Casa e Lavoro

{ i/d }
italiadecide

La realizzazione di questo volume è stata possibile grazie all'impegno generoso delle autrici e degli autori, Giuseppe Coco, Paola Di Biagi e Agostino Giovagnoli, all'accurata e intelligente selezione degli atti parlamentari operata da Sesa Amici e da Lorenzo Posteraro. Grazie a Roberta Spada per le immagini di copertina concesse dall'Archivio Storico Ina Assitalia. Grazie alla Fondazione Cineteca di Bologna che, su iniziativa e con il sostegno degli Archivi Storici del Gruppo Generali, ha digitalizzato e ha messo a disposizione di *italiadecid*e lo straordinario film di Damiano Damiani intitolato "Case per il popolo". Siamo grati a Paolo Massa, Capo del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati, e alla Biblioteca della Camera dei deputati per la raccolta della documentazione parlamentare e la sua organizzazione.

italiadecide

INDICE

Prefazione
di Anna Finocchiaro e Sesa Amici *1*

Dalla legge n. 43 al Piano Ina Casa, 1949-1963
di Paola Di Biagi *3*

Attuare la Costituzione: il dibattito parlamentare sul piano-casa
di Agostino Giovagnoli *13*

La filosofia di intervento del Piano Casa
di Giuseppe Coco *21*

****

Relazione della XI Commissione Permanente
Camera dei deputati, I Legislatura, 26 luglio 1948 ..... *27*

Intervento dell'on. Umberto Zanfagnini
Camera dei deputati, I Legislatura, 58ª Seduta pubblica,
Mercoledì 28 luglio 1948 (pomeridiana) *51*

Intervento dell'on. Agilufo Caramia
Camera dei deputati, I Legislatura, 58ª Seduta pubblica,
Mercoledì 28 luglio 1948 (pomeridiana) *59*

Intervento dell'on. Oreste Lizzadri
Camera dei deputati, I Legislatura, 59ª Seduta pubblica,
Giovedì 29 luglio 1948 ..... *69*

Intervento dell'on. Epicarmo Corbino
Camera dei deputati, I Legislatura, 60ª Seduta pubblica,
Giovedì 29 luglio 1948 (pomeridiana) *79*

Intervento dell'on. Bruno Fassina
Camera dei deputati, I Legislatura, 61ª Seduta pubblica,
Venerdì 30 luglio 1948 ..... *87*

Intervento dell'on. Giuseppe Togni
Camera dei deputati, I Legislatura, 62ª Seduta pubblica,
Venerdì 30 luglio 1948 (pomeridiana)..... *93*

Intervento dell'on. Pia Colini Lombardi
Camera dei deputati, I Legislatura, 62ª Seduta pubblica,
Venerdì 30 luglio 1948 (pomeridiana)..... *105*

Intervento degli on. Amintore Fanfani e Mariano Rumor
Camera dei deputati, I Legislatura, 64ª Seduta pubblica,
Sabato 31 luglio 1948 (pomeridiana) *109*

Intervento degli on. Giuseppe Di Vittorio, Oreste Lizzadri, Armando Sabatini, Amintore Fanfani
Camera dei deputati, I Legislatura, 66ª Seduta pubblica,
Lunedì 1 agosto 1948 (pomeridiana) *133*

Intervento dell'on. Corrado Terranova
Camera dei deputati, I Legislatura, 66ª Seduta pubblica,
Lunedì 1 agosto 1948 (pomeridiana) *147*

Intervento dell'on. Gennaro Miceli
Camera dei deputati, I Legislatura, 66ª Seduta pubblica,
Lunedì 1 agosto 1948 (pomeridiana) *151*

Intervento degli on. Amintore Fanfani e Giuseppe Di Vittorio
Camera dei deputati, I Legislatura, 67ª Seduta pubblica,
Martedì 2 agosto 1948..... *155*

Intervento dell'on. Giuseppe Togni
Camera dei deputati, I Legislatura, 70ª Seduta pubblica,
Mercoledì 3 agosto1948 (pomeridiana)..... *163*

Intervento dell'on. Amintore Fanfani
Camera dei deputati, I Legislatura, 70ª Seduta pubblica,
Mercoledì 3 agosto 1948 (pomeridiana) *167*

Intervento degli on. Giuseppe Di Vittorio e Francesco De Martino
Camera dei deputati, I Legislatura, 72ª Seduta pubblica,
Giovedì 4 agosto 1948 (pomeridiana) *173*

Intervento del sen. Paolo Fortunati
Senato della Repubblica, I Legislatura, 129ª Seduta pubblica,
Giovedì 16 dicembre 1948 ..... *177*

Discussione del sen. Renato Bitossi
Seguito della discussione del disegno di legge: "Provvedimenti per incrementare
l'occupazione operaia agevolando la costruzione case per i lavoratori",
Senato della Repubblica, I Legislatura, 131ª Seduta pubblica,
Venerdì 17 dicembre 1948 (pomeridiana) *189*

Intervento del sen. Carlo Cerruti
Senato della Repubblica, I Legislatura, 131ª Seduta pubblica,
Venerdì 17 dicembre 1948 (pomeridiana) *197*

Intervento del sen. Leopoldo Rubinacci
Senato della Repubblica, I Legislatura, 131ª Seduta pubblica,
Venerdì 17 dicembre 1948 (pomeridiana) *217*

Articolo 7 sul finanziamento del Piano,
Testo di maggioranza e Testo di minoranza
Senato della Repubblica, I Legislatura, 132ª Seduta pubblica,
Sabato 18 dicembre 1948 ..... *225*

Intervento dei sen. Carlo Cerruti, Amintore Fanfani,
Federico Ricci, Leopoldo Rubinacci
Senato della Repubblica, I Legislatura, 133ª Seduta pubblica,
Sabato 18 dicembre 1948 (pomeridiana) *231*

Intervento dei sen. Amintore Fanfani, Federico Ricci, Leopoldo Rubinacci
Senato della Repubblica, I Legislatura, 134ª Seduta pubblica,
Domenica 19 dicembre 1948 ..... *237*

Testo Legge n° 43 "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori"
Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, 28 febbraio 1949 ..... *243*

Fotografie tratte dalla mostra, unitamente ad altre iniziative organizzata e curata da Paola Di Biagi con Alessandra Marin, presso l'Università Iuav di Venezia in occasione del cinquantenario del piano Ina-Casa..... ***251***

Prefazione
di Anna Finocchiaro e Sesa Amici

Il 28 febbraio 1949 il Parlamento approva la legge nr. 43 "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori".

L'iniziativa legislativa è stata assunta dal V Governo De Gasperi, il primo proponente è il Ministro del lavoro Amintore Fanfani, il testo viene presentato in Consiglio dei Ministri a meno di tre mesi dal voto del 18 aprile del 1948.

Come ci racconta Agostino Giovagnoli nel suo saggio, la determinazione di De Gasperi e Fanfani consiglia un "effetto sorpresa" per evitare boicottaggi, anche interni al governo, e opposizione sindacale. Si protesta nella Direzione democristiana, tenuta all'oscuro dell'iniziativa, e si alzano le proteste delle opposizioni di sinistra, del sindacato, di Confindustria, degli ambienti liberali. Difficile la discussione anche in Consiglio dei Ministri. Ma l'attentato a Togliatti di qualche giorno successivo alla presentazione del disegno di legge cambia il quadro: il PCI evita l'insurrezione nel Paese, il Ministro dell'Interno usa prudenza, De Gasperi e Di Vittorio, che sarà relatore di minoranza alla Camera, si incontrano più volte.

Il dibattito parlamentare mostra da subito come la scelta di provvedere per incrementare l'occupazione in edilizia e per dare case dignitose a chi ancora viveva in locali malsani, se non in grotte e baracche, viene assunto come fine condiviso tra maggioranza e opposizione e il conflitto di merito, anche aspro, che si sviluppa in Parlamento su altri aspetti -primo fra tutti quella delle fonti di finanziamento del Piano casa- è sempre attento a salvaguardare le due finalità della legge.

Del resto la comune consapevolezza circa le devastate condizioni sociali del Paese all'indomani della guerra non può non imporre alle classi dirigenti del tempo che una ferma assunzione di responsabilità .

Non c'è solo da rimettere in piedi edifici e quartieri spazzando le macerie, di sostituire gli alloggi di fortuna con ambienti salubri, di dare un reddito a famiglie che non ne hanno alcuno, ma di ricostruire la dignità di un popolo e questo, nell'immediato, significa dignità del lavoro e dignità dell'abitare, ma in prospettiva rappresenta il passo necessario per un futuro avanzamento sociale che sia progetto di vita individuale e obiettivo collettivo.

La discussione parlamentare avanza mostrando come in essa si intreccino le ragioni del solidarismo cattolico e quelle della cultura della sinistra e del pensiero liberale, mentre il dibattito pubblico vede il protagonismo del sindacato, di Confin-

dustria, dell'Associazione degli Architetti, il coinvolgimento di urbanisti, tecnici, artisti e intellettuali. Una grande opera collettiva che continuerà ad accompagnare la realizzazione di interi quartieri, ad affermare un'idea dell'abitare che non sia solo dare forma all'espansione edilizia, ma misurarsi anche con le proprie "responsabilità sociali", come dice Bruno Zevi.

Una responsabilità sociale che non solo pienamente aderisce allo spirito solidaristico che sostiene la discussione e l'approvazione della legge, ma che lo farà vivere anche con il contributo di architetti e urbanisti tra i più autorevoli, e con l'opera degli artisti che firmeranno le mattonelle di ceramica identificative di ciascun edificio, alcune delle quali, tra le moltissime, sono riprodotte in copertina.

Il tema dell'inclusione diventerà motore per la concezione di quartieri che abbiano spazi di socializzazione e spazi verdi, che si caratterizzino per qualità architettonica e urbana, che abbiano attenzione ai contesti, alle abitudini di vita, al clima, alla tipologia tradizionale di costruzione, al paesaggio e ai materiali locali. E non saranno dunque solo case, ma città, come dirà il sindaco La Pira inaugurando il quartiere dell'Isolotto, e saranno il luogo di aggregazione di asili, scuole, e poi dei Centri di Assistenza sociale, con una modernità e qualità di approccio che ancora oggi stupisce e illumina.

