crescita economica italiana 1861-2011*, in *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a Oggi*, Venezia, Marsilio, 2013.

state fondate, i costi di trasporto della merce erano elevati, non si fecero particolari investimenti in capitale umano e la politica commerciale, sia nell'agricoltura che nell'industria, sperimentava le prime forme di protezionismo.

La suddivisione territoriale preunitaria aveva prodotto profonde differenze fra le diverse aree del paese - Nord e Sud - ampliatesi e consolidatesi anche nella fase immediatamente successiva all'unificazione. Sulla responsabilità del nuovo Stato, di aver creato la "Questione meridionale", sono stati espressi pareri molto diversi nel corso degli anni. Nitti (1958) ha posto l'accento sull'elevato debito pubblico contratto dal Regno sabauda per finanziare le guerre di indipendenza e che, una volta formata l'Italia, venne riversato nelle voci del bilancio Statale e sanato con i risparmi del meridione. Fortunato (1973) ha evidenziato come la continuità del potere feudale, la scarsità di capitale umano e gli svantaggi per il commercio derivanti da problematiche territoriali e climatiche, penalizzarono il Sud<sup>7</sup>. Cassese (2011) ha sostenuto che il divario non era imputabile agli aiuti inadeguati o agli investimenti insufficienti, bensì alla mancanza di capitale sociale conseguente all'incapacità dello Stato di produrre beni collettivi (fiducia, norme, reti associative, cultura civica).

---

<sup>7</sup> G. Toniolo op. cit.

Queste conclusioni le possiamo leggere tenendo presente la diffusione, in quegli anni, del Brigantaggio e poi delle associazioni mafiose e camorriste. La sfiducia nelle amministrazioni, la mancata coscienza nazionale, l'assenza quasi totale di associazioni e organizzazioni sono state la diretta conseguenza di un popolo che passò da una fase di dissenso e ribellione, ad una fase di supplenza della funzione pubblica.

In sintesi, la fotografia di quegli anni riproduce un'Italia che cercò di recuperare il passo. Se l'economia fu il principale motore ideologico e politico, si ignorarono al contempo, le peculiarità di un popolo che non aveva compreso né voluto l'unificazione. Se pur necessaria questa portò, come scrisse Mazzini, ad avere un'Italia nella quale mancò l'anima della Nazione.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> S. Cassese op. cit.

## **2. I PRODROMI DELLA QUESTIONE ABITATIVA NELL'ESPERIENZA INGLESE**

L'avvento della rivoluzione industriale fece emergere la “questione abitativa” come un problema legato al sovraffollamento dei maggiori centri urbani dell'Europa occidentale. Difatti, il nascente sistema fabbrica modificò il rapporto “uomo-natura”, innescando un processo di trasformazione che coinvolse la fisionomia – o meglio – la gerarchia delle principali città.

“Il legame che intercorre tra le forme abitative e la società è di complessa morfologia poiché influenzato da mutamenti culturali, dalle condizioni ambientali, risorse locali, assetto produttivo, organizzazione sociale, modi di vita e concezioni culturali”<sup>9</sup>.

La narrazione storica testimonia come la necessità di garantire delle abitazioni salubri e, al contempo, non eccessivamente onerose risalga a tempi lontani. È pur vero che il tema assunse carattere di urgenza solo quando gli Stati ritennero di propria competenza “il problema alloggiativo delle classi meno abbienti”.

---

<sup>9</sup> A. Divari, *De Social Housing an Italian brief history*, Nomos Saggi, 1/2019, p.3.

Lo sviluppo del moderno capitalismo pose gli Stati di fronte all'insufficienza del principio individualistico tipico dei sistemi liberali. Si era convinti che le forme tradizionali di assistenza e beneficenza potessero sopperire ai mali della società. Senonché, nel corso del XIX secolo, ai poveri, vagabondi e viandanti che si accalcavano nelle città si aggiunsero i contadini migrati dalle campagne ed occupati nelle fabbriche. L'entità del pauperismo cambiò connotati, il controllo sociale e gli strumenti di polizia non furono più sufficienti; poveri erano anche coloro che percepivano un salario inadeguato al costo della vita. Il rapporto tra povertà e industrializzazione divenne sempre più forte, determinando l'esigenza di nuovi modelli assistenziali in grado di correggere il liberismo del sistema capitalistico. Per la prima volta, si ebbe bisogno di un apparato sociale al quale potessero ricorrere, non soltanto i poveri, ma anche i nuovi operai delle industrie.<sup>10</sup>

In Inghilterra, dove il processo di industrializzazione prese avvio già dal XVIII secolo, alla rapida espansione di vecchie città come Londra, si contrappose un fenomeno diverso: la nascita di nuove città industriali collocate nelle immediate vicinanze dei corsi d'acqua, nodi ferroviari, bacini carboniferi e metalliferi. Fu il

---

<sup>10</sup> A. Ciuffetti, *Difesa sociale. Povertà, assistenza e controllo in Italia (XIV-XX secolo)*, Perugia, Morlacchi, 2004, cit. pp. 129-130. Si veda anche: A. Ciuffetti, *La città industriale. Un percorso storiografico*, Perugia, Crace, 2002, p. 13.

caso della regione Lancashire (tra Liverpool e Manchester) dove si formò, nel giro di poco tempo, una grande conurbazione caotica e priva di regole.

Le vecchie metropoli europee come Londra non erano strutturate in modo da ricevere un numero costantemente in crescita di abitanti e, una volta saturati i centri storici, nelle periferie si iniziò ad edificare senza alcun criterio urbanistico. Le case erano abitate dai solai alle cantine, in un'unica stanza convivevano più famiglie, non c'era acqua corrente e i servizi igienici erano all'esterno e in comune. Liquami e sporcizie invadevano le strade a causa della mancanza di reti fognarie; l'aria malsana e gli scarichi nocivi delle fabbriche contribuivano a dipingere una città tetra, malata e sporca. Malgrado le pessime condizioni, la speculazione edilizia e l'enorme richiesta rendevano insostenibile il prezzo degli affitti. Per contro, la borghesia residente in città viveva in sontuose dimore con giardino sul retro, mentre chi abitava le periferie optava per ville molto grandi all'insegna del lusso. In sostanza, ai quartieri borghesi veniva riservata un'attenzione maggiore e non pativano le stesse condizioni igienico sanitarie del proletariato. Nelle città nuove, la situazione non era migliore: gli alloggi operai nascevano a ridosso degli impianti industriali o negli spazi lasciati vuoti, su terreni non adatti all'edificazione o lungo i corsi dei fiumi inquinati dagli scarti di lavorazione.

Le regole di urbanizzazione erano dominate da una ferma ostilità verso qualsiasi atto che limitasse la proprietà privata. L'uso dissennato e dissipativo delle risorse naturali non era percepito come una minaccia, poiché la scarsa conoscenza



geografica non lasciava presagire la loro esauribilità. Lo studio e le tecniche applicate per ridurre l'inquinamento rispondevano ad interventi correttivi sporadici e poco risolutivi e si attuavano soltanto quando non poteva negarsi il legame con la salute pubblica.<sup>11</sup> Fino al 1830 circa, le opere sanitarie, la pulizia delle strade, la distribuzione dell'acqua venivano demandate alla competenza di commissioni speciali istituite da altrettante leggi speciali.<sup>12</sup> Successivamente, numerose inchieste si occuparono di stabilire quali erano le reali condizioni igienico-sanitarie della città e dei quartieri operai. Ad aumentare il livello di attenzione, presso le classi dominanti, furono principalmente le rivolte popolari legate alle vicende del 1848 e le numerose e ricorrenti malattie endemiche ed epidemiche. Affidandoci alla testimonianza di Engles, possiamo leggere nel saggio *“La questione delle abitazioni”*:

“i cosiddetti quartieri cattivi, nei quali sono pigiati gli operai, costituiscono le sedi d'incubazione di tutte quelle epidemie che affliggono le nostre società. Il colera, il tifo, la febbre tifoidea, il vaiolo ed altre malattie devastatrici diffondono i loro germi nell'aria appestata e nell'acqua inquinata di quei quartieri; non vi si estinguono quasi mai, per svilupparsi, non appena lo consentano le circostanze, in morbi epidemici, e allora sconfinano dai loro luoghi d'incubazione per invadere anche le parti della città più ariose e salubri, quelle abitate dai signori capitalisti.

---

<sup>11</sup> M. Aloe, *L'era del consumo dissipativo delle risorse. Inconsapevolezza dell'inquinamento idrico e atmosferico nell'Europa del XIX secolo* in *Storia e Futuro*, 26/2011.

<sup>12</sup> E. Sori, *La città e i rifiuti. Ecologia urbana dal Medioevo al primo Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 195.

Lor signori i capitalisti non possono permettersi impunemente di provocare malattie per la classe lavoratrice; le conseguenze ricadono anche su di loro, e l'angelo sterminatore imperversa fra i capitalisti con la stessa spietata imparzialità che fra i lavoratori”.

D'altra parte, le malattie epidemiche, in particolare il colera del 1832 che si diffuse con impressionante rapidità e senza distinzioni di classe, avevano evidenziato l'inestricabile nesso fra “questione abitativa” e salute pubblica. Le statistiche parlavano chiaro, più alta era la densità abitativa e più alto risultava il tasso di mortalità. Apportare migliorie negli standard abitativi dei quartieri malsani significava anche e soprattutto rendere più sicuri gli spazi della borghesia. Negli stessi anni in cui Engles preparava il suo primo saggio-inchiesta sulla condizione dei lavoratori operai in Inghilterra, veniva pubblicato il primo rapporto sulle condizioni sanitarie dei lavoratori<sup>13</sup> ad opera di E. Chanwick, segretario della “Commissione per la legge sui poveri”. Il rapporto e le inchieste che seguirono generarono una prima ondata di provvedimenti legislativi volti a disciplinare: le sepolture; le attività edilizie; la nomina di ispettori di polizia sanitaria e uffici abilitati ad intervenire per lo smantellamento dei rifiuti solidi domestici, delle reti fognarie, della rimozione di ambienti malsani, della pavimentazione delle strade,

---

<sup>13</sup> Report on the Sanitary Conditions of Labouring Population (1842).

della fornitura idrica e dei cimiteri.<sup>14</sup> Nel 1844 fu varata una legge che stabilì, tra le altre cose, i requisiti igienici minimi per le abitazioni in affitto. Quattro anni dopo il *Public Health Act*<sup>15</sup> istituì una Commissione per la salute pubblica ed una regolamentazione per le attività urbanistiche. Fu un testo di grande importanza politica e tecnica poiché, per la prima volta, venivano imposti regolamenti, tributi, ispezioni ed eventuali espropri nei confronti dei privati. Di conseguenza, mise fortemente in crisi i principi liberali della cultura d'oltremontana. A rafforzare la strada verso una moderna legislazione per l'abitazione furono le prime due leggi sull'edilizia sovvenzionata<sup>16</sup> che autorizzavano gli enti locali alla costruzione di case operaie e ospizi.<sup>17</sup> Nello stesso anno, si tenne la Grande Esposizione Universale di Londra dove venne presentato un prototipo di “*abitazioni economiche in mattoni [...] perfettamente ventilate e a prova di fuoco*” finanziato dal Principe Alberto col proposito di “*assicurare maggior conforto alla famiglia che dispone del più modesto reddito e può pagare il più modesto affitto*”.<sup>18</sup> La proposta, per quanto interessante, non venne concretizzata ma aprì la strada ad innumerevoli

---

<sup>14</sup> E. Sori, op. cit. pp.196-197.

<sup>15</sup> Prima legge di istituzione del servizio nazionale di sanità pubblica.

<sup>16</sup> *Labouring Classes Lodging Act* (1851) e il *Common Lodging House Act* (1853) per iniziativa di Lord Shaftesbury (1801-1855).

<sup>17</sup> L. Borotolotti, *Storia, città e territorio*, Milano, Franco Angeli, 1993, p.178. M. Grisotti, *L'industrializzazione edilizia in rapporto alla prima e alla seconda rivoluzione industriale*, in *Industrializzazione dell'edilizia*, Bari, Dedalo, 1993, p.32-34. A. Ciuffetti, *La città industriale. Un percorso storiografico*, op. cit. p. 19-20.

<sup>18</sup> C. Cresti, *Case operaie e popolari: una campionatura di esempi*, in *Popolazione e Storia*, SIDeS, 2/2006, pp. 7-15.

iniziative – perlopiù filantropiche ed ecclesiastiche – volte ad affrontare con soluzioni dignitose il problema delle abitazioni per gli operai.

Come è noto, la società civile si mosse per prima nel tentativo di arginare e porre rimedio alle condizioni inumane di tanta parte della popolazione. Alle inadeguate leggi sulla povertà che si riproponevano fin dal 1697, spesso con l'unico intento di garantire l'ordine sociale con provvedimenti repressivi, associazioni laiche e religiose si affiancavano promuovendo iniziative di beneficenza che coprissero la restante parte della popolazione ignorata dalle leggi. Invece, chi aveva la fortuna di lavorare in una fabbrica il cui proprietario riteneva inammissibili le “normali” condizioni abitative dei propri dipendenti, poteva conoscere la fortuna di vedersi assegnato un alloggio nel villaggio – o quartiere – operaio predisposto da quest'ultimo. Difatti, alcuni industriali iniziarono anche a promuovere una regolamentazione di intervento per normalizzare il rapporto di lavoro e perché fossero adottate provvidenze sociali. Ne è un esempio l'esperimento di R. Owen esponente del cosiddetto “socialismo utopico” che, tra il 1800 e il 1829, deciso a migliorare le condizioni di vita dei propri operai e dopo aver introdotto, nei filatoi di cotone di New Lanark in Scozia, una serie di miglioramenti (macchinari moderni, orari moderati, buoni salari, abitazioni salubri, costruzione di una scuola elementare ed un asilo infantile presso la fabbrica) presentò un modello di “villaggio della cooperazione” agricolo-industriale, basato su una comunità ristretta di persone che,

oltre al lavoro, potevano coltivare collettivamente 1.000 acri di terra così da essere autosufficienti ed avere tutti i servizi necessari all'interno del villaggio.<sup>19</sup> Il progetto di Owen non vide mai la luce a causa dell'insufficienza di fondi necessari alla sua realizzazione ma rappresentò sicuramente un primo tentativo di riconciliare il tempo di vita e il tempo di lavoro usando la cooperazione come legante. Anche se fallimentare, il suo modello, riuscì a dimostrare che, in qualche modo, era possibile gestire la massimizzazione del profitto eliminando gli aspetti più crudeli e inumani del capitalismo.

Il primo esempio concreto di villaggio operaio venne realizzato nell'insediamento di Saltaire, tra il 1851 e il 1853, da Titus Salt nella ferma convinzione che *“le famiglie degli operai che vivono in case decenti, con servizi come bagni pubblici o casse di risparmio a loro disposizione, costituiscono una manodopera più stabile, con grande giovamento della produttività e degli affari”*.<sup>20</sup> Fu partendo da questa consapevolezza e con il supporto e le competenze dell'ingegnere W. Fairbrain che, in occasione dell'ampliamento di una parte dello stabilimento industriale, fece costruire attorno ad esso gli alloggi per tutti i dipendenti. La disposizione delle case rispecchiava fedelmente le gerarchie sul posto di lavoro: le file di case a schiera per gli operai erano seguite da altre più ampie per i capisquadra invece le abitazioni dei

---

<sup>19</sup> C. Cresti, op. cit. p. 8-9.

<sup>20</sup> G. Darley, *Fabbriche. Origine e sviluppo dell'architettura industriale*, Bologna, Pendragon, 2007, p. 65.

dirigenti e degli impiegati erano state costruite lungo le vie principali. Inoltre, fece realizzare chiese, scuole, infermerie, lavanderie, biblioteche ed altre importanti strutture pubbliche. L'impresa di Salt fu un modello per quei tempi, tanto in patria che all'estero in quanto riuscì, *“senza attuare un esasperato paternalismo, ad ottenere un elevato consenso che neutralizzò ogni pulsione sociale”*<sup>21</sup>.

Altrettanto nota fu la vicenda di Rochdale sobborgo industriale di Manchester dove, nel 1843, ventotto tessitori *“disoccupati e quasi privi di cibo, scoraggiati per la loro situazione sociale, si riunirono per ricercare i mezzi atti a migliorare le loro condizioni di lavoro e di vita”*<sup>22</sup> fondando la *Rochade Society of Equitable Pionners*, considerata dagli storici la prima cooperativa nel senso attuale del termine. Nello Statuto dichiaravano, oltre a finalità di consumo, di impegnarsi nella

*“costruzione e nell'acquisto di un certo numero di case dove possano dimorare i soci che desiderano aiutarsi vicendevolmente per migliorare la loro condizione familiare e sociale”.*

Dal 1851 al 1890 furono varate ben 17 leggi che disciplinavano la costruzione di case operaie e la demolizione dei borghi insalubri con approfondite sezioni circa gli standard da rispettare in termini di distanze ed altezze. Nel 1885, si avvertì

---

<sup>21</sup> A. Ciuffetti, *Casa e Lavoro. Dal paternalismo aziendale alle “comunità globali”: villaggi e quartieri operai in Italia tra Otto e Novecento*, Perugia, Crace, 2004, p. 20.

<sup>22</sup> G.J. Holyoake, *La storia dei probi pionieri di Rochdale*, Roma, la rivista della cooperazione, 1995, cit. p. 68.

l'esigenza di unificare le diverse leggi in un'unica raccolta: l'*Housing of worker Class Act* con cui lo Stato centrale venne direttamente coinvolto nella "questione delle abitazioni", affidando alle autorità locali la gestione dei terreni su cui costruire e demandando questo compito a privati, società cooperative o alle autorità stesse ma con l'obbligo – e sotto autorizzazione – di vendere gli stabili edificati entro dieci anni. Nel 1890 venne aggiunta una sezione che conferì ampia autonomia agli enti locali nel costruire, abbattere, ristrutturare e gestire le abitazioni.<sup>23</sup> Tale provvedimento non contemplava la scarsa fattibilità economica degli interventi e, in breve tempo, si optò per la riduzione dei costi di produzione che si rispecchiarono nei bassi standard di qualità. La soluzione di maggior successo risultò essere quella di acquistare terreni nella fascia suburbana – meno onerosa – e costruire principalmente *cottage* circondati da giardini.

Malgrado l'ampliamento dei poteri conferiti alle autorità locali – fino alla Prima guerra mondiale – furono costruite solo 20.000 case, a fronte dei 120.000 appartamenti forniti dalle società filantropiche.<sup>24</sup> Anche se il problema non venne risolto, i tentativi pubblici e privati di pianificazione e regolazione del mercato costituirono una base abbastanza solida per gli interventi futuri.

---

<sup>23</sup> L. Caisotti di Chiusano, *Il problema delle abitazioni popolari. Intervento dei pubblici poteri*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Applicate, Vol. 33, Fasc. 130, 1903, p. 164. M.L. Ruiu, *Le nuove forme di "vicinato internazionale": il cohousing in Italia e in Inghilterra*, Tesi di dottorato in Scienze Sociali, Università degli studi di Sassari, 2013, p. 58-60.

<sup>24</sup> A.R. Minelli, *Le politiche per la casa*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 77.

### **3. I PRODROMI DELLA QUESTIONE ABITATIVA NELL'ESPERIENZA ITALIANA**

Se è certo – come affermato nel paragrafo precedente – che il sovraffollamento nelle città, causato dall'industrializzazione, fece emergere il problema alloggiativo della classe operaia, è pur vero che l'andamento del fenomeno non fu né lineare né simultaneo in tutti i paesi dell'Europa occidentale.

Ne è un esempio la vicenda italiana, poiché soltanto tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo conobbe un primo vero decollo industriale mentre l'Inghilterra, in quegli anni, aveva consolidato il suo ruolo di nazione simbolo dell'industrializzazione.

In vero, alcune iniziative manifatturiere avevano cominciato a manifestarsi già a inizio Ottocento – soprattutto al nord, negli stabilimenti tessili della lana e della seta – ma considerando le sole politiche economiche dello stato italiano, a partire dall'unità del 1861, si mantenne una generale arretratezza del sistema. Le principali preoccupazioni dei nuovi governi della Destra storica, che si ritrovarono ad amministrare l'eredità dell'opera di Cavour, furono quelle di favorire con istituzioni amministrative e infrastrutture lo sviluppo industriale del paese. Ma sarà con il



successivo avvento al governo della sinistra di Depretis e Crispi che si attuò una vera politica economica di intervento a sostegno delle iniziative industriali<sup>25</sup>.

