

*Cento anni di Edilizia Residenziale Pubblica nella Provincia di Massa Carrara*

A cura di

Gilda Fialdini

con introduzioni a cura di Gualtiero Magnani

Società di Edilizia Residenziale Pubblica per la Provincia di Massa Carrara

*Presidente*

Dott. Luca Panfietti

*Vice Presidente*

Arch. Luciano Baldiati

*Direttore Generale*

Ing. Giuseppe Lazzerini

*Consiglio di Amministrazione*

Sig. Roberto Nani

Sig. Franco Bogazzi

Sig. Lido Piccini

*Sindaci Revisori dei conti*

Dott. Paolo Dello Iacono

Rag. Marco Cucurnia

Rag. Achille Marini

FOTO: archivio fotografico di E.R.P. S.p.A.

GRAFICI: Gilda Fialdini

Per la disponibilità e la collaborazione dimostrata si ringraziano: *Giuseppina Cavalieri, Mario Casotti, Francesco Cricca, Fiorella Negri e Norberto Riccardi.*

## *Introduzione*

Gualtiero Magnani

La ricorrenza del centenario dell' "ERP Massa Carrara S.p.A." offre l'occasione di ripercorrere storicamente le vicende di un secolo di attività di una istituzione pubblica che con varie denominazioni ha svolto un ruolo di fondamentale importanza sociale sul territorio provinciale, cercando di soddisfare quella che è da sempre un'esigenza primaria delle fasce più deboli della società civile: il problema della casa. La lettura di queste pagine, tuttavia, dovrebbe servire non solo a ricordare l'imponente lavoro svolto in questi cento anni, ma anche a proporre un momento proficuo di riflessione e di stimolo per l'attività futura della nostra secolare istituzione. Sarebbe questo il modo per fare sì che il centenario dell' "ERP Massa Carrara S.p.A." non sia soltanto un'occasione puramente celebrativa, ma possa costituire un punto di congiunzione tra un passato denso di iniziative, talvolta criticabili, ma sempre volte all'emancipazione dei ceti meno abbienti, ed un futuro aperto a soddisfare le esigenze delle nuove categorie sociali, venute alla ribalta della vita civile in questi ultimi anni.

L'imponente sviluppo industriale, che nella seconda metà dell'Ottocento aveva interessato i maggiori paesi europei, modificando la struttura urbanistica di numerose città con la creazione di fabbriche ed opifici nei centri urbani, fu la causa principale dell'ammassamento di popolazione operaia in abitazioni, spesso malsane e fatiscenti, ubicate in quartieri già degradati dal tempo e dall'uso.

Le conseguenze di questo fenomeno, aggravate dalle modeste condizioni economiche delle famiglie operaie e dalla precarietà dei posti di lavoro, furono all'origine dei frequenti sommovimenti rivendicativi, spesso soffocati da sanguinose repressioni, che caratterizzarono l'ultimo scorcio del XIX secolo.

Tali avvenimenti non potevano non richiamare l'attenzione dei governi dei singoli paesi sulle condizioni di vita degli operai e dei ceti meno abbienti in generale; fu così che la ricerca della soluzione del problema si presentò sempre più impellente e in ogni nazione interessata dal processo di industrializzazione fu posto in primo piano il problema di dare ai lavoratori un'abitazione sana e confacente.

In Italia, dopo una serie di risposte repressive alle rivendicazioni operaie da parte dei governi che si succedettero alla guida del Paese nell'ultimo decennio dell'Ottocento, con l'avvento di quella che sarà poi storiograficamente definita "l'età giolittiana", la nuova classe dirigente si porrà decisamente l'impegno di risolvere il problema dell'emergenza abitativa con un intervento efficace dello Stato.

Dopo una serie di inchieste, condotte in varie città italiane, che avevano messo in luce la stretta connessione esistente tra il processo di industrializzazione e il problema abitativo, il governo presieduto da Giuseppe Zanardelli, "individuando nel miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori nelle loro case il requisito fondamentale per lo sviluppo economico della nazione", provvide a costituire una commissione parlamentare, la presidenza della quale venne assegnata all'on. Luigi Luzzatti, con l'incarico di redigere un progetto di legge attuativo di tale intendimento.

La Commissione lavorò alacremente e presentò un progetto di legge alla Camera dei Deputati il 14 maggio del 1902; la discussione in aula fu animata da numerosi interventi e poiché non si riuscì a trovare un accordo il progetto venne ritirato per essere sottoposto ad una nuova elaborazione che

tenesse conto dei vari suggerimenti espressi dai deputati intervenuti. L'eco del dibattito parlamentare ebbe larga risonanza nell'opinione pubblica e fu oggetto di una combattiva campagna di stampa che vide la partecipazione dei giornali che si rifacevano alle forze politiche operanti nel paese, rappresentate da liberali, repubblicani, socialisti e cattolici, senza escludere l'intervento energico dei radicali e degli anarchici. Fra l'altro merita di essere sottolineato il fatto che in ambito socialista la discussione ebbe una particolare vivacità manifestatasi attraverso vari articoli pubblicati sull' "Avanti!" che esprimevano peraltro anche posizioni assai discordanti.

Il 21 marzo del 1903 l'on.le Luzzatti illustrò alla Camera il nuovo testo della legge "sull'edilizia popolare" che venne approvata nella seduta del 30 marzo per diventare legge dello Stato il 31 maggio dello stesso anno.

Nella seconda metà dell'Ottocento, durante gli anni che precedono l'approvazione della legge Luzzatti (anni animati da un intenso dibattito sulle condizioni di vita delle classi lavoratrici per le quali il problema della casa era tra quelli di primaria importanza), la città di Carrara, dopo una lunga fase di recessione, conosce un periodo di notevole sviluppo economico, dovuto alla crescente richiesta di marmo sui mercati europei e mondiali, e favorito dalle innovazioni tecnologiche nel settore che, apparse all'inizio del secolo, trovarono allora una diffusa applicazione.

Naturalmente la migliorata situazione economica ebbe riflessi in campo urbanistico, interessato da un imponente sviluppo edilizio della città, e ovviamente in campo sociale. In questo settore, la diffusione della ricchezza avvenne, ineluttabilmente, in modo diseguale, per cui si acutizzarono i conflitti sociali tanto da sfociare, negli ultimi anni del secolo, come già abbiamo detto, in sanguinosi conati rivoluzionari duramente repressi dalle autorità governative.

Dopo la formazione dello Stato unitario, per circa un decennio le amministrazioni pubbliche carraresi furono guidate da rappresentanti delle famiglie aristocratiche; erano cioè membri delle casate nobiliari che da lungo tempo avevano rivestito un importante ruolo politico ed economico nella vita della città. Dal 1870 fu la borghesia a conquistare il favore degli elettori e ad insediare propri componenti alla direzione delle giunte municipali fino al 1921, con la parentesi triennale dell'esperienza socialista rappresentata dall'amministrazione Sarteschi.

Non rappresentata politicamente, ma importante per numero e consistenza organizzativa, c'era poi la grande massa della classe operaia, composta prevalentemente dai lavoratori del settore marmifero i quali si sentivano uniti soprattutto dagli ideali anarchici e socialisti. Questa classe, all'inizio del Novecento, portava ancora i segni della dura repressione subito dopo i moti del 1894, ma si preparava comunque, sotto la guida della Camera del Lavoro, alla ripresa della lotta per la libertà e il miglioramento delle condizioni sociali dei lavoratori.

Ai margini più bassi della scala sociale della popolazione, parecchie famiglie di disoccupati e di lavoratori occasionali conducevano una vita di stenti e di miseria; questo sottoproletariato urbano era guardato con sospetto dalle autorità e considerato foriero di pericolosità sociale, quindi tenuto a bada con provvedimenti coercitivi; in effetti era bisognoso più che altro di assistenza e di istruzione.

Dal punto di vista demografico la popolazione del Comune di Carrara, che al censimento del 1861 risultava formata da 17.182 abitanti, raggiunse nel 1901 il numero di 42.095: in quarant'anni era dunque quasi triplicata. Un aumento così imponente non poteva non richiedere un incremento edilizio assai consistente e, di conseguenza, uno sviluppo urbanistico moderno e razionale.

La distribuzione della popolazione carrarese nel territorio cittadino vedeva gli appartenenti ai ceti meno abbienti costretti a vivere nei vecchi quartieri addossati alla sponda destra del fiume Carrione: Baluardo, Cafaggio, Cappelletto, Grazzano. Le condizioni di quelle abitazioni erano assai precarie per la vetustà, sovraffollate e prive per la maggior parte di servizi igienici, con molte famiglie che vivevano in scantinati di ridotta luminosità e aerazione. Più vivibili erano i caseggiati localizzati nella parte antica della città, compresa entro la cerchia urbana delle rinascimentali mura albericiane, con l'eccezione di alcuni edifici nei dintorni del duomo (rione di Piazzetta e dell'Arancio) ove si ripetevano le condizioni d'oltre carrione.

Lo sviluppo economico della seconda metà dell'Ottocento favorì l'ingrandimento della città che uscì dalle mura e si espanse in varie direzioni occupando la vasta area ad est e a sud del centro storico, fino ad allora luogo privilegiato per le ville suburbane delle famiglie nobili; imitando la tendenza di queste ultime, gli imprenditori della borghesia cittadina (impersonata al vertice dalla famiglia Fabbricotti, che costituiva una vera e propria potenza economica a livello internazionale) cominciarono a costruire le loro signorili abitazioni in consonanza con lo stile architettonico del tempo. La stessa classe borghese, detentrica in quegli anni sotto varie colorazioni del potere politico, con la fiducia che le derivava dalla convinzione dell'ineluttabile sviluppo capitalistico della società, decise di costruire la "città moderna" con palazzi pubblici imponenti, case d'abitazione dignitose ed accoglienti, strade spaziose e rettilinee, incentivando l'imprenditoria commerciale ad aprire negozi eleganti e raffinati. Anche i vari "studi" o laboratori di marmi, molti dei quali ubicati al piano terra della casa abitata dalla famiglia dello stesso proprietario, nella loro struttura funzionale ed armonica, già localizzati nello spazio suburbano, furono conglobati tra le nuove costruzioni, così da conferire alla città un aspetto operoso e vivace.

Questo imponente ampliamento urbanistico fu favorito e portato avanti dalla volontà delle amministrazioni civiche succedutesi in quel tempo, col sostegno finanziario dell'imprenditoria legata al marmo alla quale, come abbiamo già detto, appartenevano i maggiori ceti della città. Naturalmente la costruzione della "città moderna" avveniva a scapito delle richieste di "case nuove" da parte dei componenti della classe operaia.

Gli appartenenti a questa ed alle infime fasce sociali, sostenuti dalle organizzazioni sindacali, fecero sentire più volte la loro voce con dimostrazioni, scioperi, proteste rumorose e minacciose, fino a che la contestazione non sfociò in un moto insurrezionale sanguinosamente represso dalle autorità di governo (gennaio 1894).

Fu in seguito a quei fatti, e soprattutto dopo le inchieste giornalistiche che fecero conoscere a livello nazionale le condizioni di miseria, di precarietà igienica, di abiezione morale in cui vivevano gran parte delle famiglie degli operai, dei sottoccupati e dei disoccupati carraresi, che, in consonanza con quanto stava avvenendo in altre città industriali italiane, anche la municipalità di Carrara cominciò ad occuparsi del problema della casa per i meno abbienti.

Già all'indomani dei moti, infatti, mentre l'autorità giudiziaria militare si apprestava a comminare durissime condanne ai rivoltosi arrestati, anche semplicemente sospettati, l'amministrazione civica carrarese, guidata da Agostino Marchetti, quello stesso sindaco che durante il suo precedente incarico (1883-1889) aveva favorito la realizzazione di tutta una serie di edifici pubblici che, se da una parte avevano reso più bella e moderna la città, dall'altra avevano reso più acuto il contrasto con le abitazioni dei cosiddetti quartieri poveri e avevano provveduto ad esaurire le casse comunali, la giunta Marchetti – dicevamo – mise a disposizione gratuitamente una porzione di terreno di proprietà comunale per la costruzione di case operaie; tale elargizione tuttavia, al di là dell'indizione di un concorso progettuale, rimase senza esito.

Il nuovo secolo, pertanto, ripropose all'attenzione dell'amministrazione comunale carrarese il problema delle case operaie ancora irrisolto e le lamentele e le proteste popolari continuarono

periodicamente a tenere accesi tra la cittadinanza fermenti e preoccupazioni. Fu la stampa locale a farsi portavoce delle richieste che salivano dai rioni degradati della città, sollecitando “chi di dovere” ad intervenire decisamente per dare soluzione alla questione, prima che si ripettesse qualcosa di simile a quanto successo in precedenza.

Nel settembre del 1901, la Società di Mutuo Soccorso nel celebrare il 40° anniversario della sua fondazione, pose l'accento sulla difficile condizione di abitabilità dei quartieri popolari di Grazzano, del Cafaggio e via dell'Arancio (“*su d' dret*”), invocando iniziative urgenti da parte dell'amministrazione civica, allora guidata dal sindaco Alessandro Biggi, repubblicano. Nell'ottobre dello stesso anno “L'Eco del Carrione”, settimanale di posizioni moderate, nel commentare lo sciopero in corso dei cavatori, elencava tra i motivi della protesta anche “l'irrisolto problema dell'edilizia operaia”.

Nel marzo del 1902, a livello nazionale, su iniziativa del deputato Luigi Luzzatti, intento ad ultimare la stesura della legge che porterà il suo nome e delle quale abbiamo parlato e diffusamente se ne parlerà in seguito, il governo presieduto da Giovanni Zanardelli invitava i sindaci delle città interessate a porsi alla testa del movimento per l'edilizia popolare, cominciando col creare dei comitati comunali che si occupassero del problema favorendo la costruzione delle case operaie. L'amministrazione carrarese non rimase insensibile all'appello e nel maggio del 1902 fu costituito tale consesso che risultò così composto: Alessandro Biggi, sindaco; Agostino Marchetti e Carlo Micheloni, consiglieri di maggioranza; Carlo Alberto Sarteschi, consigliere di minoranza; ing. Alberto Scarsella e prof Enrico Bonanni, esperti.

E' questo comitato che, come prima mossa, riesce a coinvolgere nell'iniziativa della costruzione di case popolari gli industriali del marmo aumentando la tassa che questi dovevano versare al comune per la concessione della lavorazione degli “agri marmiferi”, la cosiddetta “tassa marmi”. Questo primo accordo prevedeva che le costruende abitazioni fossero riservate ai lavoratori del settore marmifero. Quasi contemporaneamente l'ing. Pietro Ceci, direttore della Ferrovia Marmifera, metteva in atto un'analogha iniziativa per costruire alloggi per i dipendenti dell'azienda da lui diretta. Il Comune si sarebbe preoccupato di reperire e, per la prima proposta, acquistare la zona ove edificare i casamenti di entrambi i progetti. Il terreno identificato era situato nella zona Monterosso-Levatella e sarebbe stato ceduto al Comune dalla famiglia Bienaimé che ne era proprietaria. Purtroppo la lentezza delle procedure e l'incertezza nell'adeguamento all'ancora carente legislazione, fecero sì che questa prima operazione andasse in fumo e non fosse procrastinabile perché, scaduti i termini prescritti, il suddetto terreno fu ceduto dai proprietari per la costruzione del nuovo ospedale. Tuttavia, malgrado il fallimento di questo primo disegno operativo, con le iniziative congiunte del Comune di Carrara e degli imprenditori locali, la risoluzione del problema delle case operaie, anche se con non poche difficoltà, assume una forma organizzativa istituzionale, precedendo di qualche anno le iniziative dello Stato.

Il 28 maggio del 1903, tre giorni prima della promulgazione della legge Luzzatti, cadde la giunta Biggi e le elezioni del luglio successivo assegnarono la vittoria al partito socialista, che espresse così il suo primo sindaco nella persona dell'avv. Carlo Alberto Sarteschi, che restò in carica dal 16 luglio del 1903 al 29 ottobre del 1906. La stampa locale, in specie quella di opposizione, rappresentata soprattutto dal citato “Eco del Carrione”, cominciò subito ad incalzare la giunta socialista sui temi della condizione delle famiglie operaie; fin dal mese di agosto, infatti, il suddetto giornale pubblicava due polemici articoli intitolati rispettivamente “deficienza di abitazioni” e “le case operaie” (numeri dell'8 e 22 agosto 1903) che denunciavano la necessità di un intervento.

Nel corso del 1904, col supporto della Legge Luzzatti e sulle base delle successive precisazioni regolamentari, la giunta Sarteschi mise in progetto la costruzione di “14 edifici a 3 piani con 6 alloggi di 4 vani ciascuno”, su disegni elaborati dall'Ufficio Tecnico Comunale, facendone però precedere la

realizzazione dalla costituzione dell'Ente comunale che, a norma di legge, avrebbe dovuto rimpiazzare il vecchio Comitato e organizzarsi autonomamente come “centro di raccordo per ogni iniziativa concernente la costruzione di case per i lavoratori”. Il progetto fu sottoposto al benestare degli organi preposti e sia la Giunta Provinciale Amministrativa che la Commissione Regia approvarono l'iniziativa, il cui gradimento fu confermato con una schiacciante maggioranza espressa tramite “referendum popolare il 3 novembre 1905”. Ma i procedimenti burocratici procedevano con estenuante lentezza, tanto che si arrivò ad ottenere il mutuo da parte della Cassa Depositi e Prestiti solo nel marzo del 1907 e ad indire l'asta per l'assegnazione dei lavori addirittura nel marzo del 1909. A quella data, però, non solo era caduta la giunta Sarteschi, ma altri tre sindaci si erano succeduti sullo scranno di Palazzo Rosso, sede del Comune di Carrara. Al momento dell'indizione dell'asta, l'amministrazione comunale era sotto la guida provvisoria del Commissario prefettizio Guido Podestà, il quale però, poiché nessuna ditta aveva partecipato ed egli era ormai prossimo alla fine del mandato, anziché indire un nuovo appalto preferì lasciare alla successiva giunta eletta l'espletamento dell'operazione.

Fu così che toccò all'amministrazione civica presieduta dal sindaco Giovanni Cucchiari l'onore di fondare l'“Istituto per le case popolari ed economiche” di Carrara con la deliberazione “n. 90 del 18 luglio 1910”; con lo stesso atto il Comune trasferì al nuovo ente, a titolo di quota sociale, l'importo di lire trecentomila, già reso disponibile per la precedente iniziativa dalla Cassa depositi e prestiti, e due appezzamenti di terreno edificabile siti rispettivamente nella zona di San Francesco (dove poi sorgeranno le villette dell'attuale piazza 27 aprile) e all'angolo tra le attuali via Aronte e via Mazzini (dove oggi sorge, per intervenute variazioni urbanistiche, il Palazzo delle Poste, costruito negli anni Trenta). Un mese dopo, con l'approvazione dello statuto, l'Istituto diventò ufficialmente operativo e nella seduta del consiglio comunale del 10 febbraio 1911 venne presentata rituale istanza al governo per ottenere il riconoscimento di “corpo morale” (quello che oggi si direbbe ente morale). Su proposta del ministro per l'industria, l'agricoltura e il commercio, on.le Francesco Saverio Nitti, componente del governo presieduto da Giovanni Giolitti, il Re d'Italia Vittorio Emanuele III firmò il decreto richiesto; è l'8 febbraio del 1912: l'Istituto per le case popolari ed economiche di Carrara può iniziare a percorrere autonomamente il suo centenario cammino.

