



DE SOCIAL HOUSING#*an italian brief history**

di Alvisè Divari**

I giovani hanno la memoria corta, e hanno gli occhi per guardare soltanto a levante; e a ponente non ci guardano altro che i vecchi, quelli che hanno visto tramontare il sole tante volte.

Giovanni Verga, I Malavoglia, II.

SOMMARIO: I. Considerazioni generali introduttive. II. Frammenti di “Edilizia minore” nella Antichità. III. I prodromi dell’abitazione c.d. “popolare” nel XVIII-XIX secolo. IV. Gli avi dell’*housing* nella penisola appenninica. V. I primi interventi dello Stato: le case popolari o economiche. VI. Conclusioni.

I.Considerazioni generali introduttive.

Il tema del *social housing* si palesa, in senso tecnico, vetusto “quanto la vita dei consorzi civili, e si rivela mutevole quanto i fattori e gli aspetti della vita collettiva”¹.

Dalle caverne del troglodita sino alle contemporanee *cities* della *Urban age*, questa tensione biologica dell’uomo verso l’abitazione, malgrado sia condizione e vessillo del

* Contributo sottoposto a double *blind peer review*.

** Avvocato, *Auditor* presso Regione Veneto.

¹ A. GEISSER, *Il problema delle abitazioni popolari nei riguardi finanziari e sociali*, Conferenze dette a Torino per invito della Unione Liberale Monarchica Umberto il 13 e il 15 aprile 1907, S. Lattes & C. Librai Editori, Torino 1908, p. 5.

progresso civile, ha costituito un problema economico e sociale² ” *cui non fa ancora eco alcuna scelta definitiva per affrontare la crisi ormai incancrenita dell’offerta di abitazioni*”³.

L’avvento della rivoluzione industriale nel XIX secolo ha di fatto sortito la questione dell’*housing* urbano⁴; nel mutare il rapporto uomo-natura, l’avvento del sistema di fabbrica ha rovesciato le forme di produzione contribuendo a riorganizzare la popolazione nelle grandi città con la germinazione, in termini estesi e di massa, della questione abitativa⁵.

Senonchè, salvi gli effervescenti dibattiti dello scorso millennio, il tema è purtroppo da lungo tempo confinato dai giuristi alla *parva materia*⁶ nonostante, nella rosa dei bisogni più elementari, vi sia da sempre “*il bisogno dell’alloggio*”⁷ poichè “*evitare che la falange dei senza tetto s’ingrossi è opera d’illuminata previdenza sociale*”⁸.

² AA.VV., *Dieci anni di edilizia popolare al servizio dell’uomo, 1960-1970*, Istituto Autonomo per le case popolari della provincia di Vicenza, industria tipo-litografica Palladio, Vicenza. AA.VV., *25° anno 1938-1963 Istituto Autonomo per le Case Popolari della provincia di Vicenza*, Istituto Autonomo per le case popolari della provincia di Vicenza, Tipografia Commerciale Giuliani, Vicenza. V.d. anche A. TOSI, voce *Abitazione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Torino, 1991.

³ V. DOMENICHELLI, *Dall’edilizia popolare ed economica all’Edilizia Residenziale Pubblica*, Appendice VIII, testo tratto da *Edilizia*, voce in *Annuario 1982 delle autonomie locali*, Roma 1982, pp. 238-251 ove è significativo riportare il seguente passaggio a p. 291, “*Tutti d’accordo che la domanda di case si fa ogni giorno più pressante, soprattutto nelle aree urbane e metropolitane e l’offerta sempre più scarsa – che il mercato dell’affitto è scomparso – che i costi delle abitazioni hanno raggiunto livelli tali da emarginare anche i ceti che tradizionalmente soddisfacevano da sé il bisogno di alloggio – che mancano le aree fabbricabili – che le procedure e le strutture dell’intervento pubblico sono macchinose e tardigrade. Nessuno concorda sulle ragioni di tale situazione e dunque sui rimedi giuridici, finanziari e organizzativi da opporvi?*”.

⁴ S. VAN RIEL, M.P. SEMPRINI, *L’Edilizia Residenziale pubblica a Rimini e Provincia dall’unità d’Italia ad oggi*, Alinea, Firenze, 2004. E’ comunque rilevante ricordare che il tema è strettamente correlato con l’incessante aumento della popolazione mondiale. Gli abitanti della terra sono passati in un secolo da un miliardo e 200 milioni a quasi otto miliardi (nelle città vivono circa 4 miliardi). Secondo gli storici la popolazione umana nel 1° sec. d.c. si attestava a 190.000.000 unità. Nel 1250 si era portata quasi al doppio. Sono occorsi altri 500 anni per arrivare ad un nuovo raddoppio ossia 750.000.000. Ma per l’effetto dello sviluppo mondiale, iniziato verso la metà del XVII secolo, sono poi bastati 150 anni per duplicarsi a 1.500.000.000 alle soglie del novecento. Dopo soli 50 anni era ancora raddoppiata portandosi a 3 milioni. V.d. anche C. GIDE, *Economie Sociale*, Larose-Tenin, Paris, 1905, trad. it. da G. MORTARA, *Economia sociale*, casa Editrice dott. Francesco Vallardi, Milano, 1908, p. 195 ove si afferma che “*tutti i progressi della civiltà mentre concorrono a facilitare tutti gli altri bisogni, sembrano cospirare, all’opposto, per rendere più difficile e più oneroso quello dell’alloggio. La grande industria che moltiplica i prodotti, le ferrovie che li arrecano in ogni parte del mondo, lo sviluppo della istruzione, l’aumento delle funzioni dello Stato e del numero di funzionari, tutte queste cause tendono ad accatastare nelle capitali e nelle grandi città operaie delle folle che vengono a disputarsi il posto, l’aria e il sole?*”.

⁵ G. DELLA PERGOLA, *Diritto alla città e lotte urbane*. Feltrinelli economica s.p.a., Milano, 1974, pp. 18-24. V.d. anche A. TOSI, voce *Abitazione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Torino, 1991 e F. ENGELS, *La questione delle abitazioni*, 1872, trascritta da D. ROMEO nel 1999, http://xoomer.alice.it/primomaggiointernazionalista/testi/engels/Questione_abitazioni/index.htm

⁶ Per vero si segnalano sul tema i recentissimi contributi di E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all’abitare*, Jovene editore, Napoli, 2017, e la raccolta di saggi a cura di T. POGGIO, *Ripensare l’affitto in un paese di proprietari*, in *Polis*, fasc. n. 1/2018, Il Mulino, Bologna, aprile 2018, nonché S. SIDERI, *L’Edilizia convenzionata*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, R. BIANCHI, E. BARGELLI, *Residential tenancies and housing policies in Italy*, Pisa University press, 2017, in *Southern European Housing*, I, https://www.tenlaw.uni-bremen.de/re-ports/ItalyReport_09052014.pdf. V.d. anche i risultati del Workshop II, Urbanistica e/è azione pubblica e questione abitativa, in *Atti della XX Conferenza Nazionale SIU. Urbanistica e/è azione pubblica. La responsabilità della proposta*, Roma 12-14 giugno 2017, Planum-Publisher, RomaMilano, http://media.planum.bedita.net/6b/0f/Workshop_2_Atti_XX_Conferenza_Nazionale_SIU_Roma_Planum_Publisher_2017.pdf

⁷ M. NIGRO, *L’Edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, Giuffrè, 1957, p. 121.

⁸ Fondazione Corriere della Sera, *San Michele gli aiuti e l’incubo dello sfratto*, in *Corriere della Sera* #buonenotizie di martedì 17 aprile 2018, p. 7 che riprende un articolo di archivio del Corriere della Sera del 24 settembre 1906, ove si riporta il seguente testo “*Coloro che in quest’epoca – data la vicinanza del giorno di San Michele – ricorrono all’Ufficio indicazioni e assistenza dell’Unione femminile per esser aiutati nel pagamento della pigione, per non correre il pericolo o non andare incontro alla certezza di rimanere*”

Eppure, nonostante sia stato efficacemente associato un individuo senza casa “*agli animali poiché viene quotidianamente violentato nel naturale riserbo a compiere atti e gesti in piena solitudine*”⁹, il tema dell’abitazione, dalla novecentesca retorica dell’utopia igienista¹⁰ in poi è rimasto *tractu temporis* ristretto ai margini della cronaca giudiziaria, legislativa e giurisprudenziale, per poi lentamente cedere il passo ad altri settori del sociale¹¹.

II. Frammenti di “Edilizia minore” nella Antichità.

Un’efficace trattazione dell’edilizia c.d. sociale non può prescindere da una immersione nelle sue origini storiche ed eziologiche.

Il legame tra le forme di abitazione 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 culturali¹².

La necessità di garantire delle abitazioni decorose ed, al tempo stesso, non eccessivamente costose (nel linguaggio corrente *affordable*) non è una leggenda di corso comune ma è, si può dire, primaria e dunque è da sempre esistita¹³.

E’ pur vero che il tema meriterebbe ulteriori approfondimenti poiché, nel panorama delle fonti e della bibliografia, i riferimenti risultano scarni al punto che l’edilizia c.d. sociale viene sovente considerata una branca “minore” e, tutto sommato secondaria, dell’edilizia civile¹⁴.

Tuttavia, già dalle sue primigenie testimonianze, le fondamenta affiorano nei primordi poiché “*indirizzata a risolvere il problema della casa non solo della popolazione che versa nella condizione estrema del pauperismo, ma anche di ceti che nella scala sociale e del reddito non sono collocati nei gradini più bassi*”¹⁵.

senza casa, sono moltissimi. Evitare che la falange dei senza tetto s’ingrossi è opera d’illuminata previdenza sociale: perduta la casa e sostituita ad essa il ricovero notturno o la pubblica via, vuol dire adattarsi a un grado più basso di esistenza. Ogni anno, in quest’epoca molti enti si mobilitavano per raccogliere aiuti, tra queste anche il Corriere che lanciava sottoscrizioni per soccorrere le famiglie più bisognose: “Il San Michele – si legge nel 1906 – richiama alla mente di molti lettori la grande tristezza di coloro che rimangono senza una casa. Essi perciò sollecitano da noi consueta sottoscrizione per i senza tetto che ogni anno vale a lenire tante sventure, a impedire che tante famiglie precipitino all’ultimo gradino della misericordia quella del ricovero notturno e della strada”.

⁹ P. CHIARELLA, *Il Diritto alla Casa: un bene per altri beni*, in *Tigor*, rivista di Scienza della Comunicazione, n. 2/2010.

¹⁰ C. POGLIANO, *L’utopia igienista (1870-1920)*, in *Storia d’Italia, Annali*, vol. VII, *Malattia e medicina*, a cura di F. DELLA PERUTA, Einaudi, Torino, 1984, pp. 589-631. V.d. anche M. D’AMURI, *La casa per tutti nell’Italia Giolittiana, Edizioni*, Collana di Studi Storici di Torino, Edizioni Ledipublishing, Torino, 2013.

¹¹ Dove vengono incisivamente stigmatizzate le condizioni di segregazione e di degrado oltre alle occupazioni di case pubbliche. E. OLIVITO, op. cit.

¹²A. TOSI, op.cit..

¹³ R. PATTI, *Procedimento di assegnazione di alloggi popolari e I.A.C.P.*, Giuffrè 1975.

¹⁴ P. LANARO, *La storia economica e l’edilizia, intervista a Maurice Aymard*, in *Città e Storia*, Anno IV, n. 1, 2009, Università di Roma 3, CROMA, p. 13.

¹⁵ R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di “edilizia residenziale pubblica” ?*, *Istituzioni del Federalismo*, 2010, pp. 271 e segg.ti.

A mente di ciò, nel *walzer* dei riferimenti storici¹⁶, (a prescindere dai riferimenti della tradizione giuridica ctonia), non può dunque costituire un *nova* l'evocazione del grande quadrilatero di Tell El Amarna (1370 a.a.) e dei rinvenimenti di El Lahun¹⁷, nonché dei villaggi operai di Deir El-Medina ed El Kahun¹⁸, destinati agli operai ed alle maestranze addetti alla costruzione di tombe.

Ciò premesso, in via di prima approssimazione il problema delle abitazioni nella antichità, specie per le classi meno agiate, è stato al centro di importanti riforme urbanistiche testimoniate dai resti delle antiche città di Alessandria, Cartagine, Roma, Costantinopoli¹⁹.

La narrazione storica riporta come nelle città etrusche, greche e romane vi fosse un distinto segmento di città plebea accanto alla città patrizia²⁰ implicante, tra le altre cose, che ai plebei (deprivati di culto, e quindi di famiglia, di diritti politici, di diritti di proprietà, di focolare) fosse consentito solo di abitare un'agglomerato di case popolari “*una sorta di recinto nel quale veniva ammessa la gente senza focolare e senza tetto*”²¹.

Sul punto vi è che più raramente l'intervento degli organi pubblici fosse indotto da quelle esigenze proprie del periodo moderno in materia di alloggi c.d. “sociali” (ad es. l'opportunità di controllare le attività speculative sulle costruzioni e la disponibilità delle stesse)²².

Nel Medioevo e nel Rinascimento, si può con ogni probabilità desumere che lo Stato non ritenesse di propria competenza il problema alloggiativi della popolazione talchè, conseguentemente, occorre rifarsi alle istituzioni caritative promosse o gestite prevalentemente sia da corporazioni religiose che da nobili, il cui interesse era rivolto a provvedere alloggi ai meno abbienti²³.

In tale versante, nella storia delle economie dell'Antico Regime, si possono riportare i chiari esempi delle Scuole veneziane che gestivano l'attribuzione delle case di loro proprietà

¹⁶ In un'epoca di *fake news* la semplice digitazione in un qualsiasi motore di ricerca in *internet* consente di verificare come molteplici casi vengano sponsorizzati come i primi esempi di villaggi operai ma, curiosamente, non quello riportato in commento che risulta assai più risalente.

¹⁷ S. DE MARTINO – A. BARBERO, *Storia d'Europa e del Mediterraneo*, Vol. 2, University of Michigan, Salerno Editrice, Roma 2006, pg. 375. V.d. anche F. CIMMINO, *Dizionario delle dinastie faraoniche*, Bompiani, 2003, p. 212.

¹⁸ La scoperta del villaggio di Deir El-Medina ed i primi scavi li si devono ad un italiano, Ernesto Schiaparelli

¹⁹ L. PAGLIANI, *Le abitazioni igieniche ed economiche per le classi meno abbienti nel secolo XIX*, Tip. e Lit. Camilla e Bertolero di Natale Bertolero, Torino, 1902.

²⁰ G. FACCHETTI, *Frammenti di diritto privato etrusco*, Leo S. Olschy editore, Firenze, 2000 anche in ordine ai provvedimenti vincolistici.

²¹ F. DE COULANGES, *La città antica*, Laterza, Bari, 1925, II, pg. 15 ripreso in M. NIGRO, *L'Edilizia popolare come servizio pubblico*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1957. Per un paragone dell'*insula* della Roma imperiale alle odierne case popolari v.d. CARCOPINO, *La vita quotidiana a Roma all'apogeo dell'impero*, trad. it. Bari, 1942, 42. *Nilhil novum sub sole est*: il recinto della gente senza focolare e senza tetto può essere senza dubbio accostato nelle città moderne agli *slum* dei reietti giustapposto alle *gathered city* per l'*upper class*.

²² F. DE COULANGES, op. cit. ripreso in M. SOLINAS, *Il piano di zona per l'edilizia economica e popolare*, CEDAM, Padova, 1985 ed in M. NIGRO, *L'Edilizia popolare come servizio pubblico*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1957. Il che determinava una qualche tutela nei riguardi delle classi meno abbienti della quale ci si fece carico, per esempio, nel periodo imperiale romano con le *insulae*.