Anche l'aumento demografico che si registrò nella fase di decollo venne gestito con

“schemi già ampiamente sperimentati nel corso dell'età moderna. Lo sviluppo industriale, inoltre, tese ad interessare, quasi esclusivamente, centri urbani già caratterizzati da un certo dinamismo economico, come nei casi di Milano e Torino. Tutte città che ricoprivano un importante ruolo politico ed amministrativo già prima del processo di unificazione nazionale: la loro industrializzazione [...] non modificò la gerarchia urbana della nuova nazione”<sup>26</sup>.

Ciò indica come, rispetto all'Inghilterra e altre realtà europee, le prime trasformazioni territoriali avvennero in nome del futuro ampliamento del settore industriale e non indotte da quest'ultimo.

Consolidare ed unificare anche i sistemi di trasporto – stradali e navali – permise, in un secondo momento, l'ampliamento e la localizzazione degli impianti industriali in aree più convenienti dal punto di vista logistico ed economico.

Nel frattempo, nelle principali città si procedeva ad un “abbellimento” ed ampliamento dei centri storici in funzione di una simbolica rappresentazione

---

<sup>25</sup> G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, Carocci editore, 2014, pp. 71-73 e 99-100.

<sup>26</sup> Cit. A. Ciuffetti, *La città industriale. Un percorso storiografico*, op. cit., p. 26.

borghese. Con un procedimento iniziato già in età napoleonica, gli uffici amministrativi mutarono la destinazione di molti edifici:

“dimore aristocratiche di famiglie un po’ in declino o semplicemente edifici religiosi confiscati ospitarono servizi amministrativi di istituzione statale o provinciale. In un buon numero di capoluoghi della circoscrizione maggiore, l’istanza di rendere decoroso e nobile, cioè accogliente e congruo con le funzioni politiche del suo rango, il cuore della città, subì pesanti azioni di risanamento e abbellimento, con sventramenti o resecazioni e aperture o ingrandimenti di vie e piazze nel centro degli abitati”.<sup>27</sup>

Con l’intenzione di conferire un ordine urbanistico alle città, queste subirono drastiche trasformazioni. Per fare un esempio, Roma divenne un “*enorme cantiere*” in cui le aziende edilizie lavoravano con un ritmo forsennato per una popolazione che man mano andava aumentando<sup>28</sup>. Stesso fenomeno si verificò a Milano, Torino e Firenze. Per dominare questa espansione venne varata la Legge n. 2359 del 26 giugno 1865 dal titolo *Disciplina sull’espropriazione forzata per pubblica utilità*, che regolava gli espropri per la costruzione di opere pubbliche di risanamento. Fu in questa disposizione che comparve per la prima volta il piano regolatore, come

---

<sup>27</sup> Cit. L. Gambi, *Il reticolo urbano in Italia nei primi vent’anni dopo l’unificazione*, Quaderni storici, 27/1974, p. 740-741.

<sup>28</sup> Roma passò da 184 mila abitanti (1862) a 526 mila (1906); Milano da 242 mila abitanti (1862) a 540 mila (1906); Torino da 205 mila abitanti (1862) a 355 mila. Secondo uno studio condotto da: E. Raseri, *L’aumento di popolazione delle grandi agglomerazioni urbane in Italia durante il secolo XIX-XX*, Giornale degli economisti, Vol. 33, EGEA Spa, 1906, pp. 532-549.

strumento facoltativo per i comuni con più di 10 mila abitanti, al fine di tracciare le linee guida da seguire nella trasformazione dei centri urbani<sup>29</sup>. Il piano era suddiviso in due sezioni: un Piano Regolatore Edilizio (il cui ambito di intervento coincideva con il perimetro della città) ed un Piano d'Ampliamento (relativo al circondario esterno non ancora urbanizzato). Lo strumento dell'esproprio fu usato per acquisire aree ben localizzate e ritenute essenziali per lo sviluppo di "opere pubbliche"; inoltre – essendo direttamente esecutivo – i comuni potevano rilasciare le licenze di costruzione ai proprietari dei terreni o a società private, demandando completamente la realizzazione delle infrastrutture e innescando in tal modo uno sviluppo immobiliare con conseguente speculazione edilizia senza eguali. Paradossalmente, anziché limitare la proprietà privata invocando la pubblica utilità, l'esproprio divenne un'arma da usare contro chiunque impedisse l'azione capitalistica. Prendendo in prestito le parole di Francesco Ventura (1999, p. 20) possiamo sintetizzare così:

“Il diritto di esproprio conferma in pieno il diritto di proprietà privato nell'accezione liberista, impedendo a tale diritto di essere esercitato in una forma che possa intralciare la produzione capitalistica della città e del territorio, ossia che limiti il diritto di sfruttamento imprenditoriale dei beni immobili. Fondamento dell'esproprio è il diritto del proprietario espropriato a ricevere un indennizzo

---

<sup>29</sup> Alcuni piani regolatori più significativi: Firenze il piano Poggi del 1865, Roma il piano Viviani del 1873, Milano il piano Beruto del 1884 e Napoli il piano di risanamento del 1885. F. Ventura, *L'istituzione dell'urbanistica. Gli esordi italiani*, Firenze, Alfani, 1999.

commisurato al valore di mercato del bene. In tal modo, liquidando il diritto, si pone forzatamente il proprietario espropriato nella medesima posizione dell'imprenditore. Quest'ultimo non ha, infatti, per scopo la terra, ma il danaro. [...] Tutti i proprietari sono – si vuole che siano – potenziali capitalisti; se al momento opportuno non lo saranno in atto ci pensa lo Stato a porveli, sostituendoli tramite indennizzo. Una volta che il mercato immobiliare sia liberato e a regime l'attività imprenditoriale non incontrerà più ostacoli e sarà possibile anche il perseguimento del profitto speculativo - che è l'essenza dell'azione capitalistica - attraverso la semplice compravendita dei beni immobili senza la mediazione della produzione urbana”.

Pare ovvio che nella mente del legislatore non ci fu alcun interesse – reale o taciuto – nei confronti delle classi subalterne e delle loro condizioni di vita; tant'è vero che l'edilizia popolare non venne minimamente citata nel disegno di legge.

Invece, a dare la giusta importanza alla “questione abitativa” furono le scienze mediche poiché, come accaduto in Inghilterra, la furia devastatrice del colera si fece sentire con tutta la sua forza anche in Italia. Durante la prima ondata del 1835-1837 emerse, agli osservatori del tempo, come questa si manifestasse principalmente nelle zone urbane e suburbane più degradate dove mancavano adeguati sistemi idrici e fognari, i pozzi neri – per lo smaltimento dei rifiuti – erano malfatti e venivano svuotati di rado, lasciando così interi quartieri abbandonati alla sporcizia e a fetori disgustosi.

Mancando la conoscenza sull'agente eziologico del morbo, vennero condotte accurate indagini per cercare di correlare l'epidemia a fattori sociali, ambientali e meteorologici. Emerse come unico dato incontrovertibile il fatto che prosperasse nella miseria; accentuando così un antico diniego verso il povero. Il pauperismo, ancora una volta come in passato, venne affrontato con strumenti di controllo e polizia volti a relegare verso i margini più remoti della città tutti coloro che rappresentavano una minaccia per l'ordine pubblico.<sup>30</sup>

La posizione di inferiorità sanitaria dell'Italia, rispetto ai più evoluti paesi europei, era evidente ed innegabile. “*Lo stato sanitario degli italiani non è prospero*” così esordiva Maggiorani, medico romano con oltre cinquant'anni di pratica professionale alle spalle, chiamato ad udienza nelle aule del Senato (1873). La sua dissertazione fu resa ancor più suggestiva quando sostenne che si era in presenza di un vero e proprio “*decadimento della razza, documentato dalla presenza nelle famiglie dei ceti popolari di cere pallide e corpi gracili. [...] La caterva di mali che hanno eletto dimora nel Regno sono primi fra tutti tifo [e] scrofolo; poi pellagra, sifilide e malaria; non dimeno il morbo asiatico [e] il vaiolo*”.

Franco Della Peruta, in un articolo uscito per “*Studi storici*” nel 1980 dal titolo “*Sanità pubblica e legislazione sanitaria dall'Unità a Crispi*”, ricostruì – partendo

---

<sup>30</sup> B. Fantini, *La storia delle epidemie, le politiche sanitarie e la sfida delle malattie emergenti*, L'Idomeneo, 17/2014, pp. 14-17. A. Pongetti, *Società e colera nell'Italia del XIX secolo. L'epidemia di Ancona del 1865-67*, Milano, Codex, 2009, pp. 31-36.

dalle affermazioni di Maggiorani – quali furono i mali della società e come vennero affrontati dallo Stato. Riassumendo: da parte delle amministrazioni ci fu una progressiva e lenta acquisizione dell'importanza di attuare una medicina preventiva intervenendo sulla ristrutturazione degli ambienti urbani, grazie al lavoro congiunto di medici e igienisti. Nonostante le innumerevoli inchieste, volte ad appurare le condizioni igieniche delle abitazioni, provvedimenti concreti in tal senso non vennero mai presi. Dall'inchiesta *sulle condizioni dell'igiene e della sanità dei comuni del Regno* (1884-1885) risultò che

“1.750.000 appartamenti posti al pianterreno davano asilo a più di 7.200.000 persone; 183.000 persone vivevano in stanze ricavate nelle soffitte e altre 100.000 alloggiavano in abitazioni sotterranee”.

Da un'ulteriore inchiesta sui centri urbani (da Brescia e Cremona a Napoli) emerse in modo particolareggiato quali erano le dure condizioni degli alloggi:

“alti tassi di affollamento, carenza di aria e luce, mancanza di servizi igienici, fitti elevati, aggravati dall'insufficiente risposta del mercato alla pressione di una domanda in crescita per l'aumento naturale della popolazione e per l'inurbamento”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> F. Della Peruta, *Sanità pubblica e legislazione sanitaria dall'Unità a Crispi*, Studi Storici, 4/1980, pp. 713-759.

A rafforzare la legge sugli espropri – e ad attirare l’interesse delle classi borghesi verso l’alloggio per i meno abbienti – fu essenzialmente la paura del contagio pernicioso dopo l’ennesima epidemia che investì Napoli nel 1885. In quell’occasione venne varata la cosiddetta “*Legge speciale di risanamento per Napoli*” che permise – tramite l’esproprio di una consistente quota del patrimonio edilizio abitativo – una drastica operazione di risanamento dei quartieri centrali della città. La novità, rispetto alla legge del 1865, risiedeva in un più alto indennizzo dovuto all’espropriato al fine di incentivare il risanamento delle zone più disastrose. Questo meccanismo fu particolarmente favorevole alla proprietà fondiaria locale poiché prevedeva che il prezzo di esproprio venisse calcolato operando una media tra il valore di mercato dei beni immobili e la somma degli affitti percepiti in un decennio dai proprietari. Quindi, se le abitazioni avessero presentato indici altissimi di affollamento, gli affitti percepiti avrebbero fatto aumentare esponenzialmente l’indennizzo di esproprio. Con l’attuazione di questa normativa – estesa facoltativamente anche agli altri comuni – si aprì la politica del cosiddetto “*piccone demolitore*” autorizzando l’esecuzione di interventi che, in nome della prevenzione sanitaria, non tardarono ad innescare processi di mera speculazione edilizia. Infatti, la stagione delle grandi demolizioni permise la rimozione di abitazioni e quartieri insalubri e la conseguente espulsione dei residenti in favore di una ricostruzione con destinazione d’uso di pregio e, soprattutto, con volumetrie maggiori; ancora

una volta la necessità di dare una collocazione – spaziale e morale – alla popolazione sfrattata dagli smantellamenti rimase del tutto ignorata.<sup>32</sup>

Un'altra occasione mancata ci fu con la promulgazione della legge Crispi-Pagliani del 1888 che istituì il *Codice d'igiene e sanità pubblica*. Se da un lato, con questa legge, iniziò un'azione diretta dello Stato sulla salute pubblica dall'altro, oltre ad integrare la regolamentazione sull'esproprio del 1865 concedendo la possibilità ai comuni di dichiarare inabitabili le case malsane, non si offrivano soluzioni sul destino di coloro che le abitavano.

In definitiva, si chiuse il Secolo con nulla di fatto: anche se il tema alloggiativo era ben noto, non si volle azzardare una vera politica di intervento lasciando il problema a margine delle normative edilizie. La questione, come vedremo successivamente, tornò alla ribalta con l'aprirsi del nuovo Secolo, nel mutato clima politico che caratterizzò l'esperienza governativa di Giolitti.

---

<sup>32</sup> F. Ventura, op. cit., pp.10-12. Si veda anche M. D'Amuri, *La casa per tutti nell'Italia giolittiana. Provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell'edilizia popolare*, Milano, Ledizioni, 2014, pp.25-26.



### **3.1 Villaggi operai e cooperative: gli attori dei primi interventi**

Nella seconda metà del XIX secolo, molti aspetti della vita economica e sociale del paese cambiarono in favore di un percorso più sostenuto verso l'industrializzazione. Una serie concatenata di eventi come il graduale accentramento dei processi produttivi all'interno degli opifici; l'identificazione di nuove figure professionali come igienisti e sociologi; il riconoscimento giuridico delle associazioni di mutuo soccorso; la concretizzazione delle prime leggi a tutela delle condizioni di lavoro delle categorie più deboli e, più in generale, una maggiore coscienza delle classi subalterne e della loro condizione fecero mutare la fisionomia della penisola.

Il settore tessile, nell'Italia settentrionale, fu l'unico che a inizio XIX secolo riuscì ad implementare le prime forme di meccanizzazione della produzione ma non di accentramento completo dei processi produttivi; mentre la fase di filatura era stata meccanizzata, le operazioni di tessitura si commissionavano ancora a domicilio. A tal fine, gli stabilimenti industriali venivano costruiti nelle immediate vicinanze dei bacini fluviali, per poter sfruttare la forza motrice necessaria al funzionamento delle macchine. La manodopera – perlopiù discontinua e stagionale - era rappresentata da donne e bambini; invece gli uomini – in numero minore – si occupavano del

funzionamento e della manutenzione dei macchinari.<sup>33</sup> Per diminuire assenteismi e precarietà alcuni imprenditori fecero costruire dei dormitori in prossimità degli opifici, così da garantire almeno un posto letto e un pasto caldo. Dopo l'unificazione nazionale, nel paese prevaleva ancora un modello agricolo-commerciale dell'economia e il settore industriale faceva fatica ad implementarsi. Fu il motivo per cui, alcuni industriali si resero conto che, per aversi una società industriale, bisognava mettere in discussione i modelli sociali ed economici usati fino a quel momento.

L'educazione al lavoro, la formazione di operai specializzati, gli alloggi salubri, le provvidenze sociali erano tutti fattori che, se presi in carico e sviluppati, avrebbero avuto ripercussioni positive sulla qualità e quantità del lavoro svolto in fabbrica<sup>34</sup>.

Tra gli anni Settanta e Ottanta, negli opifici tessili si riuscì ad ottenere l'integrazione verticale di tutto il processo produttivo comportando, da un lato, il venir meno delle lavorazioni commissionate all'esterno e, dall'altro, la necessità di una manodopera specializzata, costantemente presente in fabbrica e staccata dal mondo rurale.

---

<sup>33</sup> M. Morello, *Alle origini della tutela del lavoro minorile nello Stato unitario: la L.11 febbraio 1886, n.3657 a tutela dei bambini sfruttati*, Italian Review of Legal History, 5/2019, p.256-257. <https://doi.org/10.13130/2464-8914/12650>

<sup>34</sup> S. Ortaggi Cammarosano, *Industrializzazione e condizione femminile tra Otto e Novecento*, in *Tra fabbrica e società. Mondi Operai nell'Italia del Novecento*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 1999, pp. 109-126. Cfr. A. Ciuffetti, *Casa e Lavoro* op. cit.

La risposta a tali problemi venne individuata nella realizzazione di quartieri e villaggi operai secondo gli schemi del paternalismo aziendale, ampiamente sperimentato nel contesto inglese ed europeo.

Fra i primi e più importanti interventi in tal senso si ricorda la “Nuova Schio” di Alessandro Rossi proprietario del lanificio Rossi che – intorno agli anni Settanta e in occasione del risanamento ed ampliamento dell’azienda – fece costruire un villaggio dove gli operai oltre a ricevere una piccola casa potevano usufruire di scuole, lavatoi, mense, circoli e tanto altro. L’obiettivo principale non era quello di assicurare opere sociali ed assistenziali, se non secondariamente, poiché in primis si voleva legare l’operaio al lavoro di fabbrica e subordinarlo ai meccanismi di controllo volti a garantire che non si verificassero scioperi o lotte di classe. Al contempo, buone condizioni igieniche nell’abitato avrebbero permesso di avere una maestranza forte e in salute.<sup>35</sup>

Quest’esperienza di edilizia popolare spontanea, anche se circoscritta, fece comprendere – in un’epoca di totale latitanza dello Stato – quanto fosse importante ed urgente la “questione abitativa” e quanto fosse necessaria un’iniziativa più strutturata in grado di rispondere non più, e non soltanto, a precise istanze locali.

---

<sup>35</sup> E. Benenati, *Cento anni di paternalismo aziendale*, in *Tra fabbrica e società. Mondi Operai nell’Italia del Novecento*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 1999, pp.51-65. Cfr. A. Ciuffetti, *Casa e Lavoro* op. cit.; M. D’Amuri, op. cit.

Alla necessità di intervenire per sanare, almeno in parte, l'annoso problema degli alloggi avevano provveduto anche le cooperative (edificatrici). Un caso esemplare si registrò a Milano con *la Società Edificatrice di Case Operaie, Bagni e Lavori Pubblici* che, tra 1862 e il 1868, costruì tre edifici con 400 alloggi, ponendosi l'obiettivo di “*ottenere condizioni tali d'aria e di luce che rendano sana l'abitazione; dare una sede separata ed indipendente ad ogni famiglia; [...] non trascurare nessuno di quei dettagli tecnici, che giovino in qualche modo a creare e mantenere nell'operai le abitudini di pulitezza e di moralità*”.<sup>36</sup>

Qualche anno dopo la società si sciolse a causa di difficoltà economiche, ma rappresentò un modello di riferimento per le società future.

Nell'opera dell'ing. Luigi Pagliani dal titolo “*Le abitazioni igieniche ed economiche per le classi meno abbienti nel secolo XIX*” (1902) si legge quanto segue:

“In Italia si avevano, nel 1890, cinquantanove Società per la costruzione di case economiche od operai riconosciute e dieci non riconosciute ed autonome. Sono specialmente fiorenti nel Genovesato, nella Toscana e nell'Emilia. La forma più comune di queste Società cooperative è quella nella quale operai, persone appartenenti ad altre classi, Istituti di credito, Società di mutuo soccorso ed anche pubbliche Amministrazioni, si uniscono, firmando una o più azioni allo scopo di

---

<sup>36</sup> Cit. *Relazione annuale del Consiglio d'amministrazione della Società Edificatrice di case per operai, bagni e lavori pubblici*, Milano, 1863, p.5, presente in A. Tosi, *Alle origini della politica dell'alloggio popolare in Italia: analisi di una ideologia*, in *Studi di sociologia*, 4/1972.

costruire case per gli operai. [...] Gli azionisti estranei agli operai sono in genere dei padroni, e questo patronato si verifica spesso sotto forma di concessione di mutui ad interesse ridotto o prestiti a lungo termine. È raro che in questa Società vi sia la semplice cooperativa, per lo più il patronato e la filantropia concorrono”.<sup>37</sup>

Se ne può dedurre che, molto probabilmente, l'importo dovuto per le quote associative non rientrava nelle possibilità economiche degli operai. Pertanto, gli aderenti rappresentavano un bacino di utenza che non rispecchiava la classe operaia ma quella borghese. In linea teorica, le cooperative potevano offrire un intervento meno localizzato e circoscritto rispetto al modello dei villaggi operai ma la stretta relazione con il patronato e il notabilato del tempo impedivano interventi efficaci.

---

<sup>37</sup> L. Pagliani, *Le abitazioni igieniche ed economiche per le classi meno abbienti nel secolo XIX*, Torino, Tip. E Lit. Camilla e Bertolero di Natale Bertolero, 1902, p.17.