I primi passi furono ardui e faticosi; gli scarsi mezzi finanziari disponibili e la difficoltà di ricorrere a prestiti bancari rendevano irrealizzabili gli interventi ipotizzati. A creare dissapori tra la cittadinanza, sempre più critica verso quella che sembrava un'inazione dell'amministrazione comunale nei confronti della nuova istituzione dalla quale ci si attendeva finalmente che adempiesse ai propri compiti statutari, si stavano concretizzando, quasi a titolo concorrenziale, alcune iniziative edilizie da parte di altri soggetti promotori. Avevano, infatti, cominciato a sorgere in città, tra il 1908 e il 1915, diverse case di medie dimensioni (due o tre piani, con due appartamenti per piano), ad opera di società private; tra queste si affermò la “Società Edilizia Carrarese” che aveva realizzato edifici confortevoli e di egregia fattura, molti dei quali ancora oggi ben visibili. Nel 1914 creò un *casus belli* tra il ceto impiegatizio la messa in opera di due fabbricati in Carrara da parte di una “cooperativa per le case degli impiegati dello Stato”, che stava operando, fra l'altro, anche nella vicina Massa; gli impiegati comunali si sentirono giustamente dequalificati e protestarono energicamente, chiedendo l'estensione agli enti locali del beneficio riservato agli statali. Un'altra difficoltà per l'Istituto era quella del reperimento di terreni urbani, che la disposizione planimetrica della città non consentiva, sia per i costi che per lo spazio.

Per la ricerca delle aree fabbricabili fu deciso di uscire dalla città ed esplorare la zona di pianura che la imminente realizzazione del viale XX settembre (iniziato nel 1906 e terminato nel 1915) in qualche modo avvicinava al centro urbano per comodità e rapidità di percorso (la linea tranviaria fu pure inaugurata nel 1915). In questo senso la prima scelta cadde nella località denominata Perticata e fu la prima costruzione di case operaie attuata dall'Istituto. La scelta fu peraltro quasi obbligata dal fatto che il terreno identificato era di proprietà della “Congregazione di carità” di Carrara cui era stato

donato a titolo di beneficenza dalla famiglia Fabbricotti. La spesa per l'acquisto costò all'Istituto l'importo di 60.000 lire.

Nel corso del 1913 ebbero inizio i lavori, affidati all'impresa "F.lli Pregliasco", per la costruzione del primo complesso di case popolari del comune di Carrara e si conclusero sul finire dell'anno seguente. Una cerimonia inaugurale alla presenza delle autorità comunali, guidate dall'avv. Eumene Fontana, sindaco repubblicano e presidente dell'Istituto, sancì la consegna di parte degli alloggi alle famiglie dei lavoratori che ne avevano diritto; i rimanenti appartamenti rimasero a disposizione per suggerimento delle autorità governative per "urgenti evenienze", probabilmente in vista dell'imminente ingresso in guerra dell'Italia, tanto è vero che tali alloggi furono poi assegnati a famiglie di mutilati e invalidi per cause belliche. Allo scopo di rimarcare lo spirito di solidarietà verso i fratelli bisognosi, vogliamo ricordare che la Società Elettrica Apuana "*con atto veramente munifico ed altamente encomiabile*" - come recita il settimanale socialista locale "La Battaglia" - "*ha deciso di eseguire a tutte sue spese l'impianto dell'illuminazione elettrica*" nella case della Perticata "*comprese le lampade, i riflettori e tutti gli accessori*".

Era sorto così un vero e proprio villaggio nella solitudine campestre di un luogo che avrebbe poi conosciuto un notevole incremento edilizio ancora di tipo popolare fino a costituire un vero e proprio quartiere suburbano ed oggi una frazione vera e propria. Il villaggio era costituito da 48 abitazioni con quattro vani ciascuna ed il giardino; ma per una più precisa e brillante descrizione del complesso edilizio, lasciamo l'incombenza all'autorevole penna dell'architetto Pietro Giorgieri, studioso competente della storia urbanistica di Carrara: "*Il quartiere, che si compone di quarantotto alloggi distribuiti in sei edifici, è il primo intervento di edilizia economica e popolare di Carrara. La sua realizzazione, in una zona allora fortemente decentrata, segna l'avvio del processo di disarticolazione spaziale della città. Gli edifici, che da un punto di vista morfologico sono già delle "linee", evocano ancora, nella loro ordinata disposizione lungo gli assi stradali, la nostalgia dell'isolato urbano. L'architettura, di buona qualità come in tutte le rare realizzazioni di edilizia economica e popolare italiana dell'inizio del secolo, conserva ancora l'idea della "facciata" che nelle successive esperienze andrà progressivamente scomparendo*".

Con questo primo significativo e qualificato intervento edilizio si conclude momentaneamente l'attività dell'Istituto delle case operaie di Carrara, reso inoperoso dagli eventi della prima guerra mondiale e dai radicali sconvolgimenti politici e sociali che ne seguirono.

*Il primo novecento*

*Gilda Fialdini*

*Prime esperienze legislative in materia di edilizia popolare*

L'interessamento pubblico per l'edilizia popolare si manifesta in Italia in forma organica con la legge n. 254 del 31 maggio 1903, meglio conosciuta come legge Luzzatti, dal nome del suo promotore On. Luigi Luzzatti<sup>1</sup>.

Nei paesi europei i primi provvedimenti in materia di abitazioni popolari risalgono infatti a periodi antecedenti al 1896, e riguardano varie forme di intervento pubblico a favore della costruzione di abitazioni operaie tipo le agevolazioni fiscali, i prestiti pubblici a società costruttrici di abitazioni e ad organismi locali, i prestiti diretti a singoli cittadini, la regolamentazione dell'istituto del diritto di superficie<sup>2</sup>. Alcuni esempi legati all'edilizia popolare ci portano in altri paesi europei come Inghilterra, Francia, Germania. In Inghilterra troviamo le leggi sanitarie inglesi che autorizzano le autorità locali a risanare i quartieri insalubri ed a costruire direttamente case popolari<sup>3</sup>; in Francia le autorità locali francesi finanziano mutui a modico tasso di interesse e con lunghe dilazioni ai cittadini che intendono costruirsi una casa riconoscendo un prestito pari all'80-90% del suo valore della casa<sup>4</sup>; a Trieste nasce nel 1903 l'Istituto comunale per le abitazioni minime per iniziativa pubblica e privata, allora sotto la giurisdizione austriaca, secondo il modello tedesco delle Società edilizie di pubblica utilità anch'esse sorte in tutti gli stati dell'impero tedesco per iniziativa delle autorità locali<sup>5</sup>.

In questo contesto storico-politico si inserisce la legge italiana del 1903, nata con l'intento di incentivare qualsiasi tipo di iniziativa in grado di apportare un contributo alla soluzione del problema della casa per le classi meno abbienti. L'idea è quella di attivare enti pubblici e privati, cooperative e istituti di qualsiasi tipo, mediante la concessione di agevolazioni da parte dello Stato e di Enti locali per spingerli a costruire case popolari.

Sono due i tipi di agevolazioni previste: diretta e indiretta. Quella in forma diretta prevede la concessione di aree fabbricabili di proprietà demaniale e la concessione di contributi finanziari; l'agevolazione in forma indiretta fissa invece esenzioni fiscali e autorizzazioni a contrarre mutui a lungo termine a tassi favorevoli, presso enti pubblici di credito.

### *Il dibattito parlamentare precedente all'approvazione della legge*

E' lo stesso On. Luzzatti nel discorso di presentazione alla Camera dei Deputati, il 14 Maggio 1902<sup>6</sup>, a spiegare le motivazioni sociali ispiratrici della legge, motivazioni che fanno emergere anche altri

---

<sup>1</sup> Nato a Venezia nel 1841, giurista, economista e uomo politico della destra storica; Professore di diritto Costituzionale a Padova (1866/95) Ministro del Tesoro (1891/92; 1896/98; 1902/1905;) e Ministro dell'agricoltura e dell'industria e commercio (1909/10) Presidente del Consiglio (marzo 1910/marzo 1911). Nel 1917/18 ricopre la carica di alto commissario per i profughi, nel 1921 è nominato senatore. Autore di notissimi studi sui problemi generali sull'economia italiana, sull'agricoltura e sull'edilizia, tutti raccolti nelle Opere edite Zanichelli nel 1952. Il Volume IV delle Opere da pag. 587 a pag.694 contiene gli scritti e i discorsi dedicati alle case popolari.

<sup>2</sup> Atti del Comune di Milano, Notizie circa gli ordinamenti di alcune nazioni estere in materia di case popolari, Milano anno 1907-1908, allegato VIII, paragrafo 2.

<sup>3</sup> Le prime norme in materia risalgono a un primo Act del 1845 sul risanamento dei tuguri e degli insediamenti residenziali operai. Un successivo Act del 1850 prevede interventi di edilizia sovvenzionata e facoltà di costruire case economiche per lavoratori in città con più di 10.000 abitanti. Nel 1866 una legge introduce il concetto di esproprio di aree a prezzo inferiore a quello di mercato per le costruzioni di case operaie ed infine, nel 1890 l'Housing of Workercass Act riassume sotto forma di testo unico tutte le precedenti leggi sanitarie e quelle sull'edilizia popolare.

<sup>4</sup> In Francia, dopo i primi interventi urbanistici del 1841-42 sugli espropri per grandi lavori di pubblica utilità e quelli del 1850 per il risanamento delle case insalubri ad opera dei comuni si fondano a partire del 1870 Società per la costruzione di case popolari che ottengono l'aiuto dello stato. Poco dopo si istituisce l'organo centrale di coordinamento dell'intervento pubblico: Il "Conseil superieur des habitations à bon marché".

<sup>5</sup> In Germania data la struttura federativa, la legislazione non è uniforme: nel 1868 una legge disciplinava società cooperative che costituiranno lo strumento più importante pubblico, attraverso cospicui contributi finanziari in favore delle stesse. Questi organismi si svilupperanno notevolmente a partire dal 1890, costruendo decine di migliaia di alloggi per operai.

<sup>6</sup> L. Luzzatti, *Le Opere*, Volume IV op. cit. pag. 523 e segg.

aspetti di carattere politico ed economico: “*La nostra Commissione Unanime, ha deliberato di non arrestarsi dinnanzi a questa protesta<sup>7</sup> ben sapendo che il solo modo di migliorare gli effetti della speculazione nelle case popolari, di ribassare le pigioni, di risanare gli ambienti e di attenuare i prezzi, è quello di promuovere un ricco demanio popolare, secondo i disegni che la nostra legge si propone, e nel quale nessuno debba guadagnare a spese dei miseri ammessi a godere i benefici legittimi di istituti volti a procurare anche a loro una casa decente ed immune da indebiti sovrapprezzi. Anche qui, le due forze vive della cooperazione della speculazione, si miglioreranno a vicenda con utilità generale, ma a patto che la speculazione, come è suo costume, non pretenda di sopraffare e di spegnere sul nascere la cooperazione.*”

Ma quale è il significato dell’espressione “case popolari”? A chi è rivolto il provvedimento? Le risposte sono contenute nel seguito della relazione dell’On. Luzzatti: “*(...) perciò diciamo case popolari e non operaie, sono i proletari i quali vivono di magri salari in quartieri luridi e in tette mura che si devono trasformare, risanare, abbattere; ma è popolo per noi anche l’artigiano indipendente che sta poco meglio di questi suoi infelici compagni. E’ popolo i piccoli coloni, i piccoli proprietari rurali, i piccoli fabbricanti, è popolo l’infelice impiegato civile, l’infelice funzionario delle pubbliche amministrazioni. Ed è popolo l’operaio del pensiero che fatica più volte assai peggio di quello che del proprio lavoro vive, comincia col maestro di scuola per passare all’insegnante mal retribuito delle scuole secondarie di primo e di secondo grado e infine in regioni più alte anche allo scrittore di giornali, e tante altre miserie intellettuali che noi conosciamo. Ora qui voi avete diverse gradazioni di infelicità e il progetto di legge che vi presentiamo non è sistematico, non imprigiona in una sola forma la costruzione delle case popolari, appunto perché vuole tener conto di tutte queste sfumature di dolori e di bisogni. Adotta tutti i metodi diversi, idonei a redimere tante varietà di umili e di sofferenti*”<sup>8</sup>.

Per evitare possibili opposizioni ad una proposta di legge che avrebbe impegnato direttamente il Governo, l’On. Luzzatti configura un intervento indiretto, d’impostazione liberistica: “*Ora ci è dato il modo di poter fare del bene senza chiedere nulla allo Stato, senza rapirgli nulla, poiché si tratta, anzi, di preparargli il nuovo cespite di ricchezza tassabile*”<sup>9</sup>.

Sulla base di queste argomentazioni, la Camera dei Deputati delibera a grande maggioranza di approvare la proposta di legge, aggiungendo alcune modifiche ed integrazioni, sull’intervento dei comuni. Trascorso circa un anno dalla prima discussione in aula, il 21 marzo 1903 viene presentato dalla Commissione un nuovo testo di legge concordato col Governo. Dopo ampia discussione, il disegno di legge viene approvato, con votazione segreta, nella seduta del 30 marzo 1903 e diventa operante alla fine di maggio dello stesso anno. E’ così che, quasi alla fine dell’esperienza politica del ministero Zanardelli, viene finalmente promulgata la prima legge organica sulle “Case Popolari”.

Da un primo esame il provvedimento appare però limitato esclusivamente ad alcuni strati della popolazione operaia, con un reddito sufficientemente elevato da poter essere considerato una garanzia di solvibilità degli affitti e dare, contemporaneamente, l’altra garanzia fondamentale: la capacità di risparmio.

Del resto l’idea dell’On. Luzzatti di fare in modo che la classe operaia possa diventare padrona del proprio alloggio è di fatto difficilmente concretizzabile in relazione alla situazione economica generale dell’epoca. Al riguardo è utile considerare quanto emerso da un’indagine del tempo effettuata

---

<sup>7</sup> Protesta dei proprietari di case e di terreni di Milano, Milano 1902.

<sup>8</sup> L. Luzzatti, *Le Opere*, Volume IV op. cit. pag. 523 e segg.

<sup>9</sup> Ivi, pag. 523 e segg.

per confrontare i costi per l'acquisto delle case popolari con il reddito medio di un operaio nel 1902-1904.

Il guadagno annuo di una famiglia operaia dell'epoca si aggirava intorno alle £. 1000, mentre l'onere di una annualità di ammortamento<sup>10</sup> veniva stimato in £. 300 l'anno, senza contare le spese di manutenzione, riparazione, etc. a carico dell'inquilino. Il costo per l'acquisto della casa popolare finiva quindi per incidere per oltre un terzo sul reddito della famiglia.

Comincia perciò a diffondersi la convinzione che le abitazioni popolari diventino accessibili alla cosiddetta aristocrazia operaia anziché per l'operaio comune più indigente, impossibilitato a detrarre, dal proprio reddito rate di ammortamento troppo onerose.

Dalla promulgazione della legge Luzzatti nascono gli Enti tipici denominati Istituti Autonomi per le Case Popolari, su base comunale o provinciale.

### *L'opinione pubblica italiana*

Alla fine del 1902 si apre un interessante dibattito sul concetto di “*casa popolare*” emerso dal discorso di presentazione della legge tenuto dall'On. Luzzatti e riportato da un importante giornale nazionale, l' “Avanti!”. A dare il via alla discussione è la scrittrice Gina Lombroso<sup>11</sup> figlia di un famoso antropologo e criminologo del tempo. La scrittrice dà inizio al dibattito osservando che la questione delle case operaie è argomento di moda “*non solo tra i salotti borghesi ma anche tra quelli socialisti*”.

Ed è proprio un socialista, G. Casalini, a sostenere che le case costruite dai Comuni, troppo belle e quindi troppo care per i poveri, avrebbero in realtà giovato più all'alto proletariato che non al semplice operaio, o peggio ancora alla bassa e media borghesia.

Gina Lombroso considera questo pericolo non solo grande, ma inevitabile, e sostiene che i municipi in Italia non hanno alcun bene proprio: i soldi necessari per le case popolari finiscono per gravare sui poveri perché vengono prelevati ai contribuenti per mezzo dei dazi di consumo.

Costruendo case, e prendendo quindi a mutuo dal sistema bancario le somme necessarie, “*i Comuni addosseranno necessariamente altre tasse sui lavoratori. Se il municipio fabbrica chi paga è l'operaio*”<sup>12</sup>.

L'operaio avrebbe pagato due volte: in un primo tempo il costo di costruzione, in un secondo tempo il costo di amministrazione e manutenzione. Il peso di un piccolo nucleo di operai bene alloggiati sarebbe ricaduto in questo modo sull'intera collettività. Le argomentazioni della Lombroso pongono l'attenzione su un problema reale divenuto in quegli anni di estrema attualità; meno nobili appaiono gli argomenti con i quali la scrittrice cerca di dimostrare che il bisogno dell'abitazione nella classe operaia non sia urgente.

In sintesi la Lombroso sostiene che i “*lavoratori del braccio*” (come allora venivano definiti tutti coloro che svolgevano i lavori più umili e di fatica) hanno abituato forzatamente il proprio fisico alle condizioni di vita rinchiuso, soffocate, anti-igieniche imposte dal luogo di lavoro dove sono costretti a passare la maggior parte della loro vita; questa condizione di vita forzata si riflette anche sulla loro abitazione, sulla loro condizione generale (stile di vita) dalla quale evadono con “*consumi alienanti liberamente scelti*”.

---

<sup>10</sup> Previsto in ragione del 7,20% del costo di £. 4.000 per ogni nucleo familiare Fonte: Comitato Nazionale Milanese per l'attuazione dell'idea Luzzatti.

<sup>11</sup> Gina Lombroso, nasce a Pavia nel 1872, scrittrice figlia del famoso antropologo e criminologo Cesare Lombroso.

<sup>12</sup> G. Casalini, su l' “Avanti!”, Anno VI n.2144 del 24.11.1902.

*“Il bisogno della casa ariosa, circondata di verde, sana insorgeva quasi esclusivamente nella categoria dei proletari della penna, ossia in quei lavoratori che hanno predisposto il proprio fisico a una vita complessivamente più degna. Inutile quindi affrontare separatamente la questione delle case operaie rispetto alle condizioni generali di vita del proletariato: si tratterebbe di una illusione; bisogna al contrario usare risolutamente il coltello nel tagliare la cancrena, ossia la struttura capitalista<sup>13</sup>”.*

Immediata è la risposta dei riformisti che operano specialmente a Milano per la municipalizzazione delle iniziative a favore delle case operaie. La polemica si sviluppa soprattutto contro la Lombroso, accusata di scarsa sensibilità verso la classe operaia per quanto attiene il problema della casa. L'articolaista T. Rossi-Doria, richiama le grandi lotte condotte dai socialisti e in generale dalle tendenze moderne e civili della società contro l'alcolismo e contro la disgregazione della personalità del lavoratore nei vizi offerti dalla società borghese<sup>14</sup>. Appaiono meno efficaci le risposte di I. Bonomi a proposito delle considerazioni economiche della Lombroso, il quale sostiene che le entrate dei Comuni non provengono totalmente dai salari operai, gravati dalle imposte indirette.

D'altra parte Bonomi pensa che il costo delle aree per l'edilizia pubblica potrà essere inferiore rispetto a quella dei privati solo se il Comune, operando in virtù della legge sugli espropri per utilità pubblica, riuscirà a formare un demanio di aree fabbricabili.

Il 31 ottobre 1902 T. Rossi-Doria, torna a scrivere sul quotidiano l'“Avanti!” commentando che la Sig.ra Lombroso non si è accorta che *“(…) anche le case operaie municipalizzate sono una piccola parte di un mondo che comincia<sup>15</sup>”* e ne denuncia una pura e semplice giustificazione dell'abbruttimento nel quale purtroppo vivono molti lavoratori, *“quei lavoratori incoscienti che non apprezzavano né il valore dell'organizzazione né la necessità della propria elevazione oltre che fisica anche intellettuale e morale<sup>16</sup>”*. A suo dire la spesa libera del salario citata dalla Lombroso è evidentemente la spesa per l'alcol.

In realtà, a distanza di molti anni, rileggendo i vari articoli di giornale sembra quasi che all'epoca si sia voluto spostare l'attenzione sullo stile di vita degli operai piuttosto che discutere dell'idea di fondo della Lombroso: l'ipotesi del demanio comunale delle aree. L'impressione è quella di aver evitato di discutere degli interessi della “rendita<sup>17</sup>” contro l'espropriazione per pubblica utilità di aree da destinarsi all'edilizia popolare, di *“rinvilire artificialmente<sup>18</sup>”* il prezzo di un terreno a favore di una classe ristretta di persone.