²³ Relazione alla legge Luzzatti dell'Ufficio Centrale del Senato, in Senato del Regno, Disegni di Legge e Relazioni, leg. XXI, vol. IV, n. 196. V.d. M. NIGRO, op.cit.. V.d. anche TRINCANATO, *Venezia minore*, Milano, 1948.

a singole famiglie ovvero dell'istituzione dei beghinaggi dei Paesi Bassi, od ancora, dei feudatari siciliani che, fra la seconda metà del XVI secolo e la prima del XVIII, crearono villaggi di colonizzazione non esitando a far edificare a loro spese decine di case dette "terranee", destinate ad essere concesse a censo ai nuovi abitanti²⁴.

Nella Serenissima si registrarono per l'appunto una congerie di istituzioni, pubbliche e private, già attive a partire dal XIV secolo, tra i quali si annoverano la Commissaria di Marco Lando²⁵ ed il lascito di Giacomo Volpe del 1423 a Padova²⁶.

In disparte a questi noti arresti, si riporta altresì che il Re Cristiano IV di Danimarca, fra il 1588 e 1648, avrebbe fatto costruire case da due a quattro camere, con cucina e giardino, per i marinai della flotta danese mentre, successivamente, nel 1759 il marchese di Pombal (cioè Sebastião José de Carvalho e Melo), *amicus curiae*, fondò a Lisbona una grande città operaia, con fontane e giardini, per i tessitori di seta²⁷.

Orbene, se da un lato si rinvergono alcune opere di pia munificenza appannaggio della costruzione e gestione di abitazioni c.d. sociali, dall'altro non sono a tacere il settore di norme volte a calmierare alcuni effetti distorsivi del mercato degli affitti privati.

Valga in proposito notare come i provvedimenti vincolistici (dei prezzi, dei canoni, dei contratti di locazione, delle esecuzioni di rilascio) si contano da tempo immemore e parrebbero già attestati nel diritto etrusco²⁸.

Di certo uno dei primi episodi di sequela vincolistica viene individuato nel blocco delle pigioni concesso il 29 aprile 1549 da Paolo III Farnese e disposto in pari data con un provvedimento firmato dal cardinale camerlengo²⁹.

In tale frangente, il Pontefice, in previsione dell'anno santo 1550, (in vista di una ingentissima affluenza di pellegrini), preoccupatosi del grave danno che sarebbe derivato agli inquilini se i padroni di casa avessero potuto aumentare *ad libitum* il prezzo dispose che "affinché la comodità dei cittadini, affinché la santità e letizia del tempo religioso che si avvicina non siano

²⁴ P. LANARO, op. cit., p. 13.

²⁵ Ci si riferisce al lascito della Corte Lando-Corner del 1 agosto 1513, notaio Isodoro Bagnolo, allorché Marco Lando dispose nel suo testamento la costruzione di dodici caseggiati contigui "a perpetua abitazione di dodici padri di famiglia". V. DAL PIAZ, *Indagini per il recupero: il caso emblematico di Cà Lando*, in http://www.spaziopadova.com/PadovaIeriOggiDomani/DocumentiPIOD/3.Ca_%20Lando%20_11.pdf

²⁶ B. PULLAN, *Abitazioni al servizio dei poveri nella Repubblica di Venezia, in Dietro i palazzi, Tre secoli di architettura minore a Venezia: 1492-1803*. Itinerari di storia e arte a cura di G. GIANIGHIAN e P. PAVANINI, Venezia 1984, pp. 39-44. V.d. anche A. PORTENARI, *Della felicità di Padova*, Padova 1623, p. 503.

²⁷ L. PAGLIANI, op. cit.. Analoghi provvedimenti vengono ricordati nel 1661 ove il Grande Principe elettore di Brandeburgo emise dei provvedimenti per favorire la costruzione di abitazioni. V.d. R. VUOLI, *Il problema delle abitazioni nel diritto pubblico moderno*, Riv. Int. Di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Val. 64, Fasc. 256 (30 Aprile n1914), pp. 433-456

²⁸ G. FACCHETTI, *Frammenti di diritto privato etrusco*, Leo S. Olschy Editore, Firenze, 2000.

²⁹ C. SFORZA FOGLIARI, *Decreti vincolistici dello Stato Pontificio in materia di locazioni e istituti della legge del 1978 sull'equo canone*, In Arch. Loc. e cond. 2002. V.d. anche C. SFORZA FOGLIARI, *La guerra 1915-1918 e le politiche abitative*, V.d. anche L. EINAUDI, *Il problema delle abitazioni*, Fratelli Treves Editori, Milano 1920.

turbate da querele e litigi derivanti da causa di turpe lucro, si decreta che per l'anno precedente e per tutto l'anno del giubileo nessun proprietario di casa possa licenziare inquilini o possa aumentare l'affitto di case"

Di analogo tenore risultano i Decreti di esenzione di Sisto V, Bolla 13 settembre 1587 *Decret Romanorum Pontificum* e Pio V, del 23 agosto 1656, *Bolla Roman decet* ³⁰.

In questo stesso versante è infine da registrare che il 10 luglio 1749 le Regie Patenti Piemontesi stabilirono un sistema di vincolo ai fitti, mentre a Napoli, una prammatica del 1772 di Carlo III di Borbone proibì di scacciare gli inquilini e di crescere pigioni ³¹.

III. I prodromi dell'abitazione c.d. "popolare" nel XVIII-XIX secolo.

Allo scopo di poter convenientemente circoscrivere il tema, pare acconcio spendersi in una breve dissertazione sui prodromi dell'abitazione in chiave moderna.

Tra il XVIII e il XIX secolo si assistette al transito dal mondo antico al moderno dove due ordini di fattori, ambo connessi all'industrializzazione, concorsero a plasmare le nuove forme dell'abitare: da un lato vi fu lo sviluppo della città moderna, dall'altro l'esplosione della questione sociale delle abitazioni nel XIX secolo ³².

In estrema sintesi: il XIX secolo fu intriso da un gran fervore per il problema di fornire abitazioni ad una crescente massa operaia che si elevò prima nei paesi ad alto grado di industrializzazione, (specie in Francia, Belgio ed Inghilterra), dove si registrò una consistente crescita dell'attività industriale; per l'effetto vi fu un consistente aumento della popolazione che si mosse, in senso territoriale e spaziale, dalla campagna alle grandi città che divennero centri produttivi (c.d. fenomeno dell'inurbamento)³³.

Le emergenze sanitarie che fecero ingresso nella prima metà del 1800 (*ex multitudinis*: le pandemie di colera³⁴, di tubercolosi ³⁵, nonché di "tifo e il vaiolo ed altre malattie devastatrici"³⁶) posero in correlazione i problemi delle condizioni abitative della massa operaia con la salute

³⁰ R. VUOLI, *Il problema delle abitazioni nel diritto pubblico moderno*, in Riv. Int. di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Val. 64, Fasc. 256 (30 Aprile 1914), pp. 433-456.

³¹ L. EINAUDI, op.cit.. Per la crescita della capitale dentro le mura ove le abitazioni erano in regime di monopolio e creavano infinite lamentele degli inquilini. Il legislatore stabilì un organo con l'incarico di fissare i prezzi equi degli affitti. Vanno segnalate conseguenze socialmente deprecabili, subaffitti non autorizzati ove i proprietari dicevano "chi vuol stare stia, e chi non vuole vada perché non abbiamo modo di riparare queste case".

³² A. TOSI, op. cit..

³³ M. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, Riv. Trim. di diritto pubblico, n. 1/2010, pg. 163. Il che, a due secoli dall'illuminismo ha portato più del 50% della popolazione mondiale a vivere in città.

³⁴ Sul tema v.d. M. SERAO, *Il ventre di Napoli*, Fratelli Treves, 1884, ove si mettono in luce le processioni e pubbliche preghiere in occasione delle pandemie di colera.

³⁵ L. CASOTTI di CHIUSANO, *Il problema delle abitazioni popolari nelle sue origini, nei suoi effetti e nelle sue diverse soluzioni*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Vol. 31, Fasc. 122, Febbraio 1903, pp. 177-195.

³⁶ F. ENGELS, op.cit.

pubblica cosicchè il disagio delle classi meno abbienti si pose quale questione preminente per tutte le scienze sociali e letterarie ³⁷.

Oltre a ciò, tra i volani alla costruzione di nuove soluzioni abitative vi fu *“la questione morale: viene in seguito la questione igienica ma oltre a questi punti di vista si può considerare la questione delle case operaie ed è necessario tener conto che l’operaio non può disporre di molti mezzi materiali per procurarsi una casa igienica, ed è quindi utile considerare le case operaie dal punto di vista economico e finanziario”* ³⁸.

Sulla scorta di un tanto, a quel tempo ci si avvide che i quartieri popolari fossero degradati, fatiscenti, privi di ogni più elementare servizio, crogiolo di malessere sociale, malattie e delinquenza che *“il mito del progresso chiedeva a gran voce di estirpare”*³⁹.

Con il sorgere delle prime città industriali in Europa si è frattanto assistito ad gran fermento urbanistico e di politica economica e sociale.

In tale cornice destano particolare interesse le sperimentazioni di Francia e Belgio ove furono dapprima gli architetti e poi gli industriali ad elaborare le forme di pianificazione industriale al servizio dei grandi monopoli di Stato.

La prima fabbrica ad essere interamente concepita, progettata ed eseguita da un architetto fu le Salines Royales di Chaux, commissionate nel 1773 da Claude Nicolas Ledoux ⁴⁰.

Di poi, nel 1818, l’industriale De Gorge Legrand fece edificare a Grand-Hornu (nei paraggi di Mons in Belgio), un primo esempio di città operaia munita di 500 case abitate, ciascuna, da una sola famiglia⁴¹.

³⁷ V.d. Victor Hugo ne *Les Misérables* ma anche Thomas Mann ne *La Morte a Venezia*. I due problemi sono inscindibilmente connessi (adeguati *standard* abitativi erano considerati necessarie per il miglioramento della salute pubblica), dal momento che più alta era la densità abitativa più alto era il tasso di mortalità.

³⁸ G. PICOT, *Des habitations à bon marchè au point de vue moral*, Atti del Congresso del 1889, p. 69. V.d. anche E. SAX, *Die Wohnungs Zustände der arbeitenden Classen und ihre Reform*, Wien, 1869, ripreso da E. ENGLER, *La questione delle abitazioni*.

³⁹ M. NIERO, *Edilizia Minore a Venezia tra il XIII ed il XIV secolo*, tesi di dottorato di ricerca in storia delle arti, Università Cà Foscari, Venezia, 2015.

⁴⁰ L. CASOTTI di CHIUSANO, op. cit., pp. 177-195. P. CAPUTO, *L’architettura del consenso e della pace sociale*, in: A. PIVA., P. CAPUTO, C. FAZZINI, *L’architettura del lavoro*, Venezia, Marsilio, 1979, pp. 137 – 13. Afferma l’A. che: *“Le Salines insieme a San Leucio vicino a Caserta sono anticipazioni settecentesche del fenomeno della pianificazione totale tipico dell’800. Va però detto che hanno matrice economica diversa sorgendo intorno a industrie di stato. “L’idealizzazione del tracciato urbano, presente in entrambi i centri se da una parte si collega alla ricca e lunga tradizione storica del [...] simbolismo cosmico a servizio del trionfalismo dinastico, dall’altro mira ad esplicitare la ‘democraticità’ della struttura sociale e produttiva”. Lo scopo per la quale le saline furono progettate, la manifattura del sale, che richiedeva una complessa divisione del lavoro con un meticoloso meccanismo di direzione e supervisione, e la natura estremamente preziosa del prodotto determinarono “accorgimenti atti a garantire una chiusura e difesa dal mondo esterno, formando contemporaneamente un primitivo insediamento produttivo e proponendo i mezzi per una integrazione totale della vita dei lavoratori entro le strutture della produzione”.* A. VIDLER, *Architettura, gestione, principi etici*, “Lotus”, n. 14, Milano, 1977, p. 4. Le fabbriche risultano in funzione sei anni più tardi.

⁴¹ R. PATTI, *Procedimento di assegnazione di alloggi popolari e I.A.C.P.*, Giuffrè 1975.

Successivamente, sempre in Belgio, venne emanato il primo esempio di legislazione organica sulle case popolari, ossia la Legge del 28 giugno 1822, che concesse esenzioni di contribuzioni alle abitazioni più povere per poter essere migliorate.

In tale cornice, nel 1835 sorse a Mulhouse, per opera del Sig. A Koeklin, un insediamento per gli addetti alle sue fabbriche di cotone, (dal quale prese forma la società “*Mulhousienne de cités ouvrières*” tra i padroni di industrie locali, promossa da J. Dolfus), al fine di costruire case sane, sufficienti ed a basso prezzo, consentendo agli operai di divenirne, in seguito, proprietari⁴².

Sempre in Belgio, nel frattempo, vennero avviate due inchieste: l’una nel 1837 ed un’altra che durò 3 anni dal 1843 al 1846, dopodiché, nel 1857 si legiferò una prima Legge nella espropriazione per aree ed una Legge sulle espropriazioni per zone nel 1867⁴³.

Le prime ordinanze per il risanamento delle case insalubri fecero ingresso nel 1831 e nel 1848 a “*causa della mortalità senza limite e dell’immoralità senza nome*”⁴⁴.

Successivamente, con la L. 13 aprile 1850, vennero istituiti i primi esempi di Commissioni “*des logements insalubres*”.

Nel frattempo, sia in Europa continentale che in Russia, gli industriali fiutarono l’aria del cambiamento (*rectius* “l’affare”) e, per l’effetto, si registrò un fiorire di villaggi operai.

Più precisamente nel 1844, in Russia, i Direttori della Grande Fabbrica di panni di Dago-Kertell da par loro fecero costruire attorno alla fabbrica alcune case in legno per una sola famiglia, composte di 3 o 4 camere, acquistate dagli operai mediante una ritenuta del 25% sul loro salario⁴⁵.

Parimenti, nel 1848 ad Essen (in Germania), fu fondata la Casa Krupp, dove i 198.605 operai vennero alloggiati nelle case costruite dalla stessa azienda; nello stesso anno, in

⁴² R. PATTI, *id.* L. PAGLIANI, *id.* V.d. anche L. DI FRANCESCO, *L’urbanistica*, p. 35 anche E. MAGRINI, *Le abitazioni popolari (case operaie)*, Ulrico Hoepli Editore, Milano. A distanza di vent’anni dalla costruzione delle case operaie di Mulhouse, J. Dolfus costituì l’istituzione benefica *Société Mulhousienne des Cités Ouvrières*. Dolfus, che aveva compiuto studi in Inghilterra sulle tipologie razionali di case per operai, tornato in patria propose un progetto per la costruzione di case che potessero ospitare dalle due alle otto famiglie; gli alloggi dovevano essere salubri e a basso prezzo, per facilitare l’acquisizione di proprietà, col tempo, da parte degli operai. Il governo sovvenzionò il progetto con 300.000 franchi: la somma servì a coprire le spese per la costruzione di strade, scuole, canali di scarico, bagni, giardini pubblici e tutte le opere riconosciute di pubblica utilità dai Municipi; il 30 giugno 1877 la Società aveva già costruito 948 case e undici anni più tardi 1.124; è da sottolineare anche il fatto che il capitale iniziale era di 355.000 franchi mentre alla fine del cantiere il valore delle 1.124 case ammontava a 4.485.275 franchi.

⁴³ E. MAGRINI, *Le abitazioni popolari (case operaie)*, Ulrico Hoepli Editore, Milano. L’A. riporta che una seconda Legge del 12 giugno 1861 accordò l’anonimato alla Società di case operaie di Verviers dove, per altro, A. ROSSI studiò per poi mettere a punto il suo sistema di abitazioni per la Lanerossi di Schio. Di poi, con la Legge 9 agosto 1889, con il concorso cassa di risparmio sotto garanzia dello stato per mezzo di prestiti alle società di costruzione e di credito per la costruzione di abitazioni operaie ed ai privati, dispensava dai diritti di bollo e di registrazione gli atti di formazione modificazione e scioglimento di queste società.