# **DAI PRIMI INTERVENTI LEGISLATIVI ALLA GRANDE GUERRA**

## **1. IL DECOLLO INDUSTRIALE E LA QUESTIONE SOCIALE**

Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento l'Italia, per la prima volta, riuscì a ridurre il divario di reddito con i paesi economicamente più avanzati. Tra il 1897 e il 1913 il PIL totale e il PIL pro-capite aumentarono in media rispettivamente del 2,4% e 1,6% annuo, mentre la produzione industriale crebbe in media del 3,8% ogni anno e l'agricoltura dell'1,7%. Il ritmo di crescita della produttività del lavoro aumentò del 2,5% annuo nell'industria e del 2,2% nel settore dei servizi. Se dagli anni Ottanta dell'Ottocento, anche grazie all'impegno statale, lo sviluppo delle prime infrastrutture indispensabili (ferrovie) e il consolidamento di alcune industrie strategiche permisero una lenta crescita; intorno agli anni Novanta si registrò il primo problema legato alla globalizzazione. Il settore agricolo iniziò a patire l'arrivo sui mercati dell'Europa continentale di prodotti a basso costo provenienti dall'America e dalla Russia. La reazione protezionista, estesa al settore manifatturiero, venne considerata l'unica soluzione per supportare le iniziative

imprenditoriali.<sup>38</sup> Grazie a questa manovra, negli ultimi dieci anni del XIX secolo, alcune industrie (meccanica, metallurgica, delle macchine a vapore, elettrica ed elettromeccanica) conobbero una crescita a due cifre. Aziende come la FIAT nel settore automobilistico, Pirelli nel caucciù, Ansaldo nella cantieristica navale, le città di Terni e Piombino nella produzione di acciaio conquistarono un vantaggio competitivo destinato a durare a lungo. Molta della tecnologia necessaria ad alimentare gli impianti proveniva dall'estero e il conseguente deficit nella bilancia commerciale fu riequilibrato grazie al grande flusso di rimesse degli emigranti. Nonostante ciò, lo sviluppo industriale rimase circoscritto nel Nord-Ovest del Paese beneficiando di un naturale vantaggio (disponibilità di fonti energetiche) e di un accesso ai mercati facilitato. Nel contesto di un'economia sempre più aperta si appianarono le disparità nei redditi e nei consumi, verosimilmente grazie all'emigrazione che ridusse il rapporto fra rendita e salari e fra salari dei lavoratori specializzati e dei non specializzati. Anche il clima sociale del paese stava mutando, fino agli anni Ottanta del XIX secolo la politica sociale era affidata esclusivamente alle strutture ecclesiastiche e ad interventi di natura privata a carattere volontario. Difatti, l'opinione comune voleva che lo Stato non intervenisse in quest'ambito, limitandosi a garantire il mantenimento dell'ordine pubblico. Le Opere pie, organismi gestiti dalla Chiesa cattolica, per assicurare l'assistenza ai più bisognosi

---

<sup>38</sup> F. Amatori, M. Bugamelli, A. Colli, *Tecnologia, dimensione d'Impresa e imprenditorialità*, in *L'Italia e l'economia mondiale. Dall'Unità a oggi*, op. cit. pp.635-638.

si servivano di un ingente patrimonio finanziario costituito da lasciti, donazioni private e fondi provenienti da congregazioni religiose. Nonostante i tentativi di disciplinarne l'operato, la Chiesa riuscì a mantenere una funzione fondamentale in campo assistenziale. La non ingerenza pubblica fu sostenuta, oltre che dall'aristocrazia e il clero, anche dalle Associazioni di Mutuo Soccorso impegnate ad erogare sussidi assistenziali e previdenziali ai propri consociati.<sup>39</sup> Tuttavia, nel corso degli anni Ottanta, con l'allargamento del suffragio elettorale<sup>40</sup> del 1882 e l'avvento della Sinistra al potere cambiò l'orientamento politico in ambito sociale. Nel 1883 venne istituita la Cassa nazionale contro gli infortuni sul lavoro a carattere volontario; nel 1886 una legge riconosceva la personalità giuridica alle Società di Mutuo Soccorso e, nello stesso periodo, si fissò a nove anni e otto ore giornalieri il limite del lavoro infantile; nel 1888, grazie al lavoro svolto dall'epidemiologo Luigi Pagliani, si approvò il codice di igiene e sanità pubblica; nel 1890 l'organizzazione assistenziale mutò connotati poiché le Opere pie vennero sottoposte al controllo statale; infine, il Parlamento italiano emanò, nel 1898, una legge per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro segnando *“l'atto di nascita del moderno*

---

<sup>39</sup> G. Vicarelli, *Gli eredi di esculapio. Medici e politiche sanitarie nell'Italia unita*, Roma, Carocci, 2010, p. 18. A. Ciuffetti, *Difesa sociale. Povertà, assistenza e controllo in Italia (XIV-XX secolo)*, op. cit., p. 159. F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, Carocci, 2013, pp.37-40.

<sup>40</sup> *“Per due terzi della storia unitaria, sono stati pochi i cittadini ammessi a partecipare alla vita collettiva attraverso le elezioni. La percentuale della popolazione ammessa ad esercitare il diritto di voto è passata dall' 1 al 2 per cento nei primi vent'anni [...] e dal 6 all'8 per cento nei successivi trent'anni”*. S. Cassese, op. cit. pp. 73-74. Si veda anche: E. Rossi, S. Zamagni, *Il terzo settore nell'Unità di Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011.



*Stato sociale*".<sup>41</sup> In sostanza, per alcune categorie professionali del settore industriale si stabilì l'obbligo di iscrizione presso la Cassa Nazionale di assicurazioni per gli infortuni. Questa legge, come sostenuto da F. Conti e G. Silei in *Breve storia dello Stato sociale* (2013), rappresentò un tentativo di fornire una risposta dall'alto alle sollecitazioni popolari che stavano alimentando il crescente movimento socialista, anziché un provvedimento mirante ad una riforma di carattere organico. L'intervento statale rimase circoscritto ad un "blando" potere di controllo del rispetto della normativa. Con la fondazione del Partito Socialista nel 1892, l'aumento delle adesioni ai sindacati, la pubblicazione dell'enciclica *Rerum Novarum* del 1891 che sanciva il rinnovato impegno sociale dei cattolici; il XX secolo venne inaugurato con un Governo che si dimostrò più aperto verso tutti gli schieramenti politici esprimendo, di conseguenza, una visione più estesa della democrazia liberale e portando avanti un fattivo interesse sul fronte delle riforme sociali.<sup>42</sup> Sin dalla formazione del ministero Zanardelli-Giolitti (1901), le questioni sociali vennero studiate da appositi organismi consultivi – l'Ufficio del lavoro e il Consiglio superiore del lavoro – al fine di assistere i legislatori nella predisposizione di nuovi criteri normativi. I risultati portarono al varo della nuova legislazione sul lavoro delle donne e dei bambini che fissava a dodici anni l'età minima per poter essere impiegati in fabbrica e si faceva divieto, alle donne, di

---

<sup>41</sup> Cit. F. Conti, G. Silei, op.cit. p.53 e p.63.

<sup>42</sup> Ibidem, p.56.

tornare al lavoro prima di un mese dal parto. In questa cornice rientrarono anche i primi dibattiti politici sulla questione abitativa, complici le dissertazioni tecnico-scientifiche svolte sul finire del XIX secolo che dimostrarono la stretta correlazione fra l'incremento demografico, indotto dal decollo industriale e, l'inefficacia degli interventi attuati sino a quel momento per creare infrastrutture igienico-sanitarie idonee. Difatti, i risanamenti urbanistici e gli sventramenti dettati dalle leggi sull'esproprio manifestarono tutta la loro inadeguatezza di fronte ad un costante aumento di popolazione verso i centri maggiormente industrializzati.

## 2. LA LEGGE SULLE CASE POPOLARI DEL 1903

Luigi Luzzatti<sup>43</sup> – considerato uno dei più importanti fautori della scuola Lombardo-Veneta e fervido sostenitore del cooperativismo liberale – si fece promotore, nella seconda metà del XIX secolo, di importanti iniziative di matrice sociale come: le banche popolari, le cooperative di credito e consumo, la legislazione a tutela del lavoro infantile e lo sviluppo della previdenza obbligatoria per determinate categorie di lavoratori. Nelle sue trattazioni rimarcava la necessità di far coesistere mutualismo, cooperativismo e credito popolare in un modello basato sull'educazione, l'etica sociale e il protagonismo imprenditoriale. Mentre la maggior parte dei paesi europei, nei primi anni del Novecento, facevano un bilancio dei risultati prodotti dalle legislazioni che disciplinavano la costruzione di case a basso costo per le classi subalterne, Luzzatti – sulla scorta di tali esperienze – muoveva i primi passi concreti per riuscire ad elaborare un modello normativo valido su tutto il territorio nazionale della Penisola.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Cariche: Professore di Diritto Costituzionale a Padova (1866-1895); Deputato (1871-1921); Senatore (dal 1921); Ministro del Tesoro (1891, 1896-98, 1903-05, 1906) poi dell'Agricoltura (1909); Presidente del Consiglio (1910-11). Fonte: Dizionario online Treccani. Per una biografia completa si veda: P. Pecorari, P.L. Ballini, Luigi Luzzatti: *un profilo biografico*, in *Luigi Luzzatti. Discorsi parlamentari Vol. I (1872-1899)*, Camera dei deputati – Archivio Storico, pp. VII-XLVIII.

<sup>44</sup> F. De Giorgi, *L'Italia tra Otto e Novecento: vita sociale e vita culturale*, in A. Volta (a cura di), *Una storia che guarda al futuro. La Cooperativa Edificatrice di Cusano Milanino 1906-2006*, Milan, CUSL, 2006, pp. 36-38. Si veda anche: D. Calabi (a cura di) *La politica della casa del XX secolo. Atti della prima giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la Storia dell'Italia contemporanea*, Venezia, Istituto veneto di Scienze Letterarie ed Arti, 1995.

Dichiarandosi a favore di una filosofia che propugnava la “pace sociale” si pose come obiettivo precipuo la repressione del socialismo, allestendo una legislazione sociale che contemplasse anche una riforma sulla casa. Nei suoi primi discorsi sull’argomento affermava:

“Noi abbiamo urgente bisogno di moltiplicare i piccoli proprietari di case e di terra e di consolidare quelli che esistono. Così soltanto si può salvare l’ordine sociale. [...] Se non si farà nulla si lascerà risolvere anche questo problema della casa alle Camere del lavoro”<sup>45</sup>.

In effetti, nel 1901, la Camera del lavoro di Milano avviò una commissione di studio sulla situazione degli alloggi popolari, al termine della quale si decise di affidare ad un ente collettivo municipale la realizzazione di diecimila vani. Nel timore di soluzioni radicali, lontane dagli interventi filantropici attuati fino a quel momento, l’iniziativa luzzattiana si basò sullo studio di una proposta di legge che prevedesse la costruzione e l’assegnazione di abitazioni a coloro che ne erano sprovvistiti, facendo leva sull’azione congiunta degli istituti di credito popolare e delle cooperative edificatrici. Nel maggio del 1902, presentò un progetto di legge alla Camera dei Deputati e dichiarò, fra le altre cose, quanto segue:

---

<sup>45</sup> Cit. L. Luzzatti, *L’ordine sociale*, Opere di Luigi Luzzatti, Vol. IV, Bologna, 1952, p. 601, in D. Calabi (a cura di) *La politica della casa del XX secolo. Atti della prima giornata di studio “Luigi Luzzatti” per la Storia dell’Italia contemporanea*, Venezia, Istituto veneto di Scienze Letterarie ed Arti, 1995, p. 66.

“Ma quando si parla di case popolari ho udito chiedere fuori di qui e qualche collega che pur ci fu cortese del suo assentimento mi ha sussurrato all'orecchio: e chi è il popolo? Qual è il popolo a cui provvederete? A questa domanda desidero dare una risposta molto chiara. Popolo per noi, perciò diciamo case popolari e non operaie, sono i proletari, i quali vivono di magri salari in quartieri luridi e in tetre mura che si devono trasformare, risanare, abbattere; ma è popolo per noi anche l'artigiano indipendente che sta poco meglio di questi suoi infelici compagni. È popolo i piccoli coloni, i piccoli proprietari rurali, i piccoli fabbricanti, è popolo l'infelice impiegato civile, l'infelice funzionario delle pubbliche amministrazioni. Ed è popolo l'operaio del pensiero che fatica più volte assai peggio di quello che del lavoro delle proprie braccia vive; comincia questo col maestro di scuola per passare all'insegnante mal retribuito delle scuole secondarie di primo e di secondo grado e finisce anche in regioni più alte allo scrittore di giornali, e tante altre miserie intellettuali che noi conosciamo. Ora qui avete diverse gradazioni di infelicità e il progetto di legge che vi presentiamo non è sistematico, non imprigiona in una sola forma la costruzione delle case popolari, appunto perché vuole tener conto di tutte queste sfumature di dolori e di bisogni”<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Cit. L. Luzzatti, *Le case popolari alla Camera. Svolgimento di una proposta di legge*, in *L'ordine sociale*, Opere di Luigi Luzzatti, Vol. IV, Bologna, 1952, p. 613.

Inoltre, predispose un intervento indiretto da parte dello Stato con una chiara impostazione liberale e, per poter evitare ingerenze ed opposizioni alla legge, specificò:

“Ci è dato il modo di poter fare del bene senza chiedere nulla allo Stato, [...] poiché si tratta di prepararli il nuovo cespite di ricchezza tassabile”<sup>47</sup>.

La proposta sollevò un acceso dibattito e dopo un iter parlamentare complesso, durato un anno, la prima legge organica sulle case popolari vide la luce il 31 maggio del 1903.<sup>48</sup> Quest’ultima identificava gli istituti prestatori di capitale, gli organi intermedi, che si sarebbero occupati delle costruzioni, e i soggetti beneficiari delle case popolari.

Nello specifico, le Casse di risparmio, i Monti di pietà e le Opere pie rientravano tra gli istituti autorizzati a concedere prestiti agevolati – garantiti da ipoteca – agli enti intermedi costruttori; beneficiando di sgravi ed agevolazioni fiscali. Lo Stato interveniva in questo processo limitandosi a non riscuotere, per alcuni anni, le tasse sui fabbricati e regolando l’organizzazione del credito agevolato per i costruttori e i soggetti beneficiari.

---

<sup>47</sup> Cit. L. Luzzatti, *Le case popolari alla Camera. Svolgimento di una proposta di legge*, op. cit. p. 614.

<sup>48</sup> *Legge Sulle case popolari* del 31 maggio 1903, n.254 GU Serie Generale n.159 del 8 luglio 1903. Capi: I – Prestiti e società cooperative per le case popolari; II – Caratteri delle case popolari. Vendita e locazione; III – Agevolazioni fiscali; IV – Disponibilità delle case popolari e risoluzione dei contratti; V – Case popolari costruite da industriali e case rurali; VI – Case popolari costruite dai comuni; VII – Enti morali e società di beneficenza; VIII – Successione ed espropriazione delle case popolari; IX – Disposizioni finali.

Tra gli organismi intermedi la norma indicava: le cooperative edilizie, le Società di Mutuo Soccorso, gli Enti morali (successivamente rinominati I.A.C.P.), le Opere pie e, in funzione integrativa, i Comuni. Questi ultimi potevano procedere alla realizzazione di case popolari soltanto quando il fabbisogno abitativo non veniva coperto dagli altri istituti designati. Inoltre, le case popolari municipali potevano essere concesse solo in locazione e mai in proprietà. Tra i beneficiari rientravano tutti coloro che, con un reddito annuo non superiore a 3.500 lire, si dimostravano in grado di pagare regolarmente un affitto o una quota del prezzo di acquisto a cadenze temporali prestabilite. Bisogna tener presente che il reddito annuo di una famiglia operaia di Milano, tra il 1902 e il 1904, si aggirava intorno a 1.000 lire, mentre l'onere di una annualità di ammortamento (per l'acquisto della casa popolare) era stimato a 300 lire, senza considerare le spese di manutenzione a carico dell'inquilino. Di conseguenza il costo d'acquisto e mantenimento finiva per incidere per più di un terzo sul reddito della famiglia.<sup>49</sup>

Il nodo centrale della legge era sicuramente di natura economica prima che morale o sociale. D'altronde, lo strumento delle agevolazioni fiscali serviva a convogliare

---

<sup>49</sup> M. Boriani, *La costruzione della Milano moderna: casa e servizi in un secolo di storia*, Milano, Clup, 1982, p. 184.

i capitali degli istituti di credito verso l'edilizia popolare. Lo stesso Luzzatti, nel 1904, affermò: *“Il problema delle case popolari è un problema di credito”*.<sup>50</sup>

La costruzione non doveva essere un'opera di beneficenza né risultare da un intervento diretto dei Comuni ma doveva presentarsi come un investimento, modesto e sicuro, affidato principalmente alle cooperative edilizie. Privilegiando le cooperative, scrisse A. Tosi (1972, p. 460), la legislazione luzzatiana produsse una distorsione degli investimenti a favore dei “ceti medi” e a danno delle classi meno abbienti che, negli anni seguenti, costituirà *“la piaga di tutta la storia dell'edilizia popolare italiana”*. Effettivamente, già durante la presentazione del progetto di legge, tra i beneficiari degli interventi non rientravano gli indigenti o gli operai malpagati, semmai la piccola borghesia certamente non agiata ma – a favore di legge – in grado di liquidare le pigioni.

Luzzatti, durante tutta la sua carriera, si era dimostrato un osservatore attento delle politiche abitative attuate dagli altri Paesi europei, ricercando costantemente modelli riusciti che supportassero la sua filosofia “self-helpista”. Ad esempio, riprese interamente il sistema di assicurazione belga e il modello degli istituti di credito tedesco. Dell'Inghilterra studiò il movimento cooperativo e la realizzazione

---

<sup>50</sup> H. Porfyriou, *La politica della casa in Inghilterra e la Legge Luzzatti*, in D. Calabi (a cura di) *La politica della casa del XX secolo. Atti della prima giornata di studio “Luigi Luzzatti” per la Storia dell'Italia contemporanea*, Venezia, Istituto veneto di Scienze Letterarie ed Arti, 1995, p. 67.



dei sobborghi-giardino. Difatti, fece del cooperativismo uno dei cardini della sua proposta di legge ma decise di non dettare indicazioni sulle caratteristiche costruttive degli abitati. Quando venne invitato al Convegno Nazionale per le case popolari, tenutosi a Modena nel 1902, non fece menzione di scelte urbanistiche o tipologiche, limitandosi ad approfondire gli aspetti economici e finanziari dell'edilizia popolare.<sup>51</sup>

Di conseguenza, la sua legge venne tradotta liberamente e produsse tre tipologie di abitato:

- *case-albergo* nei grandi centri industriali per alloggiarvi persone sole o famiglie a basso reddito;
- *blocchi di case* né grandi né piccole con servizi e giardino nella corte interna per gli impiegati e gli operai meglio retribuiti.
- *villaggi-giardino* o borgate confinanti con la periferia o piccoli centri operai in prossimità di alcune industrie, per gli operai con reddito modesto.

---

<sup>51</sup> AA.VV., *La politica della casa del XX secolo*, op. cit. pp. 175-177.

### 3. L'OPZIONE MUNICIPALISTA

La legge sulle case popolari aveva riservato un ruolo marginale all'attività dei Comuni suscitando sdegno e perplessità da parte dei socialisti che, ancor prima dell'intervento luzzattiano, dipingevano l'opzione municipalista come l'unica in grado di rispondere alla carenza di alloggi per le classi "realmente indigenti". Alessandro Schiavi - riformista milanese - su diversi articoli usciti per *l'Avanti!* criticò la soluzione prospettata da Luzzatti. Ad esempio, il 31 maggio 1902 scrisse:

“L'aiuto dello Stato con l'esonero delle imposte è irrisorio. [...] Restano i Comuni ai quali l'on. Luzzatti ha accettato di chiedere uguali privilegi allo Stato che per le cooperative e le società private. Ed essi sarebbero infatti il mezzo migliore per un avviamento alla municipalizzazione delle case operaie, ma in Italia, sprovvisti come sono i beni demaniali, oberati dai debiti e dalle spese ordinarie ben poco potranno destinare alle abitazioni operaie a buon mercato. Fino a che i salari degli operai sono così bassi, e fino a che d'altro canto si deve ricorrere al capitale per costruire le case pagandogli un interesse che tende a mantenere il più alto possibile, il problema in via generale, è ben lungi dall'avvicinarsi a una soluzione che valga la pena di essere chiamata tale”<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> A. Schiavi sotto lo pseudonimo di Sticus, *Le case popolari*, *L'Avanti!*, 31 maggio 1902 p. 1-2. Sullo stesso argomento si vedano i seguenti articoli: A. Di Mayo, *Case popolari*, 6 giugno 1902; T. Rossi-Dora, *Ancora sulle case popolari*, 30 ottobre 1902; D. Spataro, *Le case operaie*, 9 novembre 1902; T. Rossi-Doria, *Le case popolari non sono un lusso*, 13 novembre 1902.