Il saggio di Paola Di Biagi, che ringraziamo anche per averci consentito la pubblicazione di alcune belle immagini che corredano il testo, ci parla di questo con grande ricchezza di riferimenti e, insieme, di quella che fu la scelta, felice, relativa alla gestione amministrativa del Piano INA casa.

Gli atti parlamentari, che compongono il volume e che abbiamo fatto fatica a selezionare per la qualità e il numero degli interventi, danno ragione di un iter complesso, il cui esito modifica il testo originario sul punto essenziale del finanziamento del Piano, che risulterà fondato su di un sistema misto al quale partecipano, con netta impronta solidaristica, Stato, datori di lavoro e lavoratori.

Sono i saggi di Giuseppe Coco e Agostino Giovagnoli ad illustrare compiutamente le condizioni di contesto, politiche e culturali, economiche e finanziarie che assistono in quel tempo assai difficile la discussione e l'approvazione della legge e la soluzione cui si perviene. Entrambi gli scritti contribuiscono a definire il senso strategico di quello che fu forse il più grande intervento pubblico del '900.

Infine, la scelta di celebrare il settantacinquesimo anniversario della legge 43 del 1949 corrisponde all'attenzione che in questo anno, in particolare con la pubblicazione del Rapporto annuale, *italiadecide* ha dedicato al tema della città, ma speriamo che essa possa essere apprezzato come contributo alla riflessione sulla qualità delle politiche pubbliche che riguardano l'abitare.

Dalla legge n. 43 al Piano Ina Casa, 1949-1963
di Paola Di Biagi

A pochi anni dalla fine del conflitto mondiale, l'approvazione da parte del Parlamento italiano della legge n. 43, *Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori* avviò un grande programma per la realizzazione di alloggi economici in tutto il territorio nazionale: il Piano Ina Casa[1].

I quattordici anni di funzionamento del Piano rappresentarono una fase significativa della ricostruzione post bellica e una delle più consistenti e diffuse esperienze nel campo dell'edilizia sociale del nostro '900. Con le sue realizzazioni, alloggi sani e moderni inseriti entro nuovi nuclei urbani e quartieri dotati di aree verdi e servizi, il Piano migliorò le condizioni abitative di migliaia di famiglie italiane.

Oggi, i quartieri costruiti allora rappresentano non soltanto una significativa testimonianza del secolo passato, ma costituiscono parti rilevanti dei nostri paesaggi urbani, dove ancora emergono con una precisa identità. Un patrimonio storico e architettonico che andrebbe riconosciuto e, come tale, tutelato e valorizzato.

L'avvio del Piano Ina Casa

«La concezione del Piano è partita dalla visione del disagio di tante migliaia di disoccupati colpiti, non solo nel fisico per la mancanza del pane quotidiano, ma anche nello spirito perché privati del lavoro come completamento della propria personalità. Questa visione ha ispirato ad un uomo di governo [...] l'idea di fare appello alla solidarietà di tutti i lavoratori perché l'operaio che lavora e guadagna la sua giornata dia la possibilità, mediante un suo contributo, ad altri che non lavorano di ritornare nel consorzio civile a produrre e a guadagnare» [2]. Le parole di Filiberto Guala ben esprimono le intenzioni dei promotori del Piano Ina Casa, in particolare del Ministro del Lavoro e della previdenza sociale Amintore Fanfani. L'attenzione verso le condizioni abitative delle famiglie più disagiate era presente negli studi di Fanfani fin da quando, giovane professore di economia, nel 1942 aveva pubblicato

---

[1] Sul Piano Ina Casa si vedano: L. Beretta Anguissola (a cura di), *I 14 anni del Piano Ina-Casa*, Staderini, Roma, 1963; P. Di Biagi (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Donzelli, Roma 2001 e 2010; Istituto Luigi Sturzo, *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina-Casa*, Rubettino, Soveria Mannelli 2002.

[2] F. Guala, *Impostazione e caratteristiche funzionali del piano Fanfani*, "Civitas", 1951, n. 9, pp. 27-35.

il testo *Colloqui sui poveri,* dove aveva trattato il tema della povertà nei suoi diversi aspetti, tra i quali il degrado abitativo, e affrontato il tema della carità quale componente determinante dell'essere cristiani.

Ispirato a teorie keynesiane, oltre a rappresentare una manovra per una rinascita economica dell'Italia del dopoguerra, il Piano viene anche proposto come un dispositivo di partecipazione solidaristica ai bisogni dei più poveri, in primis il lavoro e la casa[3]. La legge infatti stabilisce un sistema misto di finanziamento del programma al quale partecipano lo Stato, i datori di lavoro e i lavoratori dipendenti; questi ultimi contribuiscono con una trattenuta sul loro salario mensile.

Smentendo le diffuse preoccupazioni per una gestione del Piano affidata a una complessa, lenta e costosa macchina di burocrati, viene istituito un organismo snello e centralizzato, che si avvale dei servizi amministrativi e tecnici dell'Ina Assicurazioni.

L'ente viene articolato in una fondamentale struttura diarchica: il Comitato di attuazione, organo normativo e deliberante - che emana le norme, distribuisce i fondi e gli incarichi, svolge una vigilanza generale -, e la Gestione Ina Casa, che ha l'incarico di occuparsi degli aspetti più specificamente architettonici e urbanistici degli interventi, oltre che del controllo dell'operato di enti periferici preposti alle realizzazioni. Entrambi gli organi, affidati a due personalità di rilievo, fanno capo al Ministero del Lavoro e in ciascuno di essi sono rappresentate tutte le categorie interessate all'attuazione del Piano: datori di lavoro, lavoratori, associazioni tecniche, pubbliche amministrazioni.

A presiedere il Comitato di attuazione viene chiamato Filiberto Guala, affiancato dal vice presidente, Giuseppe Parenti. Laureato in ingegneria al Politecnico di Torino nel 1929, ex partigiano e presidente della San Vincenzo de' Paoli della sua città, già dirigente dell'acquedotto piemontese, Guala è un manager pubblico, legato a quel gruppo di cattolici di sinistra vicini a Dossetti, La Pira e Fanfani. Dal 1954 alla metà del 1956 egli sarà anche direttore generale della Rai. Nel 1960 Guala si ritirerà dalla vita pubblica per entrare nell'Ordine dei frati trappisti[4].

A capo della Gestione Ina Casa viene chiamato il preside della Facoltà di architettura di Roma e dirigente di associazioni degli architetti, Arnaldo Foschini[5] (affian-

---

[3] A. Fanfani, *Colloqui sui poveri*, Vita e pensiero, Milano 1942.

[4] Nato a Torino nel 1907, Guala è morto nel dicembre del 2000 al convento benedettino delle Frattocchie, nei pressi di Roma. Qui nel giugno 2000, con il collega Paolo Nicoloso, avevo avuto l'occasione di conversare con Padre Filiberto proprio della sua esperienza all'Ina-Casa. Di quell'incontro conservo un vivo ed emozionato ricordo.

[5] Arnaldo Foschini (Roma 1884-Roma 1968), presiede la Gestione Ina Casa dal 1949 al 1960; con le dimissioni di Guala, dal 1961 Foschini assumerà anche la presidenza del Comitato di attuazione. Sulla sua figura si veda *Arnaldo Foschini. Didattica e gestione dell'architettura in Italia nella prima metà del novecento*, a cura di N. Pirazzoli, Faenza editore, Faenza 1979, oltre al testo di P. Nicoloso, *Gli architetti: il rilancio di una professione,* in P. Di Biagi (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, cit.

cato dal vice presidente Giovanni Carapezza), ben conosciuto negli ambienti dell'Istituto nazionale delle assicurazioni, l'ente che ha avuto un ruolo importante nell'avvio e nella gestione economica del Piano. Foschini è da subito attento agli aspetti tecnici e progettuali delle future realizzazioni. Poco dopo aver assunto la carica, in un'intervista apparsa sul quindicinale "Piano Marshall", l'architetto romano delinea quelli che gli appaiono gli obiettivi prioritari: «la vastità del programma edilizio di questo Piano richiede un particolare senso di responsabilità [...] Si tratta di evitare qualsiasi spesa superflua pensando che ogni vano che si riesca a costruire in più del previsto andrà ad alleviare il disagio di un lavoratore privo di abitazione; si tratta d'altra parte, di studiare gli ambienti e gli spazi in maniera di non far risultare la preoccupazione economica del progettista e di riuscire nello stesso tempo a dare all'abitazione un aspetto lieto ed accogliente, oltre ad una perfetta funzionalità; si tratta infine di contribuire con i complessi edilizi che verranno creati, a raggiungere quell'armonia architettonico-urbanistica che è sempre stata vanto del nostro paese nei secoli scorsi, quando si curavano in sommo grado non soltanto i centri monumentali, ma anche i centri più modesti»[6].

Architetto «committente degli architetti»[7], Arnaldo Foschini sarà determinante nel consistente coinvolgimento di tali professionisti nel programma. Infatti, nonostante in termini assoluti gli ingegneri saranno più numerosi, gli architetti, grazie all'Ina-Casa, assumeranno un ruolo di primo piano in questa esperienza di ricostruzione post bellica.

L'avvio del Piano è caratterizzato da grande rapidità. La legge è del 28 febbraio 1949, l'1 aprile prende avvio il primo settennio di attività, il 7 luglio a Colleferro, nei pressi di Roma, si inaugura il primo cantiere. Il 31 ottobre '49 sono già in funzione 649 cantieri. Nel maggio successivo, nell'arco di un solo mese, ne decollano 414, la punta più elevata toccata lungo quei quattordici anni. A pieno ritmo, quella che Giuseppe Samonà definì una «grandiosa macchina per l'abitazione»[8], produce settimanalmente 2800 vani, riuscendo a dare una casa a circa 560 famiglie a settimana e a offrire lavoro a circa 40.000 operai edili all'anno.

I cinegiornali dell'epoca mostrano, sullo sfondo di un desolato scenario di distruzioni e miseria, i nuovi cantieri che lavorano alacremente, per «ricostruire le case ma anche gli uomini», con «la buona volontà di tutti per allargare l'orizzonte del lavoro», come enfaticamente recita la voce fuori campo che accompagna le immagini del Ministro Fanfani, mentre inaugura un quartiere in Puglia.