Più esattamente la Lombroso ritiene infatti che gli affitti delle case popolari non sono comunque sufficienti a coprire il costo di costruzione, e soprattutto gli interessi bancari. Alcune delle critiche da lei sollevate troveranno conferma nei fatti, non fosse altro dall'intervento statale, negli anni successivi, mediante i contributi sugli interessi dei mutui.

---

<sup>13</sup> Gina Lombroso, su l'“Avanti!”, Anno VI n.2118 del 29.10.1902.

<sup>14</sup> T. Rossi-Doria, su l'“Avanti!”, Anno VI n.2119 del 30.10.1902.

<sup>15</sup> T. Rossi-Doria, su l'“Avanti!”, Anno VI n.2120 del 31.10.1902.

<sup>16</sup> T. Rossi-Doria su l'“Avanti!”, Anno VI n. 2120 del 31.10.1902.

<sup>17</sup> Nelle teorie di distribuzione del reddito proprie degli economisti classici, tra cui Smith, Ricardo e Malthus, l'analisi si focalizza sui tre fattori della produzione, terra, lavoro e capitale, ognuno dei quali produttore di un reddito di tipo distinto, rispettivamente rendita, salario e profitto, che a loro volta identificano tre diverse classi sociali: proprietari terrieri, lavoratori e capitalisti. Nell'ottica classica la rendita deriva dalla “scarsità” ineliminabile del fattore terra, termine con cui i classici indicano genericamente le risorse naturali, ed è in qualche modo residuale: la rendita è ciò che residua dal sovrappiù una volta che siano stati remunerati al saggio naturale i lavoratori e i capitalisti. Le diverse rendite osservate tra le diverse terre vengono spiegate in termini di diverse fertilità o adattabilità a particolari usi.

<sup>18</sup> Gina Lombroso, su l'“Avanti!”, Anno VI n.2118 del 29.10.1902.

Un altro argomento al centro della lunga replica della Lombroso riguarda lo sviluppo economico generale del Paese. Sull' "Avanti!" del 6 novembre 1902 si chiede *"se sia conveniente in un paese come l'Italia in cui il capitale è così scarso, consumarlo così largamente in case<sup>19</sup>"*. Si insinua il timore che gli eccessivi investimenti nella costruzione distolgano il capitale *"la merce ora più preziosa e più necessaria"* dagli investimenti nelle industrie con un conseguente aumento del tasso di disoccupazione; e quindi con il rischio che si ripeta l'esperienza degli anni intorno al 1890 quando municipi e Governo avevano fatto a gara per far prestiti, per assorbire cioè il capitale disponibile per impiegarlo in opere pubbliche, distraendolo dagli impieghi industriali e impedendo così lo sviluppo economico del Paese<sup>20</sup>.

Mentre queste osservazioni danno una interpretazione per quei tempi molto nuova del processo di accumulazione del capitale appare del tutto riduttiva la conclusione alla quale perviene la Lombroso a proposito della costruzione di case: *"se in qualche paese le case sono scarse vuol dire che questo paese prospera, e non mi pare opportuno togliere ad esso la prosperità per allargare le case ai suoi abitanti. Aspettando un poco le case miglioreranno da loro<sup>21</sup>"*. Ella non sembra vedere che il miglioramento spontaneo quantitativo e qualitativo delle abitazioni avrebbe interessato in modo naturale soltanto l'edilizia di tipo superiore, inaccessibile ai lavoratori.

Il dibattito sull' "Avanti!" si conclude con l'intervento di un tecnico, l'Ing. Prof. Donato Spataro, che amplia le considerazioni dei precedenti articoli. L'Ing. Spataro dopo avere descritto il fenomeno dell'inurbamento nella società moderna, ricorda che *"(...) i piani regolatori finora approvati anche quando avevano la lustra di provvedere alla igiene, come a Napoli, sono stati fatti, non diremo soltanto a beneficio delle classi elevate, e ad abbellimento della città, ma col sacrificio delle classi meno abbienti. La speculazione privata, monopolizzando i terreni, monopolizzando i fitti, ha fatto rincarare il prezzo degli uni e degli altri, non solo, ma al posto delle casupole diroccate, sostituendo le case per le classi più elevate, ha ridotto le abitazioni popolari, o ha centrifugato gli operai alla periferia della città nei terreni più lontani, dove riafferrandoli, li ha chiusi in casermoni o falansteri, peggiori delle casupole dove concede loro un alloggio a poco prezzo, ma a danno della morale e della igiene<sup>22</sup>"*.

Il Prof. Spataro propone la municipalizzazione delle aree tuttora incolte o coltivate ad orto intorno alle città. E' significativo che le aree una volta in mano al Municipio possono e debbono ricevere una equa destinazione a vantaggio di tutti i ceti di cittadini, con tariffe differenziali sotto il controllo pubblico e dello Stato. Ed il Municipio, avendo le aree, può imporre i tipi di costruzioni da realizzare. Al contrario, la speculazione in atto sulle aree, specialmente a Roma, comporta l'alto costo di costruzione delle abitazioni, e pertanto dopo la lotta contro il monopolio dei terreni deve subentrare il controllo degli affitti, concepito propriamente dallo Spataro come risultato di una vasta promozione di costruzioni pubbliche: *"(...) il problema delle case per il proletariato assume caratteristiche tecniche e spetta ai tecnici suggerire i modi per renderlo praticamente attuabile; ma esso è intimamente collegato con la parte finanziaria, a risolvere la quale la nuova legge Luzzatti non provvede che in modo veramente irrisorio. La costruzione delle case per uso del proletario, da dargli in affitto semplice, oltre il terreno quasi gratuito, richiede speciali facilitazioni tecniche, economiche e fiscali<sup>23</sup>"*.

---

<sup>19</sup> Gina Lombroso, su l' "Avanti!", Anno VI n. 2126 del 06.11.1902.

<sup>20</sup> Ivi, l' "Avanti!", Anno VI n.2126 del 06.11.1902.

<sup>21</sup> Ivi, l' "Avanti!", Anno VI n.2126 del 06.11.1902.

<sup>22</sup> D. Spataro, su l' "Avanti!", Anno VI n.2130 del 10.11.1902.

<sup>23</sup> D. Spataro, su l' "Avanti!", Anno VI n. 2158 del 08.12.1902.

Il Prof. Spataro, conclude con un giudizio negativo sulla legge Luzzatti, poiché prevede inevitabili conseguenze negative dovute alla mancanza nel provvedimento legislativo di un'azione di coordinamento, ovvero dalla mancanza dell'attuazione da parte del Governo, di una politica coordinata del suolo e dell'investimento pubblico nell'edilizia popolare ed economica.

### *Il contenuto della Legge Luzzatti*

Gli obiettivi della legge, in sintesi, consistono nel rispondere alla speculazione privata, fornire modi utili di investimento di capitali, provvedere ai proletari, agli artigiani, ai piccoli coloni, ai piccoli proprietari rurali, all'impiegato, all'operaio del pensiero, costruire quartieri con affitti adeguati al reddito di lavoro e soprattutto: “nulla chiedere allo Stato pur fornendogli un nuovo cespite di ricchezza tassabile”.

### *Prestiti e società cooperative per le case popolari*

Le società alle quali la legge affida in via prioritaria il compito di provvedere alla costruzione di case popolari sono le Società Cooperative di Mutuo Soccorso e Beneficenza, gli Enti Morali (originaria definizione legislativa degli Istituti Autonomi Case Popolari ed Economiche), i Comuni e perfino gli imprenditori qualora costruiscano case per i loro dipendenti. In merito alla costituzione degli Enti per le case popolari la legge si limita ad accennare ad essi in maniera generica definendoli “Corpi Morali” legalmente riconosciuti con fine esclusivo di compiere operazioni per le case popolari. Le disposizioni legislative successive (in particolare il T.U. 1908) definiscono in maniera più precisa le caratteristiche e ne permettono la costituzione.

### *I caratteri degli alloggi, la vendita e locazione*

La casa popolare può essere venduta o locata a famiglie o a persone con un reddito inferiore alla somma stabilita dal regolamento<sup>24</sup> e comunque al di sotto di £. 3.500. La legge demanda al regolamento attuativo la disciplina delle norme sulle condizioni igieniche e sanitarie, i limiti degli stipendi o dei proventi diversi delle classi alle quali le case sono destinate.

Per l'acquisto il compratore può pagare il prezzo in rate annuali, semestrali, mensili o quindicinali comprensive dell'interesse e una quota del capitale per la durata massima di 30 anni e comunque entro il 65° anno di età del compratore.

E' prevista la possibilità per le società di assicurazione, autorizzate per decreto reale, di stipulare con i compratori o costruttori di case popolari che pagano la loro abitazione con l'ammortamento, dei contratti di assicurazione temporanea per garantire il pagamento delle annualità non ancora scadute anche in caso di morte precoce dell'assicurato (entro i 30 anni – limite massimo durata dell'ammortamento).

### *Agevolazioni Fiscali*

---

<sup>24</sup> Regolamento di attuazione del 24 Aprile 1904.

Le agevolazioni fiscali previste per gli enti costruttori riguardano l'esenzione, per 5 anni, dall'imposta sul reddito dei fabbricati e relative sovrainposte per gli edifici qualificabili "case popolari", costruite entro 15 anni dalla pubblicazione della legge.

In seguito all'entrata in vigore di questa legge le agevolazioni fiscali sono state amplificate gradatamente, in particolare l'esenzione dall'imposta sui fabbricati passa dai 5 anni previsti dalla legge Luzzatti ai 10 nel 1908, a 15 anni (20 per i Comuni) nel 1919, ai 25 anni (30 per i Comuni) nel 1922. Per quanto concerne le agevolazioni creditizie, invece, la legge Luzzatti autorizza una serie di istituti finanziari (Casse di Risparmio, Monti di Pietà, Opere Pie, Società di Assicurazioni Istituti di Credito Fondiario) a concedere mutui per la costruzione e l'acquisto di case popolari.

I prestiti sono garantiti da ipoteca di primo grado sugli edifici posseduti dalle società per le case popolari.

Le agevolazioni creditizie vengono stabilite senza però gravare minimamente sul bilancio dello Stato che non concorre al pagamento degli interessi, ma si limita ad autorizzare operazioni di credito a favore dell'edilizia popolare.

#### *Disponibilità delle case popolari e risoluzione del contratto*

Il compratore di una casa popolare non può venderla a titolo oneroso o gratuito nel periodo di ammortamento del prezzo. Per farlo deve prima estinguere il diritto di prelazione<sup>25</sup> pagando al compratore il prezzo di stima. Solo dopo che la società costruttrice rinuncia al diritto di prelazione e le sia stata riservata la plus valenza dello stabile, risultante dalla vendita a terzi, è possibile vendere l'alloggio.

Durante il periodo dell'ammortamento del prezzo il compratore può affittarla solo alle famiglie o alle persone a cui la legge è rivolta<sup>26</sup>. Il contratto si intende risolto in caso di mancato pagamento di una somma che rappresenta, nei primi quattro anni, la quarta e la sesta parte delle annualità dovute sulla semplice richiesta della società costruttrice. La casa popolare, senza il pagamento delle tasse ritorna alla casa costruttrice che può rivenderla a terzi. Qualora il prezzo di stima o la somma ottenuta siano superiore al credito della società, l'eccedenza deve essere divisa a metà tra il debitore espropriato e la società.

Compiuto il pagamento del prezzo l'acquirente ha diritto alla cancellazione dell'ipoteca.

#### *Case Popolari Costruite da industriali e case rurali*

Per agevolare la costruzione di fabbricati rurali o il loro adattamento a migliori condizioni igieniche le casse di risparmio ordinarie, i monti di pietà e istituti di beneficenza le società o imprese di assicurazione sono autorizzati a concedere prestiti. Tali prestiti devono essere garantiti con ipoteche sui fabbricati. L'esenzioni della imposta erariale e delle sovrainposte provinciali e comunali<sup>27</sup> sono estese alle case popolari costruite dagli industriali da proprietari o conduttori di terre, e date in affitto ai propri dipendenti, impiegati, operai, coltivatori.

#### *Case popolari costruite dai comuni*

Quando viene riconosciuto il bisogno di provvedere alla costruzione di alloggi e mancano le società cooperative<sup>28</sup> o gli altri istituti<sup>29</sup>, i comuni sono autorizzati alla costruzione di case popolari per darle in affitto. Sono altresì autorizzati a intraprendere la costruzione degli alberghi popolari da affittarsi per dimora giornaliera e di dormitori pubblici ad uso gratuito. Le case popolari costruite con quel fine

---

<sup>25</sup> La prelazione è il diritto di essere preferito a chiunque altro, generalmente a parità di condizioni, nella conclusione di un determinato contratto.

<sup>26</sup> Si veda Legge 254/1903, art. 4.

<sup>27</sup> Ivi, art. 7.

<sup>28</sup> Ivi, art. 22.

<sup>29</sup> Ivi, art. 22.

dai comuni devono essere locate alle famiglie con un reddito complessivo inferiore a £. 1.500 oppure a £. 300 per ogni membro e comunque entro il limite massimo di £. 3.500<sup>30</sup>.

I Comuni usufruiscono per la costruzione delle case popolari a locazione delle agevolazioni fiscali fissate dagli artt.6 e 7; mentre, per le costruzioni di alberghi popolari e di dormitori pubblici l'esenzione dell'imposta sui fabbricati è estesa a 20 anni.

Le rate corrispondenti agli interessi e agli ammortamenti dei mutui contratti per dette opere devono essere coperte da delegazioni sul provento delle sovrimposte, nella insufficienza di esse, sugli altri tributi comunali.

La deliberazione del consiglio comunale deve essere accompagnata dalla dimostrazione delle condizioni di fatto, che l'hanno determinata, nonché dal piano tecnico e finanziario dell'operazione e della disponibilità dei mezzi per effettuarla. Nel computo degli affitti bisogna tenere conto del frutto del capitale investito, di tutte le spese di amministrazione, riparazione e manutenzione ordinaria e straordinaria, delle imposte, sovrimposte e tasse generali e locali, degli oneri dipendenti dai regolamenti locali, e delle spese di assicurazione contro incendi e delle perdite sugli eventuali sfiti. Tutte le deliberazioni del consiglio comunale devono adottarsi con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri.

La tassa di registro per l'acquisto da parte dei comuni delle aree destinate alle costruzioni di case popolari è ridotta al quarto.

Qualora tali aree vengono destinate a fini diversi da quelli stabiliti dalla presente legge o lasciate senza uso per un periodo di 5 anni dall'acquisto, i Comuni sono tenuti ad eseguire il pagamento integrale della tassa.

I Comuni nei quali è stata riconosciuta la necessità di risanare i quartieri insalubri o di provvedere alla mancanza di alloggi e case popolari devono compilare i rispettivi piani regolatori e di ampliamento sulla espropriazione per utilità pubblica.

Se non ci sono aree disponibili i Comuni sono autorizzati, ai sensi dell'art.22 della citata legge, a domandare l'espropriazione dei terreni. I suoli edificabili, risultanti dalle espropriazioni, possono essere venduti o concessi temporaneamente anche a privati.

#### *Enti Morali e società di beneficenza*

I corpi morali legalmente riconosciuti, che hanno per fine esclusivo quello di compiere operazioni per le case popolari, godono di tutte le facoltà e di tutti i benefici di ogni specie contenuti o richiamati nella presente legge.

Eguali benefici e facoltà si concedono alle società di beneficenza che, senza alcuna mira di lucro, provvedono agli alloggi per ricoverare i poveri a fitti minimi, con le garanzie determinate nel regolamento di attuazione. E' data facoltà ai comuni di cedere aree per la costruzione di case popolari a prezzo di costo alle società cooperative e di mutuo soccorso indicate nell'art.2 ed agli altri enti morali e alle società di beneficenza.

#### *Successioni ed espropriazioni delle case popolari*

Quando più eredi sono chiamati alla successione, la casa popolare viene assegnata a quello, fra i chiamati, che offre il pagamento in danaro delle quote spettanti gli altri. Se due o più di essi possono soddisfare tale offerta, la procedura da seguire dinanzi al pretore per stabilire chi debba essere preferito è l'estrazione a sorte.

Al coniuge superstite contro il quale non sussiste, per colpa sua, sentenza di separazione personale passata in giudicato, è attribuito per tutta la vita il diritto di abitazione sulla casa popolare. Eguale diritto è riservato ai figli minori del defunto proprietario finché raggiungano la maggiore età.

---

<sup>30</sup> Ivi, art. 4.

Ferme restando le disposizioni contenute nel capo IV, non si può procedere all'espropriazione forzata della casa popolare neanche in mancanza di altri beni, mobili o immobili.

### *Il contenuto del Testo Unico sulle case popolari ed economiche del 1908*

La Legge Luzzatti del 1903 viene modificata con due provvedimenti legislativi confluiti nel Testo Unico sulle case popolari e economiche, approvati con Regio Decreto 27 febbraio 1908 n.89 (L. 14.07.1907 n. 555; L. 2.01.1908 n.5).

Le novità presenti nei provvedimenti riguardano l'introduzione delle banche popolari fra gli enti abilitati a concedere prestiti e il duplicarsi della tipologia delle case, che diventano "popolari ed economiche"<sup>31</sup>. Nel T.U. del 1908 l'attenzione del legislatore si sposta, quindi, dai soggetti destinatari, locatori o acquirenti delle case popolari o economiche<sup>32</sup> all'oggetto della locazione o della vendita: un esempio è la soppressione della norma contenuta nella legge 1903 che fa divieto di vendere o locare la casa popolare a famiglie o persone che godono di un entrata complessiva superiore a quella fissata dalla legge<sup>33</sup>.

Vengono differenziati gli alloggi rispetto alla qualità delle costruzioni anziché sulle qualificazioni soggettive dei destinatari, individuati inizialmente sulla base del reddito e della professione<sup>34</sup>. E' il "bene casa" ad attirare l'attenzione del legislatore, che sembra interessarsi molto ai requisiti della stessa ed alle agevolazioni di cui può godere piuttosto che ai soggetti destinatari degli alloggi popolari, come l'originaria impostazione evidenziava.

Nella precedente legge del 1903 si teneva conto sia del valore locativo della casa che del reddito dell'inquilino; ora con la legge 2 gennaio 1908, si abbandona il criterio del reddito dell'inquilino o acquirente della casa, limitandosi a tener conto del solo valore locativo dell'abitazione oltre che dell'osservanza di speciali norme tecniche e igieniche. Le innovazioni riguardano sostanzialmente: maggiori facilitazioni di credito, maggiori agevolazioni fiscali e le norme per la costruzione, la vendita, la successione delle case, per l'espropriazione delle aree, per l'igiene, ecc.

Le società di mutuo soccorso per fruire dei benefici della legge devono costituire una sezione speciale per le case popolari o economiche a favore dei propri soci, regolata da norme statutarie particolari.

Per le società di beneficenza, alle quali il Testo Unico del 1908 fa riferimento all'art. 23, non vi sono disposizioni speciali, tranne la salvaguardia del concetto che stabilisce che la loro attività deve essere rivolta agli strati più umili della popolazione, a coloro cioè, che, pur non essendo totalmente a carico della beneficenza pubblica, sono comunque in grado di sostenere un onere minimo di affitto.

### *Rilevanza giuridica degli Istituti Autonomi*

Nel Testo Unico i corpi morali o gli istituti autonomi che hanno per fine esclusivo quello di fare operazioni per le case popolari ed economiche trovavano una collocazione giuridica più completa rispetto a quella definita dalla legge Luzzatti.

---

<sup>31</sup> Testo Unico sulle Case Popolari e Economiche, R.D. n.89 del 1908.

<sup>32</sup> Nel frattempo, infatti, alla originaria e unica casa popolare si è aggiunta la figura della casa economica, che si differenzia dalla prima per le diverse qualità tipologiche.

<sup>33</sup> Il limite di reddito era: non inferiore a lire 1.500 oppure a lire 300 per ogni membro. Il limite massimo era fissato in lire 3.500. Art. 18 Legge 254 del 1903.