L'idea di Schiavi poggiava su un intervento diretto dell'ente locale e su una municipalizzazione radicale delle case popolari, sulla scorta dell'esempio inglese. Le perplessità maggiori ruotavano intorno alla possibilità che, con questa legge, si rafforzassero i piccoli proprietari a discapito degli indigenti, quindi la soluzione era da rintracciarsi nell'attività comunale, poiché già dotata di potere politico e già esercitante funzioni dirette circa l'igiene, la viabilità, l'istruzione e l'ordine pubblico, avvalorando l'ulteriore capacità di saper provvedere adeguatamente al bisogno alloggiativo dei cittadini<sup>53</sup>.

Nella municipalizzazione delle case popolari i liberali vedevano un ostacolo al libero mercato e all'esercizio della proprietà privata ma non la escludevano, poiché sia la legge Luzzatti che la legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi lasciavano aperta la strada a tale esercizio, vincolandone l'azione ad autorizzazione e all'accertamento dell'esistenza di un reale servizio alla collettività tutta. La soluzione più veloce, meno imbrigliata alle lungaggini burocratiche, restava l'introduzione degli Enti morali, abilitati all'edificazione e legati in parte ai Comuni senza però esserne un organo. Con questa manovra si volle risolvere il dissenso intorno all'opzione municipalista ma, chiaramente, non poté essere considerata un'operazione di compromesso quanto, piuttosto, un'alternativa all'eventuale ingerenza dell'intervento pubblico.

---

<sup>53</sup> In ottemperanza alla *Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 29 marzo 1903 n.103. M. D'Amuri, op.cit. p.73-74 e p. 86.

#### **4. IL TESTO UNICO DEL 1908**

A. Schiavi in un saggio pubblicato nel 1911 dal titolo *Le case a buon mercato e le città giardino* ricostruì, servendosi di inchieste e statistiche dell'epoca, quali furono gli effetti della legislazione luzzatiana sulle principali città italiane. Citando uno studio condotto nel 1907 per la città di Torino sostenne che in sette anni – dal 1901 al 1907 – sarebbe stato necessario costruire circa 45.000 vani per soddisfare la domanda di alloggi e, di fatti, ne furono costruiti circa 48.300 con una media di 7.000 all'anno ma, di questi, effettivamente abitabili (escludendo i locali non abitabili o posti al pianterreno) furono circa 35.000. Inoltre, le nuove costruzioni erano quasi esclusivamente ad uso “signorile” con fitti non alla portata della classe operaia, comportando un sovraffollamento di più famiglie in poco più di due o tre vani. A Milano, analogamente, l'attività edilizia non riusciva a seguire l'aumento della popolazione: nel 1905, per un aumento di popolazione pari a 14.325 erano stati costruiti 10.961 vani, mentre nel 1907 per un aumento di popolazione pari a 17.727 erano stati costruiti 14.291 vani. A Roma, tra il 1901 e il 1907, l'aumento medio della popolazione era di 13.591 abitanti l'anno, mentre l'aumento medio di locali fabbricati era di 4.431.

La carenza di alloggi portava i proprietari delle nuove abitazioni a fissare dei prezzi d'affitto elevatissimi e questo comportava il sovraffollamento delle abitazioni vecchie e malsane. Inoltre, valeva la regola secondo la quale il prezzo delle case

vecchie si commisurava sul costo delle case nuove e siccome questo aumentava costantemente, anche il prezzo delle vecchie aumentava proporzionalmente.

Schiavi fece notare che l'aumento sconsiderato degli affitti:

“portò in parecchie città italiane alla costituzione delle Leghe di inquilini che organizzavano delle vere e proprie rivolte contro i padroni di casa, i quali, abusando della loro posizione di monopolio, proponevano ai loro inquilini aumenti fantastici, pena lo sfratto. E in alcune città l'agitazione degli inquilini reclamanti Commissioni arbitrali per la determinazione dell'equo prezzo, ottenne in parecchi casi che l'aumento fosse ritirato o rimesso ad un'epoca più lontana”.<sup>54</sup>

A fronte della crescita demografica dei maggiori centri urbani, del forte aumento degli affitti e dei prezzi dei terreni edificabili, praticamente tutti gli enti impegnati nell'edilizia popolare rivendicarono, solo dopo qualche anno dall'emanazione della legge, sostanziali interventi di modifica alla medesima. Nel *Testo Unico sulle case popolari ed economiche* del 27 febbraio 1908 n.89 confluirono tutti i provvedimenti di modifica apportati fino a quel momento. Pur mantenendo invariato l'assetto originale della normativa e rimandando ad un regolamento l'attuazione per alcune disposizioni,<sup>55</sup> il documento servì a precisare ulteriormente il tema dell'edilizia

---

<sup>54</sup> Cit. A. Schiavi, *Le case e buon mercato e le città giardino*, Bologna, Zanichelli, 1911, p. 106-107.

<sup>55</sup> Disposizioni sulla locazione e regolamentazione delle norme statutarie delle Società cooperative, degli Istituti autonomi e delle Società di beneficenza in G.U. del Regno n.222 del 1908, 23 settembre 1908.

popolare: venne allargata la platea degli istituti abilitati ad erogare prestiti, comprendendo anche le banche ordinarie; l'esenzione delle imposte sui fabbricati venne portata a dieci anni; l'espropriazione dei terreni da destinare all'edilizia non prevedeva più un indennizzo pari al valore di mercato<sup>56</sup> ma uguale alla media tra valore di mercato e la somma degli affitti riscossi dal proprietario nell'ultimo decennio, in attuazione della legge speciale di Napoli del 1885. Inoltre, venne introdotta la categoria di *case economiche* in aggiunta a quella di *case popolari*.

La differenza tra le due tipologie stava nel canone di locazione – fissato in una tabella separata – e in alcuni requisiti architettonici (ad esempio, le case economiche potevano avere al massimo dieci vani, mentre le case popolari massimo sei). Le abitazioni, con la legge del 1903, venivano definite tenendo conto delle “qualità soggettive” di chi le occupava, con il TU si preferì ancorarle a parametri oggettivi – tecnici ed igienici – oltre che strutturali.

Ai comuni venne concesso di finanziare propri interventi edilizi per le classi meno agiate, ricorrendo ai mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, avvalendosi del concorso dello Stato per il pagamento delle quote di interesse fino ad un sesto della spesa totale, purché venisse dimostrava l'incapacità di sostenere l'intero importo<sup>57</sup>.

La valutazione delle richieste venne affidato ad un nuovo organismo consultivo che

---

<sup>56</sup> In attuazione della legge n.2359 del 1865.

<sup>57</sup> A. D'Amuri, op. cit. p. 171-172. Cfr. G. Zalin, *Luigi Luzzatti e la politica della casa*, in D. Calabi (a cura di) *La politica della casa del XX secolo. Atti della prima giornata di studio “Luigi Luzzatti” per la Storia dell'Italia contemporanea*, Venezia, Istituto veneto di Scienze Letterarie ed Arti, 1995, p. 131-172.

prese il nome di *Commissione centrale per le case popolari ed economiche*, istituito presso il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio. Anche gli Enti morali – nel T.U. denominati Istituti Autonomi per le case popolari (IACP) – trovarono una collocazione giuridica ed economica più completa. Gli IACP dovevano essere enti pubblici ed autonomi, non potevano perseguire alcuno scopo di lucro, la costituzione poteva avvenire con finanziamenti sia pubblici che privati ed avevano la capacità giuridica di assumere obbligazioni o fare operazioni di credito e, come i Comuni, potevano ottenere mutui dalla Cassa depositi e prestiti.

L'ente pensato da Luzzatti era a metà strada tra la municipalizzazione e la libera iniziativa privata: della municipalizzazione conservava la natura pubblica e, al contempo, disponeva della stessa flessibilità concessa agli istituti privati nel costruire, affittare o vendere case decorose ed igieniche.

Secondo una relazione di Vincenzo Magaldi, ispettore generale del *Credito e della Previdenza*, al 31 dicembre del 1906 esistevano su tutto il territorio 142 società cooperative,<sup>58</sup> 12 Società di Mutuo Soccorso, 10 Istituti Autonomi (9 costituiti dai Comuni e uno, a Ravenna, costituito dalla locale cassa di risparmio), 10 Istituti di

---

<sup>58</sup> Con un totale di 40.000 soci e un capitale proprio di 10 milioni di lire. Fonte: L. Caisotti di Chiusano, *Le case popolari o economiche in Italia dopo la legge del 1903*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Vol.49, Fasc.193, 1909, pp. 4-5.

beneficienza e 6 municipali, che provvedevano alle case popolari. Tra il 1907 e il 1909 sorsero altri 4 Istituti autonomi e altre 10 cooperative.

Sia gli Istituti che le società erano concentrati quasi esclusivamente al Nord, ad esclusione di 2 Istituti autonomi fondati a Napoli e a Cagliari.

Dopo l'emanazione del T.U. ci fu una grossa ripresa del movimento edilizio da parte delle società e dei privati grazie ai maggiori incentivi e sgravi fiscali accordati dal testo.

Dai dati, pare evidente che l'assetto legislativo, così composto, permise la nascita di numerose iniziative, sia private che pubbliche, dedite alla promozione e costruzione delle case popolari.

Come abbiamo accennato in precedenza, le città subirono una trasformazione radicale del tessuto urbano: il centro storico, grazie alle opere di risanamento, divenne la sede amministrativa e commerciale, mentre tutti gli sforzi politici ed economici, in un secondo momento, vennero rivolti all'ampliamento delle periferie per favorire l'insediamento degli impianti industriali. La conseguenza più immediata fu l'espandersi, a ridosso delle zone industriali, dei quartieri operai e, con gli incentivi concessi agli imprenditori e alle cooperative edilizie, l'affollamento raggiunse livelli mai registrati in precedenza facendo perdere i contorni del sobborgo per diventare un territorio, esteso e disordinato, coincidente con la città stessa. Infatti, a dominare le politiche urbane erano gli stessi industriali



che, possedendo i terreni edificabili e grazie all'esenzione decennale sui fabbricati, dominarono lo sviluppo delle zone suburbane.

L'incapacità di un'iniziativa robusta da parte dei comuni derivava dal progresso indebitamento per le opere di risanamento, oltre che dalla stessa legge Luzzatti che ne vincolava l'azione ad interventi residuali e suppletivi.

Ciò che veniva costruito secondo i dettami dell'igiene e dei vincoli architettonici rispondenti alla filosofia dei sobborghi-giardino era rivolto, a causa dell'elevato costo, alla piccola borghesia; vanificando l'idea di una classe sociale educabile e controllabile attraverso la dotazione di una casa sana, indipendente ed economica. Difatti, per gli operai continuavano ad erigersi palazzine di tre o quattro piani, essenziali nell'estetica e funzionali negli arredi, purtuttavia nel rispetto degli standard qualitativi. L'ordine sociale, pertanto, veniva garantito tramite i servizi sociali collettivi, in alcuni casi ridotti al minimo e in altri ben sviluppati, che prevedevano scuole, centri ricreativi e parchi di quartiere.

In sostanza le abitazioni costruite dagli enti riconosciuti ed autorizzati dalla normativa erano destinate in misura crescente a famiglie di ceto medio-impiegatizio o di ceto popolare che potevano disporre di un reddito fisso. Invece molti lavoratori occasionali o impiegati di origine rurale restavano esclusi dalle assegnazioni e, se fortunati, trovavano sistemazione attraverso le diffuse pratiche di coabitazione e subaffitto, altrimenti le uniche soluzioni erano alloggi di fortuna in baracche

autocostruite, sottotetti o cantine. Emblematico, al riguardo, è il caso del Comune di Roma che, nel 1911, per arginare il fenomeno dei baraccamenti sistemò le famiglie prive di abitazione in edifici dismessi o in alloggi temporanei appositamente costruiti.

Secondo Fernando Salsano<sup>59</sup> (2008):

“La costruzione dei baraccamenti ufficiali rappresentò il tentativo di affermare un modello di divisione dei compiti tra l’amministrazione municipale e gli Istituti per l’edilizia pubblica. Mentre gli istituti rispondevano alle esigenze abitative dei gruppi sociali più organizzati con la costruzione e l’assegnazione di alloggi regolari destinati all’affitto, il Comune assunse il compito di provvedere ai bisogni delle fasce sociali più disagiate – sfrattati, baraccati, immigrati e disoccupati – tramite l’attuazione di programmi assistenziali che prevedevano l’adozione di soluzioni temporanee per il graduale inserimento dei ricoverati nel tessuto abitativo della città”.

Si andò delineando un fenomeno, voluto in parte dalla stessa legislazione, che prevedeva una netta distinzione tra i destinatari delle *case economiche* e quelli delle *case popolari* ed un’ulteriore distinzione su chi effettivamente provvedeva al

---

<sup>59</sup> Dottore di ricerca in Storia politica e sociale dell’Europa moderna e contemporanea, svolge attività didattica e di ricerca nelle Università di Roma Tor Vergata e Luiss Guido Carli. Articolo consultato e citato: F. Salsano, *Edilizia residenziale pubblica, assistenza sociale e controllo della popolazione nella Roma del primo Novecento (1903-1940)*, in *Città e campagna: un binomio da ripensare*, Roma, Viella, 2008, pp. 98-100.

finanziamento e alla realizzazione di queste ultime. Salvo il caso estremo del Comune di Roma, altri municipi tentarono di inserirsi nel settore edile supportando l'attività degli Istituti autonomi. Ad esempio, il Comune di Bologna prese in carico le famiglie sfrattate dal centro storico a seguito dell'attuazione del Piano di risanamento del 1889. Da questa data e, fino al 1906, fu introdotto un sistema di premi per i costruttori di case popolari che prevedeva l'esenzione decennale dalla sovrainposta, la donazione gratuita delle aree edificabili ed un contributo comunale dell'1,5% sul costo di costruzione. La concessione veniva accordata solo se i costruttori avessero rispettato determinati requisiti igienici ed estetici stabiliti dal comune stesso.<sup>60</sup>

Nel 1906 venne creato l'Istituto autonomo per le case popolari su iniziativa municipale e, fino al 1914, l'attività edilizia si sviluppò notevolmente consentendo la realizzazione dei primi quartieri operai nelle zone nord-occidentali della periferia (la Bolognina), e poi in quelle nord-orientali (futuro quartiere della Libia). Anche in questo caso, la politica dell'assegnazione degli alloggi privilegiò quelle famiglie – private di un tetto perché sfrattate – ma con un salario fisso in grado di sostenere il costo delle pigioni. Il problema dell'esclusione delle categorie più disagiate venne ripreso dall'amministrazione comunale socialista (1914-1920) con un programma che prevedeva la costruzione diretta di alloggi popolari eppure, nonostante i buoni

---

<sup>60</sup> Da notare che nella Legge Luzzatti del 1903 non erano stati specificati i requisiti igienici e strutturali degli alloggi rinviati al regolamento esecutivo del 1904 poi confluito nel T.U.

propositi, l'autorizzazione a procedere non venne accordata.<sup>61</sup> Un esito che accomunò molte iniziative municipali di stampo socialista.

Se nei progetti di Luzzatti c'era la volontà, tramite la costruzione di case a buon mercato, di istruire, controllare e assistere la società, certamente non calcolò le conseguenze di un provvedimento che stava ammassando migliaia di persone nei sobborghi, allontanandoli ed isolandoli dal centro cittadino. Infatti, nei primi anni di vita degli Istituti autonomi uno dei problemi più rilevati riguardava gli atti di vandalismo e gesti di incuria, indicativi della scarsa educazione ed ignoranza degli inquilini avvezzi ad abitudini che in poco tempo resero insalubri le abitazioni, comportando ulteriori oneri a carico dei comuni e degli stessi enti. Per un corretto utilizzo del demanio si dovette ricorrere a espedienti volti a promuovere la diffusione di norme comportamentali e regolamenti disciplinari severi, tra questi il divieto di cospargere acqua del bucato all'interno delle abitazioni o il divieto di rimuovere (e vendere) materiali, come vetri o metalli, dalle parti comuni, pena l'allontanamento dai quartieri degli elementi più "irriducibili ed indesiderabili".<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> R. Ferretti, *L'edilizia popolare a Bologna tra liberalismo e fascismo*, Bologna, Contemporanea, Vol.3, 2/2000, pp. 235-250.

<sup>62</sup> L. Caisotti di Chiusano, *Le case popolari o economiche in Italia dopo la legge del 1903*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Vol.49, Fasc.193, 1909, pp. 26-28. Si veda anche: A. D'Amuri, *Una casa dolce e decente è la prima lezione per diventare buoni cittadini*, Diacronie, Studi di Storia contemporanea, 21/2015, pp. 12-14.

## 5. IL PRIMO DOPOGUERRA E L'EMANAZIONE DEL TESTO UNICO DEL 1919

Nel 1915, dopo quasi un anno di neutralità, l'Italia entrò in guerra – affiancando la Triplice Intesa – contro gli Imperi Centrali. Tutte le energie della Nazione furono assorbite dagli eventi bellici, lasciando poco spazio allo sviluppo del settore edile. La mobilitazione totale della popolazione e la necessità di governare il fronte interno portarono ad un'insolita ingerenza dei poteri pubblici in campo economico e sociale. Con l'introduzione del cosiddetto “*vincolismo locativo*”<sup>63</sup> il mercato abitativo fu sottoposto a regolazioni stringenti che prevedevano il divieto di rescissione dei contratti e il blocco dei fitti, allo scopo di contenere l'aggravio delle condizioni di vita della popolazione su cui già pesava il rincaro dei generi di prima necessità. Il primo Decreto Luogotenenziale del 3 giugno 1915 consentiva ai capi famiglia impegnati al fronte di versare, fino a due mesi dopo la cessazione del servizio, la metà dell'affitto. Inizialmente, con il venir meno del salario percepito dal capofamiglia, gli altri componenti del nucleo familiare abbandonarono le residenze in città per tornare nelle campagne dalle quali erano emigrati precedentemente, facendo registrare una contrazione della domanda di alloggi in locazione ed una riduzione dei canoni. L'espansione dell'industria bellica – specie

---

<sup>63</sup> A. D'Amuri, op. cit. p. 269.

nelle città di Genova, Torino e Milano – offrì nuove opportunità di lavoro e, nel 1916, la domanda di alloggi e i canoni di locazione tornarono ad aumentare a causa dell'afflusso rilevante di persone che si spostavano verso questi centri urbani.

Così, nel 1917, un ulteriore Decreto estese il blocco degli affitti e il divieto di sfratto per l'intera durata della guerra e fino a due mesi dopo la stessa. In linea teorica le nuove costruzioni erano escluse dalla normativa, ma la mancanza di capitali, materie prime e manodopera ridussero ai minimi termini l'attività costruttiva fino a bloccarla del tutto. Le immigrazioni continuarono incessantemente sia durante, sia dopo la fine della guerra accentuando, inesorabilmente, il problema delle abitazioni. Il regime vincolistico si rivelò un intervento settoriale poiché chi abitava nelle "case bloccate" non aveva alcun interesse a spostarsi mentre chi si era trasferito in un secondo momento, ed aveva concretamente bisogno di un calmiere, restava tagliato fuori. Inoltre, i proprietari degli immobili iniziarono a patire la situazione e a chiedere un intervento in grado di sbloccare al più presto gli affitti. Nel marzo del 1919, con grande costernazione dei proprietari, il governo non sbloccò le pigioni predisponendo un'ulteriore proroga fino al 1921.

Alla fine del primo conflitto mondiale, con una perdita di oltre 600 mila soldati e 900 mila feriti, il passaggio da uno stato di guerra ad uno di pace non fu affatto semplice. Per risollevare le sorti della Nazione, il 4 novembre 1918, il Governo Orlando - coadiuvato dal ministro del tesoro Nitti – preparò un decreto che istituiva un comitato speciale per promuovere e coordinare l'azione di varie amministrazioni

statali ed autorizzava, al contempo, una spesa di un miliardo di lire in opere pubbliche e di un miliardo e 800 milioni per lavori ferroviari.