---

6 "Piano Marshall. Quindicinale di studi, di critica, di segnalazioni", anno 1, n. 19, 23/10/1949.

7 «Proprio un architetto [è divenuto] il committente degli architetti per il più grosso lavoro edilizio che lo Stato italiano abbia mai intrapreso», editoriale di "Architettura-Cantiere", 1957, n. 12.

8 G. Samonà, *Il piano Fanfani in rapporto all'attività edilizia dei liberi professionisti*, in "Metron", 1949, n. 33-34.

Un Piano per una 'grande ricostruzione'?

«Il vento che spira sull'Ina-Casa si chiama fretta» scrive nel 1950 sulle pagine della rivista "Urbanistica" Federico Gorio[9]. «Lo scopo della legge non è solo quello di spendere tanti miliardi all'anno per dare lavoro ai disoccupati, ma anche e soprattutto quello di costruire in maniera sana, con tutta la pazienza che ci vuole per riuscirvi [...] Noi restiamo ancora prudentemente in osservazione». Le parole di Gorio esprimono le iniziali preoccupazioni di architetti e urbanisti, in generale critici verso le politiche messe in atto fin lì per la ricostruzione post-bellica del Paese, «un susseguirsi di *occasioni perdute*», secondo l'urbanista torinese Giovanni Astengo[10], il quale denuncia come «la enorme massa edilizia, alimentata dalle varie sovvenzioni statali, anziché confluire alla formazione di quartieri organici, dettagliatamente studiati e cautamente inseriti nel paesaggio, si [andasse] frantumando in una miriade di piccoli frammenti, che piovono casualmente qua e là sul terreno, adattandosi pigramente con qualche compromesso alle situazioni preesistenti»[11].

Queste iniziali posizioni critiche andranno dissolvendosi quando i tecnici italiani inizieranno ad intravedere in questo Piano, non solo un dispositivo per la risoluzione di due gravi questioni nazionali come la casa e il lavoro, ma un'occasione, proprio grazie a quartieri di edilizia economica e popolare promossi dalla Stato, per dare forma a quell'espansione edilizia che già si stava allargando e disperdendo, oltre le città, su più ampi territori.

Anche il presidente dell'Inu-Istituto nazionale di urbanistica, l'industriale di Ivrea Adriano Olivetti, allora in veste di rappresentante degli urbanisti italiani, rivolge parole di apprezzamento per i primi risultati del Piano Fanfani: «quartieri organici autosufficienti si sono iniziati in questi ultimi mesi a Torino, Milano, Roma per merito del piano incremento occupazione operaia. Si tratta di esperienze iniziali di grande interesse. E gli urbanisti italiani non possono non dichiarare il loro compiacimento per la prima attuazione dei loro programmi»[12].

Progettazione e qualità delle realizzazioni

L'obiettivo di attribuire e diffondere qualità ad alloggi, edifici, nuclei e quartieri da realizzare sull'intero territorio nazionale, in grandi città così come in piccoli centri, è subito chiaro all'ente Ina Casa. Scartata la strada di procedere attraverso l'adozione e la ripetizione di progetti-tipo, si decide innanzitutto per la selezione dei progettisti e la formazione di un albo di idonei. Al primo dei numerosi concorsi di

---

9 F. Gorio, "Urbanistica", 1950, n. 3, p. 67.

10 G. Astengo, *Nuovi quartieri in Italia*, in "Urbanistica", 1951, n. 7, p. 9.

11 G. Astengo, *Urbanistica assente*, in "Urbanistica", 1950, n. 3, p. 3.

12 A. Olivetti, *Discorso del presidente all'apertura del Convegno*, atti del III convegno dell'Istituto nazionale di urbanistica "L'urbanistica e l'industria", Milano 1951, in "Urbanistica", 1951, n. 8, p. 8.

progettazione banditi dalla Gestione Ina Casa, quello dell'ottobre '49, partecipano con le loro proposte per spazi abitativi oltre trecento tra architetti e ingegneri, poi, via, via, i progettisti che lavoreranno per le realizzazioni dell'Ina Casa diventeranno migliaia.

Su un totale di 17.000 architetti e ingegneri italiani attivi nel periodo, circa un terzo verrà coinvolto nella progettazione di alloggi, edifici, quartieri, attrezzature comuni[13]. Gli incarichi che provengono dall'ente rappresentano, in quel lungo e difficile dopoguerra, una rilevante opportunità di lavoro sia per professionisti attivi già prima del conflitto mondiale, sia per quelli più giovani che si stavano allora affacciando alla professione e che, grazie a questi incarichi pubblici di rilievo, hanno l'occasione di avviare la propria attività impegnandosi su temi progettuali significativi. Infatti, ben oltre l'aspetto occupazionale, il quartiere e la casa economica divengono per architetti e ingegneri italiani importante campo di lavoro e ricerca progettuale non solo di natura tecnica, ma anche "morale". Studiare e progettare spazi e ambienti per il miglioramento delle condizioni abitative di famiglie bisognose di un alloggio sano e dignitoso – per quella che Bruno Zevi definisce una «clientela invisibile»[14] – diventa occasione per misurarsi, oltre che con le proprie competenze, anche con le proprie responsabilità sociali; un aspetto che possiamo affermare pone in luce un ulteriore carattere di solidarietà del Piano.

Oltre alla selezione dei progettisti, un ruolo importante nel controllo della qualità degli interventi è svolto direttamente dall'Ufficio architettura dell'Ina Casa, del quale è inizialmente responsabile Adalberto Libera. Questo ufficio ha il compito di verificare, rapidamente, la bontà dei progetti elaborati localmente. Molti professionisti ricorderanno poi come fosse loro capitato di arrivare con i disegni al mattino all'ultimo piano del palazzo dell'Istituto nazionale delle assicurazioni in via Bissolati a Roma, dove si trovavano le poche stanze dell'Ina Casa, e di ripartire già nel pomeriggio con il progetto corretto e approvato.

L'obiettivo di diffondere qualità tecnologica, architettonica e urbana a tutti gli interventi da realizzare sull'intero territorio nazionale, in grandi e in piccoli centri, viene perseguito dall'ente anche attraverso la pubblicazione di una serie di piccoli

---

[13] Cfr. P. Nicoloso, *Gli architetti: il rilancio di una professione*, in P. Di Biagi (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, cit.

[14] «Gli architetti, nella nuova società democratica che emergeva dalle immani distruzioni belliche, - afferma Bruno Zevi - sentivano l'urgenza di non agire più alla periferia dell'industria edilizia [...] Erano alla ricerca di una nuova clientela [...] Ma dov'era questa clientela? Come si poteva servirla? Era evidente: questa clientela di operai, di contadini, di impiegati non aveva né cultura né possibilità finanziaria di rivolgersi alle classi professionali; voleva una casa, qualunque casa [...] Erano clienti, sì, ma clienti inafferrabili, anonimi, inarticolati, personaggi in cerca di autore. Chi potevano essere gli autori? [...] Gli autori dovevano essere gli architetti, i liberi professionisti, questa grande riserva di energia e di competenza [...] La mediazione tra burocrazia e clientela non poteva essere fornita che dagli architetti. Inserire l'anello professionale nella catena dell'industria edilizia era dunque il problema. L'Ina-Casa lo ha risolto», B. Zevi, *L'architettura dell'Ina-Casa*, in Inu, *L'Ina-Casa al IV Congresso nazionale di urbanistica, Venezia 1952*, Società grafica romana, Roma 1953, p. 9.

manuali che raccolgono suggerimenti ai professionisti, con l'intento di guidarli nella progettazione[15]. Le raccomandazioni a porre attenzione alle specificità dei contesti nei quali si inseriscono i nuovi interventi, ai caratteri dei centri storici preesistenti, alle abitudini di vita degli abitanti della zona, al clima, ai materiali e ai sistemi costruttivi locali, dimostrano la volontà di evitare l'omologazione delle realizzazioni e il tentativo di coniugare la modernizzazione dell'edilizia residenziale con le diverse tradizioni e paesaggi regionali[16].

In questa direzione va anche la decisione di scartare i metodi della prefabbricazione, che da anni si stavano utilizzando nella costruzione di edilizia economica e popolare in altri paesi europei industrialmente più avanzati; una scelta, quella di mantenere il cantiere artigianale, la bassa meccanizzazione e l'ampio utilizzo di manodopera – per alcuni critici aspetti di arretratezza del Piano – coerente al prioritario obiettivo della legge: incrementare l'occupazione operaia.

Questo insieme di scelte volte ad innalzare la complessiva qualità dell'edilizia residenziale pubblica faranno tracciare a Leonardo Benevolo un bilancio sostanzialmente positivo: «Il livello dell'edilizia sovvenzionata - per tradizione inferiore alla media - è stato portato dall'Ina-Casa vicino al massimo assoluto che l'architettura italiana era in grado di raggiungere; i migliori architetti italiani hanno lavorato per l'Ina-Casa e hanno fatto per l'Ina-Casa alcune fra le loro esperienze più impegnative [...] se l'edilizia popolare era prima un prodotto scadente, paragonato alle punte della produzione architettonica italiana, ora è un prodotto buono, il migliore che la classe professionale italiana è in grado di dare al giorno d'oggi»[17].

Quartieri e comunità

Ai quartieri viene, forse illusoriamente, non solo attribuito il ruolo di coerenti parti urbane utili a contrastare l'informe e frammentario processo di crescita che ormai stava avvolgendo le città italiane, ma anche quello di creare ambienti di vita capaci di formare nuove comunità di cittadini. Quartieri e nuclei urbani sono 'utopi-

---

[15] Particolarmente significative sono le guide pubblicate nel primo settennio: Piano Incremento occupazione operaia. Case per lavoratori, *1. Suggerimenti, norme e schemi per la elaborazione e presentazione dei progetti*, Roma 1949 e Piano incremento occupazione operaia. Case per lavoratori, *2. Suggerimenti, esempi e norme per la progettazione urbanistica. Progetti tipo*, Roma 1950. Si vedano anche le guide pubblicate nel secondo settennio: Piano incremento occupazione operaia case per lavoratori, *3. Guida per l'esame dei progetti delle costruzioni INA-Casa da realizzare nel secondo settennio*, Roma 1956 e Piano incremento occupazione operaia case per lavoratori, *4. Norme per le costruzioni del secondo settennio estratte da delibere del Comitato di attuazione del Piano e del Consiglio direttivo della gestione Ina-Casa,* Roma 1956.