<sup>34</sup> V. Domenichelli, *Dall'Edilizia Popolare ed Economica all'Edilizia Residenziale Pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova, Volume VII, CEDAM editore, Padova 1984.

La legge 31 maggio 1903 n.254 infatti detta norme inadeguate e insufficienti che pongono in difficoltà quanti cercano di applicarne il disposto. La successiva legge 2 gennaio 1908 perfeziona, soprattutto dal punto di vista tecnico, queste carenze, e la nuova figura giuridica di ente autonomo assume forme e proporzioni determinate, chiarite completamente solo nel regolamento attuativo<sup>35</sup>.

I caratteri fondamentali degli Istituti Autonomi tratteggiati dall'On.le Luzzatti riguardano un ente pubblico, fondato con i contributi del Municipio, delle Casse di Risparmio, di Banche e di Istituti di credito, di Società di ogni genere ed anche di privati, estraneo allo spirito di speculazione e di lucro, ed avente la capacità giuridica di assumere obbligazioni o fare operazioni di credito al fine di moltiplicare i mezzi di cui dispone. E' un ente definito sul tipo della Cassa di Risparmio, il quale, invece di amministrare i risparmi, costruisce ed affitta, od anche vende, case economiche, decorose ed igieniche, a coloro che vivono soltanto del proprio lavoro.

L'Ente, pensato dall'On. Luzzatti, non impegna il bilancio degli Istituti contribuenti poiché è autonomo economicamente e giuridicamente; è, nel concetto del legislatore, l'organismo al quale possono rivolgersi per un consiglio ed anche per ottenere un aiuto quelle classi di lavoratori più agiate che hanno la capacità di cooperare. Questa nuova istituzione voluta dal Luzzatti è a metà fra la municipalizzazione e la libera iniziativa privata; della municipalizzazione mantiene il carattere di ente pubblico, disponendo dell'altra parte la flessibile indipendenza che le derivava dalla libertà delle operazioni, fatto che le consente anche di aiutare le iniziative private con prestiti, sovvenzioni, cessioni di aree, ecc<sup>36</sup>.

#### *L'ampliamento delle facoltà Comunali*

Un'altra importante disposizione della stessa legge è quella di concedere la possibilità ai Comuni di promuovere la fondazione di istituti autonomi, conferendo loro tutto o parte del capitale già assegnato al servizio municipale delle case popolari. Per una simile deliberazione, che avrebbe comportato anche lo scioglimento di eventuali aziende speciali laddove esistenti, si richiede l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri, doppia lettura e la maggioranza assoluta, a tenore del comma 1 e 2 dell'art.162 della legge comunale e provinciale.

Anche ai Comuni sono concessi alcuni dei benefici della legge quando, mancando o riuscendo insufficiente l'azione di altre società o enti, iniziano la costruzione di case popolari soltanto per darle in affitto (restando, cioè, escluse le case economiche) e conformandosi alle disposizioni della legge 29 marzo 1903 per l'assunzione diretta dei pubblici servizi.

E' data pure la facoltà ai Comuni di cedere delle aree per la costruzione di case popolari a prezzo di costo alle società ed agli enti considerati dalla legge. Inoltre, essi possono vendere o cedere a tempo (diritto di superficie) ai privati le aree fabbricabili procuratesi attuando l'espropriazione per zona ai sensi dell'art. 22 della legge 25 giugno 1865 n. 2359.

Con questa ultima disposizione, sembra che il legislatore voglia tener presente l'opportunità di consentire, anche nel nostro Paese, l'esercizio di quel diritto di superficie che in Inghilterra (Lease), in Germania (Erbaurechj) e in altri paesi, era già vigente e aveva dato risultati così buoni da essere, a ragione, ritenuto come uno dei più efficaci strumenti operativi per la soluzione del problema delle abitazioni.

Al fine di incentivare l'iniziativa privata, infine, si estende agli industriali e ai proprietari o conduttori di fondi il beneficio fiscale di esonero, per dieci anni, dall'imposta erariale e dalle sovrainposte comunali e provinciali sui fabbricati<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Regolamento attuativo del 12 agosto 1908 n.528.

<sup>36</sup> V. Domenichelli, *Dall'Edilizia Popolare ed Economica all'Edilizia Residenziale Pubblica*, op. cit. pag. 31 e segg.

<sup>37</sup> Ivi, pag. 53.

## *La nascita dell'Istituto Autonomo Case Popolari ed Economiche di Carrara*

Nella seduta del 18 agosto 1910 il Consiglio Comunale della città di Carrara approva lo statuto dell'Istituto e presenta formale istanza di riconoscimento, come Corpo Morale, al Re Vittorio Emanuele III<sup>38</sup> il quale, con il Regio Decreto 8 febbraio 1912 ne riconosce la personalità giuridica, lo classifica come Corpo Morale, e ne approva lo statuto organico, composto da cinquanta articoli.<sup>39</sup>

Fondato l'Istituto, dettati i principi e le regole per il suo funzionamento si pone, per il Comune di Carrara, il problema di trovare il terreno o i terreni da acquistare per dare finalmente inizio ai lavori di costruzione di alloggi. La vita dell'Istituto Autonomo Case Popolari ed Economiche, in modo particolare nei primi anni, è difficile e la sua attività limitata per la modestia dei mezzi a disposizione e la difficoltà di attingere al credito presso le Banche a causa dell'alto costo del denaro<sup>40</sup>.

L'esigenza di procurare alloggi salubri, a basso costo, vicini alle località di lavoro per i lavoratori dei bacini marmiferi Apuani, che allora costituivano una parte preminente della mano d'opera locale, prevale sulle numerose difficoltà e permette di stipulare una convenzione tra il Sindaco e gli industriali del marmo al fine di finanziare il progetto per la costruzione di un primo gruppo di 48 abitazioni di vani 4 ciascuna.

Secondo quanto previsto dall'accordo i proventi della "Tassa Marmi"<sup>41</sup> sarebbero andati a coprire gli interessi dei Mutui ipotecari concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti e la tipologia degli alloggi progettati appare di notevole interesse per l'epoca, in quanto trattasi di confortevoli abitazioni a schiera con giardino annesso.

Il terreno destinato dal Comune alla costruzione dei primi fabbricati è individuato all'angolo di via Aronte e via Mazzini (unico terreno edificabile già di proprietà del Comune). La relazione Tecnica dell'Ingegnere Amilcare dal Pino, impiegato dell'Ufficio Tecnico Comunale, redatta per l'individuazione catastale del bene, contiene anche un stima del valore di mercato dello stesso. Tuttavia l'area destinata risulta insufficiente e l'allora Sindaco Giovanni Cucchiari decide di acquistare un terreno in enfiteusi<sup>42</sup>, ad un canone annuo di £.3.000, in località Perticata di Carrara

---

<sup>38</sup> Istanza datata 10 febbraio 1911.

<sup>39</sup> Archivio di Stato di Massa, Documentazione fine '700-1923, Serie I e II Cat. X Clas.14 Fasc.3.

<sup>40</sup> Delibera del Consiglio Comunale di Carrara n.94 del 18 Agosto 1910.

<sup>41</sup> L'accordo nasce tra il Sindaco di Carrara e gli industriali del marmo interessati alla costruzione di alloggi per i lavoratori dei bacini marmiferi Apuani. Il testo prevede che le parti si impegnino a versare a favore dell'ente Autonomo Case Popolari £. 4 per tonnellata di marmo esportata. L'accordo viene formalizzato nella convenzione del 30/12/1920. Presso l'Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, esisteste una copia conforme all'originale della convenzione formalizzata nel 1920 tra l'allora Sindaco del Comune di Carrara, Avvocato Starnuti Edgardo di Michele, e gli imprenditori del marmo, relativa all'aumento della tassa marmi. Repertorio n.4730/15233.

<sup>42</sup> Delibera del Consiglio Comunale n.45 del 5 giugno 1913.

(Via Macallè), dalla Congregazione di Carità di Carrara, immobile che la stessa ha avuto in donazione dalla famiglia Fabbricotti<sup>43</sup>.

Ci vogliono altri due anni e numerose delibere per arrivare alla decisione, da parte del Comune, di acquistare la piena proprietà sul terreno da destinare alla costruzione di case popolari; solo con la delibera del Consiglio Comunale n. 40 del 1915, si stabilisce che l'Istituto Autonomo acquisti direttamente dalla Congregazione di Carità l'area per £. 60.000 (libera da ipoteche), e si accoli il debito con annessi interessi (5% al netto da ogni e qualsiasi imposta o tassa presente o futura).

L'affidamento dell'incarico per la realizzazione delle case popolari ed economiche alla Ditta dei F.lli Pregliasco, come da progetto dell'Ufficio Tecnico Comunale, avviene nel 1914, nonostante l'Istituto non abbia ancora incassato le £. 300.000 (derivanti dal mutuo concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti) che il Comune gli deve versare.

---

<sup>43</sup> A. Bernieri, *Cento Anni di storia sociale a Carrara (1815-1921)*, Feltrinelli, Milano 1958: Carlo Fabbricotti, quarto dei figli di Domenico Andrea, cavatore della vicinanza di Miseglia, nasce a Torano nel 1818 ed eredita dal padre una azienda già bene avviata. I Fabbricotti residenti nelle vicinanza di Miseglia spediscono marmo all'estero già dalla metà del '700. Carlo, chiamato dal popolo "Carlazz" (Carlaccio), è dal 1859, consigliere comunale di Carrara, più volte assessore, Presidente della Commissione comunale dei tributi.

*Lo prima guerra mondiale.....*

Il 24 maggio del 1915, dopo quasi un anno di neutralità, l'Italia entrò in guerra contro gli Imperi Centrali (Austria-Ungheria e Germania) a fianco delle potenze dell'Intesa (Francia e Gran Bretagna). Da quel momento le energie e l'attenzione del Paese si concentrarono sugli eventi bellici e le notizie provenienti dal fronte tennero in ansia per tre lunghi anni le famiglie italiane.

A Carrara nel marzo di quell'anno era caduta la giunta repubblicana dell'avvocato Eumene Fontana, il sindaco che, come abbiamo detto, aveva inaugurato il villaggio della Perticata, primo complesso edilizio realizzato dall'Istituto delle case popolari di Carrara. Le elezioni dell'aprile confermarono la fiducia dei carraresi per il partito repubblicano che ottenne la maggioranza dei voti ed elevò alla carica di sindaco l'avv. Edgardo Lami Starnuti, la cui giunta (15.4.1915 – 29.12.1921) fu l'ultima eletta prima dell'avvento del fascismo.

Le guerre, come si sa, non favoriscono le attività commerciali, per cui le esportazioni di marmo precipitarono notevolmente e ciò mise in crisi non solo il comparto legato all'attività estrattiva ma tutta l'economia carrarese. Drammatici problemi si presentavano giornalmente all'amministrazione comunale, tanto che questa si trovò costretta a fare, tramite manifesto, un appello alle famiglie facoltose per sollecitarle ad azioni benefiche nei riguardi dei cittadini indigenti attraverso il Municipio inteso veramente come *“la casa di tutti”*. L'esito dell'appello pubblico non fu quello sperato, per cui l'Amministrazione fu costretta da sola ad assistere i disoccupati, a provvedere alle famiglie dei soldati, ad aiutare i pensionati; in questa attività di sostegno le già esangui casse comunali si esaurirono del tutto. Il sindaco Lami Starnuti implorò allora con accorati ma dignitosi richiami il governo centrale tanto da riuscire ad ottenere l'inclusione di Carrara nel novero dei comuni danneggiati dalla guerra, così da poter usufruire dell'indennizzo previsto, che venne utilizzato per le spese più impellenti. La fine del conflitto mondiale trovò le casse comunali in condizioni disastrose, ma i benefici effetti della pace favorirono la ripresa delle attività estrattive e commerciali legate al marmo e l'Amministrazione cercò in ogni modo di stimolare il rilancio dell'economia.

Per tutto il periodo bellico l'Istituto delle case popolari rimase ovviamente inerte; con l'avvento della pace si apprestava a riprendere il suo cammino. La ripresa fu agevolata dalla promulgazione, da parte del governo presieduto da Francesco Saverio Nitti, del Testo Unico n. 2318 del 30.11.1919 contenente *“provvedimenti per le case economiche e popolari”*. E proprio sulla distinzione della duplice denominazione di *“case popolari”* e *“case economiche”* si sofferma meticolosamente questo disposto legislativo che, inoltre, amplifica la qualifica dei destinatari degli alloggi fino a comprendere le categorie degli impiegati statali, dei mutilati e degli invalidi. Ma sulla natura giuridica e sulle normative regolamentari del T.U. del 1919 si soffermerà più avanti la dott.ssa Gilda Fialdini, coautrice del volume.

Nel corso del 1920 l'Amministrazione comunale fu impegnata nell'annoso problema della regolamentazione dell'attività di escavazione degli agri marmiferi, problema che fu sollevato anche in parlamento da una interpellanza, poi tradotta in un progetto di legge, dell'on.le Eugenio Chiesa, deputato locale repubblicano, che proponeva *“l'esproprio e la nazionalizzazione di tutte le cave in possesso di privati”*. Proposte in tal senso, ma senza ricorrere all'intermediazione parlamentare, furono avanzate anche dalla Camera del Lavoro per opera del grande sindacalista anarchico Alberto Meschi. Chi legge oggi queste pagine – sia detto per inciso – quale sia stato l'esito di tali richieste. Nel mese di settembre una forte scossa di terremoto con epicentro nella Lunigiana fivizzanese fece sentire i suoi effetti anche a Carrara, gettando spavento tra la popolazione e causando notevoli danni a molte abitazioni. Fu l'occasione per un intervento dell'Istituto delle case popolari, non sul piano dei soccorsi (come avverrà più volte in seguito a tragedie naturali che colpiscono il nostro Paese) ma con la partecipazione ad una raccolta di fondi promossa dall'Amministrazione Comunale. Va precisato

che all'epoca l'Istituto non disponeva di mano d'opera alle proprie dipendenze, ma era costituito, oltre che dal Consiglio di Amministrazione, da soli tre o quattro impiegati.

Il 1921 è, come tutti sanno, l'anno che segnò l'avvento del fascismo in Italia. Per tutto il paese fu un succedersi di disordini, violenze, intimidazioni, perfino delitti. La città di Carrara fu teatro di avvenimenti drammatici che lasciarono una scia di paura, di rancori e di sangue e culminarono con l'esautorazione dell'amministrazione comunale e i prepotenti attacchi alla Camera del Lavoro. La giunta presieduta da Edgardo Lami Starnuti dopo sei anni di meritevole attività al servizio della cittadinanza carrarese, fu costretta ad abbandonare il campo e alla fine dell'anno il sindaco presentò al prefetto le dimissioni dall'incarico. In questa caotica situazione l'Istituto delle case popolari, sulla base del T.U. del 1919, modificò il regolamento e restò in attesa dello sviluppo degli eventi in corso.

L'anno seguente, mentre il municipio era sotto la tutela di due commissari prefettizi che si susseguirono a breve scadenza, fu nominato presidente dell'Istituto il prof. Adolfo Angeli, uomo colto ed autorevole, già direttore dell'Accademia di Belle Arti; va ascritto a suo merito l'aver incentivato la ripresa dell'attività edilizia popolare, che si attuò nell'immediato con la costruzione di 12 alloggi del tipo "a schiera" nel quartiere di Monterosso consegnati agli assegnatari nel 1923, e la programmazione del "villaggio di San Martino" di quaranta villette da cedere direttamente agli acquirenti appartenenti alle categorie previste dal nuovo regolamento.

Lo scoppio della guerra porta all'inevitabile arresto dell'attività dell'Istituto che riprende ad operare nel 1921 alla luce del nuovo Testo Unico delle leggi per le case popolari e l'industria edilizia che sostituisce tutte le disposizioni contenute nelle leggi precedenti<sup>44</sup>.

### *Il Testo Unico sulle Case Popolari ed Economiche del 1919*

Il contesto storico nel quale è promulgata la nuova normativa sull'edilizia popolare ed economica è diverso rispetto a quello che ha prodotto la legislazione precedente. Alla fine del primo conflitto mondiale, infatti, lo Stato appare, ai più, come il debitore cui presentare il conto di tutto ciò che nella società italiana appena uscita dalla guerra manca<sup>45</sup>. Il passaggio da un'economia di guerra ad un'economia di pace risulta difficile ed al ruolo che lo Stato sta acquisendo, sostenendo le pensioni militari, i prezzi politici, il risarcimento dei danni di guerra, corrisponde un fortissimo indebitamento. La legislazione sull'edilizia popolare del 1919 deve confrontarsi con una situazione critica e non stupisce che durante gli anni della prima guerra mondiale, tra il 1914 e il 1918, l'attenzione del legislatore in materia sia scarsa e di secondaria importanza<sup>46</sup>.

Le modifiche introdotte dal Testo Unico del 1919<sup>47</sup>, infatti, non stravolgono i capisaldi del sistema ma lasciano il meccanismo del credito edilizio quale perno fondamentale attorno al quale far ruotare tutta l'attività pubblica e privata nell'edilizia popolare ed economica. La vera novità riguarda i soggetti destinatari del provvedimento: il legislatore infatti passa da una qualificazione sociale, classi meno abbienti, ad una professionale, impiegati statali, o addirittura personale mutilato, invalidi.

Se in passato la condizione legale per poter usufruire dei benefici era lo *status* di meno abbiente<sup>48</sup> con il Testo Unico del 1919 è necessario appartenere ad una categoria limitata e qualificata giuridicamente, come ad esempio gli impiegati dello Stato.

La legge Luzzatti e anche le leggi successive sono leggi generali di disciplina di un settore, mentre il Testo Unico del 1919 qualifica i destinatari limitando la portata del provvedimento. Lo scopo di soddisfare la necessità abitativa dei ceti disagiati, siano questi operai o coltivatori titolari di un reddito minimo o insufficiente, lascia il posto alla soddisfazione del bisogno di soggetti individuati in rapporto alla loro appartenenza a singole categorie giuridicamente definite.

La promulgazione del Testo Unico dimostra la disponibilità dello Stato a concedere agli enti pubblici, ma soprattutto agli imprenditori privati, l'accesso ai crediti messi a disposizione dal Credito Edilizio<sup>49</sup> attraverso l'attuazione dell'esenzione totale per sei anni dalle imposte dirette e dalle sovraimposte per le case costruite entro un quadriennio<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> T.U. del 1908; D. Lgs 18.1.1917 n. 102; D. Lgs 23.3.1919 n. 455; D. Lgs 19.6.1919 n. 1040.

<sup>45</sup> V. Domenichelli, *Dall'Edilizia Popolare ed Economica all'Edilizia Residenziale Pubblica*, op. cit. pag. 44.

<sup>46</sup> Ivi, pag. 44 e segg.

<sup>47</sup> Regio Decreto Legge 30.11.1919 n.2318.

<sup>48</sup> Art. 4 Legge n.254 del 31 Maggio 1903.

<sup>49</sup> Regio Decreto del 23 marzo 1919.