Le politiche dei lavori pubblici e della casa rientrarono nei provvedimenti volti a contenere

“le spinte eversive che giungevano dalla base della società” e si concretizzarono in “provvedimenti tesi ad alleggerire la disoccupazione industriale ed agricola e in provvedimenti a favore dei senzatetto”.<sup>64</sup>

Il comitato speciale doveva individuare lavori pubblici di pronta attuazione e nei quali fosse possibile impiegare una rilevante parte di manodopera disoccupata. Gli interventi da realizzare riguardarono principalmente il settore viario (ponti, strade e ferrovie), opere idrauliche, bonifiche e la costruzione di case popolari.

Lo schema proposto da Nitti<sup>65</sup> per far ripartire l'attività edilizia si articolava in tre passaggi: aumentare la costruzione di case, anzitutto per i ceti più poveri; nominare un commissario degli alloggi nelle città più grandi e sbloccare i fitti gradualmente<sup>66</sup>.

Con il Decreto luogotenenziale n. 445 del 1919 venne fissata l'esenzione per le case popolari ed economiche dall'imposta erariale e dalle sovraimposte comunali per quindici anni e, nei successivi cinque anni una riduzione della metà. Nello stesso anno un altro decreto (1857/1919), ispirandosi al T.U. del 1908, riorganizzava la

---

<sup>64</sup> L. Bortolotti, *Storia della politica edilizia in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1978, Cit. p. 87

<sup>65</sup> Eletto Presidente del Consiglio dei ministri il 23 giugno 1919.

<sup>66</sup> L. Bortolotti, op cit., p. 89.

distinzione tra *case popolari* e *case economiche*. Le prime erano quelle costruite – per essere affittate poiché inalienabili e indivisibili – dagli enti autorizzati dalla precedente legge, rispettando i seguenti requisiti strutturali: accesso diretto dal ripiano scale, latrina propria, presa d’acqua interna e per un massimo di sei vani abitabili. Le case economiche erano quelle costruite dalle Società cooperative con lo scopo di darle in locazione o in vendita ai propri soci, rispettando le medesime caratteristiche stabilite per le case popolari.<sup>67</sup>

In parallelo alla proroga del blocco dei fitti venne emanato il *Testo unico delle leggi sulle case popolari e per l’industria edilizia*<sup>68</sup> con l’intento di mettere ordine “*nella selva delle leggi sulle case popolari*”.<sup>69</sup> Venne fissato il meccanismo del credito edilizio quale perno fondamentale attorno al quale far ruotare tutta l’attività pubblica e privata in campo edile. Le modifiche introdotte dal T.U. in realtà confermarono, sia pure con più efficaci misure di intervento, l’originale assetto normativo luzzattiano. Tra gli enti costruttori venne aggiunta *l’Unione edilizia nazionale* con il compito di coordinare l’azione delle cooperative edilizie nella realizzazione di case popolari nei luoghi dove non esistevano gli Istituti autonomi o le amministrazioni comunali non erano riuscite ad attivarsi.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> D. luog. 23 marzo 1919 n.455 e D. luog. 15 giugno 1919 n.1857, art. 1-6.

<sup>68</sup> R.D.L. 30 novembre 1919, n.2318

<sup>69</sup> L. Bortolotti, op cit., p. 90.

<sup>70</sup> L’ente venne posto in liquidazione nel 1923.



Un'altra novità importante riguardava la costituzione di comitati provinciali e locali, comprendenti anche le organizzazioni operaie al fine di supervisionare e stimolare l'edilizia popolare.<sup>71</sup>

Per i Comuni venne meno la residualità ed eccezionalità degli interventi, poiché ricevettero l'autorizzazione a costruire case popolari anche se nello stesso territorio agivano istituti preposti allo scopo. Rimanevano validi: la possibilità di finanziare e concorrere alle spese di altri enti o società costruttrici e i poteri di esproprio degli ambienti insalubri in ottemperanza alla legge speciale del 1885. Tra i soggetti finanziatori vennero inclusi anche l'Istituto nazionale assicurazioni (INA) e la Cassa nazionale delle assicurazioni sociali. Lo Stato, ammettendo esplicitamente la volontà di far ripartire l'edilizia popolare ed economica, utilizzò lo strumento delle esenzioni da imposte e sovrimposte come carburante di una macchina guidata da altri, sia pubblici che privati. Cosa che erroneamente oggi può essere vista come una novità assoluta ma lo stesso impianto normativo di Luzzatti si basava – dichiaratamente – sulla volontà di invogliare l'imprenditoria privata a costruire case – dapprima – popolari e poi – senza una definizione specifica – case economiche quasi a voler individuare, senza pretesa, l'edilizia cosiddetta “media”, quella che – di fatto - venne inglobata nelle disposizioni del dopoguerra. L'accesso ai crediti e le esenzioni, per un massimo di sei anni, furono estese anche ai costruttori delle

---

<sup>71</sup> L. Bortolotti, op cit., p. 90.

cosiddette “*case di abitazione*” o case civili sottolineando l’ampiezza dell’intervento Statale.

Se in passato la condizione legale per poter accedere al beneficio della casa era lo *status* di “meno abbiente” con il TU del 1919 bisognava appartenere ad una categoria qualificata, ad esempio gli impiegati dello Stato. La necessità abitativa dei ceti disagiati, siano questi operai o lavoratori autonomi con reddito minimo, modesto o insufficiente, lasciò il posto alla soddisfazione del bisogno di soggetti individuati in relazione all’appartenenza o meno a singole categorie giuridicamente definite. Infatti, le *case popolari* potevano essere locate solo a chi era iscritto alla Cassa nazionale delle assicurazioni sociali e a chi aveva un reddito non superiore a mille lire mensili. Avvenne una sorta di selezione dei gruppi sociali fra quelli che potevano permettersi un mutuo per una *casa economica* (ceto medio impiegatizio) e quelli che potevano pagare solo un canone modico per una *casa popolare* (ceto operaio)<sup>72</sup>.

Nel 1920 vennero istituiti i “*commissari degli alloggi*” nei comuni con più di 100 mila abitanti. Questi avevano il potere di sospendere gli sfratti e di regolare gli aumenti di pigione.

---

<sup>72</sup> R. Lungarella, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica”?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2010, p. 297.

Come ricorda Lando Bortolotti nel saggio *Storia della politica edilizia in Italia*:

“i commissari del governo per gli alloggi avevano un compito essenzialmente politico, quello di mantenere la pace pubblica in relazione al grave argomento suscitatore di conflitti e di difficoltà, cioè al problema delle abitazioni”.<sup>73</sup>

L’obiettivo sperato da Nitti, con la nomina dei commissari, era quello di regolare in via provvisoria e con provvedimenti di massima le eventuali proroghe al blocco dei fitti. Essenzialmente era un modo per guadagnare tempo e placare gli animi dei proprietari nell’attesa che lo schema da lui concepito sortisse gli effetti auspicati, tanto da poter ripristinare le previgenti norme di locazione. Nel frattempo, riconfermava – nella stessa legge – le pene previste dal codice penale per

“gli atti di violenza sulle proprietà pubbliche o private, o contro persone, per procurare coattivamente a sé o ad altri l’abitazione”.<sup>74</sup>

Anche in questo caso, il fine era quello di assicurare i proprietari e gli imprenditori edili e scoraggiare, allo stesso tempo, gli organizzatori e i sostenitori delle occupazioni abusive, che erano poi i socialisti e altri gruppi della sinistra.

---

<sup>73</sup> Cit. L. Bortolotti, op. cit. p.21.

<sup>74</sup> Ibidem p. 90.

## 5.1. Binomi e insofferenze

Lo scoppio della guerra accentuò, fino all'exasperazione, la distinzione tra: “*i borghesi di domani e i bisognosi di oggi*”<sup>75</sup>, proprietari e inquilini, case popolari e case economiche, interventi diretti a costruire alloggi in affitto e quelli da destinare alla cessione su riscatto. I borghesi di domani erano, sostenitori di una politica non interventista, ravvisavano nella proprietà privata una funzione sociale ed educativa per le masse. La metafora che meglio li rappresentava era la *casa borghese o economica* riscattata “*mattoni su mattoni*”.<sup>76</sup> In contrapposizione la *casa dei cittadini*, secondo la filosofia socialista, era il simbolo dei *bisognosi di oggi* ed elemento essenziale di un diritto sociale che doveva educare al bene comune.

Le leghe degli inquilini, appoggiati dai socialisti-municipalisti, volevano la soppressione del monopolio sulle pigioni detenuto dai proprietari delle case ed organizzavano a tal fine agitazioni di massa ed occupazioni abusive. Mentre la proprietà edilizia rivendicava il proprio diritto di riscossione negato dal regime vincolistico.

Le insofferenze e i contrasti esplosero con l'ennesima proroga biennale del blocco delle pigioni e nonostante il varo, nel 1920 di un decreto che stabiliva un graduale ritorno alla libertà di contrattazione entro il 1923, le Federazioni dei proprietari

---

<sup>75</sup> L. Consociani, *L'organizzazione pubblica dell'edilizia*, Milano, FrancoAngeli, 1969, p.29.

<sup>76</sup> Ibidem p. 30.

dichiararono espressamente l'ostilità al governo e ai socialisti appoggiando, celatamente, la politica fascista.

Nel frattempo, le organizzazioni inquiline fino a quel momento poco strutturate e sporadiche, tentarono di organizzarsi a livello nazionale nel corso di un congresso che ebbe luogo presso la Camera del Lavoro di Reggio Emilia il 25 e 26 luglio 1920. Con un programma di chiara ispirazione riformista vi aderirono circa quaranta organizzazioni di inquilini, Camere del Lavoro e Associazioni operaie. Secondo Alessandro Schiavi, relatore del convegno, bisognava rompere la frammentazione passata e aderire alla CgdL *“perché sul terreno della lotta di classe si provvedeva con ogni mezzo efficace alla difesa della classe degli inquilini”*.<sup>77</sup>

L'Associazione nazionale chiedeva che:

“sia data facoltà ai comuni di espropriare le aree fabbricabili necessarie alla costruzione di case popolari. Sia fatto obbligo alle società industriali e commerciali di destinare una quota del loro capitale alla costruzione di abitazioni per il loro personale affidando la costruzione e la fabbricazione a enti di carattere pubblico specializzati e che sia da preferirsi il sistema delle case a piani multipli rispetto a quello delle casette”.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> A. Schiavi, *L'azione degli inquilini*, in *La Casa*, luglio-agosto 190, p.134.

<sup>78</sup> Discorso di A. Schiavi tenutosi al congresso di Reggio Emilia, in L. Bortolotti, op. cit. p. 28.

Tra gli scioperi di fabbrica, l'occupazione dei locali sfitti e l'astensione dalle pigioni si andava delineando la portata di un'organizzazione politica di lotta.

Il 22 agosto del 1920 si tenne un altro convegno lombardo, al quale parteciparono novanta rappresentanti di duecento organizzazioni proletarie e socialiste, dove si stabilì che:

“in ogni comune o centro abitato debba sorgere immediatamente una Lega inquilina, operante sul terreno della lotta di classe in completo affiatamento colle Camere del Lavoro e Sezioni del Partito Socialista” e che “nessuno dovrà pagare gli aumenti pretesi per qualsiasi titolo e nel caso di atti coercitivi gli inquilini proclameranno l'espropriazione della casa cacciandone i proprietari e i loro esponenti”.<sup>79</sup>

Le divergenze si erano sedimentate su due distinti poli, da una parte i proprietari intenzionati a speculare sull'altrui disperazione in aperto contrasto con il governo e i socialisti e, dall'altra, l'Associazione nazionale degli inquilini che chiedeva la persecuzione del regime vincolistico e rifiutava qualsiasi rincaro delle pigioni, ritenendo che all'edilizia popolare dovevano provvedere gli enti pubblici.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Rivista *La Casa* cit. p. 135, in A. Augustoni, C. Rozza, *Diritto alla casa, diritto alla città. Questione abitativa e movimento degli inquilini a Milano*, Roma, Aracne, 2005. P.28

<sup>80</sup> Cfr. L. Bortolotti, *Storia della politica in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1978. A. Augustoni, C. Rozza, *Diritto alla casa, diritto alla città. Questione abitativa e movimento degli inquilini a Milano*, Roma, Aracne, 2005. A. D'Amuri, *Una casa dolce e decente è la prima lezione per diventare buoni cittadini*, *Diacronie, Studi di Storia contemporanea*, 21/2015.

# IL VENTENNIO FASCISTA

## 1. IL MODELLO DI INTERVENTO

Lelio Basso, storico e politico socialista, disse che

“il fascismo è stato un fenomeno complesso, in cui hanno confluato e si sono incontrate componenti diverse, ciascuna delle quali aveva naturalmente le sue radici nella precedente storia d'Italia per cui è assurdo parlare del fascismo come di una parentesi che bruscamente interrompe il corso della nostra storia, ma neppure si può affermare che esso sia semplicemente il logico punto d'approdo di questo corso precedente”<sup>81</sup>.

Difatti, come scrisse G. Lombardi,

“il fascismo si configurò come un modello di governo imperniato sulla gestione efficientissima e autoritaria delle strutture dello Stato liberale, poggiate su di una società civile nella quale gli elementi confessionali tendevano a prevalere su quelli laici ed imperniato, inoltre, sulla mobilitazione altrettanto autoritaria delle masse”<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> R. Lemme, *La casa degli Italiani*, op. cit. p. 142.

<sup>82</sup> G. Lombardi, *Introduzione*, in A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1995, p. 2.

La gestione autoritaria ed efficientissima dello Stato era il perno portante di tutta la politica fascista diretta al riordino. Difatti, “ordinare” era la parola chiave per costruire un nuovo Stato, almeno all’inizio, quando mancava un’identità legalitaria. Al momento della conquista del potere, nel 1922, il fascismo non aveva ancora elaborato un programma rappresentativo ed organico di una riforma politica e amministrativa ma le modalità con cui Mussolini giunse a capo della Nazione (tra compromessi con la classe dirigente e la Monarchia) e la necessità di ristabilire il clima politico e sociale del paese, dopo il biennio rosso, gli imposero di procedere con estrema cautela. In questa prima fase ci fu un’accentuazione dei caratteri “rassicuranti” e “legalitari” del futuro regime<sup>83</sup>. Un periodo simile ad un “*commissariamento provvisorio dello Stato*” che sul piano concreto manteneva lo stesso assetto normativo ed amministrativo preesistente.

In breve tempo, una serie di leggi eccezionali cancellò ogni spazio di azione e di opposizione, vennero distrutte le organizzazioni operaie e contadine, fu istituzionalizzata la violenza squadrista sotto i vessilli della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale. Ai partiti politici venne negata ogni forma di espressione, fu soppressa la libertà di stampa, gli oppositori del governo vennero perseguiti, incarcerati o esiliati nelle colonie. Anche le autorità locali persero ogni sorta di autonomia e il potere amministrativo passò nelle mani di una sola persona: il

---

<sup>83</sup> S. Magagnoli, *Fascismo: organizzazione dello Stato e sistema economico*, Serie Storia Economica, 1/2005, p. 4.



Podestà. In lui confluivano tutti i poteri che prima spettavano al sindaco, al Consiglio comunale e alla Giunta. Il PNF (Partito Nazionale Fascista) diventò un enorme organismo burocratico che si appropriò e controllò ogni ambito di autonomia pubblica ma anche di vita privata. Infatti, il regime cercò di vigilare e disciplinare tutta la vita collettiva in ogni sua articolazione ed espressione. Sul piano delle politiche sociali, e nel tentativo di ristabilire i disagi causati dalla guerra, venne introdotto lo Stato sociale corporativo consistente nella subordinazione totale dell'iniziativa privata all'interesse nazionale. Il sistema mutualistico, fortemente frammentato e categoriale, sostituì sovrapponendosi, il sistema previdenziale ed assistenziale nato durante il periodo bellico. La Cassa nazionale per le assicurazioni diventò uno strumento per accumulare capitali da investire in settori estranei all'assistenza. L'obiettivo era quello di depotenziare, fino ad annullare, le preesistenti forme di mutualità filantropica e caritativa. L'assistenza e la previdenza dovevano essere "concessioni dall'alto", forme di sottomissione e dipendenza dal regime ma, allo stesso tempo, validi strumenti per ottenere il consenso, cioè avvicinare le fasce più ostili al regime. Ne è un esempio l'istituzione dell'Opera Nazionale Dopolavoro che nei sistemi di fabbrica permise, tramite la creazione di varie strutture ricreative e sociali (scuole serali, biblioteche, teatri, cinematografi, gite, bande musicali), l'avvicinamento della classe operaia tanto ostile al fascismo.

Nel 1925, Mussolini illustrando il senso del Dopolavoro affermava:

“La nazione non può prescindere dal destino delle moltitudini che lavorano. I datori di lavoro hanno un interesse obiettivo a tenere il più possibile alto il tenore di vita dei loro operai, poiché significa maggiore tranquillità nelle officine, maggiore e migliore rendimento delle prestazioni, quindi maggiore possibilità di vincere la concorrenza altrui. Un capitalista intelligente non può sperare nulla dalla miseria. Ecco perché i capitalisti intelligenti non si occupano soltanto dei salari, ma anche di case, scuole, ospedali, campi sportivi per i loro operai”.<sup>84</sup>

L’istituzione di uno Stato sociale, oltre a predisporre un sistema di controllo e consenso, rispondeva ad un obiettivo più ampio, quello di rafforzare il paese e contenere la crisi economica postbellica. Difatti, il fascismo si trovò di fronte ad un grande problema economico e sociale legato al processo di immigrazione e sovraffollamento delle città. Si venne ad accentuare il divario tra la superficie coltivabile (ancora scarsa) e la popolazione residente in costante aumento. Per impiegare migliaia di contadini disoccupati vennero messe in campo alcune azioni già sperimentate durante il periodo precedente la guerra. Nel 1923, utilizzando le agevolazioni finanziarie concesse dallo Stato furono costruiti numerosi consorzi di bonifica permettendo l’avvio di un ambizioso piano di intervento ambientale. Le opere di bonifica e il completamento e l’ampliamento dei lavori pubblici, iniziati

---

<sup>84</sup> M. Dau, *Mussolini l’anticittadino: Città, società e fascismo*, Roma, Castelvecchi, 2012, p. 34.

con il governo Nitti, non furono sufficienti per arginare il tasso di disoccupazione e i contadini ripresero ad emigrare nelle regioni settentrionali. In sostanza, il fenomeno dell'urbanesimo che si era registrato fino a quel momento si scontrava con l'ideologia fascista di città, intesa come luogo elettivo di una serie di fenomeni negativi come l'abbassamento della natalità o la spinta verso la formazione di una coscienza di classe. Inoltre, l'affollamento delle città comportava elevati costi sociali dovuti all'esigenza di costruire servizi come scuole, ospedali, chiese, ecc. cosa che sarebbe diventata insostenibile per il regime. La lotta contro l'urbanizzazione delle masse venne formalizzata in una serie di provvedimenti legislativi e, nel 1926, la questione delle migrazioni interne fu messa sotto il controllo di un apposito Comitato permanente. Ma soltanto nel 1939, con la "*legge contro l'urbanesimo*", vennero vietati i trasferimenti di residenza nei capoluoghi di provincia e nelle città con più di 25 mila abitanti. La politica ruralista e quella antiurbana si fusero in un'unica ideologia di regime.<sup>85</sup> A peggiorare la situazione contribuirono anche le misure restrittive sull'emigrazione esterna che chiusero uno sbocco tradizionale per la riallocazione dell'elevato numero di manodopera italiana. Mussolini per bilanciare la situazione avviò una politica a favore dell'industria (rivalutazione della lira, razionalizzazione dei processi produttivi) che giustificava una politica agraria mirante a sostenere le scelte operate nel settore industriale.

---

<sup>85</sup> D. Breschi, *Fascismo e antiurbanesimo. Prima fase: ideologie e legge*, Le Carte e La storia, Bologna, il Mulino, 2/2007, pp. 171-188.