[16] Segnale di questa attenzione alle tradizioni e alle identità locali è anche la decisione da parte dell'ente di affiggere all'esterno di ciascun edificio realizzato una targa in ceramica, scelta che sembra voler ulteriormente aggiungere caratteri identitari alle nuove case. Nel disegno di queste piastrelle vengono coinvolti artisti come Alberto Burri, Duilio Cambellotti, Tomasso Cascella, Pietro De Laurentis, Piero Dorazio, all'epoca non tutti già noti.

[17] L. Benevolo, *L'architettura dell'Ina-Casa*, in "Centro sociale", 1960, 30-31, p. 59.

camente' visti come delle «unità sociali», dove, come scriveva Giovanni Astengo, «la vita individuale, di famiglia e associata si può svolgere con minori costrizioni, minor peso, più libertà e più ricchezza che non nell'indistinto agglomerato urbano. Per raggiungere questo [...] occorrono [...] piani urbanistici che non siano un semplice tracciato geometrico, ma il risultato dello sviluppo coerente di un pensiero sociale. Gli esempi delle città-giardino inglesi, delle Greenbelt's americane, dei quartieri svedesi sono concrete dimostrazioni che queste nuove unità sociali non sono pure utopie»[18].

Non si tratta solo di produrre nuovi alloggi ed edifici dunque, ma di articolarli e integrarli coerentemente con gli spazi aperti e comuni, con giardini e cortili, con asili, scuole, piazze, chiese: «non case ma città», come afferma il Sindaco Giorgio La Pira, inaugurando il quartiere dell'Isolotto a Firenze[19]. Certo è prioritario l'obiettivo di migliorare la qualità della vita del nucleo familiare entro alloggi sani e confortevoli, ma non si abitano solo le case. Spazi aperti, aree verdi, attrezzature pubbliche necessarie alle diverse attività quotidiane, dovrebbero favorire relazioni sociali tra i nuovi abitanti e il formarsi di comunità di cittadini. Il quartiere sembra poter assumere il ruolo di un dispositivo di ricostruzione non solo materiale ma anche sociale e morale dell'Italia democratica del dopoguerra.

Realizzati gli edifici e assegnati gli alloggi, i quartieri iniziano dunque ad essere abitati. Ma per le giovani famiglie che giungono in questi insediamenti periferici, soprattutto nelle grandi città, la vita quotidiana non è facile. Servizi e attrezzature comuni vengono realizzati per ultimi, dopo le case e i nuovi quartieri si trovano spesso alle estreme propaggini urbane, in aree ancora di campagna, dove i terreni costano meno.

Abitare in un alloggio nuovo, moderno, attrezzato, con la cucina, il bagno, la camera dei genitori e le camere dei figli, rappresenta un grande progresso, un enorme miglioramento rispetto alle condizioni abitative dalle quali si proveniva. Ma anche il vivere vicini, in edifici plurifamiliari, il dover condividere spazi comuni, pianerottoli, scale, atri, cortili, giardini è spesso problematico e fonte di conflitti. Così, dopo aver dato loro un alloggio, l'ente intende aiutare i nuovi abitanti a intessere relazioni sociali e progressivamente a formare piccole comunità. Un aiuto che si traduce concretamente dal 1951 con l'inserimento, in accordo con alcune scuole di Servizio sociale, di assistenti sociali nei nuovi quartieri. Il loro compito è di seguire gli assegnatari nella fase di ingresso negli alloggi e nell'iniziale vita in comune, aiutandoli anche nell'impostazione dei rapporti condominiali[20].

---

[18] G. Astengo, *Nuovi quartieri in Italia*, in "Urbanistica", 1951, n. 7, pp. 9-10.

[19] G. La Pira, *Discorso per l'inaugurazione della nuova città satellite dell'Isolotto*, in *Non case ma città. Isolotto città satellite di Firenze*, Ufficio stampa del Comune di Firenze, Firenze 1954.

[20] Cfr. M. Dellavalle, E. Vezzosi (a cura di), *Immaginare il futuro. Servizio sociale di comunità e comunity development in Italia (1946-2017)*, Viella, Roma 2018.

Ben presto le assistenti sociali divengono un anello fondamentale tra gli abitanti e l'ente che gestisce il Piano, consentendo di conoscere le situazioni di disagio che si presentano nei vari quartieri; nel giugno del '54 questo lavoro viene istituzionalizzato con la costituzione di un nuovo organismo entro l'Ina Casa, l'Ente gestione servizio sociale case per lavoratori[21].

In chiusura del primo settennio di attuazione del Piano e in vista dell'avvio della fase successiva, con l'aiuto delle assistenti sociali, l'Ina Casa promuove indagini presso alcuni campioni di famiglie assegnatarie in merito al gradimento verso specifiche soluzioni architettoniche, ad esempio la distribuzione interna dell'alloggio o la sistemazione di alcuni spazi comuni, come ballatoi, atri, scale. Informazioni che verranno utilizzate nella redazione dei nuovi orientamenti per la progettazione degli interventi del secondo settennio di attività, evidenziando così un'ulteriore attenzione dell'Ina Casa verso gli abitanti e verso i rapporti tra "spazio e società".

La realizzazione di edifici specificamente dedicati ai Centri sociali nei quartieri più grandi rafforzerà la presenza e il radicamento delle assistenti sociali. Al Centro Ina Casa verrà affidato il ruolo di fulcro di relazioni nell'ambito dei nuovi complessi urbani; qui saranno anche ospitate varie altre attività e servizi, come biblioteche, consultori, scuole materne, doposcuola, corsi di educazione popolare, corsi di addestramento al lavoro, ecc.

Epilogo

Dopo due settenni di attività, il 14 febbraio 1963, con l'approvazione della legge n. 60, *Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione Ina-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori*, l'esperienza dell'Ina Casa, tra luci e ombre, si chiude definitivamente.

A conclusione del secondo settennio di attività[22] - avviato il primo aprile del 1956 - alcuni dati quantitativi relativi ai due grandi obiettivi del Piano ne dimostrano l'efficacia[23]. In primo luogo quello di incrementare l'occupazione operaia. Dal 1950 a tutto il 1962 i suoi 20.000 cantieri hanno impegnato 102 milioni di giornate-o-

---

[21] Ente gestione servizio sociale case per lavoratori, *Il centro sociale nel complesso INA-Casa*, Roma 1958.

[22] Il rinnovato programma settennale prevede stanziamenti più consistenti rispetto alla prima fase. La nuova legge, la n. 1148 del 26 novembre 1955, *Proroga e ampliamento dei provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per lavoratori*, allarga la fascia dei destinatari degli alloggi, attraverso un piano aggiuntivo; quest'ultimo prevede che lavoratori singoli o riuniti in cooperativa possano prenotare alloggi, anticipando una parte del prezzo e riscattando il resto in dieci-quindici anni. Ora anche i piccoli risparmiatori possono beneficiare delle case Fanfani. Tra i criteri di ripartizione delle costruzioni sul territorio nazionale la nuova legge elimina quello delle distruzioni belliche, sostituito dall'entità della disoccupazione. Inoltre viene ammessa la possibilità per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici di costruire direttamente alloggi per i propri dipendenti all'interno dei quartieri Ina Casa.

[23] Per un quadro quantitativo completo si veda L. Beretta Anguissola (a cura di), *I 14 anni del piano Ina-Casa*, cit.

peraio, il 10% del totale di quel periodo e corrispondenti all'occupazione stabile di 40.000 lavoratori edili l'anno. La disseminazione delle realizzazioni in tutto il Paese ha visto l'apertura di cantieri in oltre 5.036 comuni su un totale di 7.995, facendo sì che nelle realizzazioni Ina Casa venissero coinvolti lavoratori residenti nella maggior parte dei comuni italiani.

In secondo luogo l'obiettivo di incrementare il patrimonio abitativo a favore dei ceti sociali più deboli. In quattordici anni furono costruiti circa 2.000.000 di vani corrispondenti a 355.000 alloggi[24]. Tra il censimento del 1951 e quello del '61 l'incidenza delle abitazioni Ina Casa sul totale di quelle realizzate corrisponde al 10% (andrebbero aggiunti gli alloggi realizzati nel decennio da altri enti preposti alla realizzazione di edilizia pubblica), con punte più elevate nelle regioni del sud. Quantità forse non rilevanti se messe a confronto col fabbisogno abitativo di quegli anni di dopoguerra[25], o con quanto veniva contemporaneamente costruito in altri paesi europei, ma quei due milioni di nuovi vani restano tuttora quantitativamente rilevanti nella storia dell'edilizia pubblica italiana.

Grazie all'Ina Casa migliaia di famiglie italiane poterono migliorare le proprie condizioni abitative. Un'indagine promossa dall'ente tra gli assegnatari rivelò che il 40% dei nuclei famigliari prima di trasferirsi nei nuovi alloggi, abitava in cantine, grotte, baracche, sottoscala; il 17% con altre famiglie. I dati rivelano anche che la maggioranza degli assegnatari era composta da immigrati dalle campagne e dal Sud (il 63%), oltre che da profughi dall'Istria e dalla Dalmazia.

A chiusura del Piano Ina Casa, altri enti (la Gescal – Gestione case per i lavoratori –, i Comuni), altre leggi (come la legge n. 167 del 1962) e altri strumenti (in particolare i Piani per l'edilizia economica e popolare-Peep) prenderanno il suo posto nella programmazione, nel finanziamento e nella costruzione di edilizia pubblica nel nostro Paese.