<sup>50</sup> Il credito edilizio e la Cassa Depositi e Prestiti . La legislazione in materia di abitazioni popolari di inizio secolo detta le norme per la nascita del Credito Edilizio Agevolato, componente fondamentale del Credito Edilizio, quest'ultimo, a sua volta, filiazione del Credito Fondiario. All'epoca della pubblicazione della legge n.254 del 1903, la necessità è quella di assegnare il settore a istituti specializzati, il cui meccanismo di raccolta del risparmio e di concessione dei mutui sia differenziato rispetto alla banca ordinaria. Storicamente l'esercizio del Credito Fondiario, che solo eccezionalmente finanzia qualche iniziativa edilizia, è stato dapprima concesso in esclusiva ad alcuni vecchi enti, non aventi scopo di lucro ed operanti in zone geografiche ben delimitate come l'Istituto San Paolo di Torino, il Banco Santo Spirito di Roma, il

La modalità di assegnazione degli alloggi e la grandezza degli stessi, il livello delle finiture e soprattutto l'ubicazione all'interno delle aree urbane in posizione più o meno centrale, diventano gli elementi identificativi della tipologia. Il Regio Decreto del 15 giugno 1919 definisce i caratteri delle case popolari creando una netta distinzione tra le case popolari e le case economiche. La definizione di casa "Popolare" riguarda le case costruite per l'affitto dagli enti autorizzati secondo i seguenti requisiti: accesso diretto dal ripiano scale, latrina propria, presa d'acqua interna, non più di sei vani oltre accessori e servizi (nel 1925 verranno ridotti a tre vani oltre accessori e servizi). Sono definite invece "Economiche", le case costruite dalle società cooperative, aventi un massimo di dieci vani oltre accessori e servizi, e assegnate, in locazione o in vendita, ai propri soci. L'Istituto Autonomo Case Popolari ed Economiche di Carrara riprese l'attività, modifica la propria costituzione ed il proprio regolamento<sup>51</sup> uniformandosi alle disposizioni del nuovo Testo Unico del 1919<sup>52</sup>. Nel 1922 il Presidente dell'Istituto, Prof. Adolfo Angeli, elabora un regolamento per l'assegnazione di premi di incoraggiamento per la costruzione di case popolari, interpretando le disposizioni dell'art.2 lett. F dello Statuto dell'Ente. Questa iniziativa porta ad un notevole incremento dell'attività edilizia locale. Nel 1923 l'Istituto termina la costruzione del gruppo di case, 12 alloggi, in loc. Monterosso e intraprende il progetto per la costruzione di un villaggio nella località di S. Martino nei pressi della stazione ferroviaria. In quegli anni i proventi degli affitti delle case facenti parte del patrimonio dell'Ente e gli introiti della "tassa marmi"<sup>53</sup> diventano la fonte primaria delle entrate per l'Istituto. Alla fine del 1923 la consistenza del patrimonio dell'Ente risulta costituita da n.60 abitazioni (n.48 Località Perticata e n.12 Località Monterosso).

FOTO: Via Macallè n.4 n.5 n.3 (formato a tuo gusto)

---

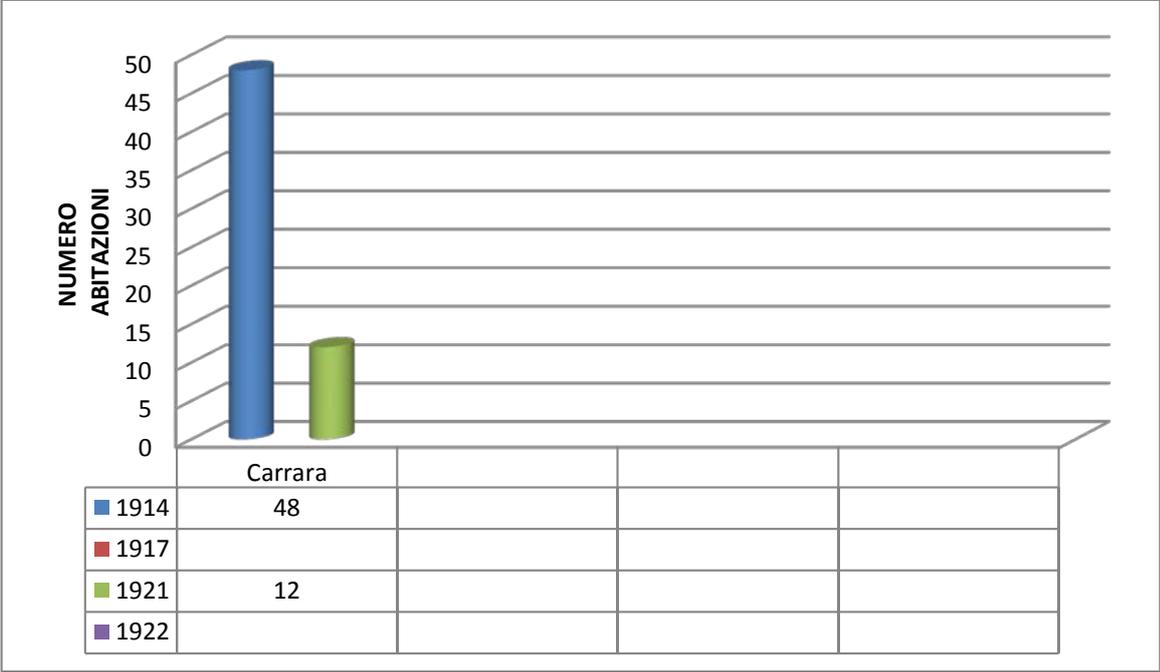
Monte dei Paschi di Siena, la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde e la Cassa di Risparmio di Bologna. Tra le tante leggi in materia emanate all'epoca, basta ricordare quella del 1885, che abolisce le circoscrizioni territoriali e concede l'esercizio del Credito Fondiario in misura molto larga, e tra l'altro a nuovi istituti bancari con almeno 10 milioni di capitale. Questa scelta territoriale corrisponde all'indirizzo di sviluppo del Credito Fondiario e si affida necessariamente al solo incremento dell'accumulazione locale. Una misura di riequilibrio di questa situazione avrebbe dovuto essere la fondazione di un istituto nazionale unico per il credito fondiario, sul modello francese, è stato effettivamente fondato con il nome di Istituto Italiano di Credito Fondiario (Italfondiario) nel 1891. Dopo pochi anni questo ente ha dimostrato già di non essere in grado di corrispondere agli scopi previsti, e infatti è sopravvissuto a lungo senza adempierli. È da notare che la legge istitutiva di questa banca contiene una delle primissime misure di controllo pubblico dell'attività bancaria, ossia la nomina presso di essa di un commissario governativo permanente con funzioni di vigilanza. Il Testo Unico sul credito fondiario del 1905 ha poi riordinato l'intera materia riproponendo il sistema pluralistico, ossia il libero esercizio del Credito Fondiario da parte di una serie di istituti, appena corretto dalla prevista partecipazione degli istituti regionali a quello nazionale, rimasta poi del tutto inoperante. Grazie alle leggi a favore dell'edilizia economica e popolare il credito edilizio diventa uno strumento a disposizione delle imprese di costruzione e uno dei mezzi di penetrazione del capitale finanziario nello sviluppo urbano, abilitando una serie di enti ad esercitare il credito a favore dei vari soggetti pubblici e privati operanti nel settore. La legge indica come enti mutuatari le società cooperative edilizie e singolarmente i loro soci, gli istituti di beneficenza e le società di mutuo soccorso, gli enti morali e gli istituti autonomi, prescrivendo un interesse non superiore al 4,50%. Tutta la legislazione adottava pienamente il criterio indicato più volte dallo stesso Luzzatti e da altri, ossia la abilitazione a ricevere mutui per un arco vastissimo di enti. Per la costruzione di alloggi a favore delle classi meno agiate e di alberghi popolari si prevede che i Comuni possano entro dieci anni dal 1908 ottenere prestiti anche dalla Cassa Depositi e Prestiti al normale tasso di interesse, con l'eventuale contributo dello Stato nella misura di un sesto del tasso di interesse. Pari condizioni valgono per gli Istituti Autonomi per le Case Popolari ed Economiche.

<sup>51</sup> Delibera del Consiglio Comunale n.4 del 16 febbraio 1921 e Delibera della Giunta Provinciale Amministrativa del 22 agosto 1921.

<sup>52</sup> Il Regolamento dell'Ente Autonomo Casa Popolari ed Economiche di Carrara è conservato presso l'Archivio di Stato di Massa, Documentazione fine '700-1923, Serie I e II Cat. X Clas.14 Fasc.3.

<sup>53</sup> Con la convenzione del 28 dicembre 1925 la quota è portata a £. 6 per ogni tonnellata di marmo esportata; in seguito al Regio Decreto 3.7.1930 n. 1045, che impone un onere sulla tassa marmi destinato al risanamento dell'industria marmifera, la quota è di nuovo ridotta a £. 4 la tonnellata.

GRAFICO 1 n. unità immobiliari per anno di costruzione (1914-1922)



*L'epoca fascista*

### *Il Fascismo e le abitazioni Popolari*

L'Architettura Fascista viene definita come “Un’arte che deve guardare al passato e al tempo stesso l’avvenire. Noi non dobbiamo rimanere dei contemplativi non dobbiamo sfruttare il patrimonio del passato. Noi dobbiamo creare un nuovo patrimonio da porre accanto a quello antico, dobbiamo creare un’arte nuova, un’arte dei nostri tempi, un’arte fascista<sup>54</sup>”.

Il fascismo razionalista diventa l’espressione della volontà fascista, l’architettura la principale e migliore forma di propaganda, oltre che fonte di prestigio internazionale per il regime suddivisa in due fasi: quella razionalista e quella monumentale. L’architettura razionalista nasce nella Germania di Weimar e si caratterizza per la stretta connessione tra la forma e la funzione, per l’utilizzo di elementi prefabbricati di dimensioni prestabilite, per l’eliminazione degli aspetti formali, dell’utilizzo di linee, angoli e volumi netti. Qui si diffonde durante la Repubblica di Weimar ed è pertanto espressione di una società democratica, che viene incontro alle masse contadine. In Italia si instaura invece durante il periodo fascista, ed è qui la sostanziale differenza tra le espressioni architettoniche naziste e quelle fasciste. Le prime vedevano un sostanziale rifiuto dell’architettura razionalista, in quanto rimandava alla repubblica di Weimar e quindi a un periodo di democrazia. In Italia, invece, il Razionalismo, dal momento che si sviluppa parallelamente al fascismo, finisce per identificarsi totalmente nel regime, diventandone così la diretta espressione artistica<sup>55</sup>.

Lo stesso Mussolini promuove delle iniziative architettoniche e urbanistiche, come il ridisegno di intere aree urbane, la costruzione di edifici pubblici e di monumenti, la creazione di zone industriali e residenziali e, addirittura, la costruzione di nuove città come Littoria, Sabaudia, Guidonia e Aprilia, di modo da testimoniare la sua concreta e incisiva presenza all’interno del paese: in tutto vengono costruiti 60 borghi e 13 centri urbani nati dal nulla. Queste opere in alcuni casi sono riuscite nel loro intento, dal momento che sono di grande rilievo, altre sono solamente operazioni di propaganda e altre ancora, invece, anziché portare in alto l’immagine del regime, hanno contribuito ad abbassarla, dal momento che si sono rivelate dei vere e proprie brutture. Inoltre, demolendo il centro storico, si costringevano gli abitanti più poveri a trasferirsi nelle periferie.

Ulisse Tramonti, in *Novant’anni di case popolari a Firenze*, sostiene che le “considerazioni sentimentali” di Roberto Papini<sup>56</sup>, critico e docente di Storia dell’Arte, pubblicate nel settembre

---

<sup>54</sup> Giuseppe Terragni (Meda. Milano. 1904 - Como 1943). E’ il principale esponente dell’architettura fascista nella sua prima fase, quella razionalista. Nasce a Meda (Co) nel 1904 e muore a Como nel 1943. Nel 1926, è tra i fondatori del Gruppo 7 e aderisce, nel 1930, al M.I.A.R. Nel periodo che va dal 1930-1931 realizza sulla base di un disegno di Antonio Sant’Elia il *Monumento ai Caduti* di Como e, negli stessi anni, viene nominato fiduciario del Sindacato Fascista Architetti. Terragni raggiunge, però, la fama internazionale dopo la realizzazione della Casa del Fascio a Como tra il 1932 e il 1936. Egli si sente portavoce dell’immagine idealizzata di un fascismo rivoluzionario. Le sue opere comasche più importanti sono, oltre alle già citate *Casa del Fascio* e *Monumento ai Caduti*, l’edificio ad appartamenti *Novocomum*, l’*asilo Sant’Elia*, la casa *Giuliani-Frigerio*: pertanto, è possibile parlare di un’ampia diffusione dell’architettura fascista intorno alla città di Como.

<sup>55</sup> FONTE: [http://www.marginalia.it/mediawiki/index.php/Architettura\\_Fascista](http://www.marginalia.it/mediawiki/index.php/Architettura_Fascista)

<sup>56</sup> R. Papini (Pistoia 1883 - Modena 1957) storico, critico e docente: prima al R. Museo Artistico Industriale di Roma, poi alla R. Università per stranieri di Perugia. Dal 1934 insegna a Firenze Storia dell’Arte medioevale e moderna al R. Istituto Superiore d’Architettura, nel 1941 è nominato Professore ordinario di Storia e Stili dell’architettura alla Facoltà di architettura e nel 1943 incaricato del corso di Caratteri stilistici e costruttivi dei monumenti. Tutta la sua carriera professionale è costellata di importanti cariche: direttore della Galleria comunale di Prato (1912), della Pinacoteca di Brera (1920) e della Galleria Nazionale d’arte Moderna in Roma (1933), incaricato dal Ministero degli Affari Esteri di sovrintendere all’arredamento delle R. Ambasciate, Legazioni e Consolati all’estero (1921-1926), Commissario governativo del R. Museo Artistico-Industriale in Roma con nomina di direttore (1928). Nei vari anni collabora costantemente con giornali e riviste dove pubblica articoli di critica sull’arte contemporanea e di urbanistica.

1919 sul quotidiano romano “La Tribuna” anticipino quello che sarà in Italia, nel primo decennio di governo fascista, l’equivoco della città-giardino.

Il modello della città-giardino, diffuso in Italia dal socialista-riformista forlivese Alessandro Schiavi<sup>57</sup>, specificamente per le aree edificabili intorno a Milano, diventa esempio da imitare per tutto il territorio nazionale, producendo quartieri dall’aspetto di villaggi rurali, dotati di un buon rapporto tra edificato ed aree verdi e soggetti a determinanti vincoli architettonici<sup>58</sup>. Ed è una “*specie di città-giardino*”, come spesso viene definita nei documenti ufficiali delle amministrazioni comunali negli anni venti, la nuova città che cresce, in alternativa al sistema delle case collettive a blocco, nelle aree sportive o nelle immediate adiacenze della città storica e che si integra “*con la necessità dell’igiene spirituale e fisica delle popolazioni urbane in cerca di un assetto conforme ai bisogni della loro rinnovata esistenza*”<sup>59</sup>.

Secondo U. Tramonti, Roberto Papini, nella sua analisi sul decentramento urbano e sul dualismo tra casa individuale o casa collettiva, sembra caldeggiare la scelta della casa individuale contro “*la disperante monotonia*”<sup>60</sup> dei modelli abitativi popolari fino ad allora espressi, troppo simili a quelli degli alberghi o dei sanatori: la casa non può essere considerata come un luogo di passaggio dove la gente sta riposta, catalogata e numerata, come prigionieri nelle celle delle loro carceri, la casa non deve esser un luogo innaturale, come un libro malinconico e polveroso in una biblioteca<sup>61</sup>.

La casa popolare a sistema collettivo come tipologia di alloggio sembra essere la migliore soluzione esclusivamente per i fattori economici di minore spesa nell’acquisto del terreno e dei minori costi di urbanizzazione e realizzazione<sup>62</sup>.

La prima città di fondazione dedicata nel 1924 a Mussolini è “la nuova città-giardino Mussolinia”<sup>63</sup> nel demanio Santo Pietro in Caltagirone<sup>64</sup>.

---

<sup>57</sup> Alessandro Schiavi (Cesenatico 1872-Forlì 1965) studia con Antonio Labriola all’Università di Roma, laureandosi in giurisprudenza nel 1895. Nella capitale si afferma come giornalista e studioso di scienze sociali. Entra nella prima redazione dell’“Avanti!”, dove rimane fino al 1903. Si trasferisce, quindi, a Milano, allora in piena crescita demografica e industriale, e i suoi interessi si definiscono lungo due filoni principali: l’indagine sociale sulla condizione operaia e l’edilizia popolare. È funzionario della Società Umanitaria, direttore dell’Istituto per le case popolari e assessore comunale nelle prime giunte socialiste della città lombarda (1914-22). Sotto il fascismo non abdica all’impegno intellettuale e sfida la censura del regime, collaborando come traduttore con Giovanni Laterza e Benedetto Croce. Nel secondo dopoguerra è tra i protagonisti della ricostruzione in Romagna, senatore socialdemocratico nella seconda legislatura repubblicana e fervente europeista. Prima ancora che per una federazione di Stati (di governi centrali), Schiavi lotta per una federazione di comunità locali, da realizzare attraverso il Consiglio dei Comuni d’Europa, nato a Ginevra nel 1951. Fonte: Carlo de Maria, in Alessandro Schiavi. Dal riformismo municipale alla federazione europea dei comuni. Una biografia: 1872-1965, Clueb 2008. FONTE: [www.ventunesimosecolo.org/node/1272](http://www.ventunesimosecolo.org/node/1272)

<sup>58</sup> Si veda R. Papini, *Il problema sentimentale della casa*, in “La Tribuna”, Roma 17 settembre 1919.

<sup>59</sup> Per R. Papini è l’Inghilterra il paese da prendere come esempio fra tutte le nazioni europee, dove il Royal Institute of British Architects ha studiato modelli di case (cottage) per le varie categorie di cittadini, prospettandone i bisogni morali e materiali.

<sup>60</sup> Ivi, “La Tribuna” del 17 settembre 1919.

<sup>61</sup> Si veda, U. Tramonti, in *Novant’anni di case popolari a Firenze*, IACP/ATER 1909-1999, Aline Editrice s.r.l., Firenze 2000.

<sup>62</sup> Si veda R. Papini, *Il problema sentimentale della casa*, in “La Tribuna”, Roma 17 settembre 1919.

<sup>63</sup> Si veda *Mussolinia. Un’ardita concezione dell’on. Benedetto Fragapane*, in “il Messaggero Siciliano”, del 11 maggio 1924, anno IV n.8, pag.4. Il progetto della nuova città-giardino porta la firma dell’ing. Saverio Fragapane.

<sup>64</sup> Santo Pietro è una piccola frazione del Comune di Caltagirone, in provincia di Catania. Al centro di un vasto bosco, è un piccolo borgo sorto a partire dalla fine dell’Ottocento. Presenta un tentativo di sviluppo negli anni Venti, quando si inizia la costruzione, mai portata a termine, della città giardino dedicata e intitolata al Duce: Mussolinia. Del progetto della nuova città viene costruito solo un piccolissimo isolato attorno al vasto piazzale che doveva rappresentare la piazza centrale del borgo.

Nel 1923 uno dei primi provvedimenti legislativi del governo fascista in materia di edilizia è lo sblocco totale degli affitti e l'abrogazione definitiva della tassazione sulle aree fabbricabili. I risultati delle elezioni politiche del 1924 costringono il fascismo ad adottare alcune politiche di consenso rivolte verso quei ceti con i quali può essere esercitata una mediazione diretta. Viene, vale a dire, attivato un sistema clientelare con l'obiettivo di controllare la borghesia imprenditoriale urbana e ottenere il consenso di vaste masse popolari<sup>65</sup>.

Si pone il problema di come intervenire sulla città e costruire case popolari: tra il 1924 e il 1925 viene varata la politica urbana-antiurbana degli sventramenti al centro e delle borgate al di fuori delle città, dove l'interesse per l'edilizia e per la residenza popolare, oltre che da normali impulsi demagogici, è imposto dalla esistenza dei disagi della popolazione urbanizzata.

Nel 1927, infine, dopo cinque anni di regime fascista, Mussolini presenta all'Italia, ma soprattutto all'Europa, una riorganizzazione dell'intero territorio nazionale basata principalmente sul modo di occuparlo, di gestirlo e sui problemi del controllo. Il discorso detto della "Ascensione", tenuto dal Presidente del Consiglio alla Camera il 26 Maggio del 1927, propone lo schema di un piano di riassetto amministrativo e fisico del territorio in funzione della riorganizzazione agricola e industriale e getta le premesse di quello che sarà, più tardi, definito il "Piano Regolatore dell'economia italiana".