⁴⁴ A ROULLIET, *Les abitation à bon marchè*, Legislation, Paris, 1889.

⁴⁵ E. MAGRINI, *id.*

Svizzera, si registrò la Città Operaia Suchard della Fabbrica di cioccolato Russ-Suchard e C. a Neuchâtel ⁴⁶.

Ancora: nel 1859 Sig. Godin a Guise, (nel dipartimento della Aisne in Francia), costruì un enorme palazzo sociale: un immenso familistero ove già nel 1886 si contarono più di 400 famiglie⁴⁷.

Successivamente in Francia, nel 1864, i Signori Menier, attorno alla loro fabbrica di cioccolato, costruirono casine operaie concedendo 370 alloggi per lire 150 all'anno mentre, ai soli operai, venivano concesse le case da 400 franchi cadauna ⁴⁸.

Nel 1884, in Olanda, il Sig. Van Merken, (industriale di Delft), escogitò uno dei primi esempi di sistema di cooperativa ad azioni per costruzione di case fra gli addetti alla sua officina ⁴⁹.

Fermo il panorama di cui sopra nell'area dell'Europa continentale, di significativa importanza è l'analisi della risposta al disagio abitativo in Inghilterra allorché, nel 1781, il giovane architetto John Wood diede alle stampe “*A series of plan for cottages or habitations of the labourer*”⁵⁰ ove illustrò come costruire le case per gli operai⁵¹.

⁴⁶ L. PAGLIANI, op. cit.. Per l'A. le società di costruzioni di alloggi per le classi meno abbienti, ebbero origine nel 1848 con la prima “Berliner gemeinnützigen Baugesellschaft”, con a capo il Principe ereditario di Prussia, per costruire alloggi sani da affittarsi alla classe meno agiata e da cedersi, coll'ammortamento in trent'anni agli inquilini. Fondata nel 1810, l'azienda, che nel 1848 contava non più di 78 operai, nel 1881 ne aveva già più di 19.605, sino ad arrivare a quota 25.200 addetti nel 1892 i quali, comprensivi di famiglia, formavano una collettività di 87.900 individui. Di questa comunità, 15.300 persone vivevano in case di proprietà dei capifamiglia e 25.800 in alloggi della compagnia. La Krupp ha costruito abitazioni per i propri operai dal 1861 fino ad oggi, per un capitale investito di circa 15.000.000 marchi: tale operazione può essere considerata uno degli investimenti più importanti nella storia dell'edilizia popolare.

⁴⁷ L. PAGLIANI, *id.* La teoria di Godin è esposta nel suo libro *Solutions Sociales* pubblicato a Parigi nel 1870, il progetto deriva, come noto, da Fourier.

⁴⁸ A. CABIATI, *L'edilizia popolare in Italia agli inizi del novecento*, Rubettino Editore 2003, p. 24.

⁴⁹ R. VUOLI, *Il problema delle abitazioni nel diritto pubblico moderno*, Riv. Int. Di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Val. 64, Fasc. 256 (30 Aprile n1914), pp. 433-456. V.d. anche L. PAGLIANI, *Le abitazioni igieniche ed economiche per le classi meno abbienti nel secolo XIX*, Tip. e Lit. Camilla e Bertolero di Natale Bertolero, Torino, 1902 anche E. MAGRINI, *id.* Merita di essere ricordata l'iniziativa di Van Merken, industriale olandese di Delft, che nel 1884 istituì una cooperativa per azioni insieme ai suoi operai, per la costruzione di case a basso costo. Sul capitale richiesto Van Merken ne mise un quinto, mentre il restante fu preso a prestito con un interesse del 4,5%, e con garanzia sul terreno e sulle case in costruzione; le entrate degli affitti decurtate delle spese per gli interessi e per l'ammortamento del capitale, furono divise fra i soci della cooperativa: in tale modo l'operaio non acquisiva la proprietà della casa, ma azioni commerciali facilmente trasferibili. Anticipando il danaro per acquistare un ampio terreno e per costruire un primo fondo per una Società con un capitale nominale di circa 320 fiorini; fece quindi prestiti colla garanzia sul terreno e sulle case che si andavano mano a mano costruendo (intanto le pigioni degli operai, dedotte le spese ed ammortamento di capitale per manutenzioni, vennero divise tra i componenti della Società in ragione dell'importanza del fitto pagato)

⁵⁰ J. WOOD, *A series of plan for cottages or habitations of the labourer*, Printed for J. Taylor, at the Architectural Library, 1806. Queste case dovevano essere monofamiliari e progettate per un numero ristretto di persone. Più tardi nel 1849 - 50 C. Bruce Allen pubblica a Londra il suo trattato per la costruzione di *cottages* per i lavoratori indigenti: “*di taglio paternalistico, l'opera vuol essere una prima risposta alla condizione della classe operaia che si va formando in Inghilterra come risulta dalle numerose inchieste [di quegli anni]. I tipi di cottages proposti sono dunque un rimedio e favoriscono la emancipazione di classi diseredate nelle nuove periferie urbane, [...] [affidandone la costruzione all'imprenditore] ricco e caritatevole*”. I tipi di *cottages* proposti sono dunque un rimedio e favoriscono l'emancipazione di classi diseredate nelle nuove periferie urbane.

⁵¹ Per la prima volta chiamate *cottages*

Successivamente, con il *Report on the Sanitary Conditions of the Laboring Population and the Means of its Improvement* (realizzato da Edwin Chadwick nel 9 luglio 1842), i problemi della salute pubblica e dell'*housing* iniziarono ad esser trattati con maggior puntiglio.

Una svolta significativa si ebbe del pari nel 1848 allorché la *Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Class* inaugurò a Londra la prima casa-caserma, o casa collettiva, per operai.

A ciò seguì il trattato di Bruce Allen "*Cottage building, or, Hints for improving the dwellings of the laboring classes*", ove vennero declinati i vari tipi di *cottages* proposti come un rimedio ed una forma di emancipazione di classi diseredate nelle nuove periferie urbane⁵².

Ciò premesso, in tale fase iniziò dunque ad imporsi un nuovo paradigma dove, con le parole di Lord Disraeli "la miglior garanzia della civilizzazione, è l'abitazione. L'home è la scuola di virtù domestiche"⁵³.

Nel 1851, nella sede dell'Esposizione Universale di Londra, esordì su scala mondiale il problema abitazioni dove l'arch. H. Roberts, membro dell'Istituto reale degli architetti inglesi ed architetto ufficiale della *Society for Improving the Condition of the Labouring Classes*, ebbe il pregio di costruire due case operaie modello con il primo progetto di casa colonica Windsor⁵⁴.

Si consideri a tal proposito che in questi anni nascono le prime Commissioni di sanità infatti, nel 1848, con il *Public Health Act* vengono istituiti i Consigli di Salubrità (similmente alla Francia) con il *munus* di combattere sporcizia, malattie, (come la tubercolosi) degrado, attraverso accorgimenti quali maggior soleggiamento, o corretta esposizione, evitando l'affollamento e la promiscuità, creando aree verdi, promuovendo la costruzione di città-giardino, e coordinando con piani regionali molto estesi un programma edilizio che trasferisse gradualmente le classi lavoratrici dalla campagna alla città.

Il primo e più noto villaggio operaio dell'Inghilterra è quello di Saltaire a Bradford, fondato nel 1853 dall'industriale laniero Sir Titus Saltaire che fece edificare un villaggio privato allorché "*l'utopia non è progressiva, ma mira alla stasi, ricreata attraverso la dimensione arcaica del paese, in cui si cristallizza la quiete del contratto sociale, la pace della comunità ordinata e gerarchizzata*"⁵⁵.

Successivamente, nel 1870, a Glasgow sorse il complesso di alloggi comuni di operai che "*col pagamento di 25 a 30 cent al giorno, trovavano un buon letto e pulito in locale separato- più di 2000 persone*"⁵⁶.

⁵² B. ALLEN, *Cottage building, or, Hints for improving the dwellings of the laboring classe*, John Weale, London, 1849-1850.

⁵³ E. MAGRINI, op. cit.

⁵⁴ H. ROBERTS, *The dwellings of the Labouring Classes*.

⁵⁵ SQUARZINA S.D., *Villaggi operai in Europa nel secolo XIX*, in AA.VV., *Villaggi operai in Italia*, a cura di A. Abriani, Torino, Einaudi, 1981, pp. 87 - 88. Il complesso deve il proprio nome all'Aire, il fiume lungo il quale sorge, e all'industriale Titus Saltaire che all'epoca della creazione del villaggio si occupava della produzione della lana.

⁵⁶ R. VUOLI, *Il problema delle abitazioni nel diritto pubblico moderno*, Riv. Int. Di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie, Val. 64, Fasc. 256 (30 Aprile n1914), pp. 433-456. V.d. anche L. PAGLIANI, op. cit.

In tal senso un'importante filone di intervento è infatti quello riconducibile alla filantropia di Miss. Ottavia Hill che, nel 1865, acquistò case miserevoli e le affittò a tenui prezzi di locazione nonché di Gorge Peabody che accantonò un considerevole capitale e con tale asse i suoi esecutori testamentari costruirono nella metropoli londinese un ampio villaggio operaio.

La parabola compiuta assumeva un carattere ancor più emblematico nella terra in cui si erano propagate le teorie del *self-help*, per altro con la dimostrazione che anche il singolo poteva assurgere a nuove risorse nella comunanza dell'associazionismo di tipo cooperativo⁵⁷.

Sempre in Inghilterra, infine, occorre ricordare un *Act* del 29 giugno 1871 che permise alle autorità locali di costruire per i meno abbienti, per mezzo di prestiti tratti sopra terreni di immobili insalubri espropriati o demoliti, o di affittare tali terreni coll'obbligo di costruirvi case sane a buon mercato.

Al di fuori dall'ambito europeo vi furono altresì compagnie di industriali che, per assicurare l'alloggio al loro personale amministrativo ed operaio, costruirono città operaie. Nello specifico queste compagnie provvedevano nel contempo all'acquisto del terreno, alla sua sistemazione, alla costruzione degli edifici commerciali e residenziali, alla riscossione degli affitti. Nel continente nord Americano, infatti, il *public housing* non era volto a fornire case ai più indigenti, bensì "was intended for select segments of the working class", *rectius*: "it was designed to serve the needs of the "submerged middle class"⁵⁸. Tra i vari esperimenti si registra la *Model labour town* costruita dall'industriale Pulmann nell'Illinois o Salt Lake City nell'Utah, o Kohler nel Wisconsin⁵⁹.

Nell'America del sud, in Brasile è altresì da annotare come un Decreto Legislativo del 19 dicembre 1882 istituiva le case a buon mercato nella città di Rio e dei suoi sobborghi, favorendo l'esenzione ventennale dalle imposte ed i diritti di espropriazione⁶⁰.

E' inoltre significativo ricordare che una delle ultime spinte ottocentesche è da registrarsi in Francia ove il Sig. Cleon Delaby, in una Comunicazione fatta al Congresso Internazionale delle case economiche tenutosi a Parigi nel 1889, formulò uno statuto delle case c.d. "popolari" con le tre condizioni indispensabili alle quali deve corrispondere: a) prossimità

⁵⁷ M. D'AMURI, *La casa per tutti nell'Italia Giolittiana*, Ledizioni Ledipublishing, Collana del Dipartimento di Studi Storici di Torino, 2013. i Riferimenti a *I quartieri Peabody a Londra, 1926-1934*, in D. CALABI (a cura di), *Architettura domestica in Gran Bretagna. 1890-1939*, Electa, Milano 1982, pp. 170-171. Sulla figura di Octavia Hill (1838-1912) J.S. Nettlefold, *Practical housing*, Garden City Press, Letchworth 1910, pp. 118-124; N. BOYD, J. BUTLER, Octavia Hill, Florence Nightingale. Three Victorian women who changed their world, Macmillan, Londra 1984, pp. 98-109

⁵⁸ J.A. STOLOFF, *A brief History of Public Housing*, U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington D.C.

⁵⁹ O. SELVAFOLTA, *Lo spazio del lavoro 1750 - 1910*, in *La macchina arrugginita*, a cura di A. CASTELLANO, Bologna, Feltrinelli, 1982, pp. 55, 56. Si trattava di piccole città o quartieri autosufficienti in diretto rapporto con le industrie che provvedevano in sostanza alla completa vita sociale degli operai ed avevano, ovviamente tendenza a formare un complesso civico ristretto.

⁶⁰ E. MAGRINI, *op.cit.*

al lavoro (deve arrivare nell'officina riposato); b) buon mercato (non devono superare il sesto), c) salubrità.

Nel 1889 venne quindi fondata a Parigi sotto il nome di *Société Française des Habitations à bon marché* ove, poco più tardi, una Legge francese del 1894 permise alle Casse di Risparmio di impiegare la totalità delle loro rendite e la quinta parte del loro capitale nell'acquisto o nella costruzione di case economiche (v.d. l'investimento della Cassa di Risparmio di Lione che deteneva un rilevante numero di azioni nella "*Société des logements économiques*"⁶¹).

Da registrare infine, sempre in Francia, come la Legge 30 novembre 1894 che permise di costruire in ogni dipartimento dei Comitati per promuovere la costruzione ed il miglioramento di case a buon mercato con una esenzione di tasse sui fabbricati per cinque anni, dispensa dalla tassa di bollo e registro per gli atti necessari alla costituzione⁶².

IV. Gli avi dell'*housing* nella penisola appenninica.

Il dibattito e le iniziative nella Penisola italiana non furono dissimili dallo scenario europeo allorquando, a carpire l'opinione pubblica, fu soprattutto la straripante precarietà igienica dei centri abitati dove venivano stipate le masse di lavoratori⁶³, cosicché la questione abitativa divampò inscindibilmente avviluppata alla questione sociale.

Uno dei primi esempi normativi sul campo viene fatto risalire ai Decreti *Motuproprio* del Granducato di Toscana del 27 gennaio 1831 ed 11 febbraio 1841 mentre, tra le prime società costruttrici di case per operai si annota la "Società Anonima Edificatrice di Firenze" del 1848⁶⁴.

Il dibattito pubblico sulle case operaie, invece, pare aprirsi a Torino intorno al 1850, sollevato dal grave problema del risanamento delle abitazioni dove, con l'appoggio del Comune, nel 1852 venne istituita una Commissione per le Case Operaie con lo scopo di costruire case comode, economiche, e salubri per le classi meno abbienti⁶⁵.

⁶¹ L. PAGLIANI, op.cit.

⁶² L. PAGLIANI, *id.*

⁶³ M. D'AMURI, *Una casa dolce e decente è la prima lezione per diventare buoni cittadini: ordine sociale e disagio abitativo nella cultura urbana torinese tra Ottocento e Novecento*, in *Diacronie, Studi di Storia Contemporanea*, n. 21,1/2015, *Le città di Babele* del 01/03/2015.

⁶⁴ R. PATTI, *Procedimento di assegnazione di alloggi popolari e I.A.C.P.*, Giuffrè 1975. V.d. anche G. GOBBI SICA, *Le origini della casa popolare a Firenze tra iniziativa pubblica e filantropia privata. Una rilettura*, in "Firenze Architettura", X, 2006, 2, pp. 96-105. Costituitasi nel 1848 per iniziativa, tra gli altri, dell'architetto Enrico Guidotti, del signor Giovanni Sandrini e del marchese Carlo Torrigiani. La Società accomunava il carattere della speculazione privata a quello del paternalismo illuminato, con l'obiettivo sia di offrire lavoro agli operai edili disoccupati, sia di fornire abitazioni per i ceti meno abbienti (comunque artigiani, impiegati e simili). R. VUOLI, op. cit. E. MAGRINI, op. cit.