Il valore di quell'esperienza è però ancora documentato dai suoi esiti materiali: i quartieri realizzati lungo gli anni Cinquanta e agli inizi degli anni Sessanta. Alcuni di essi compongono le pagine delle storie dell'architettura e dell'urbanistica del Novecento italiano e si articolano tra diverse idee di città, di spazio, di comunità. Ma ad essere degni di interesse non sono soltanto gli interventi più noti, quelli progettati dagli architetti di fama. Visitando oggi molte delle realizzazioni di allora, possiamo riconoscere lo sforzo compiuto per elevare e diffondere la qualità dell'edilizia pubblica e della vita che ogni giorno qui vi si svolge, il tentativo di realizzare

---

[24] Gli alloggi vennero via via riscattati delle famiglie; l'accesso alla proprietà delle case è stato, come è noto, largamente favorito dal piano Fanfani.

[25] La guerra aveva distrutto due milioni di vani, ne aveva gravemente danneggiato un milione e oltre tre milioni erano rimasti lievemente danneggiati. A questi si devono aggiungere gli effetti della paralisi edilizia causata dal conflitto e la domanda di casa originata dal flusso migratorio verso i grandi centri. Va inoltre sommato il fabbisogno originato dalle degradate condizioni abitative diffuse nel Paese già prima della guerra.

parti unitarie di città, dove le singole architetture prendono valore dall'insieme del quale fanno parte. Visitandoli questi quartieri ci rendiamo conto di come essi rappresentino un consistente patrimonio moderno del nostro Paese, un patrimonio verso il quale si dovrebbe maturare una più ampia attenzione, capace di coniugare azioni di tutela e di riqualificazione[26].

Un rinnovato interesse e nuove riletture critiche di quell'esperienza del nostro passato, potrebbero inoltre offrire riflessioni utili ad affrontare la questione dei fabbisogni abitativi che caratterizzano la società italiana contemporanea e suggerire orientamenti per la realizzazione di nuovi interventi di edilizia pubblica che siano attenti ai paesaggi urbani e sociali delle nostre città.

[26] Per un approccio operativo alla riqualificazione dei quartieri pubblici del Novecento (e tra questi quelli realizzati col Piano Ina Casa) attenta alle potenzialità che queste parti urbane esprimono, si vedano gli esiti della ricerca nazionale svolta dal LaboratorioCittàPubblica, pubblicati nel volume, *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, coordinamento generale di P. Di Biagi, coordinamento redazionale di E. Marchigiani, Bruno Mondadori, Milano 2009.

Attuare la Costituzione: il dibattito parlamentare sul piano-casa
di Agostino Giovagnoli

Il Piano Fanfani per la casa fu inizialmente molto contrastato. Come hanno ricostruito Augusto D'Angelo, Francesco Malgeri e Umberto Gentiloni Silveri, il progetto presentato dall'allora ministro del Lavoro suscitò in Consiglio dei ministri le obiezioni di Pella, Merzagora e Tupini, cui seguirono le proteste della Direzione democristiana all'oscuro dell'iniziativa, l'opposizione delle sinistre, espresse attraverso l'"Avanti" e "L'Unità", e le critiche degli ambienti liberali e confindustriali[1]. Poche le difese convinte (Malvestiti e La Pira) o d'ufficio (Piccioni). In parte, ciò fu dovuto anche alla scelta per l'"effetto sorpresa", voluto da Fanfani e fortemente sostenuto da De Gasperi, non solo per evitare boicottaggi preventivi ma anche in funzione antisindacale[2]. La Cgil, al cui interno stavano crescendo tensioni sempre più forti, sosteneva in quel momento molte rivendicazioni e De Gasperi volle che si arrivasse direttamente al confronto parlamentare senza un preventivo dibattito con il sindacato.

Il ddl Fanfani fu infatti approvato in Consiglio dei ministri il 6 luglio 1948, quando erano passati meno di tre mesi dal voto del 18 aprile 1948 che tanta importanza ha avuto nella storia dell'Italia repubblicana. Prime elezioni politiche dopo l'entrata in vigore della Costituzione e, dunque, prima volta che gli italiani votavano per scegliere i loro rappresentanti in Parlamento, quelle consultazioni furono segnate dalla contrapposizione tra Fronte popolare e Democrazia cristiana. Comunisti e socialisti avevano dato vita ad una lista unitaria, con l'intento di opporsi alla Dc in un clima fortemente influenzato dalla Guerra fredda che, a partire dal 1947, divideva il mondo in due blocchi contrapposti. La campagna elettorale, com'è noto, vide prevalere i toni polemici di una battaglia senza esclusione di colpi, con una grande mobilitazione cattolica – in particolare ad opera dei Comitati civici di Gedda -, interventi americani espliciti e sotterranei, manovre da parte sovietica ecc. Il risultato sancì una netta vittoria della Dc, che ottenne il 48,5% dei voti e un'altrettanto netta

---

[1] A. D'Angelo, *Problemi e questioni nell'iter legislativo del piano Ina-Casa*, in AA.VV, *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina-Casa*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002, pp. 95-99; F. Malgeri, *Il Piano Fanfani-Ina-Casa: il dibattito in seno alla maggioranza*, ivi, pp. 69-73; U. Gentiloni Silveri, *Il dibattito parlamentare. Governo e opposizione a confronto*, ivi, pp. 132-134. Per un quadro d'insieme del contesto in cui si inserì la proposta Fanfani cfr. C. F. Casula, *Sviluppo e modernità urbana nell'Italia repubblicana*, ivi, pp. 13-26

[2] F. Malgeri, *Il Piano Fanfani-Ina-Casa* cit., p. 95

sconfitta del Fronte popolare, che ebbe il 31% dei consensi, la prima con un notevole incremento rispetto al 1946 e il secondo con un risultato decisamente inferiore alla somma dei voti raccolti da Psi e Pci due anni prima. Gli effetti dello scontro si proiettarono anche sui mesi successivi e all'inizio di luglio il clima era ancora molto acceso.

Ma le cose cambiarono dopo l'attentato a Togliatti. Appena due giorni dopo la presentazione del ddl Fanfani alla Camera, il leader comunista venne aggredito da uno squilibrato. Seguirono lo sciopero generale, scontri tra operai e polizia, il sequestro di Vittorio Valletta e altre manifestazioni di grande tensione. Lo sciopero determinò anche una spaccatura ai vertici del sindacato unitario, cui sarebbe seguita la scissione dell'autunno successivo. La leggenda vuole che gli italiani siano usciti da quei giorni di scontro così aspro grazie alla vittoria di Gino Bartali al Tour de France il 25 luglio 1948. In realtà furono molto importanti il fermo intervento della dirigenza comunista, che impedì un'evoluzione in senso insurrezionale della protesta, e una gestione prudente dell'ordine pubblico da parte del ministero dell'Interno. Cruciali furono certamente gli incontri tra De Gasperi e Di Vittorio, per i quali Fanfani fece da tramite, del 15 luglio 1948[3]

Questi eventi furono decisivi anche per la legge Fanfani sulla casa. Come ha ricordato Mariano Rumor, "De Gasperi, con un'intuizione perspicua, avvertiva che non si poteva lasciare il Parlamento [...] durante le vacanze estive oppresso dall'atmosfera di rottura e di rissa che si era creato nel dibattito su quello sciagurato evento [l'attentato a Togliatti]. Bisognava riprendere i lavori su un tema in cui gli animi di distendessero e la prima legislatura riassumesse un ritmo costruttivo"[4]. Non fu solo De Gasperi ad avvertire questa esigenza, ma anche l'opposizione: quale relatore di minoranza alla Camera fu scelto Giuseppe Di Vittorio, che auspicò si arrivasse a una "quasi unanimità [...] su una questione di così alto interesse umano e sociale. Il che non [avrebbe mancato] di aver favorevoli ripercussioni in tutto il Paese"[5]. L'iter della legge Fanfani iniziato in una logica di scontro proseguì in un clima molto più dialogante.

Nella Commissione XI, Lavoro e previdenza sociale, il presidente, Giuseppe Rapelli, mostrò fin dall'inizio un atteggiamento complessivamente favorevole e, constatando la freddezza dei membri più anziani, scelse l'allora giovanissimo Mariano Rumor quale relatore di maggioranza[6]. Fanfani ne fu sorpreso e forse preoccupato, ma accettò la nomina e aiutò il giovane compagno di partito a svolgere al meglio il suo compito, reso ancor più difficile dalla designazione quale relatore di

---

[3] A. D'Angelo, *Problemi e questioni nell'iter legislativo* cit., p. 74

[4] M. Rumor, *Memorie 1943-1970*, Neri Pozza Editore, Vicenza 1991, p. 9

[5] Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Documenti-Disegni di legge e relazioni, *Relazione della XI Commissione permanente sul disegno di legge Provvedimenti per l'incremento dell'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori, N. 48-A*, p. 10

[6] M. Rumor, *Memorie* cit., p. 10

minoranza di un parlamentare assai più autorevole ed esperto di lui[7]. Ma proprio da Di Vittorio gli sarebbe venuto un aiuto inatteso. Già durante i lavori in Commissione, ha ricordato infatti Rumor, ebbe inizio "un rapporto di crescente cordialità: una corrente di simpatia e di stima si era stabilita tra noi due"[8].

Il relatore di maggioranza riferì in Aula che la Commissione aveva concluso i suoi lavori riconoscendo all'unanimità che il disegno di legge rispondeva a "una esigenza fortemente sentita nel Paese", quella di operare per contrastare la disoccupazione; aveva effettivamente un carattere di urgenza; sceglieva un terreno particolarmente opportuno su cui rilanciare l'attività produttiva, quello dell'edilizia; andava incontro anche ad un'altra esigenza diffusa, quella di costruire nuove case per gli operai; non gravava eccessivamente sul bilancio dello Stato, con il rischio di favorire l'inflazione...[9] Solo la maggioranza, invece, aveva riconosciuto "l'alta finalità d'ordine sociale" di "incoraggiare e tutelare il risparmio" indicata dall' art. 47 della Costituzione[10]: il risparmio forzato imposto agli operai costituì infatti fin dall'inizio il punto più problematico. Nel complesso, notò Rumor, malgrado profonde divergenze, maggioranza e minoranza avevano "utilmente collaborato e spesso trovato l'accordo su non pochi punti del progetto stesso" e sulla formulazione di emendamenti, riguardo ai quali Fanfani manifestò subito il suo consenso[11].