Sul "Il Popolo d'Italia" del 22 novembre 1928, esce un articolo dal titolo eloquente: "*Cifre e deduzioni: sfollare le città*", in cui il Duce asserisce il ruolo della città nella nuova politica economica del regime, l'impossibilità di risolvere il problema della casa finché non verrà risolto il problema dell'inurbamento e dei fenomeni ad esso connessi: "*(...) dal punto di vista del problema della casa, insolubile problema finché non sarà adottata questa formula: impedire l'immigrazione nelle città, sfollare spietatamente le medesime (...) La parola d'ordine diretta a tutte indistintamente le gerarchie del regime, dalle centrali alle periferiche, gerarchie politiche, amministrative, militari, sindacali, ai Prefetti, ai Segretari federali, ai Consoli della Milizia, ai Segretari dei Sindacati, ai maestri, ai Giornalisti del Regime, ai Podestà, a tutti infine coloro che - anche come semplici gregari del Partito - hanno una responsabilità morale nello sviluppo e nel consolidamento della Rivoluzione fascista la parola d'ordine è questa: facilitare con ogni mezzo e anche, se è necessario, con mezzi coercitivi, l'esodo dai centri urbani; difficoltare con ogni mezzo anche, se è necessario, con mezzi coercitivi, l'abbandono dalle campagne; osteggiare con ogni mezzo l'immigrazione ad ondate nelle città*"<sup>66</sup>.

Impedire l'abbandono delle campagne bloccando l'immigrazione verso la città e contrastare la disoccupazione con il lavoro nei campi piuttosto che nelle fabbriche.

Il timore di Mussolini per la nascita di "*città mostruose*", nonostante le tranquille e modeste realtà urbane italiane, è dovuto alla nuova realtà europea che prende vita in Germania e Unione Sovietica; una massiccia politica di metropolizzazione dei grandi centri industriali, accentua di fatto il drammatico problema degli alloggi. "*Tirando le somme, si constata che, in solo sei mesi e in solo otto città, si sono inurbate 68.621 persone, cifra che sarà raddoppiata nel secondo semestre. Questa cifra, che non è segno di potenza, come può credere qualche imbecille, ma segno certissimo di decadenza, spiega come il problema delle case sia semplicemente insolubile finché non si cambia sistema. V'è un terribile circolo vizioso che bisogna spezzare: più case si fanno nelle città e più gente si inurba; più gente si*

---

<sup>65</sup> Il ceto composto di proprietari di case che ha fiancheggiato il fascismo viene ripagato con lo sblocco dei fitti. Quanto ad un effettivo appoggio della proprietà edilizia, il fascismo porta ascolto capziosamente anche alle richieste che provengono dalle associazioni inquilini. U. Tramonti *Novant'anni di case popolari a Firenze*, op. cit., pag. 42.

<sup>66</sup> Benito Mussolini, *Cifre e Deduzioni – Sfollare le città*, in "Popolo d'Italia", 22 Novembre 1928.

*inurba - sia attraverso l'inferno preliminare delle baracche - e più case occorrono. Così si va all'infinito, cioè alle città mostruose, le quali sono ormai condannate a porsi e a risolvere dei problemi riguardanti soltanto l'aspetto elementare, materiale, animalesco della vita (...)<sup>67</sup>".*

La "città mostruosa" trova radici nel pensiero conservatore e reazionario del filosofo tedesco Oswald Spengler, discepolo di Friedrich Nietzsche, da cui Mussolini trae alcune teorie fondamentali fra cui il numero della popolazione come potenza nazionale, la decadenza della civiltà occidentale, la disastrosa presenza in una nazione delle metropoli distruttrici della forza e della sanità originale<sup>68</sup>.

La teorizzazione della città fascista spesso ricade in un modello che è la proiezione delle aspettative e del desiderio di ordine e di grandezza, *"tipici di una visuale piccolo-borghese: Io mi figuro, dunque, la città fascista traboccante di luce e di sole non filosofico, con vie spaziose, anche se non tagliate a squadra, semplice e solenne nelle linee d'una architettura che rifiuti ogni superfluità ornamentale e sia tutta un equilibrio geometrico di masse e di spazi, che di lontano si annuncii grandiosa con alte case, le cupole e i campanili delle sue chiese. La città fascista sarà materna e ospitale per tutti; anche per i lavoratori ed i poveri, i quali dovranno avere una casa bella e buona che non faccia desiderare la strada e l'osteria(...) Un uomo senza casa, è un uomo senza patria(...) La città fascista sarà città di torri e di alti palazzi (...). La caverna e la spelonca sono abituro dei bruti, mentre la torre esprime in modo sublime la divina audacia dell'uomo<sup>69</sup>".*

Il grande piano di riorganizzazione nazionale si limita, nella pratica, per tutti gli anni trenta, a sperimentazioni talvolta improvvisate: i piani regolatori sono guidati da una logica di espansione quantitativa, o risolti attraverso chirurgie di sventramento o di diradamento del tessuto urbano, tese a rappresentare il nuovo volto del fascismo. La città storica considerata dalla cultura ufficiale come l'unica espressione di cultura urbana, subisce le conseguenze di quell'equivoco di fondo che favorisce la mediazione fra le esigenze di intervento nei centri storici, espresse dalle forme economiche, e il mito di una vita culturale, che prevede le distanze da qualsiasi alterazione e trasformazione del tessuto antico. Gli interventi di distruzione dei centri vengono attuati in nome del decoro urbano, della funzionalità e della viabilità. Fra il 1926 e il 1942 lo Stato Italiano bandisce 180 concorsi per piani regolatori destinati a città grandi e piccole e affiancati da un altrettanto cospicuo numero di concorsi per sistemazioni urbane speciali<sup>70</sup>.

Nel 1932 le considerazioni di G. Giovannoni sull'urbanistica italiana e sui suoi necessari sviluppi innescano un generale e radicale processo di rinnovo delle norme legislative secondo nuove tecniche e nuove concezioni con lo scopo di produrre uno strumento adeguato per imporre alle principali città di dotarsi di un nuovo piano, regolato da uniformità di concetti e di direttive<sup>71</sup>. La volontà del regime di affermare e pubblicizzare le proprie capacità di pianificare e di allargare l'area del consenso trova nella istituzione del concorso pubblico<sup>72</sup>, confronto apparentemente aperto in ambito culturale, uno strumento efficace anche per la formulazione dei piani regolatori urbani. In sede giudicante, invece, i risultati dei concorsi sono generalmente determinati da esperti di nomina superiore e l'iter seguito

---

<sup>67</sup> Ivi, 22 Novembre 1928.

<sup>68</sup> R. Mariani, *Fascismo e città nuove*, Milano 1976.

<sup>69</sup> R. Mazzucconi, *La città fascista – Il governo fisico degli abitanti secondo alcuni nuovi principi di politica edilizia*, Grosseto 1928.

<sup>70</sup> U. Tramonti, *Novant'anni di case popolari a Firenze*, op. cit. pag. 43

<sup>71</sup> G. Giovannoni, *Nuovi sviluppi dell'urbanistica in Italia*, in "Urbanistica" n.6, 1932.

<sup>72</sup> Nell'archivio storico-amministrativo della Società di E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 a Carrara, è conservato il bando di concorso a premi per un progetto tipo di casetta minima ad uso ricovero per i casi di urgenza.

è quasi sempre il mezzo per ratificare il recupero verticistico della gestione urbanistica attraverso la rielaborazione dei progetti vincitori, affidata a progettisti o a supervisor graditi al regime.

Le amministrazioni comunali e provinciali si adattano, quindi, nella maggior parte dei casi, ad accettare priorità d'intervento imposte dall'alto, con conseguente costrizione a determinate scelte, operate su di una legislazione decisamente arretrata, che porta ad uno scollamento fra la realtà dello sviluppo urbano e i modelli di intervento. L'intransigente istanza piacentiniana<sup>73</sup> *“Lasciamo la città vecchia così come si trova e sviluppiamo altrove la nuova”*<sup>74</sup> è quasi sempre disattesa a causa delle sostanziali e frequenti mutazioni di posizione da parte degli operatori qualificati ad intervenire sul dibattito urbanistico. Intorno ai centri storici delle medie e grandi città, in particolar modo al nord, ma anche nella stessa Roma, sono ammassati estesi spessori edilizi per controbilanciare le demolizioni dei vecchi quartieri residenziali che devono fare posto agli edifici pubblici e a palazzi per uffici.

Accanto ad un'edilizia prodotta a bassissimo standard dalla speculazione, quella sovvenzionata e cooperativa ha esiti veramente limitati. Gli interventi prodotti dall'Istituto Case Popolari ha talvolta, contro i propri fini istituzionali, una funzione economica di appoggio alla speculazione stessa, come valorizzazione fondiaria portata ai terreni privati, mentre la funzione ideologica si conferma fin dall'inizio sull'incontro dell'ideologia della casa con quella antiurbana del ritorno alla natura<sup>75</sup>.

Diverso è l'indirizzo scelto dall'Istituto Nazionale per le Case degli Impiegati dello Stato che si muove in una proiezione corporativa degli interessi di categoria e con ruoli proporzionali nei confronti del consenso al potere. Il fine principale è quello di costruire e gestire edifici da mantenere di proprietà dell'Ente, assegnando gli alloggi agli impiegati in attività di servizio, esclusivamente sotto forma di affitto, al fine di non immobilizzare il personale statale in una sede permanente ed evitare che alterazioni, o successioni, ripropongano periodicamente il problema della casa degli impiegati<sup>76</sup>. L'Istituto Nazionale Case Impiegati Statali<sup>77</sup> estende progressivamente la sua attività a tutti i capoluoghi di provincia, e a numerosissime località di interesse militare e persino ai territori di Oltremare, realizzando edifici che devono possedere i requisiti della casa popolare ed economica ed essere costruiti a sistema intensivo con il criterio di assicurare la maggior economia di spesa e di utilizzare lo spazio in modo da ricavare il massimo numero di alloggi, con divieto di adattamenti non economici. L'edilizia sovvenzionata, nonostante l'appello agli architetti più illustri a comparire nelle liste dei progettisti, è assoggettata ad un linguaggio architettonico spesso conservatore<sup>78</sup>. Le soluzioni architettoniche prodotte dall'edilizia sovvenzionata si configurano quindi nella maggior parte dei casi con le caratteristiche di un compromesso tra l'architettura del villino e quella del fabbricato intensivo a cui manca l'intenzione manifesta di proporsi come modello ripetibile, privo di qualsiasi conflittualità e palesato ideologicamente come perfettamente razionale.

---

<sup>73</sup> Marcello Piacentini, Architetto Monumentalista del periodo fascista. La sua opera più prestigiosa è il palazzo di giustizia a Milano (1939-40) completamente rivestito di marmo, con ampie e lunghe finestre, le retoriche scritte in rilievo e due altissimi setti all'entrata che ricordano due colonne greche, i quali si distaccano nettamente dalla precedente architettura razionalista secondo cui ogni elemento della costruzione doveva essere legato alla sua funzione nella struttura e non ad una ideologia propagandistica.

<sup>74</sup> M. Piacentini, *Sulla conservazione della bellezza di Roma e sullo sviluppo della città moderna*, Roma, 1916.

<sup>75</sup> M. Maneri Elia, *La situazione italiana al 1935*, in G. Samonà, *La casa popolare degli anni '30*, Venezia, 1972.

<sup>76</sup> U. Tramonti, *Novant'anni di case popolari a Firenze*, op. cit. pag. 45.

<sup>77</sup> L'I.N.C.I.S. viene fondata nel 1924 con lo scopo di fornire agli impiegati dello stato e specialmente a quelli dei gradi minori, alloggi a condizioni favorevoli, soprattutto nelle città dove era più acuta la crisi edilizia.

<sup>78</sup> A. M. Pozzo, V. Gizzi, C. di Angelo Antonio, in *Cinquant'anni di Abitazioni Sociali*, FEDERCASA, ANIACP CASA e Edilizia Popolare, Marzo 2001

Il Testo Unico del 1919, che nelle intenzioni dovrebbe dare sistemazione definitiva alla materia, in realtà avvia la concorrenza delle iniziative tra Governo e Comuni, fra Istituti e Cooperazione, fra organi pubblici e privati, ed è seguito da una più intensa produzione legislativa che va risentendo anche del nuovo assetto istituzionale dello Stato dovuto all'ascesa del fascismo. Il fenomeno più appariscente è il progressivo accentuarsi del corporativismo dei soggetti beneficiari, in particolare i dipendenti pubblici, e l'exasperazione del momento gerarchico e organizzativo centralizzato che si concretizza, tra l'altro, nell'eliminazione degli organi consultivi sviluppatasi in età giolittiana e nella concentrazione delle decisioni a livello ministeriale. Nel processo di riorganizzazione delle strutture pubbliche dell'edilizia popolare vi è, nel 1935 con la legge del 6 giugno n. 1129, la riforma degli Istituti per le Case Popolari (I.C.P.) tesa a uniformarne l'azione e la presenza sul territorio. Viene prevista la costituzione in ogni capoluogo di provincia (a fine 1935 esistevano 59 I.C.P.) di un "Istituto Fascista Autonomo Provinciale per le Case Popolari" (I.F.A.C.P.), che possa svolgere la propria attività in tutti i Comuni della circoscrizione in cui sia manifestato il bisogno di case popolari. Una struttura sicuramente più idonea ad attuare una politica dell'edilizia popolare che risponda a criteri generali e unitari, se si considera che gli I.C.P. sono un'emanazione del Comune e quindi esclusivamente rivolti alle esigenze locali. Con gli I.F.A.C.P. provinciali questo carattere locale si attenua grandemente trovandosi tali Istituti inseriti nella sfera organizzativa statale del Ministero dei Lavori Pubblici che ne approva lo statuto e nomina presidente e vice presidente, vincolandone ovviamente l'autonomia. Si prevede anche una struttura di coordinamento quale il Consorzio Nazionale fra gli I.F.A.C.P. provinciali che ha il fine specifico di dare direttive di carattere tecnico e amministrativo e che può considerarsi, sia pure sotto un diverso profilo, il progenitore dell'associazione "volontaria" fra gli I.A.C.P. costituitosi 15 anni dopo. Durante il fascismo, la scelta della politica della casa popolare è volta a privilegiare l'abitazione in proprietà per i ceti medi.

L'edilizia di tipo economico è favorita, a scapito di quella popolare (che anzi, prendendo a pretesto "l'abitazione minima" teorizzata dalla ricerca razionalista, diventa "popolarissima" con costi di costruzione estremamente contenuti), destinandovi maggiori investimenti ed agevolazioni. Gli stessi I.A.C.P. rientrano in questa logica con la creazione, al loro interno, di una "sezione autonoma per le case economiche" e con la possibilità offerta dal regio decreto 386/1926 di vendere agli inquilini gli alloggi costruiti per l'affitto<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> A. M. Pozzo, V. Gizzi, C. di Angelo Antonio, in *Cinquant'anni di Abitazioni Sociali*, FEDERCASA, ANIACP CASA e Edilizia Popolare, Marzo 2001.

## *L'Istituto Fascista Autonomo per le Case Popolari di Carrara*

L'Istituto Fascista Autonomo per le Case Popolari di Carrara nasce nel 1924, anno in cui viene riconosciuto Ente Morale con il Regio Decreto N. 1929 del 13 Novembre 1924, con sede in Via Alberica n.1, presso il palazzo Pisani<sup>80</sup>.

### *Lo Statuto*

Lo statuto dell'Ente, approvato in seguito al riconoscimento di Ente Morale, è suddiviso in tre parti: la prima contiene l'indicazione dello "scopo", i poteri in funzione dell'attuazione dei "fini" e la descrizione del "patrimonio dell'Ente". La seconda riguarda la vita amministrativa dell'Istituto mentre la terza parte concerne, in linea generale, le regole di costruzione e gestione degli alloggi. *"L'Istituto Fascista Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Massa Carrara, ha lo scopo di provvedere alla costruzione di case per le classi meno abbienti in tutti i Comuni della circoscrizione provinciale nei quali se ne manifesti il bisogno, in conformità della vigente legislazione sulla edilizia economica e popolare"*<sup>81</sup>.

Per l'attuazione dei propri fini l'Istituto può acquistare terreni fabbricabili e venderli, se inutilizzabili, costruire case popolari od economiche, con i relativi accessori di botteghe, laboratori e simili, acquistare fabbricati per ridurli in case popolari, vendere o locare gli alloggi ed accessori degli edifici, o assegnarli in affitto con patto di futura vendita agli stessi inquilini od a i loro eredi. Inoltre può costruire ed amministrare alberghi, dormitori e bagni popolari, amministrare case popolari ed economiche per conto dei Comuni e di altri Enti, accettare elargizioni, donazioni, eredità, contrarre prestiti con o senza garanzia ipotecaria. Il patrimonio dell'Istituto è costituito dal patrimonio dell'Istituto Autonomo Comunale per le Case Popolari di Carrara, da eredità, lasciti, donazioni, dal fondo di riserva ordinario e dagli utili devoluti ad aumento del capitale.

La seconda parte dello statuto è riservata all'Amministrazione dell'Ente e descrive la composizione e le competenze del Consiglio di Amministrazione. Alla data dell'emissione del provvedimento di Riconoscimento dell'Ente<sup>82</sup> il Consiglio di Amministrazione è composto dal Presidente Rag. Mario Marini<sup>83</sup>, dal Vice Presidente Avv. Giuseppe Barberi e da nove Consiglieri di cui uno nominato dal Ministero dei Lavori Pubblici, uno dal Consiglio Provinciale Economia Corporativa, uno dal Segretario Federale del P.N.F, due dal Comune di Carrara, due dall'Unione Provinciale Fascista Industriale, e due dall'Unione Provinciale Fascista Lavoratori dell'Industria. Ne fanno parte anche cinque Sindaci, di cui uno nominato dal Ministero dei Lavori Pubblici e gli altri 4 dal Comune di Carrara, un Direttore, un Capo del Servizio Amministrativo e di Ragioneria, un Capo del Servizio Tecnico e tre impiegati ( due esattori e un inserviente).

---

<sup>80</sup> Nel 1929 la sede dell'Istituto viene trasferita presso i locali della Federazione Fascista Provinciale presso il palazzo Littorio di Carrara (ex Caserma Dogali).

<sup>81</sup> Lo Statuto dell'Istituto Fascista Autonomo è conservato presso l'Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara

<sup>82</sup> Decreto Ministeriale 15 Maggio 1929 XV°.

<sup>83</sup> Presidente dell'I.F.A.C.P. in carica dal novembre del 1935 al gennaio 1945.

Il Presidente e il Vice Presidente durano in carica 4 anni e possono essere riconfermati per più mandati ma decadono dall'incarico se assenti per più di tre sedute consecutive. I membri del Consiglio di Amministrazione non possono prendere parte a deliberazioni in atti e provvedimenti dove “*sono coinvolti interessi loro o di parenti ed affini fino al quarto grado*”, e percepiscono un'indennità di £. 20 per ogni intervento alle sedute<sup>84</sup>.

La terza parte dello statuto è riservata alle regole di costruzione e gestione degli alloggi, meglio descritta nei paragrafi seguenti.

#### *Il Regolamento per l'Assegnazione di Alloggi e Locali*

Il Regolamento del 1937 disciplina i requisiti generali per l'assegnazione di alloggi e locali a locazione; le modalità di presentazione delle domande, il numero dei vani assegnabili, i titoli preferenziali, i trasferimenti, e le assegnazioni di locali e terreni.

I documenti che i cittadini bisognosi di alloggi popolari, denominati nei documenti e negli atti “*aspiranti assegnatari di alloggio popolare*”, devono presentare unitamente alla domanda<sup>85</sup>, il certificato di cittadinanza italiana, lo stato di famiglia, la buona condotta civile e politica; inoltre, gli stessi ed i loro familiari devono dimostrare di non avere procedimenti penali in corso e di non possedere case di civile abitazione nel territorio del comune.

Sono previste due tipologie di domande, una per ottenere l'assegnazione e l'altra per il trasferimento da un alloggio ad un altro. Entrambi le domande possono essere presentate dagli aspiranti in qualsiasi periodo dell'anno. L'esame delle stesse si effettua in determinati periodi di volta in volta fissati dall'Amministrazione a seconda della disponibilità di nuove costruzioni o di sfittanze. Le domande hanno validità di sei mesi dopo di che devono essere rinnovate.

La classificazione prevede la suddivisione delle richieste in due categorie, a seconda della maggiore o minore necessità e urgenza delle famiglie che aspiravano ad ottenere l'alloggio.