⁶⁵ A. BARGETTO, *Dalla società delle case operaie (1852) alle prime case LACP (1907-1945)*. L'A. riporta che " nel 1864 la Società acquista un vasto appezzamento di terreno situato nell'isolato tra le attuali vie Gioberti, Legnano, e San Secondo, e viene iniziata la costruzione dell'edificio, ma nel 1866, dopo la realizzazione di 70 camere, insorgono difficoltà economiche per il mancato pagamento delle azioni e il sussidio non concesso dal Comune per terminare la costruzione; la Società viene sciolta nel 1869. Tra il 1888 e il 1902 viene costruito dalla Martini e Rossi, su progetto dell'ingegner Camillo Riccio, un gruppo di tre edifici di case economiche, situate all'esterno della

Anche in Italia, dunque, la retorica igienista si impose cosicché l'abitazione divenne determinante nella influenza sul corpo e sull'anima di chi la abita e dunque "la sua pulizia decente ispirerà un senso di maggior dignità aprendo uno spiraglio sul campo ignorato di tante sensazioni e tanti nuovi bisogni, La casa sarà un agente rivoluzionario nel senso di creare necessità nuove, di stimolare impazienze feconde"⁶⁶.

Successivamente, soprattutto nel nord della Penisola, a livello normativo si annoverano: la Notificazione del Ducato di Modena del 3 giugno 1853, la Legge del Ducato di Parma del 2 dicembre 1856 (con Decreto 2 dicembre 1856 il Ducato di Parma ordinò la costruzione di Via della Salute e delle case annesse⁶⁷), nonché il Decreto del Dittatore delle Province Meridionali del 18 settembre 1860 (Decreto 18 dicembre 1860 del Dittatore delle Province Meridionali *alias* Garibaldi) ⁶⁸.

Nel 1861 si registra che un gruppo di cittadini di Milano istituì la "Società Edificatrice di Case Operaie, Bagni e Lavatoi Pubblici" che, aiutata anche dall'Amministrazione comunale, costruì tra il 1862 e il 1868 circa 800 vani 'abitazione dando alloggio a 400 famiglie'⁶⁹.

Al contempo, nel 1862, venne istituita in Bologna la "Società anonima per la costruzione ed il risanamento di case per operaie"⁷⁰ mentre, nel 1865 il Ministro della Marina stipulò una convenzione con il Comune di Spezia per fornire alloggi ai lavoratori del quartiere marittimo ⁷¹.

Nel 1867 devesi viepiù rammentare una Legge transitoria per la città di Palermo, 15 agosto 1867, n. 3865, che si occupò di case operaie⁷².

cinta daziaria tra le attuali via A. Pigafetta e G. da Terrazzano, in prossimità della via Caboto. La società La Cooperante, fondata nel 1888, inizia nel 1889 la costruzione di 34 case operaie su un terreno di circa 3.500 mq., situato all'estremità di corso Regina Margherita e corso Lungo Po (borgo Meschino). nel 1863 si istituisce un comitato promotore per le case operaie, che fonda lo stesso anno la Società delle Case Operaie in Torino, con l'ambizioso programma di costruire in vari punti della città piccole e grandi abitazioni".

⁶⁶ G.M. CANALINI, *Il bisogno di abitazioni operaie*, in *Critica Sociale*, Milano 16/11/1902

⁶⁷ R. VUOLI, op. cit., pp. 433-456. E. MAZZADI, *Edilizia residenziale pubblica: adeguamento funzionale e retrofit energetico*, tesi di dottorato di ricerca Università degli studi di Parma, Dottorato di ricerca in forme e strutture dell'Architettura, [dspace-unipr.cineca.it/bitstream/1889/1656/5/Tesi%20Mazzadi%20E.pdf](https://space-unipr.cineca.it/bitstream/1889/1656/5/Tesi%20Mazzadi%20E.pdf). L'A. annota che "a seguito dei focolai di devastanti epidemie come quella di colera che fra l'estate e l'inverno del 1855 che causò oltre 8000 vittime il 2 dicembre 1856, con l'emanazione del decreto per la costruzione di via della Salute e delle case annesse, venne promosso il primo intervento nel campo dell'edilizia popolare a Parma, seguito nel triennio successivo da altri investimenti per i lavori pubblici. In anticipo sui tempi, vennero coinvolti nell'impresa esclusivamente capitali privati, limitando l'intervento dello Stato alla pavimentazione stradale e alla costruzione dei marciapiedi e dei condotti di scolo. I costruttori avrebbero ottenuto agevolazioni fiscali, fra cui la cessione gratuita delle aree, l'esenzione sui dazi per i materiali da costruzione e l'esenzione dal pagamento delle tasse e di ogni altro aggravio per dieci anni dal giorno della concessione dell'agibilità, oltre al titolo di Benemerito del Principe e dello Stato, onorificenza assai ambita, tanto che le adesioni giunsero da diverse parti d'Europa. Solo una casa sarebbe stata eretta a spese dell'erario, per poi esser venduta all'incanto; il denaro ricavato sarebbe andato a costituire il capitale di partenza della costituenda Cassa di Risparmio, organo preposto alla gestione delle nuove case popolari. Era il primo passo di quella che sarebbe diventata la Cassa di Risparmio di Parma, che aprì il 29 agosto 1857. Il bando di concorso, compilato dall'Accademia, fu indetto il 22 dicembre 1856, erano indicate: le dimensioni di massima e di minima delle case, alcune prescrizioni igieniche, il numero di persone per appartamento e il preventivo di spesa per ciascuna casa. Fra i venti progetti presentati risultò vincitore, nell'aprile 1857, quello di Gaetano Castelli, che propose unità di abitazione di tre piani, differenziate tra loro e dotate, sul retro, di orto e giardino".

⁶⁸ R. PATTI, op. cit.

⁶⁹ A. LODOLA, *L'Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Milano*, in *Edilizia Popolare*, 1955, n. 3, p. 46.

⁷⁰ Fra i soci della Cooperativa vi furono personaggi come Giosué Carducci, Aurelio Saffi, Quirico Filopanti, Alfonso Rubbiani, ma anche Marco Minghetti, lo stesso Re d'Italia e numerosi esponenti della alta società bolognese.

⁷¹ L. PAGLIANI, op.cit.

⁷² R. PATTI, *id.*

Come testè ricordato, le prime forme in cui la questione sociale si è evidenziata nella Penisola Italica sono collegate all'ammorbamento ed al crescente malessere nonché all'indigenza collegate alla mancanza di abitazioni adeguate⁷³, consentendo dunque di collegare la questione abitativa all'insalubrità delle abitazioni e di attivare meccanismi risolutivi in tal senso.

Sotto tale aspetto la classe imprenditoriale italiana, così come quella europea, constatando come la maggior parte della popolazione operaia visse in ruderi e catapecchie o fosse costretta in plurifamiglie ammassate in pochi locali, diede frattanto l'abbrivio ai primi esempi di quartieri operai⁷⁴.

Conseguentemente, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento sorsero le edificazioni di fulgidi modelli di villaggi per operai come quello del 1878 di Crespi d'Adda, in provincia di Bergamo (voluta dall'industriale Benigno Crespi)⁷⁵ nonché del nuovo quartiere operaio di Schio, realizzato tra il 1862 e il 1890 dalla Società Cooperativa Anonima dei tecnici e dipendenti del Lanificio Lanerossi (rilevata poi nel 1887 dal senatore Gaetano Rossi, dirigente dello stabilimento Pettinature Lane di Rocchette)⁷⁶.

Accanto ad essi è pure a ricordarsi il villaggio Leumann, realizzato a Collegno, (nei paraggi di Torino), tra il 1875 e il 1907, dall'industriale svizzero Napoleone Leumann⁷⁷.

⁷³ In Italia, A. Sacchi, *Le Abitazioni*, Milano 1874, G. Landi, *L'abitazione moderna*, Modena 1900. La politica dell'alloggio appare, dunque, alle classi dominanti uno strumento capace di superare qualitativamente le forme tradizionali di sussidio di carità pubblica o religiosa, e l'unico in grado di stemperare nello spazio e di cancellare dalla scena urbana le spinte potenzialmente più aggressive del bisogno sociale

⁷⁴ Per certi versi ciò può essere analizzato come un tipico esempio di "filantropia mascherata" dal momento che una famiglia sana avrebbe di certo reso maggiormente nella linea di produzione.

⁷⁵ S.B. CRESPI, *Dei mezzi di prevenire gli infortuni e garantire la vita e la salute degli operai nell'industria del cotone in Italia*, Ulrico Hoepli, Milano, 1894, S.B. CRESPI, *Il villaggio operaio di Crespi a Capriate*, in *L'edilizia moderna*, Milano, Anno XVIII, Fascicolo I, gennaio 1907, AAVV, *Villaggi operai in Italia*, La Val Padana e Crespi d'Adda, Einaudi, Torino, 1981. L. PAGLIANI, *id.*

⁷⁶ M. MASCARIN, L. FATTORI, A. FIORENTINO, *La pietra paziente, il Quartiere operaio*, Rumor Industrie Grafiche s.p.a., febbraio 2015, pp. 5-14. G. BUSNELLI, nella Rivista della Beneficenza pubblica e delle Istituzioni di Previdenza, nel maggio 1883 a proposito dell'iniziativa di Gaetano Rossi afferma: "Le case operaie segnano il progresso morale ed industriale delle nazioni incivilite, ed è a questo secolo di lumi che noi dobbiamo tanto progresso. Ogni famiglia avrà il suo ingresso nel orario appartamento libero dagli altri, potrà godere di un proprio giardinetto, di una porzione di cortile ed orto, vicino alle case vi saranno fontane ricche d'acqua". Nel 1883 la Società Cooperativa Anonima acquistava in Piovene Rocchette un terreno allo scopo di costruire case. V.d. I.A.C.P. ISTITUTO AUTONOMO PER LE CASE POPOLARI DELLA PROVINCIA DI VICENZA, *Mezzo secolo di abitazioni per i vicentini per i vicentini (1938-1989)*, Edizioni Cediv, 1989. Fra il 1872 e il 1890 viene costruito il nuovo quartiere operaio di Schio nell'area sud-ovest del preesistente nucleo urbano per volontà di Alessandro Rossi, che ne affida il progetto ad Antonio Caregaro Negrin. Ai complessi abitativi suddivisi in 4 classi, organizzati tipologicamente e distribuiti nell'insediamento a seconda della categoria sociale e lavorativa, si aggiungeranno una serie di servizi di quartiere comuni, secondo il modello delineato dal socialismo utopistico di Robert Owen e Charles Fourier – Si veda B. RICATTI TAVONE, *Case per gli operai: la Nuova Schio*, in E. FRANZINA (a cura di), *La classe, gli uomini e i partiti*, Odeon Libri, Vicenza 1982. Anche B. RICATTI TAVONE, *Antonio Caregaro Negrin. Un architetto vicentino tra eclettismo e liberty*, Vicenza 2001.

⁷⁷ AA.VV., *Villaggi operai in Italia*, Torino, Einaudi, 1981 A ABRIANI, G.A. TESTA, *Leumann. Una famiglia e un villaggio fra dinastie e capitali*, C. GÜTERMANN, *Il villaggio Leumann. Imprenditori illuminati nella Torino Liberty*, Conferenza tenuta nel maggio 2002. G.F. GÜTERMANN, *Leumann. Storia di un imprenditore e del suo villaggio modello*, Torino, Daniela Piazza Editore, 2006.

Nel contesto dei riferimenti storici di cui sopra può altresì costituire un *nova* il villaggio operaio di Strazzig a Gorizia voluto dagli imprenditori Ritter von Zahony, del qual si ha annotazione già il 24 agosto del 1872 sul "Illustrierte Zeitung" di Lipsia quale felice esempio di villaggio operaio⁷⁸.

Altra occorrenza storica è costituita dal villaggio operaio posto in essere dall'impresa del Traforo del Sempione (gestito dall'impresa Alfredo Brandt-Carlo Brandau & C)⁷⁹ che ha provveduto case e alberghi provvisori per gli operai ad essa addetti nonchè dalle case costruite a Napoli dalla Società del Risanamento (rione Case nuove e rione Arenaccia su tutte) usufruendo della L. 15 gennaio 1885, n. 2892 per il risanamento della città di Napoli (in Gazz. Uff. del Regno del 19 gennaio 1885, n. 14)⁸⁰.

Di fronte a tale scenario di precarietà e sconquasso della condizione umana si rivelò dunque necessario un intervento regolatore dello Stato, chiamato ad agire in un'ottica di programmazione economica e sociale⁸¹; frattanto, nel 1896 (Governo Crispi), vennero emanati i primi *tool* legislativi mediante le Istruzioni ministeriali sull'igiene del suolo e dell'abitato e di poi, nel 1901, il Regolamento Generale Sanitario⁸².

A seguito della drammatica epidemia di colera del 1886 il dibattito e le aspre *querelles* presero nuovamente vigore; in questo frangente si celebrò nel 1880 il Congresso Internazionale di beneficenza in Milano ove si concordò che le Amministrazioni delle Opere pie si dovessero adoperare nella promozione della costruzione ed il miglioramento delle case per le famiglie povere; a Torino, nello stesso anno venne ospitato il terzo Congresso internazionale d'igiene, ove la scuola facente capo alla facoltà di medicina fu il centro propulsore di iniziative presto assurte a riferimento nazionale, come dei periodici "L'Ingegneria Sanitaria", pubblicato dal 1890 sotto l'egida di Francesco Corradini, nonchè

⁷⁸ D. KUZMIN, *La colonia Ritter a Gorizia primo villaggio operaio in Italia*, Il Piccolo del 08/11/2015. L'A. afferma che del progetto iniziale del 1871 di questo villaggio, che fu il primo nucleo del futuro quartiere operaio di Straccis e una delle prime realizzazioni di questo genere in Italia, delle previste 39 case con i relativi servizi, si ha notizia certa solo della realizzazione di un primo lotto di otto case e più tardi di una scuola.

⁷⁹ O. BRENTARI, *Gli operai addetti al lavoro*, in Corriere della Sera, 25 febbraio 1902. Il villaggio veniva chiamato Balmalonesca, nei pressi di Iselle, che arrivò ad ospitare anche 8.000 persone.

⁸⁰ L. PAGLIANI, op.cit. E. OLIVITO, op.cit., l'A. riporta che: "nell'opinione di De Pretis bisognava sventrare Napoli per avviare un drastico rinnovamento urbanistico". Per l'A.: "I risanamenti urbanistici di fine Ottocento ebbero costi sociali molto alti in termini di disagio abitativo, perché acuirono i fenomeni di speculazione edilizia e di segregazione urbanistica già innescatisi negli anni precedenti, alla ghettizzazione delle classi meno abbienti nelle periferie e alla gentrificazione dei centri urbani. Ne derivarono effetti perversi, che ancora oggi condizionano la risoluzione della questione abitativa: l'incremento vertiginoso del valore dei terreni edificabili e, conseguentemente, delle abitazioni; l'aumento progressivo dei canoni di locazione, non più sostenibili da un numero crescente di persone; la crescita esponenziale delle rendite di posizione dei proprietari di immobili". V.d. anche G. SAVERIO, *Sempre più poveri. Giuseppe Luosi e il problema dell'espropriazione forzata nel Regno d'Italia*, in Riv. Di Storia del Diritto Italiano, n. 1/2017, pp. 225-291.

⁸¹ E. BANDONI, *Dallo LACP all'Aler: cento anni di storia dell'edilizia popolare a Milano*, l'A. riporta che: "Travolgenti dinamiche economiche e demografiche è il caso di Milano, la cui popolazione residente passò dai 186.00 abitanti del 1860 ai 441.947 censiti nel 1901 [omissis] per il socialista Alessandro Schiavi, la casa avrebbe dovuto rappresentare addirittura per l'operaio uno strumento di emancipazione economica e di elevazione morale e culturale?". V.d. le inchieste a Milano, Treviso, Venezia che avevano messo in luce la forte connessione esistente tra industrializzazione ed emergenza abitativa, individuando nel miglioramento complessivo delle condizioni di vita dei lavoratori nelle loro case un requisito fondamentale per lo sviluppo economico della nazione

⁸² L. CASOTTI di CHIUSANO, op. cit., pp. 177-195.

de “L’Ingegnere Igienista”, promosso dieci anni dopo da Luigi Pagliani⁸³; a Treviso, infine, nel 1882, i dirigenti della Società Operaia di Mutuo Soccorso “Giuseppe Garibaldi”, analizzano il problema della necessità di costruire case popolari con un progetto per tre case che viene redatto e depositato nel 1890⁸⁴.