A sua volta Di Vittorio, rammaricandosi perché non era stato possibile trovare un accordo globale, sottolineò che il dissenso non aveva riguardato i fini del disegno di legge: "nessun dissenso", infatti, vi era stato "sulla necessità ed urgenza di promuovere lavori utili", né sulla scelta dell'edilizia quale campo da promuovere per stimolare l'attività produttiva[12]. Sottolineò però che la minoranza – attraverso Noce, Lizzardi, Santi ed altri - aveva criticato il tributo imposto ai lavoratori e le modalità prevista per l'assegnazione delle case. "Mentre nessun prestito forzoso viene imposto ai ricchi, per investimenti di interesse nazionale; mentre nessuna limitazione dei consumi [...] viene imposta ai ceti privilegiati; *ad una sola classe di cittadini viene imposto un prestito obbligatorio; ed è precisamente la classe dei cittadini più bisognosi, quella dei lavoratori salariati e stipendiati, i cui proventi sono al di sotto dei più elemen-*

---

7 Ivi, p. 11

8 Ivi, p. 12. Durante i lavori in aula, il rapporto tra Rumor e Di Vittorio andò oltre la cordialità stabilita fin dall'inizio: "il nostro dissenso era ormai intriso di una vena profonda di simpatia che dava ad esso toni mirati e per niente aggressivi", ivi, pp. 12-13. Durante il dibattito, Rumor ringraziò pubblicamente Di Vittorio "per le cordiali ed intense discussioni svoltesi in questi giorni, anche se non sempre esse ci hanno condotto ad un accordo conclusivo e formale", Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 31 luglio 1948, p. 1597. Cfr. U. Gentiloni Silveri, *Il dibattito parlamentare* cit., p. 117

9 Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Documenti-Disegni di legge e relazioni, *Relazione della XI Commissione permanente* cit., pp. 1-2

10 Ivi, p. 2

11 *Ibidem*

12 Ivi, p. 7

tari bisogni familiari"[13]. Era "un'offesa – sottolineò – ai principi di giustizia sociale sanciti in numerosi articoli della Costituzione". Ribadendo che l'opposizione non era affatto contraria alla legge, Di Vittorio riferì inoltre che la minoranza aveva indicato la necessità di trovare altre forme di finanziamento e proposto di assegnare le case non con l'estrazione – "una lotteria", si disse – ma in base a graduatorie fondate sui bisogni dei lavoratori[14]. Notò inoltre con soddisfazione che Preti e Zanfagnini del Psli, che pure faceva parte della maggioranza, avevano sostanzialmente aderito alle tesi dell'opposizione e, per certo aspetti, anche il democristiano Caronia[15]. Anche l'emendamento Pastore, accolto dalla maggioranza, era andato parzialmente incontro alle richieste della minoranza, pur senza rendere possibile il voto favorevole dell'opposizione[16]. Di Vittorio concluse che "la minoranza si è sforzata di portare un contributo di critica costruttiva" senza "lasciarsi guidare da preconcetti di parte" [17] e invitò la Camera ad accogliere gli emendamenti dell'opposizione per poter approvare la legge, come si è già detto, con una "quasi unanimità [...] su una questione di così alto interesse umano e sociale", con "favorevoli ripercussioni in tutto il Paese"[18].

Il dibattito in aula seguì i binari già definiti in commissione. Le proposte di rinvio, avanzate da socialisti e repubblicani, furono respinte. La discussione non fece emergere "una contrapposizione frontale o [...] due blocchi omogenei che si misurano in aula"[19]. Nel corso del dibattito, molti riconobbero il clima di collaborazione che si era instaurato[20] e diversi le convergenze che era stato possibile realizzare[21], anche se ci fu chi sostenne che la maggioranza aveva voluto escludere sistematicamente l'apporto dell'opposizione[22]. Numerosi interventi sottolinearono la piena sintonia sui fini perseguiti dalla legge. "Badate – affermò Fernando Santi, esponente di spicco della corrente socialista nella CGIL - che noi concordiamo con le finalità del progetto, col proposito che è alla sua base: dare cioé lavoro ai disoccupati, costruire delle case, e noi saremo favorevoli a qualunque proposta che tenda veramente a risolvere il problema angoscioso della disoccupazione, ed il problema non meno angoscioso della casa"[23].

---

13 Ivi, p. 8

14 *Ibidem*

15 Ivi, p. 9

16 *Ibidem*

17 Ivi, p. 10

18 *Ibidem*

19 Cfr. U. Gentiloni Silveri, *Il dibattito parlamentare* cit., p. 111

20 Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 30 luglio 1948, p. 1556

21 Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 28 luglio 1948, p. 1457; Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 30 luglio 1948, p. 1598. Cfr. U. Gentiloni Silveri, *Il dibattito parlamentare* cit., p. 115

22 Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 29 luglio 1948, p. 1476

23 Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta antimeridiana del 30 luglio 1948, p. 1528

Tra i temi condivisi ci fu anche la scelta di incentivare la produzione edile che soffriva allora di una preoccupante stagnazione e l'importanza della casa anche quale bene strumentale se data agli operai[24]. Anche uno dei critici più severi, Lizzardi, sintetizzò: "abbiamo un progetto sul quale in linea di principio, maggioranza e minoranza, siamo d'accordo. Potremmo dire che siamo d'accordo sul complesso del progetto per l'80 per cento"[25]. Tra le più forti voci di dissenso – anche politico, seppure rivestito di motivi "tecnici – ci fu quella del liberale Epicarmo Corbino

Largamente condivisa fu la convinzione che i fini perseguiti dal disegno di legge fossero quelli indicati dalla Costituzione[26], anche se questa venne richiamata con sfumature diverse. In più di un caso riecheggiarono i temi del dibattito sul carattere antifascista della Carta costituzionale che si era svolto appena un anno prima in sede di Assemblea costituente. Il socialdemocratico Zanfagnini sottolineò, ad esempio, che la Costituzione aveva "creato per lo Stato repubblicano e democratico italiano un dovere di intervenire nell'economia privata per l'attuazione dei principi etici, economici e sociali sanciti nella Carta Costituzionale"[27]. Infatti, proseguì, "fra lo Stato liberale, fra lo Stato gendarme ed anti intervenzionista e lo Stato sociale e quindi lo Stato intervenzionista, il popolo italiano ha scelto lo Stato sociale". Ma questo dovere costituzionale spingeva verso una pianificazione economica? E la legge Fanfani era espressione di tale pianificazione?[28] Anche questi temi furono molto discussi. Togni convenne che il diritto al lavoro" era "sancito nella nostra Costituzione"[29]. Rumor, a sua volta, da una parte affermò l'antifascismo della democrazia italiana[30], ma dall'altra sottolineò il carattere interclassista del solidarismo della Carta[31]. "L'interpretazione di Rumor rifletteva una cultura e una tradizione ben dentro la storia del movimento cattolico [....] non sembra esserci né Keynes né welfare state nella interpretazione che Rumor diede del Piano Fanfani"[32] Questi concluse: "i lavoratori attendono che siano realizzati i principi della Costituzione [...] Mi sia consentito di esordire affermando che il Governo, con l'aiuto del Parlamento, cerca

---

[24] Cfr. gli interventi di Zanfagnini, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 28 luglio 1948, p.1457; di Caramia, ivi, p. 1462; di Venegoni, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta antimeridiana del 30 luglio1948, p. 1536 ed altri.

[25] Atti Parlamentari, Camera dei deputati Seduta antimeridiana del 29 luglio 1948, p. 1479

[26] U. Gentiloni Silveri, *Il dibattito parlamentare* cit., p. 138

[27] Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 28 luglio 1948, p.1457

[28] Si vedano ad esempio gli interventi di Zanfagnini, ivi, p. 1458; di Caramia, ivi, p. 1464; di Lizzardi, Atti Parlamentari, Camera dei deputati Seduta antimeridiana del 29 luglio, p.1482; di Venegoni, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta antimeridiana del 30 luglio1948, p. 1536

[29] Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 30 luglio 1948, p. 1557

[30] Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 31 luglio 1948, p. 1599

[31] Ivi, p. 1605

[32] F. Malgeri, *Il Piano Fanfani-Ina-Casa* cit., p.104, cfr. U. Gentiloni Silveri, *Il dibattito parlamentare* cit., p. 143

e cercherà di attuare praticamente i principi della Costituzione, specie quelli che si riferiscono al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle categorie più diseredate"[33]. La sua legge lo mostrava. Singolare – ma a suo modo illuminante - fu il favore manifestato da Giovanni Roberti del Movimento sociale per una legge che a suo avviso promuoveva "il processo economico-giuridico attraverso cui il lavoro si inserisce nell'organismo produttivo, cioè nell'azienda", usando parole che riecheggiavano il corporativismo fascista[34]. Tanti richiami alla Costituzione – a parte, ovviamente, il caso di Roberti – mostrano che il clima antifascista e costituente degli anni precedenti non era stato spazzato via dalla contrapposizione fra comunismo e anticomunismo che aveva dominato la campagna elettorale conclusa da poco.

Il dissenso si concentrò invece sulle due questioni già emerse in Commissione: il prestito obbligato richiesto agli operai e i meccanismi di selezione per l'assegnazione delle case. Il ruolo più importante fu giocato dal primo tema, che costituiva – come venne ribadito insistentemente - una insuperabile questione di principio[35]. Questa legge, commentò Lizzardi, "dice così: Lavoratori, se volete la casa, pagatevela, e se non volete non essere disoccupati, pregate i vostri compagni che versino qualche cosa per diminuire la vostra disoccupazione"[36]. All'opposizione appariva inammissibile che si chiedessero sacrifici agli operai mentre non li si chiedevano ai ricchi e che si pretendesse di destinare al risparmio forzoso una quota di salari che a mala pena bastavano per tanti a garantire la sopravvivenza del loro nucleo familiare. In linea di principio la maggioranza non si mostrò insensibile a queste obiezioni, mostrando di condividere l'esigenza che i ricchi pagassero più dei poveri[37]. Nel caso di La Pira si intuisce che il problema lo tormentò sinceramente[38]. La maggioranza obiettò alla questione di principio[39], osservò che comunque i sacrifici richiesti sarebbero andati a beneficio degli stessi operai – o perché sarebbero diventati proprietari di un appartamento o perché il risparmio sarebbe stato loro restituito con gli interessi – e, soprattutto, sottolineò la grande difficoltà, a trovare fonti di finanziamento alternative. Particolare rilievo ebbe l'impossibilità di ricorre ad un intervento dello Stato, per i vincoli imposti dal programma di governo che aveva assunto come prioritaria la

---

33 Atti Parlamentari, Camera dei deputati Seduta pomeridiana del 31 luglio 1948, p. 1611

34 Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta antimeridiana del 29 luglio 1948, p. 1484

35 Cfr. l'intervento di Di Vittorio, Atti Parlamentari, Camera dei deputati Seduta pomeridiana del 1 agosto 1948, p. 1654

36 Atti Parlamentari, Camera dei deputati Seduta antimeridiana del 29 luglio 1948, p. 1481

37 Cfr. l'intervento di Rumor, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 31 luglio 1948, p. 1605

38 Citato da Caramia, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 28 luglio 1948, p.1480

39 Cfr. l'intervento di Fassina, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta antimeridiana del 30 luglio 1948, p. 1540

lotta all'inflazione[40]. Anche l'utilizzo dei fondi previsti dal Piano Marshall venne giudicato dalla maggioranza impraticabile[41]. Riguardo ad un metodo diverso dalla "lotteria" per distribuire le case che sarebbero state costruite[42], ebbe un certo peso il fatto che l'introduzione di criteri discrezionali o opinabili avrebbe suscitato obiezioni e proteste.