Ma le opere di bonifica o i lavori pubblici erano anche, e soprattutto, la volontà del regime di darsi una giustificazione, un'immagine "realizzatrice" all'interno del paese. Fondamentalmente, al fascismo può essere riconosciuto il fatto di aver agevolato molte iniziative, più che intraprenderne di nuove. L'innovazione non fu nei fatti quanto nella pretesa di razionalizzare con un controllo autoritario la gestione delle trasformazioni dell'assetto produttivo, sociale ed economico. Alla luce del fatto che molte opere pubbliche si ridussero ai centri storici o a sventramenti dissennati e la politica ruralista non bloccò l'emigrazione verso le città.

## 2. L'ARCHITETTURA E L'URBANISTICA FASCISTA

L'urbanistica e l'architettura rivestirono un ruolo cruciale nella rimodulazione delle città. L'architettura fascista, secondo Giuseppe Terragni<sup>86</sup> era:

“un'arte che doveva guardare al passato e al tempo stesso all'avvenire” e gli architetti “non devono rimanere dei contemplativi non devono sfruttare il patrimonio del passato. Devono creare un nuovo patrimonio da porre accanto a quello antico, creare un'arte nuova, un'arte dei nostri tempi, un'arte fascista”.

Il movimento razionalista si caratterizzava per l'utilizzo di elementi prefabbricati, l'eliminazione degli aspetti formali, la stretta connessione tra forma e funzione e l'utilizzo, ai limiti dell'essenziale, di linee, angoli e volumi netti. Nato in Germania durante la Repubblica di Weimar, si diffuse in Italia parallelamente al fascismo e finì per diventare l'espressione della volontà fascista e la miglior forma di propaganda architettonico-monumentale.

Dal punto di vista urbanistico, il risanamento delle città era ancora dominato dagli imperativi igienisti e dalla tecnica del “piccone demolitore” ma, a differenza dei primi sventramenti attuati dopo l'Unità, il fascismo li caricava di connotati politici

---

<sup>86</sup> Giuseppe Terragni (1904-1943). È stato il principale esponente dell'architettura fascista razionalista. Nel periodo che va dal 1930-1936 realizzò il Monumento ai Caduti e la Casa del Fascio a Como. Fonte: C. De Maria, *Fascismo e società italiana*, Collana di studi storici, Bologna, OttocentoDuemila, 2016, p. 12.

volendo dimostrare che lo “Stato liberista” non era stato in grado di risolvere il problema igienico, accreditandosi agli occhi dell’opinione pubblica come uno Stato capace di risolvere radicalmente certi problemi.

L’esempio più concreto delle sperimentazioni architettoniche fasciste venne attuato a Roma, simbolo di una discendenza eroica-imperiale degli italiani. Mussolini intenzionato ad esaltarne l’antica eredità, suddivise gli interventi da fare in due gruppi: quelli della “grandezza” e quelli della “necessità”. Gli interventi necessari erano quelli legati allo sviluppo demografico e andavano affrontati con le espropriazioni, sventramenti e costruzioni. Per la grandezza occorreva rimuovere dalla città antica le “brutture” liberali e dare spazio ai monumenti antichi a costo di rimodulare tutte le vie del centro storico.

Nel 1925, Mussolini affidò la parte edile del programma al Governatore Filippo Cremonesi, dicendogli che

“in cinque anni Roma dovrà sorprendere l’universo: meravigliosa, ordinata, potente come lo è stata ai tempi di Augusto”<sup>87</sup>.

Nel 1930 venne trasferita la stazione ferroviaria a Termini liberando spazio per il nuovo centro urbano. In seguito, il piano subì diverse modifiche che annullarono gran parte degli aspetti pianificatori. Mentre procedevano i restauri del Foro Italico

---

<sup>87</sup> A. Cederna, *Mussolini urbanista: lo sventramento di Roma*, Corte del Fontego, 2006 p. 26. Cfr: I. Insolera, *Roma moderna: un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Torino, Einaudi, 2011.

venivano inaugurate le strade principali che collegavano i monumenti. L'apertura delle arterie stradali comportò la distruzione di una serie di palazzi e delle chiese di Sant'Orsola e Sant'Andrea. Nel 1935, venne inaugurata la città universitaria della Sapienza (quartiere San Lorenzo). Tuttavia, il perseguimento del razionalismo rivoluzionario ben presto dovette coniugarsi con un indirizzo neoclassico che diede la fisionomia a tutte le composizioni progettate per l'Esposizione del 42.

Nello stesso periodo, grazie soprattutto ai tecnici e ai professionisti della scena milanese, si diede un forte impulso alla definizione delle soluzioni progettuali moderne per l'edilizia popolare ed economica. Fin dagli anni Venti, tecnici municipali come Albertini, Broglio o Gorla presero parte ai Congressi internazionali di urbanistica come quello tenutosi a Parigi nel 1928, così come gli architetti, sempre milanesi, che entrano per primi in contatto con l'esperienza centroeuropea dei CIAM (Congressi internazionali di architettura moderna).

Alla V Triennale di Milano del 1933, l'architetto Bottoni presentò il "*Gruppo di elementi di case popolari*" unico esempio del genere in tutta la mostra, consistente in un edificio a due piani che raggruppava diversi tipi di alloggio disposti in serie, disimpegnati nel primo piano da una scala e nel seconda da ballatoio. Sebbene la proposta suscitò poca attenzione rappresentò una prima forma "didattica" del razionalismo popolare. L'ambiente milanese si dimostrò il più reattivo nella rielaborazione di soluzioni maturate nell'esperienza europea ma per l'abitazione

popolare italiana occorre mantenere un taglio razionale e allo stesso tempo tradizionale, cosa che rendeva difficile il passaggio dal progetto alla realizzazione. Infatti, l'applicazione delle idee razionaliste sulle case popolari fu condizionata dalla necessità di semplificare il più possibile le strutture in funzione di un costante controllo e contenimento dei costi. Inoltre, l'ideologia antiurbana e gli intenti ruralisti crearono un ulteriore vincolo normativo dal quale dipendevano forme, prospetti e localizzazioni della nuova edilizia popolare. La casa per i poveri doveva necessariamente trasmettere un'idea di limitatezza, una semplicità stilistica che si sposava bene con il razionalismo. Per i casi d'urgenza, dove occorreva intervenire velocemente e per una platea di persone "estremamente povere" il razionalismo si tradusse nella versione minima e storpiata delle case popolari, rinominate "*case popolarissime*" o "*case minime*".<sup>88</sup>

A titolo d'esempio, l'Istituto autonomo di Milano, tra il 1925 e il 1931, costruì venti<sup>89</sup> quartieri di edilizia popolare secondo tre differenti tipologie abitative, ognuna destinata a ceti diversi: le case a riscatto nei rioni Romagna, Plinio e Lipari

---

<sup>88</sup> L. Villani, *Le borgate del Fascismo. Storia urbana, politica e sociale della periferia romana*, Milano, Ledizioni, 2014, p. 147-150. Cfr: F. Salsano, *Edilizia residenziale pubblica, assistenza sociale e controllo della popolazione nella Roma del primo Novecento*, op. cit.

<sup>89</sup> Giovinezza (ora Piola), Vanvitelli (ora Verrocchio), XXVIII ottobre (oggi Stadera), Solari, Villapizzone, Ugo Pepe (oggi Bibbiena), Crespi (ora Belinzaghi), Romagna, Tonoli lotti A e B, Caimi (oggi Forlanini), Tonoli lotti A e B, Caimi (oggi Forlanini), Tonoli lotto D (oggi Aselli), Anzani, Regi- na Elena (ora Mazzini), Polesine, Emilio Melloni (ora Calvairate), Giambologna, Plinio, Lipari e Piolti-De Bianchi.



erano caratterizzate dalla presenza di una componente architettonico-decorativa particolarmente curata ed erano in grado di rispondere alle esigenze del ceto borghese; le case popolari di tipo comune, concesse esclusivamente in locazione a gruppi sociali piuttosto eterogenei, presentavano tra loro caratteristiche differenti, con particolare riferimento alla distribuzione degli elementi decorativi ed alla loro ampiezza, che risultavano maggiori negli edifici costruiti lungo le vie principali piuttosto che negli stabili ubicati tra le vie interne; le case ultrapopolari, infine, destinate alle classi più povere, erano composte da monocali con ballatoi, contraddistinti dalla collocazione della latrina e dell'acquaio nell'intercapedine ricavata tra le pareti esterne, con l'obiettivo di ottenere il massimo risparmio in assenza di ogni tentativo di razionalizzazione costruttiva. La politica contro l'urbanesimo sostenuta dal regime non solo non sortì gli effetti demografici auspicati, ma costrinse l'Istituto a procedere con estrema rapidità alla realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, molti dei quali, sotto il profilo architettonico e strutturale, risentivano notevolmente di questo clima di assoluta emergenza e precarietà. Nacquero così, presso i quartieri Trecca, nell'estrema periferia est della città le cosiddette "case popolarissime", costruite con l'obiettivo di fornire ai senzatetto, agli immigrati e agli sfrattati un alloggio provvisorio, di piccolissime dimensioni e privo di qualsiasi elemento decorativo. Dopo la V Triennale di Milano, la progettazione del quartiere Fabio Filzi coincise con le nuove proposte dell'architetto Bottoni, da una nuova concezione dello spazio, suddiviso non più in

base alla superficie disponibile ma a seconda del numero di abitanti, ogni elemento strutturale fu pensato per poter essere prodotto in serie e gli alloggi vennero consegnati agli inquilini già provvisti di arredo. All'interno del complesso residenziale, costituito da trentadue corpi-scala uguali, posti attorno ad un corpo centrale riservato alle docce e ai lavatori, estetica, funzionalità ed economia si accordarono all'estrema semplicità strutturale.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> F. Infussi, *Milano e i futuri della città pubblica*, in *100 anni di edilizia residenziale pubblica a Milano*, Milano, Aler, 2008, p. 10-11.

### **3. LA LEGISLAZIONE FASCISTA PER L'EDILIZIA POPOLARE**

Nei primi anni del regime fascista l'edilizia popolare non ebbe un particolare sviluppo e la politica della casa mantenne gli schemi normativi preesistenti. Tuttavia, il fascismo manifestò un'infuocata ostilità nei confronti del movimento cooperativo edile di orientamento socialcomunista e nei confronti degli IACP che, nel 1923, persero quasi totalmente la loro autonomia con la nomina dei commissari governativi e con l'eliminazione di ogni controllo democratico. La tendenza a soddisfare particolari categorie, iniziata con il T.U. del 1919, si consolidò e ampliò in una compiuta corporativizzazione minando la loro capacità operativa. Contemporaneamente venne predisposto lo sblocco graduale del regime vincolistico da completarsi entro il 1926, portando ad un innalzamento dei fitti e un generale peggioramento delle condizioni economiche degli inquilini. Anche se, tra il 1921 e il 1925, l'edilizia registrò una lunga fase di espansione, questa riguardò principalmente gli immobili ad uso civile. Il problema della casa era più acuto che mai: la popolazione cresceva, fra il 1922 e il 1927, di 500 mila unità all'anno<sup>91</sup>. I casi più critici riguardavano non solo gli operai ma anche gli impiegati, molti dei quali versavano ai proprietari degli alloggi più della metà del loro stipendio mensile. Questo fatto impose al governo molta prudenza nello "liberalizzazione" delle

---

<sup>91</sup> L. Bortolotti, op. cit. p. 123.

pigioni e nel febbraio del 1924 venne emanato un provvedimento che impose l'occupazione forzata, con affitto concordato, dei locali sfitti. Con il R.d.l. n.1944 del 1924 venne introdotto un nuovo ente, *l'Istituto nazionale per le case popolari degli impiegati dello Stato* (INCIS), con la finalità esclusivamente economica di costruire alloggi da dare in affitto a condizioni di particolare favore a impiegati civili e militari di ruolo delle amministrazioni dello Stato nelle città italiane più colpite dalla crisi edilizia. L'Istituto, si propose fin da subito, come alternativa alla gestione elitaria delle cooperative edilizie in una proiezione corporativa degli interessi di categoria. Poteva essere finanziato da enti pubblici e privati – istituti di credito, Cassa depositi e prestiti, assicurazioni, casse di risparmio e dall'INA – che concedevano mutui agevolati a lungo termine<sup>92</sup>. Ben presto l'attività venne estesa a tutti i capoluoghi di provincia e a numerose località di interesse militare.

L. Bartolotti (1978, p. 126), riportando una statistica del tempo, scrisse:

“Chi consideri l'edilizia popolare nei primi dieci anni del regime, trova che i vani di tipo economico (cioè medio) realizzati dallo Istituto nazionale per le case agli impiegati dello Stato quasi eguagliano i vani di tipo popolare costruiti da tutti gli istituti delle case popolari: 34,776 contro 39.331. Intanto le cooperative private realizzano 46.777 vani medi contro 6.117 popolari, i comuni 4.153 contro 10.341,

---

<sup>92</sup> G. Caramellino, *Edilizia pubblica per i ceti medi: contributi al dibattito sulle case per gli impiegati nel secondo dopoguerra*, in *Territorio*, FrancoAngeli, 64/2013, pp. 63-64.

e anche gli IACP 25.629 vani medi. In totale i vani medi sono circa il doppio di quelli popolari, dei quali la richiesta era ben maggiore”.<sup>93</sup>

Tra il 1924 e il 1925 venne concretizzata la politica *urbana-antiurbana* degli sventramenti dei centri storici e la costruzione delle borgate ufficiali al di fuori delle città, dove l’interesse per l’edilizia e per la residenza popolare, oltre che dalle spinte demografiche, era imposto dai forti disagi della popolazione già urbanizzata. Difatti, nel 1926, la situazione degli sfrattati non si era risolta e il Governo dovette emanare un nuovo decreto che predisponesse lo stanziamento di 100 milioni di lire per la costruzione di case da assegnare in preferenza a questi ultimi<sup>94</sup>. All’art. 4, del medesimo decreto, i Comuni e gli IACP vennero autorizzati a vendere o a conferire in affitto con patto di futura vendita gli appartamenti precedentemente costruiti e l’assegnazione in proprietà per quelli nuovi. Venne, in questo modo, abrogato il principio di indivisibilità e inalienabilità contenuto nel T.U. del 1919. Come si è visto, in questo periodo, la politica delle case popolari si alternava tra privilegi concessi alle classi medie e provvedimenti di emergenza in favore delle classi bisognose, spesso inefficienti. In pratica, si stava consolidando il processo di centralizzazione delle strutture e delle attribuzioni dei soggetti operanti nel campo dell’edilizia popolare. Nella prassi gli IACP, che avevano già perso la loro

---

<sup>94</sup> Le case dovevano essere realizzate dai Comuni e dagli IACP. *Decreto del 100 milioni per le case agli sfrattati* 10 gennaio 1926.

autonomia, assistettero ad un ulteriore decremento del proprio patrimonio edilizio per favorire la diffusione serrata delle case in proprietà per i ceti meno abbienti e gli venne preclusa la possibilità di produrre direttamente cementi, malte e materiali vari, con il chiaro intento di agevolare i grandi imprenditori, che tanto si erano adoperati per sostenere Mussolini ed agevolarne l'ascesa al potere. Nei primi anni Venti erano sorte, nelle principali città italiane, diverse cooperative edili per i mutilati e gli invalidi di guerra e nel 1926 un decreto attestò chiaramente l'interesse del regime ad ottenere e consolidare il consenso di tali categorie, concedendo un contributo statale per la costruzione di case popolari. Un'altra normativa, dello stesso anno, riguardante i ferrovieri abolì i limiti massimi di stipendio per poter essere assegnatari di case popolari possedute dalle Ferrovie dello Stato, con la conseguenza che tutti, dai quadri più bassi alla dirigenza, avrebbero potuto accedervi. Anche per i giornalisti, senza distinzioni tra fasce distributive, venne stanziato un contributo finalizzato al pagamento degli interessi dei mutui contratti dalle cooperative edilizie di categoria<sup>95</sup>. L'ampio bacino dei beneficiari – “i meno abbienti” della normativa Luzzattiana - aveva finito per parcellizzarsi in una moltitudine di categorie differenti alle quali venivano dedicati altrettanti enti che se ne occupavano. Ciò causò una forte concorrenza tra Governo e Comuni, tra Istituti e Cooperative e più in generale tra organi privati e organi pubblici.

---

<sup>95</sup> D. Adorni, M. D'Amuri, D. Tabor, *La casa pubblica. Storia dell'Istituto autonomo case popolari di Torino*, Roma, Viella, 2017, pp. 51-52.

La crisi del '29 non ebbe conseguenze drammatiche per il settore edilizio. Dopo tre anni di crescita (1927-1929), gli anni seguenti fecero registrare un leggero calo del prodotto netto, con una forte ripresa dal 1933 in poi. Al contrario, Gli Istituti Autonomi, all'inizio degli anni Trenta, subirono un inevitabile arresto a causa della mancanza di mezzi finanziari. Ad esempio, a Milano i vani costruiti scesero da 12.424 nel 1930 a circa 3.000 nel 1931.<sup>96</sup> La concorrenza privata nell'offerta di case destinate alle fasce impiegatizie e l'intervento diretto delle amministrazioni locali nel campo degli alloggi minimi restrinsero il raggio d'azione degli enti. Inoltre, la crisi economica fece registrare un aumento della disoccupazione e una riduzione dei salari comportando, di conseguenza, una diminuzione della capacità di spesa per gli alloggi.

Negli anni Trenta, con l'obiettivo di attuare la politica dell'indebolimento delle aree urbane a favore delle aree rurali si aprì una nuova fase della storia della casa popolare. La legge n. 1129 del 6 giugno 1935, seguendo l'iter di riordino delle strutture pubbliche, stabilì che gli IACP dovevano operare a livello provinciale seguendo criteri generali ed unitari. Avendo una visione non più limitata a livello comunale, l'auspicio era quello di far sviluppare l'edilizia nelle periferie e nelle zone agricole. Inoltre, vennero sottoposti alla vigilanza del Ministero dei Lavori Pubblici che ne approvava lo statuto e nominava i presidenti e i vicepresidenti,

---

<sup>96</sup> L. Bortolotti, op. cit. p. 163.

vincolandone ovviamente l'autonomia e, per assicurare il coordinamento tra i vari Istituti e il Ministero, venne creato un Consorzio Nazionale con il compito di dare direttive tecniche ed amministrative.

È noto che “il ritorno alla terra” fu solo un'illusione poiché i movimenti di popolazione dalle campagne alle città avvenuti in periodo fascista vennero paragonati da L. Bortolotti “solo agli anni del secondo dopoguerra”.<sup>97</sup> L'edilizia rurale destinata alle bonifiche delle paludi pontine furono l'unico “fiore all'occhiello” della politica fascista mentre le case rurali trovarono scarsa realizzazione a causa delle stime ottenute dall'*Inchiesta sulle case rurali in Italia* (ordinata da Mussolini nel 1933) che presentarono un quadro allarmante circa gli innumerevoli costi da sostenere per riparazioni e demolizioni.

Prima della caduta del fascismo furono approvati: nel 1938 il Testo Unico *delle disposizioni sull'Edilizia Popolare ed Economica* e nel 1942 la legge n. 1150 che istituiva a pieno titolo lo strumento del *Piano Regolatore Generale* obbligatorio su tutto il territorio nazionale.

Il Testo Unico oltre a riunire le leggi emanate nel periodo fascista, le integrava con il precedente TU del 1919. Gli aspetti primari riguardavano l'organizzazione e la funzione degli enti mutuatari e mutuanti, le disposizioni per l'esproprio delle aree

---

<sup>97</sup> Ibidem p. 165.



destinate agli interventi edili e le caratteristiche degli alloggi popolari ed economici. Tra gli enti mutuatari, rispetto al TU del 1919, venne aggiunto l'INPS e l'INAIL tra gli enti mutuanti. Dal punto di vista degli incentivi fiscali, l'edilizia civile venne allineata con quella popolare. Tali incentivi consistevano nella riduzione di alcune tasse di concessione, di registro, nell'esenzione venticinquennale dell'imposta e sovrimposta dei fabbricati costruiti entro una determinata data prefissata. Gli incentivi destinati esclusivamente all'edilizia economica e popolare, consistevano nella concessione di mutui agevolati, nell'erogazione di contributi erariali sugli interessi. Veniva riconfermato il ruolo dei Comuni con l'aggiunta della possibilità di costruire direttamente qualora se ne fosse riconosciuto il bisogno. Per l'espropriazione dei terreni la legge di riferimento era sempre quella del 1885. I soggetti beneficiari erano sempre le persone "meno agiate" con preferenza per i lavoratori inquadrabili in categorie. Vennero ribaditi i caratteri distintivi delle abitazioni popolari ed economiche ma la quantità dei vani massimi abitabili per le case popolari, passò da 6 a 3 vani<sup>98</sup>.