Tra le prime inchieste sulle condizioni abitative viene pure annoverata quella di Rimini del 1884 che fu posta in essere in parallelo con l’*Inchiesta sulle condizioni igieniche e sanitarie nei comuni del Regno*, eseguita di concerto all’iter parlamentare della prima Legge sulla tutela dell’igiene e della sanità pubblica in Italia, ossia la Legge n. 5849 del 1888 “*Sull’ordinamento dell’amministrazione e dell’assistenza sanitaria del Regno*”(in Gazz. Uff. del Regno d’Italia n. 301 del 1888); in quest’ultima sede, per la prima volta, al titolo III° dedicato all’*Igiene del Suolo e dell’abitato*”, (artt. 36 e seg.ti), furono dettate le condizioni minime per ottenere l’abitabilità: il Sindaco accorda l’abitabilità previa ispezione dell’ufficiale sanitario o di un ingegnere a ciò delegato, ove siano dimostrati alcuni requisiti⁸⁵, seguita dalle Istruzioni Ministeriali del 20 giugno 1896 (compilazione dei regolamenti locali sull’igiene del suolo e dell’abitato)⁸⁶.

La Legge 9 agosto 1889 ordinò poi la creazione in ogni circondario amministrativo di Comitati di patronato per la costruzione, l’affitto e la vendita di case a buon mercato⁸⁷.

La città italiane cominciano dunque a divenire una sorta di organismo le cui condizioni dipendono dalle singole parti di cui è costituito mentre “*ciò che caratterizza il bisogno di abitazione è che il suo soddisfacimento non è d’origine privato, ma d’interesse pubblico*”⁸⁸.

In Venezia, a seguito delle sopradette epidemie del 1886, il Comune, intervenendo sul problema dell’abitazione per l’insalubrità dei quartieri popolari, istituì la Commissione amministratrice del fondo per la costruzione di case sane, economiche e popolari (con Deliberazione Consigliare del 7 giugno 1893) allo scopo di assicurare, prima di concedere un appartamento, lo stato di buona condotta e di moralità della famiglia che si appresta ad occuparlo, tenendo conto del carattere di cittadino veneziano ⁸⁹ mentre, nel 1891 il

⁸³ M. D’AMURI, *Una casa dolce e decente è la prima lezione per diventare buoni cittadini: ordine sociale e disagio abitativo nella cultura urbana torinese tra Ottocento e Novecento*, in *Diacronie, Studi di Storia Contemporanea*, n. 21,1/2015, Le città di Babele del 01/03/2015.

⁸⁴ A.T.E.R. TREVISO, *L’edilizia trevigiana a 90 anni dalla fondazione dello LACP di Treviso ed a 10 anni dalla sua trasformazione in ATER della Provincia di Treviso*, Grafiche Tintoretto, Treviso, 2005.

⁸⁵ Tra i requisiti si rinvencono: a) mura convenientemente prosciugate, b) non esservi difetto di aia e di luce, c) essersi provveduto allo smaltimento delle acque immonde, delle materie escrementizie, [omissis] f) non esservi altra causa di insalubrità.

⁸⁶ AA.VV., *L’edilizia Residenziale pubblica a Rimini e Provincia dall’unità d’Italia ad oggi*, ACER Rimini, MAIC, Direzione generale della statistica, *Risultati dell’inchiesta sulle condizioni igieniche e sanitarie nei comuni del Regno*, Tip. nell’Ospizio di S. Michele, Roma 1886. Legge *sull’espropriazione per pubblica utilità*, 22 giugno 1865, n. 2359. G. DE LUCA, *Le funzioni urbanistiche*, in ISAP, *Archivio Nuova Serie 6, Le riforme crispine*, vol. III, *Amministrazione locale*, Giuffrè, Milano 1990, pp. 933-937

⁸⁷ L. PAGLIANI, op.cit..

⁸⁸ R. DELLA VOLTA, *Le case popolari a Venezia*, in “La Riforma Sociale”, anno XII, vol. XV, 1905, pp. 898-904.

⁸⁹ G. CIOPI, *Il problema delle abitazioni popolari. Un esempio di intervento municipale*, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline ausiliarie*, Vol. 57, Fasc. 225 (30 sett. 1911), pp. 3-30. E. ORSINI, *Le case sane, economiche e popolari del Comune di Venezia*, Bergamo, Istituto Italiano di Arti Grafiche, 1911. L. PES, *La Commissione case sane alle origini dell’Istituto case*

Consiglio Comunale di Venezia cominciò ad elargire premi ai costruttori annuali per dieci anni consecutivi⁹⁰.

Degno di menzione è vieppiù il Regolamento per la Costruzione di Case Sane ed Economiche in Venezia del 1896, ove si rinviene il seguente passaggio in merito ai controlli sui requisiti morali soggettivi “*Ogni inquilino deve presentare lo stato di famiglia, l’attestato di subita vaccinazione e la fedina criminale di tutti i membri della famiglia, nonché la prova di aver ottemperato alla legge sull’istruzione obbligatoria per l’istruzione dei figli*”⁹¹.

Sempre a Venezia, più segnatamente nell’isola di Murano, è altresì degno di menzione l’intervento di Luigi Cerutti, parroco di San Donato dell’isola di Murano⁹², che promosse la costruzione di “case modeste” da cedere in proprietà tramite la formula del riscatto assicurativo⁹³.

Con la Legge austriaca del 08 luglio 1902 n. 144 (pubbl. 20 luglio preceduta dalla Deliberazione consiliare 17 luglio 1902 del Comune di Trieste), si diede infine vita al primo modello di Istituto Comunale Autonomo incaricato di riparare alla deficienza di alloggi nonché di provvedere, con riguardo all’igiene e alla morale, alla costruzione di abitazioni a buon prezzo che corrispondano alle disposizioni della Legge sui quartieri minimi⁹⁴.

Fermo quanto sopra, al 31 dicembre 1905, per alcune fonti storiche si contavano già 130 società ed istituti per le abitazioni popolari: di queste 108 erano cooperative, 7 erano società di mutuo soccorso con sezione per le case popolari, 3 gli istituti autonomi (Roma, Bari e Ravenna), 6 le opere pie aventi come solo scopo la costruzione di case popolari ed, infine, 6 le aziende municipali⁹⁵.

V. I primi interventi dello Stato: le case popolari o economiche.

popolari di Venezia (1893-1913), Atti e memorie Ateneo Veneto, 181° anno Accademico, Tipografia Artigiana, Venezia, 1994.

⁹⁰ R. DELLA VOLTA, *id.*

⁹¹ E. MAGRINI, *op.cit.*

⁹² In S. TRAMONTIN, voce *Cerutti Luigi*, Dizionario Biografico degli italiani, Vol. 24, Enciclopedia Treccani, Torino, 1980, vi si legge che: “*Ordinato prete nel 1888, il patriarca Domenico Agostini lo assegnò come aiuto al parroco del suo paese natale, comprendente una vasta zona dove i contadini vivevano “come i bruti, inebetiti dall’aria mefitica, sempre febbricitanti, colla morte innanzi agli occhi, condannati a morire giovani”. Questa descrizione dell’inchiesta agraria Jacini (IV, 1, p. 32) ci aiuta a capire come quel giovane prete pensasse a qualche rimedio che potesse venir incontro alle loro necessità, aggravate dallo strozzinaggio. Prima iniziativa, attuata insieme al parroco locale, fu l’istituzione di una Cassa rurale di prestiti sul tipo di quelle che il Wollemborg stava fondando in varie province del Veneto (1890)*”.

⁹³ M. D’AMURI, *La casa per tutti nell’Italia Giolittiana*, Ledizioni Ledipublishing, Collana del Dipartimento di Studi Storici di Torino, 2013. Nel 1902 viene stampato un manuale pratico delle prime case operaie a riscatto assicurativo, L. CERUTTI, *Manuale pratico delle prime case operaie a riscatto assicurativo*, Tip. Patriarcale già Cordella, Venezia 1902. In meno di due anni, la cassa cattolica di Murano era riuscita a realizzare sedici abitazioni, tutte dotate di orto, valvola ricreativa che avrebbe offerto forme edificanti di svago in alternativa alla strada e all’osteria.

⁹⁴ R. PATTI, *Procedimento di assegnazione di alloggi popolari e I.A.C.P.*, Giuffrè 1975. L’ICAM (Istituto Comunale per le case minime) aveva già costruito a Chiarbole sei case per novantasei alloggi complessivi

⁹⁵ BOLDI, *Le case popolari*, p. 12. L’A. osserva che “*la cooperativa con il maggior numero di soci fosse la “Società anonima cooperativa per la costruzione ed il risanamento di case per gli operai” in Bologna e la seconda la “Società anonima cooperativa per la costruzione di case operaie di Lugo (546 soci) il che dimostra come l’atteggiamento cooperativistico abbia, in Emilia, una lunga e radicata tradizione*”. R. PATTI, *op. cit.*

In via di approssimazione i modelli delle politiche abitative dello Stato si sviluppano nel solco di due linee di intervento: l'una riconducibile ai canali di incentivazione e agevolazione (soprattutto creditizie e fiscali, dirette a produttori od a utenti) l'altra, più segnatamente di edilizia c.d. sociale, dedicata alle abitazioni da concedere in affitto a canoni ridotti a famiglie a basso reddito o che si trovino in situazioni di particolare disagio abitativo, prodotte o gestite in forma pubblica (per mezzo di istituzioni senza fini di lucro, o direttamente dallo Stato, attraverso appositi enti o mediante enti locali)⁹⁶.

Nel Regno d'Italia, nel primo decennio del novecento, in linea con i principi dello Stato liberale, si assistette alla nascita dell'edilizia c.d. "popolare ed abitativa" e con essa, ad i primi accenni di attività regolatoria⁹⁷.

Per vero, dinnanzi alle espressioni più cupe dell'indigenza, la prima attività legislativa in materia è costituita dai provvedimenti emanati in favore dei ceti c.d. meno abbienti⁹⁸; lo Stato intervenne in maniera limitata "non tanto conscio delle esigenze della società che deve tutelare, ma pressato dalle situazioni di estremo bisogno in cui versano i più poveri", dove per questa ragione "le prime leggi adoperano l'espressione "case popolari", in quanto destinate alle classi più povere ammassate soprattutto nelle grandi città industriali⁹⁹.

Sennonché, come già si è detto, poichè è arduo "descrivere l'intervento amministrativo nell'edilizia residenziale se non facendone la storia"¹⁰⁰, occorre, ad un livello generale e definitorio, ricomprendere nell'ambito dell'edilizia popolare ogni attività costruttiva da qualsiasi soggetto svolta che abbia ad oggetto la costruzione di case di abitazione ed abbia per destinatari, in via essenziale ma non esclusiva, gli appartenenti alle classi dei meno abbienti¹⁰¹.

⁹⁶ A. TOSI, op. cit.

⁹⁷ V. BOTTA, *Edilizia Residenziale Pubblica e Agevolata*, Exeo Edizioni, 2013.

⁹⁸ V. DOMENICHELLI, op. cit. G. ROEHRSEN, *Edilizia popolare ed economica*, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Varese, 1965. L'A. registra che comunque: "In un certo senso ha scarso rilievo anche la categoria dei meno abbienti ai quali l'alloggio va destinato: la nostra legislazione, infatti, fornisce vari esempi di alloggi, sempre ricadenti nell'ambito dell'edilizia popolare, che sono destinati a ben determinate categorie: così alcuni alloggi vanno destinati esclusivamente ad alcuni ceti lavorativi (L. 28 febbraio 1949, n. 43), altre a profughi (L. 4 marzo 1952 n. 137, altre a coloro che vivono in determinate condizioni antigiuridiche (l. 9 agosto 1954, n. 640). Edilizia popolare è, pertanto, l'attività di costruzione di alloggi che viene svolta dallo Stato, direttamente o indirettamente, e che è destinata a soddisfare le esigenze dei ceti meno agiati. Escluso dall'ambito edilizia popolare la pura e semplice agevolazione tributaria – lo stato non svolge attività positiva ma si limita a rinuncia alla sua pretesa tributaria".

⁹⁹ M. SOLINAS, *Il piano di zona per l'edilizia economica e popolare*, CEDAM, Padova, 1985.

¹⁰⁰ V. DOMENICHELLI, op. cit.

¹⁰¹ G. ROEHRSEN, op. cit. L'A. mette in luce che "L'attività di edilizia popolare, a nostro avviso, si diparte, almeno in senso logico, dall'attività di beneficenza, poiché ha per destinatari, sempre, i meno abbienti e di costoro vuole l'elevazione morale e materiale, ma ciò non pare sufficiente a caratterizzare in toto l'attività della quale ci occupiamo. Il concetto di meno abbiente proprio dell'edilizia popolare è più ampio di quello di povero (proprio della beneficenza) inoltre l'attività edilizia si inquadra in una visione più vasta e più organica delle esigenze sociali da fa parte della cosiddetta attività sociale dello Stato, che vuole conseguire il collocamento ad un livello più alto nel seno della collettività".

In tale ambito l'intervento dello Stato, come già si è detto, ha rappresentato una costante dei diversi sistemi politici che si sono succeduti nel corso del novecento che ha “*profuso finanziamenti pressoché ininterrotti ed allestito complessi apparati amministrativi*”¹⁰².

Per l'appunto, uno dei primi interventi del governo Zanardelli, non appena insediato, fu dunque quello di provvedere ad istituire una Commissione Parlamentare, con a capo l'On.le Luzzatti, che “*individuando nel miglioramento delle condizioni di vita delle classi dei lavoratori nelle loro case il requisito fondamentale per lo sviluppo economico della nazione*”¹⁰³.

L'abitazione veniva dunque collocata entro un processo più ampio di educazione ai principi della società, all'insegna degli indirizzi che si trovarono emblematicamente cristallizzate nel celebre eco di un monito di Giuseppe Mazzini “*Una casa dolce e decente dove il fanciullo riceve il bacio della madre e le carezze del padre è la prima lezione per diventare buoni cittadini*”¹⁰⁴.

Da un canto lo Stato, di fronte alle preoccupazioni per l'ordine sociale, individuò nel miglioramento delle condizioni abitative e nella diffusione della piccola proprietà di case e di terre¹⁰⁵ (anche a scapito dell'affitto sociale) un rimedio alla crisi sociale talché si assunse il compito di promotore principale della soluzione della questione.

Per l'effetto le politiche dello Stato diedero un contributo importante alla costruzione ed alla diffusione della cultura abitativa moderna, allargando sempre più la sfera dei suoi compiti e modificando la propria struttura istituzionale¹⁰⁶.

Nella discussione alla Camera l'On.le Luzzatti così ebbe infatti a definire le case popolari ad oggetto dell'intervento legislativo “*Le ho chiamate case popolari ed ho aggiunto che 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 [...omissis...] i piccoli coloni, i piccoli proprietari rurali, i piccoli fabbricanti, è popolo l'infelice impiegato civile, l'infelice funzionario delle pubbliche amministrazioni—qui voi avete diverse gradazioni di infelicità e il progetto di legge che vi presentiamo non è sistematico, in imprigiona in una sola forma la costruzione di case popolari, appunto perché vuol tenere*

¹⁰² V. DOMENICHELLI, op. cit.