Il dibattito, assai ricco e vivace, toccò anche molte altre questioni. Il progetto di Fanfani, si disse, era parziale e tardivo, comunque non era risolutivo né per eliminare la disoccupazione né per dare una casa a tutti gli operai. Alla maggioranza fu però facile rispondere che comunque anche poco – gli sviluppi successivi hanno poi mostrato che l'impatto del provvedimento sarebbe stato rilevante – era meglio di niente. Più consistente fu la critica che la legge favoriva il Nord e non il Sud[43]. La maggioranza ribadì che se ciò era vero, non lo era che la legge avrebbe danneggiato l'Italia meridionale; dovette però riconoscere che il progetto non prendeva in considerazione i problemi della disoccupazione e della mancanza di case nel Mezzogiorno. Per questo, il democristiano Clerici propose una legge, analoga a quella presentata da Fanfani, per favorire la costruzione di abitazioni rurali[44].

Dopo essere stato discusso e modificato al Senato[45], il ddl tornò alla Camera nel febbraio 1949 per l'approvazione definitiva, subito dopo un convegno organizzato dalla Confindustria a Napoli, in cui Corbino criticò duramente la politica economica del governo. Gli rispose con toni vivaci e polemici il Ministro del Lavoro, cui replicò successivamente, indirizzandogli una lettera molto critica, il Presidente della Confindustria, Angelo Costa, con successiva controreplica di Fanfani[46]. Sono polemiche rivelatrici della forte differenza di prospettive tra gli ambienti confindustriali e liberali e i settori dossettiani della Democrazia cristiana. Ma va sottolineata il convinto sostegno di De Gasperi e l'appoggio dato all'iniziativa di Fanfani dalla

---

[40] Cfr. ad esempio l'intervento di Lettieri, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 28 luglio 1948, p. 1470

[41] Cfr. l'intervento di Lizzardi, Atti Parlamentari, Camera dei deputati Seduta antimeridiana del 29 luglio 1948, p.1482; e quello di Fanfani, Atti Parlamentari, Camera dei deputati Seduta pomeridiana del 31 luglio 1948, p. 1612. Si veda U. Gentiloni Silveri, *Il dibattito parlamentare* cit., pp. 139-140

[42] Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta antimeridiana del 30 luglio 1948, p. 1527

[43] Cfr. ad esempio Caramia, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 28 luglio 1948, p.1468; Lizzardi, Atti Parlamentari, Camera dei deputati Seduta antimeridiana del 29 luglio, p.1482; Corbino e Sullo, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 29 Luglio 1948, pp. 1512-1513; Terranova e Miceli, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 1 agosto 1948, pp. 1672 e 1677; Mastino, Guerrieri, Riccio, Togni e Fanfani, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta pomeridiana del 3 agosto 1948, pp. 1791, 1793,1795,1800; 1802-1805

[44] Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta antimeridiana del 29 luglio 1948, pp. 1487 ss.

[45] A. D'Angelo, *Problemi e questioni* cit., pp. 86-88

[46] F. Malgeri, *Il Piano Fanfani-Ina-Casa* cit., pp. 105-107. Costa aveva già scritto a Fanfani su questi temi nel settembre 1948, A. D'Angelo, *Problemi e questioni* cit., p. 84. Sulle preoccupazioni di De Gasperi per gli attacchi alla Confindustria cfr. ivi, p. 91

segreteria democristiana, allora retta da Attilio Piccioni. Fanfani, insomma, non era isolato nel suo partito e la sua azione interpretava una tendenza riformista, affermata dalla Dc degasperiana prima delle elezioni del 1948, ribadita successivamente e ispiratrice del "sussulto riformatore" del 1950-'51, realizzato da un governo tripartito senza i liberali.

Il Piano Fanfani-Ina-Casa è rimasto famoso quale esempio di una fattività, tra l'altro a favore delle classi più disagiate, di cui spesso si è lamentata l'assenza nell'azione dei governi italiani. Ma anche il suo iter parlamentare costituisce un esempio significativo per l'oggi. La collaborazione e le convergenze che segnarono la discussione del Piano Fanfani per la casa furono certamente favorite dalle grandi preoccupazioni suscitate dall'attentato a Togliatti e dalle sue conseguenze. Ma poterono realizzarsi perché si svolsero su un terreno comune e condiviso, quello dello spirito antifascista e costituente, sopravvissuto alla pur drastica discontinuità segnata dalle elezioni del 18 aprile 1948 e all'insorgere della contrapposizione tra comunismo e anticomunismo che ha poi segnato i decenni successivi.

La filosofia di intervento del Piano Casa
di Giuseppe Coco

Nell'accostarsi all'analisi del Piano Casa e al processo di approvazione della Legge che lo ha istituito, credo che un conoscitore dei processi legislativi e della filosofia di intervento pubblico nell'economia contemporanea non può non rimanere stupito sia per alcune sorprendenti modernità dell'impianto di intervento, sia per alcune profonde diversità soprattutto nello sviluppo del processo legislativo.

Comincerò con queste ultime considerando che saranno, credo, oggetto di approfondimenti ulteriori. Il Piano Casa viene approvato nel dicembre 1948, dopo una navetta tra Camera e Senato, con modifiche di portata e di ampiezza a dir poco straordinaria da parte di entrambi i rami del Parlamento. Del merito discuterò di sotto, ma vale la pena di notare il ruolo molto incisivo del Parlamento nel dar forma al provvedimento finale e modificarlo in aspetti cruciali. Credo che questo sia senza dubbio il prodotto di una qualità ed indipendenza intellettuale necessariamente maggiore di quel Parlamento, considerando che le modifiche all'assetto finale sono maturate in gran parte all'interno delle forze di governo, pur con sollecitazioni importanti delle opposizioni. Si tratta insomma di un Parlamento cui è impossibile prospettare soluzioni a scatola chiusa, anche per il prestigio e la forza intellettuale di alcuni dei suoi membri, e in cui il confronto di idee, pur nelle profonde diversità di impianto ideologico, non dà luogo a contrapposizioni preconcette e immodificabili. Né, come vedremo, dà luogo a soluzioni necessariamente più 'popolari' nell'immediato.

La discussione in aula peraltro dimostra, nella sua vivacità ed anche contrapposizione di idee, una mancanza di preconcetto rispetto alle soluzioni tecniche. Molte criticità di natura tecnica vengono sollevate da parlamentari. E' il caso ad esempio delle questione della complessità e del costo della emissione e gestione di titoli e quindi sostanzialmente della instaurazione di un sistema parallelo di debito pubblico nella prima versione del testo governativo. Il costo di emissione viene addirittura quantificato con ipotesi concorrenti che poi portano a una strutturazione completamente diversa del provvedimento.

In generale le argomentazioni vengono quasi sempre proposte e sostenute con dati, nonostante il limitato sviluppo delle fonti statistiche, rispetto alla attuale, anche eccessiva, disponibilità. Il dibattito si sviluppa anche su parametri tecnici, quali le disponibilità di materiali e le capacità industriali necessarie alla realizzazione degli

obiettivi quantitativi del Piano; le capacità progettuali e quelle amministrative di gestione delle procedure da parte degli enti preposti. Analogamente le argomentazioni si sviluppano non solo sul filo degli interessi rappresentati, ma anche dei presumibili effetti con posizioni che di fatto ricalcano le idee di economisti di stampo di volta in volta liberale, keynesiano o marxista, con una ampia discussione degli effetti generali della misura a seconda di diverse modalità di finanziamento e attuazione.

Nel complesso insomma stupisce l'osservatore moderno la preparazione dei parlamentari e la misura e l'estensione della disponibilità del Governo, sempre presente nella figura del Ministro proponente, a discutere e anche prendere in considerazione le proposte delle parti. In una qualche maniera si potrebbe anche sostenere che, con questo tipo di dibattito parlamentare, non fosse nemmeno necessaria la normativa sulla Valutazione di impatto e la fallimentare introduzione della AIR (Analisi di Impatto della Regolamentazione) e persino della VIR (Verifica di Impatto) nel sistema normativo italiano. La AIR la faceva il Parlamento.