La legge Urbanistica n.1150 del 1942 disciplinò "*l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in generale nel territorio dello Stato*". Venne data una chiara definizione del Piano Regolatore di portata generale ed

---

<sup>98</sup> G. Parenti, *Una esperienza di programmazione settoriale nell'edilizia: l'INA-CASA*, Roma, Giuffrè, 1971, p. 3-16.

onnicomprensiva, teoricamente applicabile in qualsiasi contesto. In realtà, nonostante l'obbligatorietà alla redazione da parte dei Comuni, il piano tardò ad affermarsi fino agli anni Settanta<sup>99</sup>.

Il sopraggiungere della Seconda Guerra Mondiale ostacolò l'attuazione pratica del TU poiché l'attività edilizia, ancora una volta, si bloccò per lasciar spazio ad altri settori produttivi.

Volendo fare un bilancio di sintesi, durante il ventennio fascista la situazione dei ceti popolari delle grandi città non migliorò particolarmente. Le numerose iniziative intraprese dal regime per favorire interventi urbanistici causarono un'espulsione forzata della popolazione residente nel centro storico che venne ricollocata, parzialmente, in quartieri periferici lontani dai confini delle stesse città in condizioni abitative non del tutto eccellenti. L'impianto legislativo ricalcò la legislazione liberale con un particolare favore per determinate categorie impiegatizie. Il perno dell'intero sistema si basava sul sostegno al credito, sulle agevolazioni fiscali e sull'andirivieni tra liberalizzazione e proroghe del vincolo locativo. Si andò delineando una terza categoria di case, così: l'edilizia economica sembrava rivolgersi alle classi medie, l'edilizia popolare agli operai e l'edilizia popolarissima agli indigenti e a quei soggetti non inquadrabili in nessuna categoria.

---

<sup>99</sup> Ibidem, p. 6.

Gli Istituti autonomi operarono in una condizione di assoggettamento totale allo Stato e agli istituti di credito. La politica antiurbana non frenò l'emigrazione interna né incentivò la ruralizzazione delle campagne. La priorità, in sostanza, rimase una: ricercare il consenso delle classi medie favorendo un'edilizia adatta ai bisogni dei borghesi e degli "operai aristocratici", gli unici in grado di accedere ai muti per l'acquisto delle abitazioni o di pagare un canone a prezzi di mercato. Gli ostacoli alla costruzione degli alloggi per le classi meno abbienti non furono né affrontati né rimossi poiché mancò una visione multidimensionale del problema abitativo.

# UN QUADRO SINTETICO DEGLI INTERVENTI ATTUATI NEGLI ANNI REPUBBLICANI

## 1. DAL SECONDO DOPOGUERRA AGLI ANNI SESSANTA

La “questione abitativa” si manifestò in tutta la sua gravità alla fine del secondo conflitto mondiale, quando alle correnti migratorie si associarono la distruzione, i danni di guerra e l’elevato tasso di disoccupazione. Nel 1948 il Ministero dei Lavori Pubblici, insieme all’Istituto Centrale di Statistica, pubblicò uno studio sulle priorità di intervento basato sulla stima dei danni bellici. Emerse, per le abitazioni, un danno pari a 6.7 milioni di stanze. Il settore edilizio, che avrebbe dovuto supportare la ricostruzione e l’adeguamento dell’offerta abitativa al fabbisogno stimato, era completamente distrutto.<sup>100</sup> A partire dagli anni Cinquanta, soprattutto grazie agli introiti del Piano Marshall, il sistema di finanziamento dell’edilizia popolare si strutturò in modo tale da consentire una ripresa del settore edilizio. Nel 1949 venne approvata la legge “INA-CASA” nota come “Legge Fanfani” che disciplinava il finanziamento dell’attività edilizia e le modalità di progettazione degli edifici secondo uno schema già sperimentato dal Governo Nitti: incrementare

---

<sup>100</sup> L. Gaeta, U. Rivolin, L. Mazza, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, CittàStudi, 2013, p. 353.

l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per i lavoratori. Contemporaneamente, ad integrazione della Legge Fanfani, venne approvata la legge Tupini che distingueva gli alloggi popolari (destinati ai lavoratori dipendenti) dagli alloggi economici (destinati a tutti coloro che avevano bisogno di una casa indipendentemente dall'impiego). L'obiettivo del programma INA-CASA consisteva nel costruire 350 mila alloggi da realizzarsi tra il 1949 e il 1963 suddividendo l'attività in due piani settennali supervisionati da un Comitato Nazionale e finanziati tramite forme di prelievo fiscale a carico in parte dei lavoratori e in parte dei datori di lavoro, con l'aggiunta di un contributo dello Stato calcolato sul complesso delle due contribuzioni. Il contributo veniva gestito ed impiegato dall'INA tramite una gestione autonoma con personalità giuridica denominata *Gestione Ina-Casa* col fine di assumere i disoccupati nella costruzione di case, da distribuire – successivamente – tra i lavoratori che avevano partecipato al risparmio obbligatorio. L'idea di fondo era che mentre il sussidio di disoccupazione restava sostanzialmente improduttivo, il salario dell'operaio poteva generare domanda di beni e servizi, provocando a sua volta nuova occupazione. Si trattava di un circolo virtuoso secondo il quale i lavoratori realizzavano, contemporaneamente, un vantaggio personale e un gesto solidale verso i disoccupati, che diventavano ora occupati titolari di un salario da reinvestire.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Cfr. P. Di Biagi (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Roma, Donzelli, 2010.

Il piano stabiliva anche le caratteristiche tecniche e tipologiche degli alloggi per ottenere il maggior numero di case al minor costo possibile. L'assegnazione degli alloggi, in locazione o con patto di futuro riscatto, sembrava privilegiare le categorie individuate dal TU del 1919 e riprese anche dal TU del 1938, ossia tutti quelli che avevano un contratto di lavoro (pubblico o privato). Più in generale la tendenza sembra quella di valorizzare la proprietà privata dell'abitazione con il meccanismo della dismissione del patrimonio abitativo pubblico, già avviato durante il regime fascista. Nonostante ciò il programma avviato in quegli anni sarà destinato a fare la storia dell'edilizia sociale italiana. Questo ultimo, partì con 650 cantieri, dai quali vennero alla luce circa 2.800 abitazioni a settimana. Al termine dei primi sette anni vennero costruiti 147 mila alloggi. Nel 1963, a conclusione del secondo piano, le abitazioni costruite erano 355 mila. Il 70% delle abitazioni andò a riscatto e il restante 30% in locazione.<sup>102</sup> In quattordici anni vennero realizzati alloggi sani e moderni, migliorò nettamente la vita di moltissime famiglie grazie anche al nuovo concetto di *quartiere*, inteso come uno spazio dove la comunità deve – e può – realizzarsi grazie ai servizi come scuole, ospedali, centri sociali e così via. Era negli spazi comuni, quelli esterni, che bisogna agevolare il senso di aggregazione e la rinuncia all'isolamento. Forse la novità più importante è stata quella di affiancare

---

<sup>102</sup> R. Lemme, *Le case degli italiani. La casa bene primario. L'evoluzione delle abitazioni popolari e borghesi*, Roma, Gangemini, 2012, p. 151.

al lavoro degli architetti e dei tecnici la figura dell'assistente sociale. Infatti, nel 1954 nacque *l'Ente gestore servizio sociale case per lavoratori* (EGSS) – voluto dal Comitato attuativo di INA-CASA – con il compito di studiare e programmare nei quartieri più grandi la realizzazione dei centri sociali e l'inserimento dei primi assistenti sociali per poter aiutare la collettività a diventare una comunità, favorendo la formazione di solidarietà e vincoli di comunanza.<sup>103</sup> I limiti del piano erano sicuramente ascrivibili a un voler avere una dimensione multidimensionale del problema ma utilizzare strumenti sbagliati, eccessivamente “tecnocratici”. Ad esempio, il PRG reso obbligatorio nel 1942 e mai attuato venne sostituito dai Piani di Risanamento locali che, ovviamente, non permettevano una visione globale degli interventi urbanistici. Ancora, l'introduzione del servizio sociale di comunità anziché essere uno strumento innovativo fu usato per scongiurare la conflittualità e le rivendicazioni di classe. Inoltre, si favorì un processo che incrementava la speculazione privata poiché, come in un circolo senza fine, i proprietari dei terreni cedevano agli enti una parte del loro patrimonio, situato in zone lontane dalla città con l'obiettivo di far costruire alloggi popolari e, allo stesso tempo, sfruttare la successiva estensione dei servizi pubblici comportando un aumento della rendita derivante dall'edificazione o dalla compravendita.

---

<sup>103</sup> A. Mari, *La programmazione sociale. Valori, metodi e contenuti*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, p. 55.

Gli interventi della gestione INA-CASA si chiusero, già prima dell'effettiva liquidazione del suo patrimonio, con l'approvazione della legge n.167 del 1962 con la quale prese avvio il *Piano di risanamento dell'Edilizia Economica e Popolare per le famiglie a basso reddito (PEEP)* configurandosi come uno strumento predisposto dai Comuni, da attuare attraverso i Piani di Zona e con una durata ventennale. Uno degli obiettivi che si intendeva raggiungere era quello di dotare i Comuni di un patrimonio di zone da poter urbanizzare e cedere a soggetti terzi. Ciò fu reso possibile grazie agli interventi di esproprio di aree acquisibili ad un prezzo immune dalle plusvalenze che si erano generate in seguito all'espansione urbana.<sup>104</sup> Nel 1963 venne avviato un altro programma decennale per la costruzione di abitazioni per i lavoratori, in sostituzione al Piano Fanfani: la GESCAL (Gestione case per lavoratori dipendenti). Quest'ultimo venne finanziato con i fondi residui dell'INA-Casa e con i contributi dei lavoratori, dei datori di lavoro e dello Stato. Nello stesso anno una crisi economica colpì il settore immobiliare ed anche in questa fase l'edilizia rappresentò il perno attorno al quale si costruirono i presupposti di una rapida ripresa.<sup>105</sup> Allo stesso tempo, il programma richiedeva degli interventi più consapevoli rispetto alla gestione passata, poiché bisognava attuare una programmazione integrata ed una coordinata delle opere, facilitando il processo produttivo e l'adozione di un approccio che garantisse un costante

---

<sup>104</sup> R. Lemme, op. cit., p. 15.

<sup>105</sup> L. Bortolotti, op. cit. 276.



coordinamento tra tutte le competenze interessate. Ma nei fatti non ebbe grosso successo poiché i Comuni non attuarono i PdZ necessari per la localizzazione delle aree fabbricabili penalizzando gli enti, gli IACP e le cooperative edilizie che non poterono acquistare ad un costo contenuto le aree comunali. La vendita dei terreni e l'abusivismo edilizio continuarono senza alcun freno. L'opinione pubblica iniziò a manifestare un forte senso di insofferenza che, nel 1968-1969, sfociò nella stagione delle "lotte sociali per la casa". Le rivendicazioni andavano dalle questioni legate al lavoro fino alle drammatiche condizioni in cui migliaia di famiglie erano costrette a vivere. Con le pressioni sul Governo, da parte dei sindacati confederali e dei movimenti sociali, si avviò un processo di revisione delle norme che regolarono l'intervento edile su tutto il territorio.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> P. Urbani, op. cit. p. 251.

## 2. DAGLI ANNI SETTANTA ALL'EMERGENZA ABITATIVA DEGLI ANNI OTTANTA – NOVANTA

Durante gli anni Settanta si verificarono due momenti cruciali nelle politiche abitative che segnarono un punto di rottura con il passato.

La prima occasione si ebbe con l'approvazione della *Legge quadro di riforma sulla casa* n. 865 del 1971, contestualmente all'istituzione delle Regioni. Questa legge andò a riorganizzare ed integrare parzialmente la precedente legge n. 162 del 1962.

Da questo momento in poi si parlerà di *Edilizia residenziale pubblica (ERP)* in sostituzione della storica *Edilizia Popolare ed Economica*, quasi a voler chiarire chi sarebbe stato il soggetto finanziatore. Infatti, il primo obiettivo fu quello di ridimensionare il numero dei soggetti operanti nel settore, riordinando le varie funzioni attorno ad un Comitato per l'edilizia residenziale (CER)<sup>107</sup> con il compito di programmare e finanziare gli interventi. La novità più importante riguardò, appunto, il passaggio da uno “*Stato regolatore ad uno Stato, soprattutto, finanziatore*”.<sup>108</sup> Secondo una logica universalistica e non più residuale: i beneficiari degli alloggi non erano più i “i meno abbienti” o determinate categorie di lavoratori ma “*la generalità dei cittadini bisognosi, lavoratori e non*”.

---

<sup>107</sup> Istituito presso il Ministero dei Lavori Pubblici.

<sup>108</sup> P. Urbani, op. cit., p. 252.

Venne assegnato (a livello periferico) un ruolo centrale agli IACP, quali

“enti realizzatori dei programmi e addetti alla vigilanza sull’operato delle cooperative e consorzi che vengono riordinati in base ad una delega contenuta nella Legge n.865”.<sup>109</sup>

Questa operazione determinò anche la modifica della personalità giuridica, pertanto da enti pubblici economici divennero enti pubblici non economici con prevalenza dell’attività pubblico-assistenziale, dipendenti dal Ministero e, nel 1977, vennero trasferiti alle Regioni. Successivamente, con il d.p.r. n. 1036 del 30 dicembre 1972 si stabilì che gli unici attuatori dei programmi di Edilizia residenziale pubblica su base provinciale sarebbero stati gli IACP. Il d.p.r. n. 616 del 1977 stabilì, tra le altre cose, il trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative riguardanti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, agevolata e sovvenzionata, nonché le funzioni associate alle procedure di finanziamento.<sup>110</sup> A livello locale furono ampliate le possibilità di intervento dei Comuni, consentendo l’espropriazione di aree (edificate e non edificate) per

---

<sup>109</sup> Ibidem, p. 252.

<sup>110</sup> Allo Stato resta l’attuazione della programmazione nazionale. Fonte: F. Deriu, *Le politiche abitative in Italia: ricostruzione storica e note*, in A. Ciocia, M.G. Caruso, F. Deriu, C. Moretti (a cura di), *Modelli dell’abitare*, Welfare e ergonomia, FrancoAngeli, 1/2015, p. 28.

l'attuazione dei PEEP e venne stabilito che le aree potevano coprire fino al 60% del fabbisogno totale di edilizia abitativa per un decennio.

Sul finire degli anni Settanta si assistette al secondo momento cruciale con l'emanazione di due ulteriori leggi. La prima (n. 457 del 1978) fu determinata per la definizione delle fasi successive affrontate dal mercato immobiliare poiché venne istituito il piano decennale di attuazione dell'edilizia residenziale pubblica volto al recupero degli immobili esistenti e all'ampliamento del patrimonio edilizio. La seconda legge *sull'equo canone* (n. 392 del 1978) regolamentò il mercato privato dell'affitto, stabilendo dei parametri con i quali calcolare il costo della locazione e la rendita prestabilita per i proprietari. Se, da un lato, l'obiettivo era quello di frenare le sperequazioni, dall'altro, funzionò come freno alla rendita privata innescando un blocco nel settore ed una riduzione dell'offerta di alloggi accessibili.<sup>111</sup>

Nonostante il grosso cambiamento normativo le problematiche abitative continuarono a protrarsi negli anni successivi, comportando l'esigenza di adottare svariate misure speciali per fronteggiare il problema.

---

<sup>111</sup> P. Urbani, op. cit. p. 253.

A tal proposito, in un articolo dal titolo *Le politiche abitative in Italia: ricostruzione storica e note*, F. Deriu, scrive:

“gli anni Ottanta rappresentarono un periodo di transizione in cui si promulgarono leggi di tamponamento dell'emergenza abitativa derivante dalla cronica carenza di alloggi”.<sup>112</sup>

A titolo d'esempio, venne emanata la legge n. 25 del 1980 che prevedeva l'erogazione di finanziamenti per i Comuni con una popolazione superiore a 350 mila abitanti per realizzare programmi straordinari di edilizia abitativa da destinare a particolari categorie, di solito sfrattati.

A partire dagli anni Novanta, da una politica con finalità redistributiva e di giustizia sociale, si passò ad una politica di “attivazione dell'economia” avviando, così, il processo di smantellamento del patrimonio pubblico. Con la legge n. 179 del 1992 venne introdotto il concetto di *riqualificazione urbana* da realizzarsi attraverso i Piani integrati di intervento e, l'anno seguente, con la legge n. 560 si avviò il processo di vendita del patrimonio di ERP col fine di rilanciare l'edilizia residenziale, prevedendo espressamente il reinvestimento dei ricavi per l'incremento e la riqualificazione della stessa.

---

<sup>112</sup> F. Deriu, *Le politiche abitative in Italia: ricostruzione storica e note*, op.cit. p. 29.

Dal 1994 al 2003 erano stati dismessi 71.404 alloggi<sup>113</sup>, nonostante ciò, il ricavato non permise la realizzazione di nuove costruzioni.

Con il decreto legislativo n.112 del 1998 le competenze in materia di edilizia residenziale pubblica passarono alle Regioni e lo Stato mantenne soltanto la determinazione dei principi e delle finalità generali, nonché la definizione dei livelli minimi degli standard qualitativi e dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni per i soggetti meno abbienti.<sup>114</sup> Quasi contemporaneamente venne abolito il prelievo ex GESCAL che aveva garantito all'ERP un flusso finanziario costante di circa 3-4 mila miliardi di lire. Inoltre, si procedette alla "liberalizzazione" del mercato degli affitti consentendo, in questo modo, la stipula di contratti liberi o a canone concordato.

---

<sup>113</sup> Corte dei conti, 2007. Fonte: M. Bronzini, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Roma, Carocci, 2018, p. 99.

<sup>114</sup> M. Bronzini, op. cit., Cit. p. 100-101.

### **3. LE POLITICHE ABITATIVE DEL XXI SECOLO**

Il Ventunesimo si è aperto con la riforma del Titolo V della Costituzione che non ha cambiato la sostanza della materia, composta essenzialmente da tre passaggi: urbanistica, programmazione-realizzazione e gestione.

Nel nuovo assetto costituzionale, l'ERP viene articolato su tre livelli normativi: il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. Tale determinazione è rientrata nella competenza esclusiva dello Stato, il quale deve fissare i principi da garantirsi su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello normativo (programmazione di interventi ERP ed ERS) è ricaduto nella materia a legislazione concorrente del "governo del territorio", mentre il terzo livello (gestione del patrimonio ERP) compete alla potestà legislativa delle Regioni ai sensi dell'art. 117.

Prima del decentramento le risorse statali, destinate all'attuazione dei programmi regionali, erano quantificate e ripartite con le Delibere CIPE (fondi ex GESCAL). Con l'esaurirsi dei trasferimenti statali non sono state introdotte altre forme di finanziamento fisso al settore. Di conseguenza, la mancanza di una spesa consolidata per le politiche abitative nel bilancio pubblico e, la difficoltà di inserire nelle finanziarie nuovi capitoli di spesa sono stati gli aspetti che hanno portato a dire che alle Regioni sono state trasferite le funzioni senza un'adeguata copertura finanziaria. Di conseguenza, queste ultime hanno dovuto cercare nei propri bilanci

le risorse da destinare all'edilizia. In sostanza, si è passati da un sistema di finanza decentrata ad un sistema di finanza autonoma. Conseguentemente, si è tentato di sviluppare strumenti di “finanza innovativa” e forme di partenariato pubblico-privato per affrontare l'emergenza abitativa.<sup>115</sup>

Sempre nel 2001 è stata emanata la legge “*Misure per ridurre il disagio abitativo e interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione*” l'obiettivo era quello di avviare interventi di ERP rivolti alle categorie sociali più deboli e alla riqualificazione delle periferie, demandando alle Regioni la gestione dei fondi per rispondere alle specifiche esigenze del territorio. Contestualmente, è stato predisposto un programma emergenziale (programma sperimentale di *Edilizia residenziale sociale*) per la costruzione di 20 mila alloggi da assegnare in locazione permanente o a canone convenzionato, un piano di edilizia residenziale rivolto agli anziani con affitti agevolati permanenti e l'avvio di un programma di riqualificazione dei quartieri periferici o degradati delle città a forte disagio abitativo<sup>116</sup>. Intanto, nel 2002 è emerso che la spesa pubblica in Italia per l'edilizia pubblica era pari all'1% del PIL, mentre in altri paesi europei variava da un minimo di 2.9% in Francia ad un massimo di 5.6% nel Regno Unito.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> M. Baldini, *Le politiche sociali per la casa in Italia*, in *Quaderni della ricerca sociale*, 22/2014, Cit. p. 142.