¹⁰³ AA.VV, *Cento anni di Edilizia Residenziale Pubblica nella Provincia di Massa e Carrara*, a cura di G. FALDINI 2004, <http://erp.ms.it/wp-content/uploads/downloads/2014/12/testostampatositoweb.pdf>

¹⁰⁴ M. D'AMURI, *Una casa dolce e decente è la prima lezione per diventare buoni cittadini: ordine sociale e disagio abitativo nella cultura urbana torinese tra Ottocento e Novecento*, in *Diacronie, Studi di Storia Contemporanea*, n. 21,1/2015, *Le città di Babele del 01/03/2015*. Al punto che il rappresentante dell'Inghilterra al Congresso delle abitazioni a buon mercato di Düsseldorf nel 1902 chiuse la sua relazione con le parole di Mazzini e riportando queste parole il Luzzatti aggiunge *Dimenticheremo noi Mazzini, degli insegnamenti dei quali approfittano le altre nazioni?*

¹⁰⁵ T. POGGIO, D. BOREIKO, *L'affitto sociale in Italia: criticità e prospettive*, Gli A. citano a supporto di tale orientamento l'enciclica pontificia *De rerum Novarum* (1891, par. 20) ed il discorso di Luzzati citato in Porfyriou 1995, pp. 66-67.

¹⁰⁶ M. NIGRO, *L'Edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957. L'A. ha cura di sottolineare che: *Lo Stato Moderno si è arricchito dei valori dello Stato di diritto, e sembra riproporsi il fine del benessere (Wohlfahrt, Wohlstand) dei cittadini, proprio dello Stato di polizia? V.d. anche BUSSI, I principi di governo dello stato di polizia*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1954, 800 il quale, tra l'altro, mette in rilievo come “*il benessere (Wohlfahrt) della comunità (e cioè die Summe aller einzelnen Besten) fine dello Stato, fosse costituito non solo dalla sicurezza (Sicherheit) ma anche dalla comodità (Bequemlichkeit) della vita, considerata come possibilità di procurarsi il sostentamento con la propria diligenza*”.

conto di tutte le sfumature di dolori e bisogni [omissis] alla fine produce nuovo cespite per la finanza: sarà un'opera buona ed un buon affari"¹⁰⁷.

In esito a ciò, con l'approvazione della L. n. 254 del 1903 del 31 maggio 1903 "*Sulle case popolari*" (in Gazz. Uff. del Regno n. 159 del 1903, di mercoledì 8 luglio), vengono per la prima volta fissati alcuni tra i principi e stilemi che verranno poi richiamati, di pari passo, in tutta la legislazione successiva tanto di matrice statale che regionale.

In tale Legge si assiste ad una sostanziale astensione del Legislatore, tipica del *laissez faire* del liberalismo economico e del *self help*, dalla predisposizione di un complesso organizzativo dal momento che quest'ultimo non istituisce alcuna organizzazione pubblica del settore non predisponendo né organi, né mezzi mirati alla realizzazione dei fini prestabiliti ¹⁰⁸.

Tale normativa, piuttosto snella (27 articoli), dove "*lo Stato regola ma non agisce*"¹⁰⁹, si limita a dettare alcune disposizioni in materia di prestiti per la costruzione e l'acquisto di case popolari autorizzando ad erogare mutui dalle Casse di Risparmio e dai Monti di Pietà alle società cooperative ed alle Società per le Case Popolari, rimuovendo le limitazioni *ex art.* 16 della L. 15/07/1888, n. 5546 (artt. da 1 a 3); altre disposizioni vengono sancite in materia di vendita, agevolazioni fiscali, risoluzione del contratto e diritto di prelazione (art. da 4 a 14); gli artt. da 18 a 20, sono dedicati alle case costruite dai Comuni (autorizzati ad intervenire, come in una specie di criterio di sussidiarietà orizzontale, quando sia riconosciuto il bisogno di provvedere alloggi alle classi meno agiate "*ove manchino le società indicate nell'art. 2 o gli istituti considerati nell'art. 22 o ne sia insufficiente l'azione*"), mentre gli artt. 24-25 sono volti a regolare il fenomeno successorio e le espropriazioni (es. diritto di abitazione al coniuge superstite e figli minorenni), e l'articolo di chiusura, ossia il 27, rimanda ad un regolamento l'esecuzione della Legge.

All'art. 22 della predetta Legge si annota un primo riconoscimento degli Istituti Autonomi ove essi vengono definiti corpi morali legalmente riconosciuti che abbiano come fine esclusivo di compiere operazioni per le case popolari¹¹⁰.

¹⁰⁷ L. LUZZATTI, *Sulle case popolari*. Proposta di legge svolta alla Camera dei Deputati nella seduta del 14 maggio 1902, Roma, Tipografi a della Camera, 1902, pp. 16-17. AA.VV., *50 anni di abitazioni sociali*, Federcasa Aniacap. R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica" ?*, Istituzioni del Federalismo, 2010, 271 e segg.ti.

¹⁰⁸ V. DOMENICHELLI, op. cit., p. 8.

¹⁰⁹ V. DOMENICHELLI, op. cit., p. 8. Successivamente, a p. 12-13. l'A. cita un passaggio del Ranelletti ove lo stesso afferma che "*è l'ordinamento complessivo dell'edilizia popolare, come relazione generale fra Stato e soggetti operanti, che si atteggia secondo codesti schemi: è il rapporto fra autorità pubblica (Stato, comune) e soggetti diversi dallo Stato (enti mutuatati, enti mutuatari) che assume i connotati delle formule autorizzatorie e concessorie, se di queste si coglie la qualificazione essenziale*" La concessione era lo strumento per caricare il privato del raggiungimento di finalità pubbliche anche in O. RANELLETTI, *Il concetto di pubblico nel diritto*, in *Riv. It. Sc. Giur.*, 1905, 337 e segg.ti ma specialmente pg. 340.

¹¹⁰ Con la Legge c.d. Luzzati viene fatta da molti coincidere la nascita degli IACP, enti pubblici inizialmente costituiti su iniziativa dei Comuni e delle Casse di Risparmio.

All'indomani di siffatta Legge si assistette dunque ad un fiorire di costituzione di Istituti Autonomi dedicati alla costruzione e gestione di case popolari tra i quali si ricordano: il 8 novembre 1905 Bari¹¹¹, Torino nel 1907¹¹², 12 agosto 1908 Milano¹¹³, 21 dicembre 1908 Venezia¹¹⁴, 28 dicembre 1909 Verona¹¹⁵, 10 luglio 1910 Massa e Carrara¹¹⁶, 27 marzo 1915 Treviso¹¹⁷.

¹¹¹ AA.VV., *100 anni di LACP di Bari 1906-2006*, Edizioni Giuseppe Laterza, Bari.. In data 8 novembre 1905, il Consiglio comunale delibera l'assegnazione di beni in favore dell'istituendo ente che il 7 giugno 1906 viene riconosciuto con Decreto Reale di Vittorio Emanuele III. La dotazione iniziale dell'Istituto assegnata dal Comune di Bari è rappresentata da 20.00 mq di suolo comunale in Via Molta e in via Modugno, nonché da un fondo di L. 100.000 da erogare in quattro esercizi del bilancio del Comune, dal 1906 al 1909. Il Decreto Reale del 07 giugno 1906 da Vittorio Emanuele III riconosciuto come Ente Morale e che ne sia approvato lo Statuto.

¹¹² M. D'AMURI, *Una casa dolce e decente è la prima lezione per diventare buoni cittadini: ordine sociale e disagio abitativo nella cultura urbana torinese tra Ottocento e Novecento*, in *Diacronie, Studi di Storia Contemporanea*, n. 21,1/2015, Le città di Babele del 01/03/2015. P.A. rileva che grazie ai lavori promossi dall'amministrazione civica e al sostegno fornito dalla Cassa di Risparmio di Torino e dall'Istituto delle Opere pie di San Paolo, nel 1907 nacque il locale Istituto per le case popolari, allo scopo di avviare un ampio piano di intervento in grado di travalicare i limiti incerti e pressoché circoscritti in cui avevano gravitato le iniziative sorte sino ad allora, talvolta stentando persino a concretizzare i propri obiettivi.

¹¹³ E. BANDONI, *Dallo LACP all'Aler: cento anni di storia dell'edilizia popolare a Milano*,. Regio decreto di costituzione dell'Istituto per le Case Popolari ed Economiche di Milano venne licenziato il 12 agosto 1908 (il CDA riunitosi per la prima volta il 29 febbraio 1909).

¹¹⁴ A.T.E.R. VENEZIA, I.A.C.P. – A.T.E.R. Venezia Housing 1990/2000, Poligrafica Venezia, 2004. Nella seduta del 21 dicembre 1908, il Consiglio Comunale di Venezia, in seguito all'entrata in vigore del Testo Unico del 1908, approvò la costituzione di un Istituto Autonomo per le Case Popolari ed Economiche e diede mandato alla Commissione per le case sane, economiche e popolari di studiarne l'istituzione. Il 14 giugno 1913 il Consiglio Comunale deliberò la costituzione dell'Istituto Autonomo per le Case Popolari e ne approvò il relativo Statuto. Quale originaria dotazione immobiliare, all'Istituto vennero conferiti 686 alloggi ubicati nel centro storico e alcune aree fabbricabili. Nel triennio postbellico 1919/21 sono realizzati a Venezia 57 alloggi.

¹¹⁵ G. BONFIGLIA DOSIO, *Archivi degli Istituti Autonomi Case Popolari*, La Tipografica s.r.l., Venezia, 1989. Cospicua componente democratica si avverte anche nell'AGEC (Azienda gestione edifici comunali), l'azienda municipalizzata nata per deliberazione del consiglio comunale di Verona il 28 dicembre 1909 e convalidata da referendum popolare il 9 ottobre 1910.

¹¹⁶ AA.VV., *Cento Anni di Edilizia Residenziale Pubblica nella Provincia di Massa e Carrara*, 2004. Deliberazione n. 90 del 10 luglio 1910 Istituto per le case popolari e economiche, il Comune trasferì lire 300.000 e due appezzamenti di terreno-poi decreto del 8 febbraio 1921 di riconoscimento a Corpo Morale da parte Vittorio Emanuele III.

¹¹⁷ A.T.E.R. TREVISO, *L'edilizia trevigiana a 90 anni dalla fondazione dello LACP di Treviso ed a 10 anni dalla sua trasformazione in ATER della Provincia di Treviso*, Grafiche Tintoretto, 2005. Treviso . L'Istituto Autonomo per le Case Popolari "Luigi Luzzatti" venne costituito in Ente Morale con lo Statuto, approvato dal Comune di Treviso e dalla Cassa di Risparmio della Marca Trevigiana rispettivamente il 10 e 27 marzo 1915. Lo Statuto venne approvato quindi con R.D. 8 luglio 1915, n. 1087. Gli enti fondatori conferiscono centomilalire ciascuno. Negli anni successivi, sottoscrivono le particolari azioni emesse dallo IACP anche alcuni filantropi privati, per una somma complessiva alla data del 1926 di centodiecimilalire (il maggior azionista è la banca S. Liberale con 35.000 lire conferite. Nel 1920 la SOMS "G. Gaibaldi" stanziava a fondo perduto 40.000 lire, acquisendo il diritto di entrare nel CDA dello IACP. "Grazie vive cordiali mi escono dall'animo commosso il mio nome affidato alle case popolari in varie parti d'Italia ottiene un premio che rallegra la mia vecchiaia poiché la casa popolare è redenzione morale ed economica del popolo che soffre e lavora" *Telegramma Luigi Luzzatti al Sindaco di Treviso avv. Zaccaria Bricio*". AA.VV., *25° anno 1938-1963 Istituto Autonomo per le Case Popolari della provincia di Vicenza*, Istituto Autonomo per le case popolari della provincia di Vicenza, Tipografia Commerciale Giuliani, Vicenza. AA.VV., *Dieci anni di edilizia popolare al servizio dell'uomo, 1960-1970*, Istituto Autonomo per le case popolari della provincia di Vicenza, industria tipo-litografica Palladio, Vicenza. In Veneto sono da ricordarsi altresì a Schio riconosciuto Ente Morale con Decreto 24 aprile 1921 n. 753 il locale Istituto Autonomo per le case popolari formato dall'attività edilizia del Lanificio Rossi e di altri industriali della zona. L'istituto Autonomo per le Case Popolari di Vicenza sorse nel 1938 dalla trasformazione dell'Ente Autonomo Case Popolari di Schio che era nato in quella città giusto sedici anni prima per iniziativa di alcuni industriali del luogo, e che apportò al nuovo Organismo un patrimonio costituito da venti otto alloggi. A.T.E.R. ROVIGO, *La nuova residenzialità pubblica in Polesine*, Centro Offset Master s.r.l., 2009. Per il Polesine

Il 21 aprile 1904 venne dunque approvato il Regolamento per l'esecuzione della Legge 31 maggio 1903, n. 254, sulle case popolari (in Gazz. Uff. del Regno n. 106 del 1904, di giovedì 5 maggio), ove si specificano le disposizioni della Legge Luzzati ed, al contempo, si amplia la platea dei soggetti abilitati ad concedere prestiti a Banche popolari ed Istituti cooperativi ed ordinari di credito (art. 8), alle Imprese e Associazioni d'assicurazione sulla vita (art. 12) ed alla Cassa Nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia dei lavoratori (art. 14), entrambe sotto la vigilanza del Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio.

Di particolare importanza è viepiù l'art. 31 ove viene sancito che il carattere della casa popolare *“è desunto dal valore locativo netto corrispondente al reddito imponibile che si accerta ai sensi della legge d'imposta sui fabbricati, depurato inoltre anche della spesa di assicurazione contro gli incendi”* mentre, all'art. 39, si rinvencono i divieti di alienazione, a titolo oneroso o gratuito, delle quali deve esser fatta espressa menzione nelle due note da presentarsi al conservatore delle ipoteche, ai termini dell'art. 1937 del Codice civile per la trascrizione. Parimenti significativo è il Titolo V dedicato alla *“Igiene delle case popolari”*, ove si stabiliscono i caratteri costruttivi che devono esser osservati nella costruzione di case popolari.

Nello stesso anno, in data 6 ottobre 1904, vengono emanate le Norme per i Comitati per le case popolari da parte del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (in Gazz. Uff. del Regno n. 277 del 1904, lunedì 28 novembre) ed, in tale sede, vengono costituiti i Comitati per le case popolari a livello comunale cui sono assegnati alcuni compiti in materia di promozione ed agevolazione di Società per le case popolate, nonché di accertamento del carattere di casa popolare sotto l'aspetto igienico (art. 13).

La L. n. 553 del 1907 (in Gazz. Uff. del Regno n. 182 del 1907, giovedì 1° agosto) rappresentò poi un primo esempio di legislazione settoriale (c.d. intervento selettivo *“targeted”*¹¹⁸) poiché, in tale sede, si diversificò la platea degli investitori e dei destinatari consentendo agli Istituti di previdenza ferroviari di investire una parte dei loro capitali dandoli a mutuo all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato per acquistare o costruire case economiche ad uso dei funzionari o agenti (allo scopo di distinguere l'oggetto delle disposizioni di tale legge da quella sulle *“case popolari”* in questa sede si impiega il nuovo termine *“case economiche”*)¹¹⁹; tale Legge fu seguita da un Regolamento di esecuzione del 14 maggio 1908 (in Gazz. Uff. del Regno n. 140 del 1908, lunedì 15 giugno) laddove, tra le altre cose, si è previsto il versamento annuale alla Cassa Depositi e prestiti (art. 9), e viene recepito il principio di territorialità dell'assegnazione in base al luogo di lavoro e reddito

l'Istituto si costituì il 26 luglio 1937 con atto del notaio Pietro Avezzù. Alla formazione del patrimonio immobiliare concorsero quattro comuni: Adria, Badia, Lendinara, Rovigo che cedettero le case popolari già da loro costituite.

¹¹⁸ Con il termine si fa riferimento a quei lavoratori che svolgono funzioni considerate vitali per l'amministrazione pubblica come ad es.: militari, medici, funzionari inviati in sedi periferiche. V.d. T. POGGIO, D. BOREIKO, op. cit.

¹¹⁹ E' curioso osservare come per la prima volta si parli di *“case economiche”* e non più di case popolari.