Se guardiamo al merito del provvedimento invece direi che due aspetti preliminari saltano agli occhi. Il primo è che, anche se ribattezzato Piano casa, il Disegno di Legge è intitolato 'Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di abitazioni per i lavoratori'. La costruzione di abitazioni nel titolo e poi immediatamente richiamata nella relazione, è quindi un mezzo per l'incremento della occupazione operaia. La relazione poi chiarisce che in effetti lo scopo primario del provvedimento è quello di mobilitare il risparmio per mitigare il problema della disoccupazione e le sue conseguenze nefaste. In questa titolazione e dichiarazione degli scopi della legislazione c'è a mio parere una implicita dichiarazione della filosofia di intervento sottostante, una filosofia keynesiana. In effetti l'idea che esista un risparmio improduttivo e che il settore privato non riesca a utilizzare dei fattori produttivi, nonostante non vi siano ostacoli tecnologici o fisici alla loro utilizzazione, non può che avere una matrice keynesiana, anche se il grande economista riteneva certamente che lo spazio per interventi sostitutivi dello Stato non fosse generale e presente in ogni situazione. Se i risparmi non si trasformano in investimenti e quindi diventano improduttivi, infatti, devono verificarsi circostanze speciali legate ad aspettative negative e mancanza di fiducia. In effetti nel dibattito parlamentare alcuni interventi mettono in luce, obiettando da un punto di vista liberista, come la sottrazione di risorse ad altri usi necessariamente debba avere degli effetti negativi. Ad esempio, si ipotizza una diminuzione del consumo, se il risparmio forzoso avesse altrimenti alimentato consumi, ovvero uno spiazzamento di costruttori privati. Tuttavia, prevale il punto di vista che ci sia chiaramente un blocco nella costruzione di abitazioni che era inspiegabile solo con l'assenza di fattori o capitali. Il fabbisogno e le distruzioni della guerra rendevano inspiegabile il ritmo insufficiente a cui venivano costruite nuove abitazioni. L'ispirazione qui è senz'altro il Keynes che sostiene che è possibile una sottoutilizzazione dei fattori produttivi per effetto di

crisi di fiducia. Ma anche quello, molto meno citato, che ritiene che possano determinarsi anche bolle speculative e inflattive per effetto di corrispondenti effetti di manie e contagi psicologici. In effetti la premessa della Relazione del DDL menziona esplicitamente la necessità di stimolare l'attività economica, senza creare inflazione e perdita di valore del cambio della lira. Per definizione quindi questo escludeva la possibilità di finanziare anche parzialmente il Piano attraverso emissione di moneta; ma anche un incremento consistente di debito che implicitamente poteva mettere a repentaglio la stabilità monetaria.

Il secondo aspetto che colpisce è che pur intitolato formalmente 'per l'incremento dell'occupazione', non è casuale che il provvedimento sia mirato al settore edilizio. È in effetti l'inizio ed il riconoscimento del grande amore degli italiani per la casa (in particolare di proprietà). È innegabile, infatti, che l'abitazione ha sempre avuto un ruolo particolare nelle preferenze di allocazione del risparmio degli italiani, nella politica economica e nella politica tout court. La percentuale di proprietari di abitazioni nel nostro paese si avvicina al 75%, una delle percentuali più alte in Europa occidentale (solo altri paesi mediterranei hanno percentuali paragonabili). In Germania ad esempio tale percentuale è inferiore al 50%. Anche il numero di abitazioni per 1000 abitanti (599) è significativamente più alto di Francia e soprattutto Germania. Si tratta di una definita preferenza sociale che non può non influenzare le scelte politiche e che in effetti ricorre in maniera costante nelle scelte del Legislatore e nelle campagne elettorali. Per restare a tempi recenti dalla straordinaria sorpresa della cancellazione dell'IMU nella campagna elettorale del 2006 che consentì a Berlusconi di recuperare quasi miracolosamente terreno, fino al superbonus della scorsa legislatura nella quale, saltati gli equilibri di bilancio, la prima posta che si pensò di favorire furono i proprietari di immobili; fino al recente Decreto-Legge 'Salva Casa' emanato in piena campagna elettorale per le europee.

Ci sono ovviamente anche delle buone ragioni che collegano il settore edile alla disoccupazione alla base di queste scelte, ragioni però che dovrebbero valere solo in situazioni congiunturali particolarmente sfavorevoli. In effetti il settore edile ha molti aspetti favorevoli sotto il profilo dell'impatto. Ha un elevato contenuto di lavoro diretto e localizzato. Anche la produzione di materiali avviene (e soprattutto avveniva in passato) in larga parte localmente. Peraltro, per varie ragioni, tra le quali forse anche le preferenze degli italiani, l'Italia ha sviluppato un vantaggio competitivo straordinario proprio nella produzione di materiali per l'edilizia e quindi anche l'impatto indiretto per acquisti materiali sull'economia nazionale è comparativamente maggiore di altri settori.[1]

---

[1] Da un altro punto di vista ovviamente l'incentivazione dell'attività edilizia ha uno scarsissimo effetto sulle capacità innovative del sistema produttivo e quindi non ha effetti sulla sua riconversione e sulla produttività a lungo termine. Nel caso del superbonus poi ci sarebbe da discutere i numerosi effetti negativi di equità ed efficienza di una incentivazione indiscriminata e di intensità enorme. Ma questa è un'altra storia.

Il DDL trasmesso in prima lettura alle Camere prevedeva un risparmio forzoso per i lavoratori prelevato sulla 13ma mensilità, un analogo versamento a carico dei datori di lavoro, entrambi integrati da un versamento proporzionale dello Stato. A fronte dei versamenti, lavoratori e datori di lavoro avrebbero ricevuto titoli (buoni-casa) rimborsabili a 25 anni in parte con i proventi della vendita delle abitazioni. Un aspetto peculiare era l'assegnazione delle abitazioni (si stimava la costruzione di circa 300mila abitazioni di tipo popolare) con estrazione a sorte casuale tra i lavoratori contribuenti. L'idea era che chiunque avesse contribuito doveva farlo con spirito partecipativo e, al fine di motivare tutti i lavoratori, non si poteva escludere quelli che con una distribuzione con criteri precisi (ad esempio di bisogno) sarebbero certamente stati esclusi. Un principio non completamente sbagliato, ma certamente con esiti potenzialmente paradossali. Venivano poi previste riduzioni ed esenzioni per soggetti particolarmente svantaggiati (proporzionalmente per figli a carico ad esempio) o già proprietari di immobili.

La Commissione Lavoro del Senato introdusse su questo impianto significative innovazioni principalmente tecniche. Il DDL assegnava la realizzazione del Piano all'INPS per la ramificata rete territoriale dell'istituto, ma fu notato che INPS aveva informazioni sui lavoratori del settore privato, mentre il Piano riguardava tutti i lavoratori. Ragione per cui la realizzazione fu affidata all'Istituto Nazionale Assicurazioni, ed in particolare a una istituzione interna di nuova formazione INA-Casa. In questa maniera si contava di utilizzare la rete territoriale ma anche conservare al nuovo istituto una certa indipendenza ed agilità operativa. In aggiunta il contributo divenne mensile per ragioni di modulazione del peso e afflusso continuo e furono rimodulati i contributi relativi di datori di lavoro e Stato. La modifica principale però consiste nell'abbandono dello schema del sorteggio per l'attribuzione delle abitazioni a favore di criteri a graduatoria. Si tratta in parte di una richiesta delle opposizioni ma anche una modifica di indirizzo autonoma. In questa maniera viene in parte a mancare l'aspetto di partecipazione universale allo schema (ognuno ha una probabilità di beneficiare del prezzo agevolato), ma si accentuano le caratteristiche redistributive dell'impianto.

Tuttavia, rimanendo intatto lo schema di restituzione a scadenza delle somme versate, di fatto, per chi effettuasse i versamenti senza aver diritto all'alloggio, la partecipazione si configurava comunque come un prestito forzoso a tasso predefinito. Sia lavoratori che datori, infatti, potevano in effetti vantare crediti obbligazionari addirittura scambiabili dopo i primi 7 anni. Si capisce immediatamente come questi in effetti siano di fatto debito pubblico. Esattamente come i crediti da superbonus cedibili e immediatamente compensabili sono di fatto deficit immediato e come tali sono stati trattati da Eurostat. Il fatto che questi titoli avessero un circuito parallelo a quelli del debito e non fossero formalmente quotati significa poco.

Questa è una delle ragioni per cui la Commissione Lavoro del Senato in effetti stravolge il testo governativo. I contributi dei lavoratori e delle parti datoriali vengono diminuiti ed uniformati tra tipologie di lavoratori. Ma a fronte di queste semplificazioni, la natura del contributo diventa a fondo perduto e salta del tutto il sistema di emissione di buoni-casa. Oltre che per le ragioni dette, pesano anche le considerazioni sull'onere amministrativo e i costi della tenuta di un sistema parallelo di debito, che da solo avrebbe assorbito una parte significativa dei proventi. Stante la analogia col debito, il Senato opta per un aumento del contributo statale diretto con la trasformazione dei contributi delle parti sociali in una forma di imposizione, con la partecipazione a un sistema redistributivo di risorse. In quanto tale, vengono eliminate anche le esenzioni per chi fosse già proprietario. L'impianto redistributivo viene ulteriormente accentuato con la previsione che la metà degli alloggi fossero assegnati non in proprietà ma in affitto a famiglie senza le disponibilità per pagare il pur agevolato prezzo di acquisto. Le entrate da vendite sarebbero state riutilizzate invece per ulteriori costruzioni (non essendovi necessità di rimborsi di titoli).

Pur rimanendo le opposizioni critiche di molti aspetti, va rimarcato che probabilmente le modifiche in senso redistributivo sono sicuramente un aspetto di compromesso. Le relazioni di minoranza si focalizzano soprattutto su due aspetti che mi pare valga la pena menzionare. Il primo è ancora il finanziamento, su cui chiedono una partecipazione dei proprietari immobiliari tramite patrimoniale. La storia italiana però dimostra come, proprio per la preferenza dimostrata nei decenni per la proprietà immobiliare, la tassazione degli immobili sarà probabilmente l'ultima risorsa che il nostro paese metterà in campo solo in condizioni disperate di finanza pubblica. La seconda è di tipo organizzativo. Il Partito Comunista suggeriva una gestione dei fondi decentrata a cura degli enti territoriali. Questo curioso aspetto si spiega facilmente con la considerazione che in effetti il Partito Comunista governava alcuni territori stabilmente, e quindi il decentramento gli consentiva la partecipazione alla gestione dei fondi molto di più di quanto lo consentisse la semplice presenza di rappresentanti dei lavoratori nel Consiglio di INA-Casa. Vale la pena di notare l'inversione dei ruoli sul tema caldo dell'autonomia differenziata, e come in effetti però è possibile constatare dietro le argomentazioni pro o contro il decentramento, ora come allora, un certo opportunismo politico piuttosto che delle razionali argomentazioni a favore di un efficiente sistema di distribuzione delle competenze tra livelli di governo.