Rientrano nella prima categoria i “*locatari dimoranti in baracche, locali sotterranei, umidi, sprovvisti dei servizi essenziali o sottoposti ad imminente sgombero perché pericolanti; sfrattati per cause ad essi non imputabili con famiglia suddivisa a seguito dello sfratto o privi di qualsiasi alloggio; impiegati o operai addetti all'Industria Marmifera; impiegati o salariati dello Stato trasferiti per servizio, costretti per difetto di abitazione a vivere separati dalla propria famiglia*”.

Appartengono invece alla seconda categoria i “*coniugandi, locatari dimorati in ambienti sovraffollati o antigenici; dimoranti troppo lontani dalla sede obbligatoria di lavoro.*”

Dopo aver stabilito la categoria di appartenenza le domande sono divise a secondo del numero delle stanze assegnabili. La fase successiva è quella della formazione di elenchi in base a titoli preferenziali. Preferenza assoluta, è riconosciuta ai richiedenti con un numero di figli più elevato, e a parità di numero, si privilegiano quelli coniugati da minor tempo. In caso di parità di condizioni si procede nell'ordine seguente: “*a) i minorati di Guerra o della Rivoluzione, genitori o vedove di Guerra o della Rivoluzione; b) i decorati, i volontari di guerra; c) gli ex combattenti ed i fascisti ante marcia; d) gli iscritti al Partito Nazionale Fascista.*”

Il regolamento il 23 Aprile 1938-XVI, dopo l'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto, viene inviato con la nota 3186<sup>86</sup>, dal Presidente Marini al Ministero dell'Interno<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Artt. 4-20 dello Statuto.

<sup>85</sup> Art. 1 del Regolamento per le Assegnazioni degli Alloggi conservato presso l'Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>86</sup> La richiesta del Ministro è contenuta nella nota n. 1609 del marzo 1938-XVI conservata presso l'Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>87</sup> Nota n. 3186 del 7 Aprile 1938-XVI. Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

### *Il Contratto di Affitto a Locazione Semplice*

Il contratto di locazione semplice è stipulato negli uffici dell'Istituto Fascista Autonomo della provincia di Apuania<sup>88</sup> fra lo stesso Istituto, rappresentato dal suo Presidente o dal Direttore, e "l'aspirante assegnatario" divenuto inquilino.

Dall'esame di tre diversi contratti di locazione semplice di alloggi, stipulati in tre momenti diversi (uno dall'Istituto Autonomo Comunale nel 1925, e due dall'Istituto Fascista Autonomo, uno datato 1937 l'altro 1943), si evincono alcune differenze. Nella forma, ad esempio nell'intestazione e negli articoli dove è citato l'Istituto, è introdotta la parola "Fascista" e quindi l'Istituto Autonomo Comunale diventa Istituto Fascista Autonomo della Provincia di Apuania. Un'altra diversità riguarda l'introduzione della scadenza contrattuale.

A differenza dei contratti stipulati negli anni precedenti, suddivisi in 10 articoli, il contratto di locazione dell'Istituto Fascista Autonomo di Apuania degli anni '40, risulta essere composto di 11 articoli.

L'articolo aggiuntivo (divenuto l'art.2 del contratto) inserisce un limite di durata temporale di un anno, rinnovabile per ugual periodo di tempo se non disdetto almeno un mese prima della scadenza con lettera raccomandata. Vi è inoltre previsto, in caso di risoluzione anticipata del contratto senza giusta causa, una penalità pari a tre mensilità di affitto<sup>89</sup>.

Negli altri articoli il contratto di locazione definisce:

- la destinazione d'uso dell'alloggio, limitandola esclusivamente a quella di "abitazione dell'affittuario stesso e della sua famiglia"<sup>90</sup>, e non ammettendo nessun altro tipo di utilizzo, incluso il subaffitto dell'alloggio;
- il canone di locazione che l'inquilino è tenuto a versare, fissato su giudizio dell'Istituto in rapporto agli oneri fiscali imposti sullo stabile o sull'affitto, e tenendo conto delle spese di gestione del fabbricato<sup>91</sup>.
- il versamento di una somma, pari a tre mensilità dell'affitto, a titolo di cauzione, da versare al momento della firma del contratto<sup>92</sup>.

Il venir meno delle condizioni che hanno portato all'assegnazione dell'alloggio, è causa di risoluzione del contratto, "ipso jure e ipso facto"<sup>93</sup>.

(Alcuni esempi: se l'assegnatario non occupa stabilmente i locali, se non paga regolarmente e anticipatamente l'affitto, se non tiene personalmente, o i familiari conviventi, un comportamento "da buon padre di famiglia", oppure se utilizza l'alloggio in modo "contrario alla morale e al decoro". Ancora, se subaffitta o cede in tutto o in parte i locali oppure vi introduce, anche gratuitamente, persone estranee alla famiglia senza l'esplicito e condizionato consenso scritto dell'Istituto. Se tiene cani od altri animali arrecando disturbo ad altro; o si è "per la sua condotta morale e civile, reso indegno a giudizio del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto Fascista Autonomo per le Case Popolari"<sup>94</sup>).

Secondo l'art. 8 del contratto, l'Istituto può in caso di sfratto "esigere il pagamento delle rate d'affitto maturate fino all'effettivo rilascio dell'alloggio" e richiedere un risarcimento dei danni derivanti dall'inadempienza contrattuale dell'affittuario. Non è previsto per l'affittuario alcun rimborso per le migliorie eventualmente apportate all'alloggio.

Le spese per la manutenzione ordinaria del tetto, delle scale, di cortili, spazi verdi, cancellate e recinti, delle cloache di scarico delle acque bianche e nere, delle facciate esterne ed interne e degli impianti di uso comune rimangono a carico dell'Istituto. Le spese di carattere straordinario invece sono ripartite a carico degli affittuari in proporzione dell'affitto corrisposto e del corrispondente valore locativo per le porzioni di stabile in proprietà dell'Istituto. Tutte le altre spese restano a carico dell'affittuario<sup>95</sup>, incluse le spese e le tasse per i bolli.

### La situazione Patrimoniale dell'Ente

Il Ministero dei Lavori Pubblici attraverso il Consorzio Nazionale fra gli Istituti Fascisti cerca di tenere sotto controllo la spesa degli Istituti Fascisti Autonomi per le Case Popolari, ma non è in grado di farlo poiché non riesce a monitorare l'attività di ciascun Ente a causa della disomogeneità dei dati che i singoli Istituti forniscono periodicamente.

Con la Circolare Ministeriale n. 4013 del 12 agosto 1938<sup>96</sup> il Ministro Cobolli Gigli cerca di "inquadrate contabilmente" gli istituti.

Invia a ciascun Istituto un bilancio tipo contenente i dati patrimoniali, in attivo e in passivo, necessari al Ministero per determinare il capitale netto di ogni Istituto alla fine di ciascun esercizio contabile.

Il 1° Febbraio 1938-XVI il Presidente dell'I.A.F.C.P. Rag. Mario Marini<sup>97</sup> trasmette al Consorzio Nazionale un resoconto sulla situazione patrimoniale, sui mutui contratti, le costruzioni effettuate e i dati sulle famiglie ospitate nelle abitazioni popolari dal 1914 al 1937. La Tabella sulle costruzioni di seguito riportata<sup>98</sup> mostra la tipologia<sup>99</sup> di costruzione adottata, il numero dei vani e il costo medio di costruzione, l'anno di costruzione e la data di ultimazione dei fabbricati.

ISTITUTO FASCISTA AUTONOMO PER LE CASE POPOLARI DELLA PROVINCIA DI MASSA E CARRARA								
SITUAZIONE PATRIMONIALE						Contributo al Consorzio		
Anno:	ATTIVO		PASSIVO			Coef. Importo ficien- ti app. nell' anno.		
	Patrimonio immobiliar.	Altre attività	TOTALE	Scoperto di c/c/ presso Monte dei Faschi di Siena	Altre passività	Capitale e riserve		
	11905345,00	314498,85	12.219.844,05	5715329,60	43.960,50	6460553,95	12.219.844,05	0,357418040

<sup>88</sup> Con l'art. 1 del Regio Decreto Legge n. 1860 del 16 dicembre 1938-XVII nasce il Comune di Apuania, dalla fusione dei comuni di Massa, Carrara e Montignoso. L'art. 2, prevede che la Provincia di Massa e Carrara assuma la denominazione di "Provincia di Apuania".

<sup>89</sup> Art. 2, contratto di affitto a locazione semplice. Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

<sup>90</sup> Ivi, art. 3

<sup>91</sup> Ivi, art. 4.

<sup>92</sup> Ivi, art. 5.

<sup>93</sup> Ivi, art. 7.

<sup>94</sup> Ivi, art. 7.

<sup>95</sup> Ivi, art. 9, pag.

<sup>96</sup> Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>97</sup> Nominato con R.D. del 24 maggio 1937.

<sup>98</sup> Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>99</sup> Intensivi, semi intensivi o semi rurali.

Altro dato significativo riportato dalla tabella sopra citata è la progressione positiva nella costruzione degli alloggi che l'istituto realizza nel periodo 1914- 1937. Nel 1914 gli alloggi costruiti, risultano essere 48 per un totale di 240 vani, e un costo complessivo di costruzione di £. 360.000. Dalla tabella si evince che nel 1923 si costruiscono 12 nuovi alloggi, facendo salire a 60 il numero complessivo il patrimonio dell'Istituto. Dal 1928 l'attività si intensifica, con 132 nuove costruzioni per un costo complessivo (di costruzione) di £. 4.826.346. Nel 1929 si aggiungono 87 alloggi, per 391 vani, con un costo di costruzione di £. 3.748.953; nel 1930, altri 105 nuovi alloggi, per 503 vani e un costo di costruzione £. 3.916.642.

In sostanza, in meno di 10 anni dalla nascita, sette per l'esattezza (1924-1931), il patrimonio dell'Istituto Fascista Autonomo Case Popolari di Carrara passa da 60 a ben 384 alloggi<sup>100</sup>. Interessante è la fotografia che emerge circa la popolazione residente nelle case popolari nel 1931: su 361 alloggi concessi a locazione semplice, 293 erano occupati da famiglie di operai mentre 68 da famiglie di impiegati.

La costruzione degli oltre 300 alloggi grava negativamente sul bilancio dell'Istituto, che non riesce ad adempiere regolarmente al pagamento delle rate dei mutui contratti con il Monte dei Paschi di Siena e la Cassa Depositi e Prestiti.

Oltre ad inviare i dati relativi ad indagini statistiche sulla popolazione residente negli alloggi popolari come fin qui descritti, il Vice Presidente dell'Istituto, Barberi, deve trasmettere al Consorzio Nazionale fra gli Istituti Fascisti Autonomi per le Case Popolari i riscontri patrimoniali dell'anno 1937 che mostrano un segno negativo nella riscossione degli affitti.

A propria giustificazione il 1° Febbraio 1938-XVI scrive: "In relazione al foglio a margine si comunica che dalla costituzione a tutto il 1935 é stato contratto, in data 2/12/1927 un mutuo ipotecario con il Monte Dei Paschi di Siena per l'ammontare di £.9.000.000., con l'impegno di ammortizzare il debito con rate mensili di £. 90.000 da prelevarsi sul provento della tassa marmi in uscita dal Comune di Carrara. Il tasso d'interesse fissato all'epoca della stipulazione del contratto era del 8,50, attualmente ridotto al 6,50. A causa della grave crisi dell'Industria Marmifera e della riduzione apportata alla quota tassa marmi assegnata all'Istituto (da £. 6 per tonnellata esportata a £. 4) non è stato possibile effettuare i versamenti pattuiti in contratto; si è tuttavia provveduto a ridurre d'accordo con l'Istituto Finanziatore il débito in relazione al reddito della tassa marmi"<sup>101</sup>.

L'Istituto, al 28 Ottobre 1937, risulta debitore nei confronti del Monte dei Paschi di Siena per £. 5.715.329,60.

#### *Canoni di locazione: morosità degli inquilini*

Uno dei motivi per i quali l'Istituto Fascista Autonomo non riesce a pagare con regolarità le rate dei mutui è la morosità degli inquilini per il pagamento degli affitti.

Il prospetto relativo agli affitti, dall'esercizio finanziario 1932-33 al 1939-40, inviato nel gennaio 1941 al Consorzio Nazionale mette in evidenza un complessivo mancato incasso, alla voce affitti, di circa £. 850.000<sup>102</sup>. Il Ministro dei Lavori Pubblici è informato dalla Ragioneria Generale dello Stato della continua e crescente morosità degli inquilini del Comune di Apuania nel pagamento degli affitti e del diminuito gettito "della quota di compartecipazione al provento del pedaggio marmi" dell'Istituto Fascista Autonomo Case Popolari di Apuania.

Con una lettera del 14 gennaio 1941 anno XIX n.1756<sup>103</sup> il Ministro invita l'Istituto a prendere tutti i provvedimenti necessari affinché l'importo di £. 849.093 (morosità degli inquilini accertata al 30 settembre 1940) venga rapidamente recuperato.

---

<sup>100</sup> Di cui solo i 48 alloggi sorti nel 1914 in località Perticata (Via Macallè) sono di tipo semi-rurale con terreno annesso.

<sup>101</sup> Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>102</sup> Ivi.

<sup>103</sup> Documento conservato presso l'Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

Il Ministro nella lettera afferma che *“pur riconoscendo che la diminuzione del lavoro nelle cave marmifere ha posto in imbarazzo economico gli inquilini con familiari impiegati nell’industria marmifera”*, non può *“tollerare che un numero così alto di inquilini non corrisponda puntualmente il canone di locazione dovuto”*. Si legge ancora nella lettera che il Ministro tiene a sottolineare che per far diminuire il tasso di disoccupazione nella zona, e fare in modo che coloro i quali hanno perso il lavoro nelle cave siano impiegati in altra occupazione, sono stati disposti lavori pubblici nel territorio comunale di Apuania e conclude comunicando al presidente dell’Istituto la concessione di un contributo Statale a parziale estinzione del debito verso il Monte dei Paschi di Siena<sup>104</sup>.

Il Vice Presidente Barberi rispondendo al Ministro il 14 gennaio 1941 spiega i dati del prospetto finanziario dal 1932 al 1940 che gli vengono contestati: *“La percentuale di riscossione degli affitti che negli esercizi era discesa dal 41% al 37% per risalire nel 34-35 al 52%, ha subito nuovamente una flessione nell’esercizio 35-36 dominato dall’evento Etiopico e dalle conseguenti sanzioni. Per esse infatti si è arrestato quasi integralmente il commercio di esportazioni marmifero che costituiva pressoché l’unica attività del paese (...)”*.

In sostanza la difficoltà per l’Istituto Fascista Autonomo di pagamento delle rate di ammortamento dei debiti contratti è altresì dovuta al fatto che la riscossione degli affitti può avvenire solo successivamente, anche a distanza di vari mesi, rispetto alla accensione dei mutui. Ciò fa sì che per un certo periodo iniziale l’Istituto, non disponendo di altre risorse, non riesca a far fronte alle rate dei mutui.

### *L’impiego del Marmo Apuano nelle case popolari*

Nel maggio 1937 il Consorzio Nazionale degli Istituti Fascisti e la Federazione Nazionale Fascista degli Esercenti delle Industrie Estrattive<sup>105</sup>, siglano un accordo economico collettivo che prevede una riduzione del 20% del prezzo delle forniture di marmo per tutti gli Istituti associati al Consorzio Nazionale. In occasione della preparazione del III° Convegno Nazionale degli Istituti Fascisti, previsto per i giorni 17-19 giugno 1939 a Bologna e Forlì<sup>106</sup>, il Ministro dei Lavori Pubblici e Presidente del Consorzio Nazionale, Cobolli Gigli<sup>107</sup>, invita tutti gli Istituti Autonomi, con una lettera del 29 novembre 1938 –XVI, a sottoporre alla sua attenzione *“le questioni di ordine generale di qualsiasi natura che ciascuno di essi ritenga opportuno prospettare al detto Convegno”*<sup>108</sup>.

Il Presidente dell’Istituto Autonomo di Apuania il 30 dicembre dello stesso anno, in risposta alla richiesta del Ministro<sup>109</sup>, pone diversi quesiti tra i quali l’applicazione della politica autarchica nel campo dell’edilizia<sup>110</sup> con la richiesta di *“fissazione di criteri e metodi costruttivi per gli alloggi popolari. Specificatamente: con l’utilizzo del marmo di Carrara Apuania e il marmo apuano quale*

---

<sup>104</sup> A fronte di un debito di £. 5.700.000 è riconosciuto un contributo pari al 2,50% su un mutuo di £. 6.000.000, da ammortizzare in 35 anni.

<sup>105</sup> D. Lgs n. 1307 del 13 agosto 1938, pubblicato sulla G.U. n.199 del 1 settembre 1938.

<sup>106</sup> Si veda C. M. n. 84 del 31 maggio 1939-XVII.

<sup>107</sup> Il 4 settembre 1935 viene nominato Ministro dei Lavori Pubblici e successivamente anche Presidente del Consorzio Nazionale fra gli I.F.A.C.P.

<sup>108</sup> Nota n.532/Amm., del 29 Novembre 1938. Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>109</sup> Nota n. 154, del 30 dicembre 1938 anno XVI. Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>110</sup> C.M. n. 3036 del 18 Giugno 1938-XVI.

*materiale autarchico*". L'intento del Presidente dell'Istituto è quello di aiutare l'espansione dell'attività marmifera e del commercio del marmo da cui l'Istituto dipende direttamente e indirettamente. Direttamente, perché per ogni tonnellata che viene esportata il Comune versa £. 4 all'Istituto; indirettamente, perché la maggior parte degli inquilini lavora nell'escavazione e nel commercio del marmo. Il Presidente dell'Istituto di Apuania auspica la possibilità di modificare i regolamenti comunali sull'edilizia che considerano l'impiego del marmo "in scale, soglie, ecc. come caratteristiche atte a modificare il tipo di casa con conseguente aggravamento delle tariffe daziarie" quale materiale di pregio. Oltre a mettere in risalto "le eccezionali caratteristiche igieniche" del marmo di Carrara ed Apuano, "da usarsi nelle cucine, nelle scale e nelle pavimentazioni"<sup>111</sup> delle case popolari, il Presidente dell'Istituto invia al Ministro una scheda redatta dall'Unione Provinciale Fascista dei Commercianti Apuani contenente un elenco degli elementi (scale, soglie, lavandini, piano del tavolo ecc.) e i prezzi degli stessi, da potersi eseguire in marmo<sup>112</sup>. Il Presidente Marini sostiene che i regolamenti comunali si possono modificare con l'introduzione di una differenziazione tra marmi pregiati, utilizzati per scopi essenzialmente decorativi (pavimentazioni speciali), e marmi impiegati per motivi igienici, esclusivamente in taluni ambienti e parti del fabbricato. Un altro argomento da porre all'attenzione del Ministro e soprattutto del Congresso, contenuto nella stessa nota del 30 dicembre riguarda il richiamo del Presidente dell'Istituto alle "finalità corporative" denunciate nel giugno del 1938 nella Circolare Ministeriale n. 6441 dal capo del Governo, avente per oggetto "l'obbligatorietà dell'utilizzo di marmi apuani in alcune costruzioni edilizie, ivi comprese, limitatamente a determinate strutture, anche le case popolari."

Con quella circolare il Duce esprime la "volontà" di rendere obbligatorio per gli Istituti Fascisti Autonomi consociati l'utilizzo del marmo apuano e del marmo della Provincia di Apuania nelle case popolari.

L'emissione di due successive Circolari Ministeriali, la n. 71 del 31 gennaio 1939-VII e la 101 del 1939-XVII, con le quali il Ministro richiama la precedente del giugno del 1938, dimostrano che le aspettative del Presidente dell'Istituto di Apuania di incrementare le vendite del marmo sono rimaste disattese.