<sup>116</sup> F. Deriu, op. cit. p. 30.

<sup>117</sup> P. Urbani, op. cit. 254.



Sono anni in cui l'emigrazione interna verso i maggiori centri urbani è aumentata drasticamente, al contempo, aumentavano i nuclei famigliari (superiori al decennio precedente), si faceva più acuta l'emergenza abitativa per le persone anziane, si ampliava il tasso di immigrazione di persone provenienti da paesi sia europei che extra europei e alle fasce tradizionalmente più vulnerabili dal punto di vista economico si erano aggiunti tutti coloro che, pur possedendo un reddito medio, faticavano ad accedere al mercato dell'abitazione.<sup>118</sup>

A tal proposito, si può notare che nel 2005 i dati ufficiali dell'Istat hanno segnalato che a fronte di 28,3 milioni di abitazioni sono state registrate 22,8 milioni di famiglie, con un rapporto abitazioni/famiglie superiore a 1.2. Nonostante ciò sussistono a tutt'oggi, per alcune categorie sociali, situazioni di gravissimo disagio abitativo. Un'altra stima (Istat 2015) ha evidenziato come, a fronte di un costante aumento del numero delle famiglie che vivono in un alloggio di proprietà (superiore all'80%), la condizione degli inquilini delle categorie sociali più svantaggiate resta critica. Il totale delle famiglie in affitto (4.3 milioni) è risultato pari al 19%. Inoltre, è stato evidenziato che le abitazioni in locazione erano occupate prevalentemente da nuclei a basso reddito e anziani. Forse il dato più allarmante è che la maggior

---

<sup>118</sup> Ibidem, p. 255.

parte delle famiglie a basso reddito non usufruisse di un'abitazione pubblica ma vivesse in affitto in abitazioni di proprietà privata<sup>119</sup>.

Con la finanziaria 2007 (l. 296/2006) è stato predisposto uno stanziamento di 30 milioni di euro per realizzare un piano di edilizia sovvenzionata per gli anni 2008-2009. Quasi contemporaneamente è stato avviato un programma straordinario di ERP stanziando 550 milioni di euro al fine di costruire nuovi alloggi per l'edilizia sovvenzionata e il recupero di alloggi pubblici da destinarsi alla locazione o all'acquisto.<sup>120</sup>

Con la finanziaria del 2008 (l. 244/2007) è stata introdotta una nuova tipologia di alloggio di edilizia sociale da cedersi in locazione a lungo termine ad un canone più basso di quello praticato sul libero mercato. Successivamente, la Commissione europea ha dato la possibilità di definire i Servizi di interesse economico generale esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato ed è per questo che viene introdotta l'ulteriore definizione di *alloggio sociale*:

“l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato”.

---

<sup>119</sup> [http://www.mit.gov.it/mit/mop\\_all.php?p\\_id=04043](http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=04043)

<sup>120</sup> D.M. 22 aprile 2008, art.1 comma 2, in M. Bronzini, op. cit., p. 104.

Con il ritorno di Berlusconi al governo, la legge n. 133 del 2008 ha inglobato i finanziamenti (predisposti nel 2007) nel *Piano nazionale di Edilizia Abitativa*. L'obiettivo, dietro la legge, era quello di provvedere alla costruzione di alloggi a vantaggio di particolari categorie sociali aggiungendo, rispetto al 2007, un elenco dettagliato dei soggetti a cui il piano era rivolto. Gli interventi previsti sono stati rivolti alla costruzione di alloggi da destinare sia in proprietà della prima casa, sia alla locazione a canone sostenibile o sociale.

Con il d.p.c.m. del 16 luglio 2009 viene varato il *Piano Casa I* con l'obiettivo di incentivare l'edilizia residenziale e aumentare l'offerta di abitazioni da destinare in via prioritaria ai soggetti svantaggiati individuati nella l. n.133. Lo Stato si impegna a concorrere con: un contributo fino al 30% dei costi (di realizzazione, acquisto o recupero) degli alloggi dati in locazione (o ricatto) a canone sostenibile di durata venticinquennale; una copertura del 50% dei costi per contratti di durata superiore e alla copertura totale per gli alloggi a canone sociale.

Il Piano Casa del 2014 – *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015* – aveva l'obiettivo di incentivare l'affitto privato, rilanciare l'ERP e il *Social housing*.

Per l'affitto privato è stata stabilita una riduzione della cedolare secca per coloro che intendono affittare alloggi a canone concordato. Sono stati stanziati 100 milioni di euro sul Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e, in una successiva modifica, sono stati inclusi dei fondi di garanzia e la possibilità

di stipulare convenzioni con le cooperative edilizie per gli alloggi in locazione concordata e iniziative per l'istituzione di agenzie sociali per la locazione.

Più in generale possiamo dire che nel Duemila il tentativo è stato quello di ricreare delle modalità di intervento che incrementassero l'offerta abitativa consentendo, al contempo, di trasferire in parte il costo delle realizzazioni sugli operatori privati, concedendo una serie di benefici e di agevolazioni fiscali come corrispettivo e questo anche ad un costo – in termini di tutela dell'utenza – inferiore rispetto all'offerta di natura pubblica. L'ingresso di finanziamenti privati si è ottenuto attraverso la predisposizione di convenzioni e l'edilizia residenziale è diventata una sorta di standard urbanistico rientrante nella pianificazione comunale. Difatti, ai comuni spetta individuare il fabbisogno e gli standard minimi degli alloggi da destinare a prezzi calmierati che verranno forniti dai costruttori privati, singoli o associati<sup>121</sup>.

Attualmente, nelle diverse Regioni sono in corso diversi modelli di politiche abitative e Social housing per rispondere all'emergenza abitativa. I problemi sottesi al disagio sono tanti, diversi e variamente articolati. Ma un dato è certo, le sperimentazioni e l'impegno per migliorare ed aumentare l'offerta di edilizia sociale non sono mancati.

---

<sup>121</sup> Cfr. M. Bronzini, op. cit.

## CONCLUSIONI

In Italia, quasi otto persone su dieci sono proprietari della casa in cui vivono.

Il forte incremento della proprietà, fino agli elevati livelli attuali, è uno degli aspetti più rilevanti del nesso tra le prime politiche e quelle attuali. Si è trattato di un fenomeno innescato con la legislazione luzzattiana che dichiarava apertamente la preferenza per la cessione delle abitazioni con il metodo dell'ammortamento a riscatto, inserendo questo elemento nel contesto storico di stampo liberale è comprensibile il favore verso la proprietà. Ma è evidente che la spinta verso l'acquisto dell'immobile a discapito delle locazioni si è protratto fino ad oggi a prescindere dagli orientamenti politici sottesi. L'accesso di massa alla proprietà, ovviamente, è avvenuto in forme diverse: vi hanno contribuito in maniera significativa non solo l'edilizia privata orientata per sua natura alla vendita; ma anche l'edilizia agevolata tramite le cooperative di abitazione a proprietà divisa, poiché gli edifici costruiti, una volta ultimati, sono diventati in sostanza normali condomini; nonché l'edilizia sovvenzionata, per effetto dell'assegnazione a riscatto delle case economiche e popolari e, successivamente, anche la vendita agli assegnatari di parte di quelle abitazioni originariamente concesse in locazione. Ancora, il favore verso il ceto medio, verso coloro in grado di versare a scadenze temporali prestabilite il corrispettivo economico del canone di locazione o vendita,

sorpassando gli indigenti e coloro che hanno più urgenza di un calmiere sugli affitti o più semplicemente bisogno di una dimora “sana e decente”, risale sempre all’impostazione data alla legislazione del primo Novecento. Di conseguenza la morosità, le autocostruzioni, i subaffitti, i baraccamenti abusivi sono fenomeni antichi, quanto è antica la predilezione verso determinate categorie di soggetti. Si sostiene che la forte influenza degli interessi fondiari sulle scelte urbanistiche, in una fase di sviluppo edilizio come quella degli anni Cinquanta e Sessanta, è stata denunciata come la fonte principale di un’espansione disordinata, priva di qualità e incapace di rispondere ai bisogni collettivi, anche in questo caso bisogna fare un salto indietro nel passato, quando all’indomani dell’Unità si è avviato il processo di smantellamento dei centri storici dietro le esigenze di risanamento, di ristrutturazione degli apparati amministrativi vi era come unico strumento “urbanistico” la demolizione e lo smantellamento senza alcun criterio pianificato. Oppure, l’introduzione del Piano regolatore, prima su base volontaria poi obbligatoria e generale, ha trovato scarsissima applicazione sino agli anni Settanta. I Piani di Zona, voluti per meglio distribuire le aree comunali, non sono stati adottati con tempestività.

Anche la necessità di intervenire con misure a sostegno di soggetti economicamente svantaggiati per la ricerca di un’abitazione (in vendita o locazione) non costituisce una novità degli ultimi settant’anni. Basti pensare ai vincoli locativi (blocco dei fitti e proroga dei contratti) imposti durante la Prima guerra mondiale, prorogati durante

il ventennio fascista e, nel secondo dopoguerra, riproposti come incentivo alla ripresa economica delle famiglie. Queste scelte sono considerabili, in forma diversa, gli avi della *Legge sull'equo canone*. Al contempo, la liberalizzazione dei contratti d'affitto, avvenuta successivamente in tutti i casi, con l'obiettivo di sciogliere i vincoli che avevano portato ad un calo delle locazioni favorendo implicitamente l'acquisto della casa, non ha prodotto quanto auspicato poiché, anziché aumentare l'offerta permettendo quindi un'attenuazione dell'incremento degli affitti, sono aumentati solo i canoni di locazione senza un significativo incremento degli immobili ad uso locativo.

L'evoluzione più significativa è sicuramente quella inerente alla sfera sociale, se è vero che in passato si aveva una percezione quantitativa del problema rispondente a logiche di natura economica e che i servizi ricreativi e sociali venivano integrati nel tessuto urbano come forme di controllo, consenso e repressione delle divergenze individuali, oggi questa dimensione ha una forza aggregante e degli strumenti che non si può, né si deve ignorare. Non basta creare un alloggio, bisogna creare dei percorsi di integrazione urbana e sociale degli interventi, ricreare un *mix sociale* in grado di adattarsi all'attuale contesto storico, dove le limitate risorse pubbliche chiamano in causa privati e Terzo settore. Un'evoluzione che può consentire, se non ingessata da un'eccessiva burocratizzazione, una ripartizione delle competenze che consenta al contempo di tutelare un interesse generale, garantire coesione

sociale ed aiutare i soggetti in forte disagio. In sostanza, una stretta connessione tra politiche abitative e politiche sociali può, davvero, restituire un servizio accessibile ed universale.

Per vivere dignitosamente e far parte a pieno titolo della società, non basta riconoscere l'abitazione come un diritto da rivendicare o tutelare, occorre una nuova coscienza collettiva che sappia abbracciare tutte le forme di povertà ed esclusione sociale affinché, con un atto di responsabilità si riesca a combattere i mali peggiori del nostro tempo: l'egoismo e l'indifferenza. Altrimenti, ci sarà sempre una "nuova" questione abitativa.



## BIBLIOGRAFIA

Adorni D., D'Amuri M., Tabor D., *La casa pubblica. Storia dell'Istituto autonomo case popolari di Torino*, Roma, Viella, 2017.

Aloe M., *L'era del consumo dissipativo delle risorse. Inconsapevolezza dell'inquinamento idrico e atmosferico nell'Europa del XIX secolo* in *Storia e Futuro*, 2011.

Amatori F., Bugamelli M., Colli A., *Tecnologia, dimensione d'Impresa e imprenditorialità*, in *L'Italia e l'economia mondiale. Dall'Unità a oggi*.

Aquarone A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1995.

Astuto G., *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, Carocci editore, 2014.

Augustoni A., Rozza C., *Diritto alla casa, diritto alla città. Questione abitativa e movimento degli inquilini a Milano*, Roma, Aracne, 2005.

Baldini. M., *Le politiche sociali per la casa in Italia*, in *Quaderni della ricerca sociale*, 22/2014.

Benenati E., *Cento anni di paternalismo aziendale*, in *Tra fabbrica e società. Mondi Operai nell'Italia del Novecento*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 1999.

Boriani M., *La costruzione della Milano moderna: casa e servizi in un secolo di storia*, Milano, Clup, 1982.

Bortolotti L., *Storia della politica edilizia in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1978.

Bortolotti L., *Storia, città e territorio*, Milano, Franco Angeli, 1993.

Breschi D., *Fascismo e antiurbanesimo. Prima fase: ideologie e legge*, Bologna, il Mulino, 2/2007.

Bronzini M., *Nuove forme dell'abitare. L'Housing sociale in Italia*, Roma, Carocci, 2018.

Caisotti L. di Chiusano, *Il problema delle abitazioni popolari. Intervento dei pubblici poteri*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Applicate, Vol. 33, Fasc. 130, 1903.

Calabi D., *La politica della casa del XX secolo. Atti della prima giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la Storia dell'Italia contemporanea*, Venezia, Istituto veneto di Scienze Letterarie ed Arti, 1995.

Caramellino G., *Edilizia pubblica per i ceti medi: contributi al dibattito sulle case per gli impiegati nel secondo dopoguerra*, in *Territorio*, FrancoAngeli, 6/4/2013

Cassese S., *L'Italia una società senza Stato?*, Bologna, il Mulino, 2011.

Cederna A., *Mussolini urbanista: lo sventramento di Roma*, Venezia, Corte del Fontego.

Ciocia A., Caruso M.G., Deriu F., Moretti C. (a cura di), *Modelli dell'abitare, Welfare e ergonomia*, FrancoAngeli, 1/2015.

Ciuffetti A., *Casa e Lavoro. Dal paternalismo aziendale alle “comunità globali”:  
villaggi e quartieri operai in Italia tra Otto e Novecento*, Perugia, Crace, 2004.

Ciuffetti A., *Difesa sociale. Povertà, assistenza e controllo in Italia (XIV-XX  
secolo)*, Perugia, Morlacchi, 2004.

Ciuffetti A., *La città industriale. Un percorso storiografico*, Perugia, Crace, 2002.

Consociani L., *L'organizzazione pubblica dell'edilizia*, Milano, FrancoAngeli,  
1969.

Conti F., Silei G., *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, Carocci editore, 2013.

Cresti C., *Case operaie e popolari: una campionatura di esempi*, in *Popolazione e  
Storia*, SIDeS, 2/2006.

D'Amuri M., *La casa per tutti nell'Italia giolittiana. Provvedimenti e iniziative per  
la municipalizzazione dell'edilizia popolare*, Milano, Ledizioni, 2014.

Darley G., *Fabbriche. Origine e sviluppo dell'architettura industriale*, Bologna, Pendragon, 2007.

Dau M., *Mussolini l'anticittadino: Città, società e fascismo*, Roma, Castelvechi, 2012.

Della Peruta F., *Sanità pubblica e legislazione sanitaria dall'Unità a Crispi*, Studi Storici, 4/1980.

De Maria C., *Fascismo e società italiana*, Collana di studi storici, Bologna, OttocentoDuemila, 2016.

Divari A., *De Social Housing an Italian brief history*, Nomos Saggi, 1/2019.

Di Biagi P., *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Roma, Donzelli, 2010.

Fantini B., *La storia delle epidemie, le politiche sanitarie e la sfida delle malattie emergenti*, L'Idomeneo, 17/2014.

Ferretti R., *L'edilizia popolare a Bologna tra liberalismo e fascismo*, Bologna, Contemporanea, Vol.3, 2/2000.

Fontana G.L., *Lo sviluppo economico nell'Europa del XIX secolo*, in *Dall'espansione allo sviluppo. Una storia economica d'Europa*, Torino, Giappichelli, 2005.

Gaeta L., Rivolin U., Mazza L., *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, CittàStudi, 2013.

Gambi L., *Il reticolo urbano in Italia nei primi vent'anni dopo l'unificazione*, Quaderni storici, 1974.

Grisotti M., *L'industrializzazione edilizia in rapporto alla prima e alla seconda rivoluzione industriale*, in *Industrializzazione dell'edilizia*, Bari, Dedalo, 1993.

Holyoake G. J., *La storia dei probi pionieri di Rochdale*, Roma, la rivista della cooperazione, 1995.

Infussi F., *Milano e i futuri della città pubblica*, in *100 anni di edilizia residenziale pubblica a Milano*, Milano, Aler, 2008.

Lamanna G., *La casa negata. Questione abitativa e trasformazioni urbane*, Roma, Ediesse, 2014.

Lemme R., *Le case degli italiani. La casa bene primario. L'evoluzione delle abitazioni popolari e borghesi*, Roma, Gangemini, 2012.

Luzzatti L., *Le case popolari alla Camera. Svolgimento di una proposta di legge*, in *L'ordine sociale*, Opere di Luigi Luzzatti, Vol. IV, Bologna, 1952.

Luzzatti L., *L'ordine sociale*, Opere di Luigi Luzzatti, Vol. IV, Bologna, 1952.

Mari A., *La programmazione sociale. Valori, metodi e contenuti*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012.

Minelli A. R., *Le politiche per la casa*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Morello M., *Alle origini della tutela del lavoro minorile nello Stato unitario: la L.11 febbraio 1886, n.3657 a tutela dei bambini sfruttati*, *Italian Review of Legal History*, 5/2019.

Ortaggi S. Cammarosano, *Industrializzazione e condizione femminile tra Otto e Novecento*, in *Tra fabbrica e società. Mondi Operai nell'Italia del Novecento*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 1999.

Pagliani L., *Le abitazioni igieniche ed economiche per le classi meno abbienti nel secolo XIX*, Torino, Tip. E Lit. Camilla e Bertolero di Natale Bertolero, 1902.

Parenti G., *Una esperienza di programmazione settoriale nell'edilizia: l'INACASA*, Roma, Giuffrè, 1971.

Pongetti A., *Società e colera nell'Italia del XIX secolo. L'epidemia di Ancona del 1865-67*, Milano, Codex, 2009.

Raseri E., *L'aumento di popolazione delle grandi agglomerazioni urbane in Italia durante il secolo XIX-XX*, Giornale degli economisti, Vol. 33, EGEA Spa, 1906.

Rossi E., Zamagni S., *Il terzo settore nell'Unità di Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011.

Ruiu M. L., *Le nuove forme di "vicinato internazionale": il cohousing in Italia e in Inghilterra*, Tesi di dottorato in Scienze Sociali, Università degli studi di Sassari, 2013.



Salsano F., *Edilizia residenziale pubblica, assistenza sociale e controllo della popolazione nella Roma del primo Novecento (1903-1940)*, in *Città e campagna: un binomio da ripensare*, Roma, Viella, 2008.

Schiavi A., *Le case e buon mercato e le città giardino*, Bologna, Zanichelli, 1911.

Storto G., *La casa abbandonata. Il racconto delle politiche abitative dal piano decennale ai programmi per le periferie*, Roma, Officina, 2018.

Sori E., *La città e i rifiuti. Ecologia urbana dal Medioevo al primo Novecento*, Bologna, Il Mulino, 200.

Toniolo G., *La crescita economica italiana 1861-2011*, in *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a Oggi*, Venezia, Marsilio, 2013.

Tosi A., *Alle origini della politica dell'alloggio popolare in Italia: analisi di una ideologia*, in *studi di sociologia*. 4/1972

Ventura F., op. cit., pp.10-12. M. D'Amuri, *La casa per tutti nell'Italia giolittiana. Provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell'edilizia popolare*, Milano, Ledizioni, 2014.

Vicarelli G., *Gli eredi di Esculapio. Medici e politiche sanitarie nell'Italia unita*, Roma, Carocci, 2010.

Villani L., *Le borgate del Fascismo. Storia urbana, politica e sociale della periferia romana*, Milano, Ledizioni, 2014.

Volta A., *Una storia che guarda al futuro. La Cooperativa Edificatrice di Cusano Milanino 1906-2006*, Milano, CUSL, 2006.