(art. 34), nonché si è estesa la legislazione dei ferrovieri ad insegnanti ed impiegati (art. 35)¹²⁰.

Di poi, il 2 gennaio 1908, venne promulgata la Legge n. 5 del 1908 (in Gazz. Uff. del Regno n. 8 del 1908, sabato 11 gennaio) recante una prima consistente modifica alla L. 254/1903; nell'ampliare nuovamente le categorie di soggetti abilitati alle operazioni di prestito tale Legge riunisce in un solo testo le disposizioni di vendita sulle case popolari o economiche (art. 10), con l'istituzione dei Comitati centrali e locali per le case popolari o economiche ed all'art. 23^{ter} riconosce che gli Istituti autonomi per le case popolari possono accedere alla Cassa Depositi e prestiti consentendo di reperire mezzi finanziari ricorrendo ad emissioni obbligazionarie.

Successivamente il 27 febbraio 1908 (in Gazz. Uff. del Regno n. 80 del 1908, sabato 4 aprile), le disposizioni precedenti (in particolare la L. 254/1903 e la L. n. 5/1908) vennero coordinate in un Testo Unico delle Leggi sulle Case Popolari o Economiche, mantenendo invariato l'assetto della L. 254/1903 e rimandando ad un regolamento l'attuazione per alcune disposizioni, in special modo sulla locazione e regolamentazione delle norme statutarie delle Società cooperative, degli Istituti Autonomi e delle Società di beneficenza (in Gazz. Uff. del Regno n. 222 del 1908, 23 settembre 1908).

Il T.U. in argomento segna un passaggio fondamentale giacché il bene casa popolare o economica diviene un bene suscettibile di realizzazione mediante le coperture finanziarie dei muti concessi dalla Cassa Depositi e prestiti in considerazione delle finalità pubbliche della cassa e della sua caratteristica di fornire mezzi per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità¹²¹.

All'art. 10, inoltre, la valutazione di indennità di espropriazione degli immobili occorrenti per la costruzione degli alloggi popolari vengono estese alle norme contenute negli artt. 12 e 13 della L. 15/01/1885 n. 2892 per il risanamento della città di Napoli¹²², mentre all'art. 29 viene sancita l'inespropriabilità forzosa della casa popolare o economica (fatta eccezione per alcune tipologie crediti menzionati dalla stessa Legge).

A seguito degli eventi bellici della prima guerra mondiale furono emanati dapprima un Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 788/1915, poi un Decreto Luogotenenziale del 30 dicembre 1917, che sancirono una proroga obbligatoria dei contratti per alcuni mesi dopo la pace ed un generalizzato divieto di aumento delle pigioni al fine di conservare la casa al capo famiglia che prestava servizio sotto le armi o sotto forma di un recesso unilaterale dal

¹²⁰ R. PATTI, op. cit. Nello stesso anno del pari si assiste ad un ulteriore esempio di legislazione a favore di singole categorie di soggetti è quello della L. 11/07/1907, n. 502 che istituiva l'Istituto Cooperativo per le case degli impiegati dello Stato in Roma. L'A. riporta come fu creata l'Unione Edilizia Nazionale, allo scopo di provvedere alla ricostruzione delle zone colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908, anche per una generica coordinazione dell'azione delle cooperative e di costruzione diretta di case popolari ed economiche nei centri in cui non operavano gli IACP e nei comuni che non potessero provvedervi.

¹²¹ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.* 1957, pg. 118 e segg. ti.

¹²² V. DOMENICHELLI, op. cit.

contratto, ovvero di facoltà pagare soltanto metà del canone mensile per un determinato periodo (in seguito reintrodotta con il Regio Decreto n. 563/1934, convertito in Legge n. 1037/1934, che dispose una riduzione dei canoni del 12% ed il divieto di aumenti per i tre anni successivi anche nei decenni successivi al dopoguerra)¹²³.

Di poi, di fronte ad un incremento della spesa pubblica a causa dalle spese militari¹²⁴, viene altresì considerata la necessità di emanare un ulteriore Testo Unico delle disposizioni legislative per le case popolari ed economiche e per l'industria edilizia con Regio Decreto Legge n. 2318 del 30 novembre 1919 (in Gazz. Uff. del Regno n. 302 del 1919, martedì 23 dicembre) ove si provvede ad istituire presso l'Istituto Nazionale di credito per la cooperazione istituendo una Sezione Autonoma per l'esercizio del credito edilizio (art. 3).

L'impianto del nuovo Testo Unico risulta analogo alla legislazione precedente dove viene ancora una volta ampliato il novero degli istituti mutuanti (art. 1) e degli enti mutuatari (art. 7); all'art. 12, invece, si afferma che possono essere legalmente riconosciuti Istituti autonomi per le case popolari, fondati da Comuni, da altri Enti o da privati e regolati da appositi statuti, soggetti alla vigilanza del Ministero per l'industria, commercio e lavoro mentre il Capo VI è dedicato ad una cospicua serie di esenzioni e riduzioni di tasse (artt. da 32 a 46), mentre all'art. 54 viene sancito che l'Unione Edilizia Nazionale viene autorizzata a costruire case economiche per conto di cooperative e ad emanare un parere sull'approvazione del progetto di massima per la costruzione di opere ai fini della dichiarazione di pubblica utilità (art. 57)¹²⁵.

In seguito a tale T.U. si assistette, a vario titolo, ad una vera e propria parcellizzazione dell'intervento pubblico con l'emanazione di una legislazione settoriale volta a dare copertura ai singoli interessi di ogni ente edilizio che godeva di esenzioni fiscali e di mutui speciali.

Tale spaccettamento dell'edilizia abitativa si manifestò sia con l'istituzione od il riconoscimento di svariati enti *ad hoc* che con l'individuazione di ulteriori beneficiari (non più semplicemente i cittadini meno abbienti) ma, in linea con la concezione "corporativa della società propria del fascismo", appartenenti a determinati gruppi o categorie (invalidi e mutilati, impiegati statali, ufficiali) .

Lo Stato, dunque, interviene nelle forme ed intensità sempre diversa sia con agevolazione finanziaria (ossia una forma di intervento indiretto ed anche soltanto negativo), sia con

¹²³ R. DELLA VOLTA, op. cit., pp. 898-904.

¹²⁴ V. DOMENICHELLI, op. cit.. P.A. osserva come in questo periodo lo Stato che aveva chiesto di tutto per la guerra appariva ora un debitore cui presentare il conto. E. OLIVITO, op.cit..

¹²⁵ Di poi, con Regio Decreto Legge n. 1388, viene aggiunto all'art. 55 del T.U. di cui al R.D. 2318/1919 che la Cassa Depositi e prestiti è parimenti autorizzata ad anticipare direttamente all'Istituto per le case popolari di Roma fino a lire 20 milioni le somme occorrenti alla esecuzione dei lavori, in corrispondenza delle operazioni di mutuo per quali, su richiesta del Comune, sia intervenuto il decreto del ministro di industria e commercio di cui all'art. 30 del citato testo unico.

rinuncia in tutto o in parte alla pretesa al punto che ”*non esiste legge che non preveda agevolazioni del genere variamente commisurate*”¹²⁶.

Con Regio Decreto Legge n. 16/1920 venne quindi creato l’Istituto Case per i Pensionati dello Stato ed impiegati.

Successivamente, con Regio Decreto Legge n. 2799 del 1923 (in Gazz. Uff. Regno n. 4 1924, sabato 5 gennaio), vennero stabilite alcune norme a favore delle cooperative edilizie tra impiegati dello Stato esistenti nelle Province Lombarde e nel Comune di Roma.

Con Regio Decreto Legge n. 105 del 11/01/1923 si stabilì di fornire case economiche ai giornalisti, per alcuni dei quali, quelli soci della cooperativa “il villaggio dei giornalisti”, venne poi emanato apposito Regio Decreto Legge n. 10 del 13/01/1930¹²⁷.

Di poi il Regio Decreto Legge 1944 del 25/10/1924, istituì l’Istituto Nazionale per le case degli impiegati statali (INCIS) il cui scopo era quello di far fronte alle necessità degli impiegati (soprattutto di gradi più modesti) che si trovavano in notevoli difficoltà nel reperimento di alloggi in caso di trasferimento di sede¹²⁸

Il Regio Decreto Legge n. 1295 del 09/07/1926 diede poi luogo all’Ente Edilizio per i mutilati e invalidi di guerra.

Con successivo Regio Decreto Legge n. 2243 del 30/12/1926 si autorizzò altresì l’Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi ad investire per dieci anni un sesto dell’avanzo netto di gestione per la costruzione e l’acquisto di case economiche da concedersi in affitto al personale dipendente o ai dipendenti dell’Azienda di Stato per i servizi telefonici.

A fronte di tale frammentarietà del quadro legislativo, il Regio Decreto Legge n. 1726 del 27 settembre 1929 trasferì dunque al Ministero dei Lavori Pubblici tutte le competenze in materia di Edilizia popolare del Ministero dell’economia, così istituendo una competenza unitaria in materia auspicando una visione di sistema unitaria ed organica *in subiecta materia*.

Sempre nel 1929 venne altresì creato l’Istituto Case per gli Ufficiali di Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale in servizio permanente, per gli ufficiali e sottufficiali dell’esercito con Regio Decreto Legge n. 1184/1929, un analogo ente venne creato per i funzionari dell’amministrazione coloniale con Regio Decreto Legge n. 283/1930.

Sul versante della sperimentazione edilizia, è giusto il caso di ricordare come il tema casa venne affrontato in occasione di mostre ed eventi internazionali¹²⁹.

¹²⁶ G. ROEHRSEN, op. cit.

¹²⁷ V. DOMENICHELLI, op. cit., p. 61.

¹²⁸ R. PATTI, op. cit.

¹²⁹ E. BOSIO, W. SIRTONI, *Abitare, Il progetto della edilizia sociale tra tradizione e innovazione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2010. Nella IV Esposizione delle arti decorative e industriali moderne tenuta a Monza nel 1929-1930 ove si rappresenta la casa elettrica presentata da Luigi Figini e Gino Pollini, mentre è al centro dell’interesse delle mostre successive, tenutesi nella sede di Milano oppure la V Triennale dedicata all’abitazione moderna dove Giò Ponti propone la sede di parco Sempione come scenario per un quartiere di edifici sperimentali sul modello del

Nel 1930 vi fu inoltre un primo tentativo di ricomposizione *ad unicum* la materia con il Regio Decreto Legge n. 10 del 13/01/1930¹³⁰.

Successivamente, con Regio Decreto Legge n. 1031 del 30/04/1936 e n. 1129 del 06/6/1935 si assistette alla riforma degli Istituti autonomi case popolari che dovettero essere costituiti per Decreto Reale, in ciascun capoluogo di provincia, con un unico Istituto Autonomo che svolgesse attività in tutti i comuni della circoscrizione nei quali si manifestasse il bisogno di case popolari (di seguito trasfuse nell'art. 22 del R.D.L. n. 1165/1938).

Di poi, con Regio Decreto n. 2556 del 07/10/1937, venne infine istituito l'Istituto Fascista Autonomo per le Case Economiche e Popolari in Africa Orientale Imperiale posto sotto la direzione del podestà di Addis Abeba (IFACP)¹³¹.

Nello stesso anno si ricordano la fondazione di Torviscosa, città azienda nella bassa friulana di proprietà della Snia Viscosa¹³², nonché il villaggio della S.A. Caproni in A.O.I. munito di *tucul*, case e villette per operai, tecnici ed impiegati italiani, nuovi *tucul* per la manodopera indigena, nei paraggi di Asmara¹³³.

Roma locuta, con il Regio Decreto Legge n. 1165 del 28/04/1938 vi fu infine il tentativo di porre ordine ad una esasperante molteplicità del settore.

Dalla Legge Luzzati fino al Testo Unico del 28 aprile 1938 n. 1165, il Legislatore è dunque rimasto ancorato ad una concezione a metà fra quelle liberale e quella più propriamente sociale e si è mosso solo per agevolare l'acquisto di una casa di abitazione da parte delle classi più povere o di quelle che, dotate di un reddito fisso di lavoro dipendente, non avrebbero potuto reperire un'abitazione ai prezzi imposti dalle leggi di mercato.

Difatti il termine impiegato per definire l'intervento pubblico nell'edilizia residenziale era "edilizia economica e popolare"¹³⁴.

Fu così che, con Regio decreto Legge n. 1165 del 28/04/1938 (in Gazz. Uff. del Regno n. 177 del 1938, 5 agosto), venne frattanto emanato il Testo Unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica che, in molte delle sue parti, conserva ancora oggi la sua

Weissenhof Siedlung di Stoccarda. A Dessau, Walter Gropius aveva progettato il quartiere Törten, dove l'arredamento degli alloggi era realizzato nei laboratori del Bauhaus. A Francoforte Ernst May adottava nei suoi quartieri realizzati con alloggi standardizzati, la cucina prefabbricata progettata da Grete Schutte Lithotsky, divenuta celebre per la cucina modulare e componibile in piccoli spazi – ispirandosi all'organizzazione delle cucine dell'esercito tedesco organizzate sui camion delle truppe

¹³⁰ G. ROEHRSEN, op. cit.

¹³¹ AA.VV., *Istituto delle case popolari in A.O.I.*, in Gli Annali dell'Africa Italiana - Opere per l'organizzazione civile in Africa Orientale Italiana, 1939, pp.343-344.

¹³² Corriere Impresa, *La ripartenza delle città-fabbrica, Torviscosa e il nuovo impianto da 50 milioni*, in Corriere della Sera di Lunedì 14 agosto 2017.

¹³³ G. L. PODESTA', *Il mito dell'impero. Economia, politica e lavoro nelle colonie italiane dell'Africa orientale 1898-1941*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2004, p. 331.

¹³⁴ N. ASSINI, M. SOLINAS, *Edilizia residenziale pubblica*, in Enciclopedia Giuridica, Istituto della Enciclopedia Italiana Giovanni Treccani, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1989.

efficacia normativa (v.d. ad es. il requisito di cui all'art. 31 e la disposizione speciale per il recupero della morosità di cui all'art. 32).

Con tale opera di riordino complessivo si ambì a disciplinare organicamente ed incentivare l'Edilizia Residenziale di tipo Popolare, mediante massive esenzioni fiscali e finanziamenti per la realizzazione di opere di urbanizzazione nonché la concessione di mutui agevolati.

Ai sensi dell'art. 22 T.U. n. 1165/1938 hanno lo scopo di svolgere le proprie attività a beneficio delle classi meno agiate in tutti i comuni della provincia nei quali si manifesti il fabbisogno di alloggi.

Nel medesimo testo all'art. 22 si sancisce la natura di ente pubblico non economico degli Istituti Autonomi Case Popolari della Provincia (IACPP), con lo scopo di svolgere le proprie attività a beneficio delle classi meno agiate in tutti i comuni della provincia nei quali si manifesti il fabbisogno di alloggi, in considerazione del fine esclusivamente pubblico di provvedere alle classi più disagiate sovvenendole del bene casa a fronte di un canone ridotto di locazione corrisposto dagli assegnatari individuati sulla base di graduatorie¹³⁵.

¹³⁵ S. PELILLO, *Edilizia Residenziale Pubblica*, in G. Guarino, *Dizionario Amministrativo I*, Giuffrè, Milano 1983. In merito alla natura discussa di tale ente l'A. riporta che gli Istituti Autonomi per le Case Popolari secondo l'interpretazione della Corte Costituzionale (sent. N. 193 del 15 luglio 1976) sono “ *Enti pubblici creati dallo Stato per il soddisfacimento di un proprio fine, che si identifica con l'interesse e l'obbligo sociale di costruire appartamenti economici da porre a disposizione delle categorie di cittadini meno abbienti e più bisognosi; i canoni da questi corrisposti, più modesti di quelli correnti sul mercato perché calcolati senza intenti speculativi o di lucro, non sono equiparabili alla controprestazione in senso privatistico*”. Unico Ente istituzionalmente preposto alla costruzione di alloggi, e quindi alla realizzazione di programmi E.R.P. V.d. in N. ASSINI, P. MANTINI, *Gli istituti autonomi case popolari*, Cedam, Padova, 1984. Gli IACP racchiudono a livello istituzionale elementi tipici sia del diritto pubblico che del diritto privato è affermazione non nuova e di facile verifica – es. procedura coattiva immediatamente esperibile nei confronti degli inquilini morosi ex art. 32 del T.U. 1938, dall'altro le attività di locazione. Secondo l'A. non potevano essere considerati enti pubblici economici (Cass. Sez. Un. 12 aprile 1956 n. 1064). In M. TRAPE', *L'Istituto Autonomo Case Popolari: un ente pubblico in cerca di autore*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Anno XXVI, Fasc. 6, 1983, Giuffrè. L'A. riporta che: “*La concezione degli IACP quali enti pubblici non economici costituisce logico ed imprescindibile corollario della qualificazione dell'edilizia residenziale pubblica come attività prevalentemente assistenziale, un vero e proprio servizio pubblico di protezione sociale. La L. 22 ottobre 1971 n. 865 accentua ulteriormente il mutamento qualitativo dell'intervento pubblico edilizio: quello della casa diviene un servizio sociale rivolto alla generalità dei cittadini e non soltanto ai meno abbienti, in quanto corrisponde ad un bisogno fondamentale della collettività – che ha il suo culmine con il DPR n. 616 del 24 luglio 1977 che recide ogni legame tra l'edilizia residenziale pubblica e l'attività assistenziale. A differenza dei beni demaniali, i beni patrimoniali indisponibili, compresi dunque gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, possono appartenere a qualsiasi ente pubblico, anche se economico. Tra le principali attività che l'IACP svolge, secondo l'elencazione dell'art. 2 del dpr 14 febbraio 1975 n. 226 nessuna delle stesse impone l'adozione di atti amministrativi per il suo esercizio, trattandosi di fattispecie squisitamente privatistiche e pertanto svolgibili con gli strumenti propri del diritto privato – a ben vedere una normale società immobiliare non si discosta da tali caratteri. I nuovi canoni verranno presto calcolati adottando gli stessi parametri di cui alla l. 27 luglio 1978 n. 392 come da Deliberazione CIPE del 19 novembre 1981 – i corrispettivi pagati dagli affittuari non hanno certamente natura di contributi o tasse, come sostiene taluno, desumendolo dal fatto che essi sono sottratti ad ogni legge economica di mercato – essi in realtà sono veri e propri canoni di diritto privato in nulla dissimili da quelli corrisposti da qualsiasi conduttore. Nemmeno l'art. 32 del t.u. del 28 aprile 1938 presuppone un soggetto di potestà amministrativa, poiché a bene vedere infatti l'unica peculiarità è costituita nell'aver il legislatore riunito in un'unica fase i procedimenti per ingiunzione di pagamento e per sfratto. A differenza di molte altre persone giuridiche pubbliche gli IACP provvedono dunque ad autofinanziarsi, alla pari di qualunque ente economico, traendo il loro sostentamento esclusivamente dai proventi che derivano dalla loro attività – le loro entrate sono infatti rappresentate dalla quota per spese generali e di amministrazione che ritraggono dai canoni, ai sensi dell'art. 19 dpr 3 dicembre 1972 n. 1035 e dai rimborsi delle spese incontrate nello svolgimento delle funzioni costruttive esercitate – anche gli eventuali disavanzi degli istituti non vengono coperti mediante contributi a fondo perduto dello stato o delle regioni bensì, per effetto dell'art. 25 della legge 8 agosto*”

Con tale testo legislativo lo Stato dimostra ancora una volta un vivo interessamento per la soddisfazione del bisogno dell'alloggio delle categorie meno provvedute dei suoi cittadini

Come già si è detto, ogni legge sull'edilizia popolare ed economica determina in modo diverso i destinatari-beneficiari influenzato dalla considerazione dei destinatari della attività

In questo modo l'edilizia economica pare rivolgersi alle classi medie mentre l'edilizia popolare pare interessare i ceti più minuti e l'edilizia popolarissima si volge a categorie ancor più misere della popolazione¹³⁶.

La distinzione si rinviene all'art. 48 ove sono considerate case popolari quelle costruite dagli enti e dalle società di cui all'art. 16 con le caratteristiche di cui all'art. 48, co.2 del T.U., mentre sono considerate case economiche quelle dell'art. 49, costruite da privati o da istituti, società ed enti di cui ai nn. 1, 3, 6, 7 e 8 dell'art. 16 per essere assegnate in locazione o proprietà.

Un importante *caveat* va ai progetti, agli appalti ed ai collaudi nella costruzione di case popolari od economiche dove vengono stabilite norme specifiche per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori (R.D. 25 maggio 1895, n. 350) (v.d. artt. 75 e seguenti del T.U.).

Molteplici e varie sono inoltre le disposizioni di esenzione fiscale ed agevolazione tributaria disseminate all'interno del testo.

In tale Testo Unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica tuttavia non si definì un chiaro e preciso sistema di norme o di poteri relativi alla concessione dei mutui.

Diversamente, vi è chi rileva come il rapporto triangolare fra gli istituti di credito (mutuanti), gli IACP (mutuatari) e lo Stato (sovventore) ” *non trovò sufficiente coordinamento e automatismo, per cui gli Istituti operarono in una condizione di stretta dipendenza dagli altri due poteri, dalla cui discrezionalità dipese da quel momento l'intero processo di intervento nell'edilizia popolare*”¹³⁷.

VI. Conclusioni.

Per quanto sopra in Italia si è assistito a ciò che i francesi indicano con il fenomeno della c.d. “respirazione del settore pubblico”, ossia al continuo valicamento della linea di confine

1977 n. 513, tramite l'utilizzazione delle somme derivanti dall'alienazione degli stabili o residuali dei canoni locativi. Peraltro, secondo la miglior dottrina, la nozione unitaria di impresa adottata dal codice civile conferma l'irrelevanza per il diritto vigente del requisito dello scopo di lucro, dal momento che solo in casi eccezionali l'ente pubblico intraprende di proposito attività commerciali col fine esclusivo di ricavarne un profitto, potendo invece avere fini sociali ovvero proventi di altro tipo. – allo stato attuale pertanto lo svolgimento di un'attività commerciale svolta con gli strumenti del diritto privato e alimentatesi con i ricavi contrattuali costituisce l'unica caratteristica che una persona giuridica pubblica deve possedere per potersi qualificare economica.”

¹³⁶ M. NIGRO, op. cit. L'A. osserva che una prima distinzione edilizia economica, edilizia popolare ed edilizia popolarissima equivale alla distinzione case economiche, case popolari, case popolarissime.

¹³⁷ S. FISSI, E. GORI, *Politiche e performance del social housing*, Maggioli Editore, 2013.

tra pubblico ed imprese private che si è appalesato con l'adozione di politiche liberistiche presto tradite dalla legislazione vincolistica, nonché, anche a seguito dell'Unità d'Italia, dalla istituzione di un arcipelago di enti pubblici (Istituto Nazionale Case Popolari Ciechi, I.N.C.I.S., I.S.E.S., I.F.A.C.P.), dall'accentramento dapprima al Ministero dei Lavori Pubblici e poi al C.E.R. della gestione, dalla creazione del Fondo per l'Incremento Edilizio, del Comitato U.N.R.R.A.-Casas, dal ruolo *leader* del centauro Cassa Depositi e Prestiti.

In adesione alla originaria scelta pluralistica, lo Stato ha poi affidato l'attività dell'edilizia sociale ad una serie numerosissima di soggetti ingenerando una ulteriore sclerosi nel settore organizzativo ad onta del ben noto principio per cui *entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*.

Tra i sintomi di tale polverizzazione è doveroso, in sequenza, annotare: la L. 22/02/1951 n. 94 istitutiva Ente edilizio per i mutilati ed invalidi di guerra, L. n. 200/1952 per i cavernicoli di Napoli (costruzione in Napoli di case ultrapopolari), la L. n. 619/1952 per il risanamento dei sassi di Matera, la Legge n. 640/1954 per la costruzione a spese dello Stato di alloggi popolari destinati ad accogliere le famiglie ivi alloggiate ed il piano per l'eliminazione delle abitazioni malsane (grotte, baracche, scantinati, ecc.), la L. n. 705/1954 di concessione di contributi in annualità per la costruzione di case popolari, la L. n. 640/1954 contenente provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane, la L. n. 79/1954 n. 79 per l'istituzione dell'Istituto nazionale per le case ai maestri (I.N.C.A.M), la L. n. 686/1955 che contemplò Istituto nazionale case per ciechi (I.N.C.C.), la L. n. 183/1956 che costituì l'Istituto autonomo case popolari mutilati ed invalidi di servizio, la L. n. 1225/1964 per i Profughi da paesi africani, la L. n. 1288/1961 per il personale centro ricerche nucleari ISPRA, la L. 30/12/1976 dedicata ai lavoratori agricoli¹³⁸.

Diversamente, dalla fine degli anni novanta ai giorni nostri si deve registrare la callida fuga dello Stato dallo *jus publicum*¹³⁹.

Nell'arco di oltre un secolo si è constatato come un pervicace eccesso nominalistico/positivistico del Legislatore abbia prodotto una tumultuosa segmentazione dell'*housing* sociale con il succedersi e/o la convivenza di differenti modelli di azione riferibili a case popolari, case popolari o economiche, case popolarissime, case ultrapopolari, case di edilizia popolare ed economica, case di edilizia residenziale pubblica, di edilizia calmierata, di edilizia agevolata, di edilizia sovvenzionata-agevolata ed, infine, di edilizia sociale (ivi compresi gli alloggi dati in locazione alle donne ospiti dei centri anti violenza e delle case-rifugio *ex art. 10, co.3 del D.L. 47/2014 convertito in L. n. 80/2014*).

Il Legislatore statale prima e regionale poi hanno da sempre caldeggiato, alla stessa stregua dei paesi di area mediterranea, un approccio generalista/assistenziale ed al contempo

¹³⁸ G. ROEHRSEN, *Edilizia popolare ed economica*, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Varese, 1965. V. DOMENICHELLI, *Dall'Edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica, profili giuridici dell'intervento pubblico*, Cedam, 1984.

¹³⁹ M. ALLENA, *op. cit.*, p. 220. V.d. anche S. CASSESE, *Ma è da 150 anni che l'Italia non decide*, in *Corriere della Sera*, Economia, 26 agosto 2018, p. 5.

frammentario, che ha condotto alla ben nota sclerosi del sistema fotografata dalla sproporzione tra l'offerta privata e quella pubblica (quest'ultima caratterizzata da scarsità di alloggi in affitto dove l'aumento dei canoni ha ingenerato la fuga verso l'acquisto dell'abitazione ed il ricorso al credito immobiliare).

La devoluzione regionale iniziata con il D.P.R. n. 616/1977 e proseguita con il D.Lgs. n. 112/1998 (ove all'art. 59-60 sono definiti i compiti dello Stato nella definizione dei livelli minimi dei servizi abitativi ed elaborazione dei programmi di E.R.P. di interesse nazionale), ha viepiù prodotto una vera e propria balcanizzazione del settore pubblico e privato. La disarmonia delle divergenti discipline normative regionali (ad es. soprattutto in materia di requisiti di accesso v.d. Corte Cost. n. 106/2018 e 168/2014 in tema di c.d. "*ethnic profiling*"), dovuta alla mancata menzione della materia nell'elenco di cui all'art. 117, II° e III° co., Cost., ed alla conseguente trasversalità della materia (ribadita anche dalla Corte Cost. n. 94/2007), è stata tale da ingenerare una vera e propria *housing migration*¹⁴⁰.

Tali motivi non possono indurre a sposare una concezione organicistica dei corpi sociali che, come ebbe a definirla Luigi Sturzo "*non solo ai bigotti e agli ignoranti, ma a molte persone illuminate sembra dover essere uno dei caratteri dell'unità nazionale*"¹⁴¹, ma sul lato gestorio, ma ad onta del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, la specialità regionale ha posto i gestori in una condizione non priva di ambiguità dal momento che oggi si contano una congerie di enti pubblici *tout court* (I.A.C.P.), enti pubblici economici (A.T.E.R.), società quotate *in house*, privati e terzo settore con una eccessiva differenziazione e disparità nell'offerta di servizi abitativi (che, comunque, non sempre sono necessariamente rivolti al cittadino) "*condannati a rimanere vittime senza autore, Giano bifronte della pubblica amministrazione, vittime, peraltro non solitarie, del continuo mutare dei criteri con cui di volta in volta interi settori trascorrono dal diritto pubblico a quello privato e viceversa, secondo le contingenti concezioni adottate dal legislatore, effetto dell'avvento dello Stato pluriclasse per il quale ogni interesse avente particolare rilevanza sociale può essere attratto nella sfera del diritto amministrativo, anche senza che ve ne sia particolare bisogno*"¹⁴².

Se questo è il quadro, dovremmo forse ancora convenire con Luigi Einaudi che le esperienze del passato ("ad onta del detto che "*historia est magistra vitae*"), non servono a nulla sicchè "*nessuna generazione ha mai imparato niente dalle generazioni passate e sempre ha dovuto per conto suo ripetere la esperienza degli errori verificatisi prima, affinché dagli errori nascano le medesime*

¹⁴⁰ Si fa riferimento alla migrazione di regione in regione a seconda della legislazione più favorevole. V.d. anche P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/4/2010, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2010.

¹⁴¹ L. ANTONINI, *I segni del tempo: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano ?*, in *Federalismi*, n. 4/2017, editoriale 22 febbraio 2017, p. 8.

¹⁴² M. TRAPE', *L'Istituto Autonomo per le case popolari: un ente pubblico in cerca di autore*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, anno XXVI, fasc. 6, Giuffrè, Milano, 1983, p. 452. V.d., anche D. TREBASTONI, *Gli I.A.C.P. nel sistema degli enti pubblici*, testo della relazione presentata al convegno su "85 anni di case popolari ad Agrigento e Provincia, il 3 marzo 2007 dall'I.A.C.P. – Istituto Autonomo Case Popolari di Agrigento, visionabile anche nel sito www.giustizia-amministrativa.it.

*conseguenze, sorgano le medesime discussioni e alla fine attraverso a molti dibattiti si vengano a riscoprire quelle stesse verità*¹⁴³ ?

Vero è che *Gaudemus igitur !* finchè siamo giovani

Abstract:

Le radici e la storia dell'edilizia sociale italiana non sono particolarmente indagate dai giuristi e dalla giurisprudenza italiana. A riprova di ciò, nell'ultimo ventennio, solo pochi autori si sono spesi sul tema in argomento. Diversamente, il tema può essere particolarmente apprezzato in *pendant* all'odierno *social housing* che è spesso venduto come un istituto nuovo e rivoluzionario anche nei rapporti tra Stato e cittadini. In realtà, i bisogni e l'istituzione del nuovo *social housing* non sono per nulla diversi da quelli tragiurati dalle case popolari o economiche del T.U. n. 1165/1938 e dai villaggi operai sorti nel XIX-XX secolo in Italia ed in Europa.

Italian doctrines and jurists, surprisingly, do not concern to properly analyze the history of Italian social housing. As a matter of this lack of interest, in the recent past decade only few authors have dedicated an essay or a script on that Italian case. On the other hand, this theme can be highly appreciated in comparison with the contemporary social housing which is often smuggled like a revolutionary relationship in between State and citizens. In this panorama the rising of the "new social housing" seems not really different from needs and rise of both "*case popolari o economiche*", (based on the T.U. n. 1165/1938), and at the paradigmatic figures of the working villages arose, in the XIX-XX century, in Europe and Italy.

Key words: housing sociale – una breve storia italiana – radici – villaggi operai – case popolari o economiche

social housing – Italian brief history – roots – villaggi operai – case popolari o economiche.

¹⁴³ L. EINAUDI, op. cit.