Infatti, nella circolare n.71 il Ministro dei Lavori Pubblici "ricorda" a tutti gli istituti associati i termini dell'accordo siglato nel 1937 tra il Consorzio e la Federazione Nazionale Fascista degli Esercenti delle Industrie Estrattive, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 199, che prevedono uno sconto del 20% sulle forniture di marmo per gli associati. Il Ministro specifica inoltre, che le richieste di fornitura di marmo devono essere presentate direttamente alla Federazione Nazionale Fascista Esercenti Industrie Estrattive con sede a Roma o alla Federazione Fascista dei Commercianti di materiali da costruzione anch'essa con sede a Roma.

Nella seconda circolare, la n. 101 dell' 11 ottobre, lo stesso lamenta la mancata applicazione delle disposizioni impartite dal Duce, e rinnova l'invito agli Istituti Autonomi "di ottemperare scrupolosamente all'obbligo di cui trattasi, riservando, cioè, nella previsione di spesa dei progetti, la percentuale prescritta per l'uso dei marmi apuani"<sup>113</sup>.

### *Il Testo Unico sulle Case Popolari ed Economiche del 1938*

Nel 1938 viene pubblicato un nuovo testo unico di quasi quattrocento articoli, che tenta di portare ordine in una materia che si presenta come scoordinata e quasi mai innovativa, frutto di un ventennio

---

<sup>111</sup> Nota n. 154, del 30 dicembre 1938 anno XVI.

<sup>112</sup> Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>113</sup> C.M. n.101 dell'11 ottobre 1939. Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

di aggiustamenti<sup>114</sup>. L'impianto della legge rimane però quello precedente e, come gli altri testi unici, anche questo risulta essere essenzialmente una legge "creditizia" che autorizza numerosi istituti di credito a concedere mutui a molteplici soggetti pubblici e privati, oltre che a prevedere la concessione di agevolazioni tributarie e contributi erariali sul pagamento degli interessi. Viene sempre privilegiata la casa in proprietà e l'individuazione dei beneficiari, più che in relazione alla loro capacità economica, è fatta in funzione dell'appartenenza a determinate categorie con particolare attenzione per i dipendenti pubblici. Il Testo Unico continua a non prevedere un'unità organizzativa a livello centrale, poiché contempla che le amministrazioni statali, oltre al Ministero dei Lavori Pubblici, conservino una pressoché totale autonomia, riducendo a compiti prettamente burocratici e amministrativi i poteri ministeriali<sup>115</sup>.

### *Gli Istituti Fascisti Autonomi per le Case Popolari e il Regime Fascista*

Di seguito si riportano i contenuti di alcune circolari ministeriali, inviate a tutti i membri associati al Consorzio Nazionale Fascista fra gli Istituti Autonomi Case Popolari, tra i quali l'Istituto di Apuania.

### *Natura giuridica degli Istituti Fascisti Autonomi*

Nel 1937 l'Istituto per le Case Popolari di Venezia, per rispondere all'Autorità competente in merito ad alcune vertenze mosse dai loro impiegati, chiede un parere al Consiglio di Stato sulla natura giuridica degli Istituti Fascisti Autonomi per le Case Popolari. Nella seduta del 2 Febbraio 1937 anno XV, la Sezione 2<sup>a</sup> del Consiglio di Stato, con voto n. 43, chiarisce la natura giuridica degli Istituti Provinciali Fascisti e nel deliberato della stessa seduta si legge che: "*La Sezione: Vista la relazione n. 537 del 18 c.a. con la quale il Ministero dei Lavori Pubblici richiede il parere sulla natura giuridica degli Istituti Fascisti Autonomi provinciali per le case Popolari; considerato che il Ministero, nella sua accurata relazione ha lumeggiato esaurientemente la questione, ed ha concluso col ritenere che non pare dubbio che Istituti provinciali per le Case Popolari siano persone giuridiche pubbliche (...)*"<sup>116</sup>. L'allora Presidente del Consorzio Nazionale, nella nota n.922 del 10 Marzo 1937 anno XV, oltre a comunicare a tutti gli Istituti consociati il parere espresso dal Consiglio di Stato, spiega le motivazioni che hanno portato a definire la natura giuridica pubblica degli Istituti Autonomi. Egli ritiene che la legge del 6 giugno 1935 n. 1129 abbia introdotto profonde innovazioni all'ordinamento giuridico dell'edilizia pubblica, dando la facoltà allo Stato di creare in ogni Provincia, là dove non esiste, l'Istituto Autonomo Case Polari. Nelle Province, invece, dove già esistono Istituti similari, la legge ammette che questi possano essere riconosciuti o come Enti provinciali o come Sezioni di essi, così da disciplinarne le attività dirette alla costruzione di case popolari a beneficio delle classi meno abbienti. A questo proposito significative sono le parole riportate dal Presidente del Consorzio Nazionale: "*Il potere statale investe tutte le istituzioni precedenti in modo così largo che quando non esiste il riconoscimento come Ente provinciale o come Sezione, le istituzioni possono essere fuse o incorporate in quelle riconosciute o addirittura soppresse*"<sup>117</sup>. La Legge 1129 del 6 giugno 1935 prevede anche che il controllo della vita amministrativa degli Istituti avvenga attraverso il Consorzio Nazionale fra gli Istituti Fascisti Autonomi, a cui gli stessi fanno obbligatoriamente parte. Sempre nella nota del 10 marzo 1937, il Presidente del Consorzio, cita, a supporto della decisione del Consiglio di Stato di riconoscere gli Istituti Autonomi quali personalità giuridiche pubbliche, un altro elemento previsto nei singoli statuti organici degli Istituti<sup>118</sup>. Questi infatti fissano all'art.22, quale

---

<sup>114</sup> V. Domenichelli, *Dall'Edilizia Popolare ed Economica all'Edilizia Residenziale Pubblica*, op. cit. pag. 59.

<sup>115</sup> Ivi, pag. 60.

<sup>116</sup> Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>117</sup> Ivi.

<sup>118</sup> Con il R.D. 25 maggio 1936 n. 1049, è approvato lo statuto tipo degli Istituti Autonomi Fascisti per le Case Popolari ed Economiche, contenente le norme fondamentali da seguire.

procedura per l'appalto dei lavori di costruzione delle case e delle forniture, quella pubblica, lasciando ai soli casi eccezionali la possibilità di disporre dell'appalto per trattativa privata o per l'esecuzione in economia. Lo stesso art.22 prevede inoltre che il Consiglio di Amministrazione dei singoli Istituti, in casi di appalto di lavori e forniture d'importo superiore alle £. 500.000 debba richiedere, con sua motivata deliberazione, l'approvazione del Ministero dei Lavori Pubblici<sup>119</sup>. Inoltre, considerato che l'art. 15 del Regolamento di attuazione della Legge 6 giugno 1935 n. 1129 ammette il ricorso verso i provvedimenti adottati dalle Amministrazioni Provinciali direttamente al Ministero dei Lavori Pubblici, il Presidente del Consorzio fra Istituti Fascisti Autonomi per le Case Popolari, al termine concorda con il Consiglio di Stato nell'affermare che gli Istituti provinciali per le Case Popolari sono Enti di diritto pubblico.

*Deroga al divieto di edificare nuove costruzioni (Regio Decreto Legge 19 giugno 1940-XVIII)*

Nel settembre 1940 gli Istituti Fascisti Autonomi, con la circolare ministeriale n.135 in deroga al divieto di edificare nuove costruzioni<sup>120</sup>, vengono sollecitati a procedere con la costruzione di nuove case popolari, operaie e rurali, secondo la volontà del Duce, di cui il Ministro dei Lavori Pubblici si fa portatore affermando che *“neppure nelle attuali circostanze belliche l'attività edilizia degli Istituti per le case popolari deve subire soste o rallentamenti”*<sup>121</sup>.

Il Ministro continua richiamando l'attenzione degli Istituti sulla *“inderogabile esigenza sociale di dare alle categorie lavoratrici un alloggio sano e decoroso, ribadendo che la battaglia della casa deve procedere con adeguato ritmo, fino a raggiungere la soluzione totalitaria”*

Dato l'elevato costo di costruzione e delle difficoltà a reperire taluni materiali a causa del difficile situazione del momento, *“viene vivamente consigliato agli Istituti Autonomi di darsi assoluta preferenza alle costruzioni minime, le sole che possano consentire fitti adeguati alle possibilità economiche delle famiglie da alloggiare, rapidità ed economia nella realizzazione, uso di materiali autarchici, nonché aderenza ai principi urbanistici che tendono al raggruppamento delle nuove case operaie in salubri e spaziose località fuori dai centri cittadini, ravvicinando il lavoratore alla terra, fortificandone lo spirito, nel culto delle più pure tradizioni familiari nostre”*<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> La nota contiene un ulteriore chiarimento circa i poteri di spettanza Ministeriale secondo quanto introdotto dal Regolamento di attuazione della Legge 6 giugno 1935 n.1129, quali esempio la possibilità del Ministro di proporre un elenco di nominativi da cui attingere per la nomina dei presidenti degli I.F.A.C.P.; la definizione da parte del ministero degli statuto tipo, il rilascio di nullaosta per i mutui della Cassa Depositi e Prestiti, il potere di ordinare la decadenza dall'assegnazione di alloggi agli inquilini(artt. 104-105) ecc.

<sup>120</sup> Regio Decreto 19 giugno 1940-XVIII, art.5.

<sup>121</sup> C.M. n.135 del 26 settembre 1940-XVIII, Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>122</sup> Ivi, pag. 186.

## *Le Indagini Statistiche*

La volontà del regime negli anni che vanno dal '35 al '43 di uniformare, a livello nazionale, l'attività di edilizia popolare ed economica si evince dalle numerose circolari ministeriali che regolarmente, a cadenza semestrale, il Consorzio Nazionale fra gli Istituti Fascisti invia a tutti gli associati per richiedere di effettuare indagini socio-economiche sulla popolazione residente. Con il trascorrere degli anni e il progressivo consolidamento del regime, le richieste di dati diventano sempre più insistenti e particolareggiate. Di seguito si riporta un esempio di richiesta presentata all'Ufficio Statistica del Comune di Apuania<sup>123</sup>, per gli aggiornamenti sulla popolazione residente<sup>124</sup>:*“Popolazione residente al 21.4. 1931: abitanti 194.384 Popolazione residente al 21.4.1936: abitanti 196.716 Eccedenza dei nati-vivi sui morti nell'intervallo dal censimento 1931 a quello del 1936, abitanti 10.215, Matrimoni: 115 Nati vivi: 369 Morti: 155 Immigrati: 478 Emigrati: 415”*. Successivamente, come si può vedere dall'esame di alcuni dei numerosi documenti ritrovati, i dati richiesti riguardavano i fabbricati costruiti e la popolazione residente nelle case popolari: *“Periodo di rif. dal 1914 al 1935: Fabbricati costruiti: 40, Alloggi costruiti: 415<sup>125</sup>, Vani abitabili: 1244, Costo complessivo £. 13.747.322.20, Passività residue: £. 5.680.657,25; Importo delle Ipoteche £. 6.000.000, Affitto medio annuo per vano abitabile: £. 120/130, Casi di morosità superiore ai tre mesi: 30%;*

*Popolazione ospitata: n. 1949 di cui operai, artigiani ed assimilati 544, impiegati 25, commercianti e industriali 5, donne e fanciulli 1375;*

*Percentuale delle nascite: 23% Percentuale dei morti: 11%;*

*Indicazione dei Comuni nei quali L'Istituto ha svolto la sua attività: Carrara. Incremento delle costruzioni dal 1936 al 28 ottobre 1937: negativo”<sup>126</sup>.*

---

<sup>123</sup> Con l'art. 1 del Regio Decreto Legge n. 1860 del 16 dicembre 1938-XVII nasce il Comune di Apuania, dalla fusione dei comuni di Massa, Carrara e Montignoso. L'art. 2, prevede che la Provincia di Massa e Carrara assuma la denominazione di “Provincia di Apuania”.

<sup>124</sup> Dati Demografici della Provincia di Apuania, conservati presso l'Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>125</sup> Di cui solo 48 alloggi sono costruzioni di tipo semi rurale con terreno annesso.

<sup>126</sup> Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

## *Commemorazione per il ventennale della costituzione dei Fasci di Combattimento*

All'approssimarsi di ogni celebrazione fascista, il Ministero dei Lavori Pubblici, Presidente del Consorzio Nazionale, scrive agli Istituti per conoscere quali iniziative “*intendessero adottare*”. In occasione del ventennale della costituzione dei Fasci di Combattimento, il Ministro con la Circolare Ministeriale n.75 del 13 marzo 1939-XVII<sup>127</sup>, chiede, agli Istituti, di essere informato sui riconoscimenti che intendono adottare “*in forma tangibile*” in favore del personale in possesso della qualifica di “*Squadrista*”. Il 20 marzo dello stesso anno, il Vice Presidente dell'Istituto Fascista Autonomo Case Popolari della Provincia di Apuania risponde prontamente che nello stesso giorno il Consiglio di Amministrazione ha deliberato la concessione ai propri dipendenti, in possesso della qualifica, di un premio in denaro di £. 2.000<sup>128</sup>.

### *Le leggi razziali: sospensioni delle “Assegnazioni” alle famiglie ebrei*

Tra le numerose circolari ministeriali ritrovate tra gli atti amministrativi, la n.76 del 17 marzo 1939-XVII<sup>129</sup> riporta la comunicazione da parte del Ministero dei Lavori Pubblici circa “*la estensione da dare ai noti provvedimenti per la difesa della razza nei riguardi dell'assegnazione degli alloggi costruiti dagli Istituti Fascisti Provinciali per le case popolari a famiglie appartenenti alla razza ebraica*”<sup>130</sup>. La nota conferma agli Istituti Fascisti che da quel momento in poi le famiglie di ebrei devono essere escluse dalla concessione degli alloggi. Possono però essere mantenute le assegnazioni già fatte, sia a titolo di locazione semplice che con patto di futura vendita.

La risposta da parte dell'Istituto di Apuania non si fa attendere e il 20 marzo 1939-XVII, il Vice Presidente Barberi assicura al Ministro che: “*questa Amministrazione si atterrà pienamente a quanto disposto*”.

### *Provvedimenti a favore dei connazionali rimpatriati dall'estero; la revisione degli inquilini.*

Con un documento<sup>131</sup> dell'Aprile del 1939- XVII, il Ministro dei Lavori Pubblici scrive agli Istituti Autonomi ribadendo<sup>132</sup> le gravi difficoltà incontrate dal Ministero degli Affari Esteri e dal Partito Fascista nella sistemazione delle famiglie degli italiani rimpatriati dall'estero a causa della penuria di alloggi. La carenza di alloggi si presenta maggiormente nei centri dove le condizioni di lavoro consentono, invece, il “*collocamento*” di un rilevante numero di connazionali, e ciò ostacola il lavoro delle Autorità preposte al rimpatrio. Pertanto, il Ministro sollecita gli Istituti all'ultimazione degli alloggi in corso di costruzione e li invitava a procedere con urgenza ad una “*revisione degli attuali utenti per eliminare, non appena gli impegni contrattuali lo consentivano, quanti avessero evidentemente la possibilità di procurarsi un alloggio del libero mercato in modo da destinare le disponibilità risultanti dalla detta revisione per la sistemazione dei rimpatrianti*”.

---

<sup>127</sup> Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>128</sup> Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>129</sup> C.M. n. 76 del 17 Marzo 1939-XVII, documento conservato presso l'Archivio Storico Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

<sup>130</sup> Si veda D. L. del 17 novembre 1938-XVII, n.1728 , Provvedimenti per la difesa della razza italiana.

<sup>131</sup> C. M. n.78 dell'11 Aprile 1939. Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

<sup>132</sup> Con la C.M. n. 1149 del gennaio 1939, Il Ministro chiede “*la collaborazione degli enti provinciali per le case popolari per facilitare il rimpatrio degli Italiani stabilmente racatisi all'estero, ai tempi dei passati regimi*”. Archivio Storico - Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

In risposta alla circolare n.78 del 11 aprile 1939, il 22 Maggio, il Presidente dell'Istituto di Apuania, Mario Marini, con la nota n. 1508, informa il Consorzio Nazionale che per la sistemazione dei connazionali rimpatrianti dall'estero ha messo a disposizione tutti gli appartamenti disponibili nella zona ai monti di Carrara (distanti dal centro storico). Aggiunge però che detti alloggi non sono mai stati attribuiti perché i rimpatriati, *“trovando lavoro al piano, nei costruendi stabilimenti della zona industriale”*, hanno provveduto autonomamente alla sistemazione alloggiativa, rifiutando gli alloggi popolari proposti dall'Istituto.

Nell'occasione il Presidente chiede l'intervento del Ministro per sollecitare l'Amministrazione Comunale di Apuania a terminare i lavori di sistemazione dei servizi dei gruppi di fabbricati di Melara e Castagnola<sup>133</sup>, in modo da rendere disponibili altri 84 nuovi appartamenti, da concedere in locazione *“dopo aver provveduto alla revisione degli utenti residenti negli alloggi”*<sup>134</sup>.

*Atti esecutivi contro le “famiglie morose”: provvedimenti di sospensione per i richiamati alle armi .*

Con la circolare ministeriale n.79 del 13 aprile 1939-XVII, il Ministro dei Lavori Pubblici, Cobolli Gigli, chiede in tono benevolo agli Istituti Fascisti Autonomi di sospendere eventuali provvedimenti esecutivi intrapresi nei confronti di famiglie insolventi, i cui membri siano stati richiamati alle armi.

Gli Istituti Fascisti Autonomi possono avvalersi, per i casi di insolvenza nel pagamento dell'affitto, della procedura esecutiva di sfratto. La particolare situazione creatasi in Italia a seguito dello scoppio del secondo conflitto mondiale e del conseguente aumento di *“richiami alle armi”*, porta all'adozione da parte del Ministero dei Lavori Pubblici di provvedimenti a favore *“delle famiglie già private della presenza del proprio capo”*<sup>135</sup>. Successivamente all'ingresso dell'Italia nel secondo conflitto mondiale, arriva un'altra circolare ministeriale sul comportamento da tenere nei confronti di inquilini insolventi. Nella suddetta circolare il nuovo Ministro dei Lavori Pubblici Giuseppe Gorla<sup>136</sup>, il 7 dicembre 1940 –XIX, scrive a tutti gli Istituti Fascisti Autonomi: *“Si è già avuto occasione di segnalare all'attenzione degli Istituti l'opportunità di agevolare, per quanto è possibile, le famiglie numerose, in armonia con le direttive del Regime per il potenziamento demografico della Nazione. E poiché dette famiglie non possono non risentire le inevitabili difficoltà del momento, specie quando i componenti di esse sino stati richiamati alle armi, è necessario sia evitato ogni provvedimento che possa comunque aggravarne le condizioni (...). Le sopraccennate direttive debbono costituire, nell'attuale momento, norma inderogabile, e si riterranno, pertanto personalmente responsabili i Presidenti di quegli Istituti che non avessero ad ottemperarvi”*<sup>137</sup>.

La risposta dell'Istituto Fascista Autonomo di Apuania è breve e concisa. Il Presidente, Mario Marini, risponde al Ministro informandolo che l'Istituto avrebbe ottemperato alle direttive impartite.

---

<sup>133</sup> Località sita nel Comune Massa.

<sup>134</sup> Archivio Storico Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

<sup>135</sup> C.M. n. 79 del 13 aprile 1939-VVII, conservato presso l'Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>136</sup> Ministro dei Lavori Pubblici del Governo Mussolini, dal'ottobre 1940 al Dicembre 1941.

<sup>137</sup> C.M. n. 142 del 7 dicembre 1940-XIX conservata presso l'Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

Nel 1941 nella provincia di Apuania nascono due gruppi di costruzioni: uno costituito da 65 casette in località Nazzano nel Comune di Carrara, l'altro di 102 casette in località Romagnano nel Comune di Massa. Entrambi vengono realizzati con mutuo dell'I.N.A.I.L.<sup>138</sup> in zone periferiche e poco abitate con l'intento di dare vita a nuovi agglomerati urbani con servizi, negozi, scuole, locali pubblici e di favorire il decentramento della popolazione.

### *Il I° Congresso Nazionale di Urbanistica*

Tra i documenti conservati presso l'archivio storico della società di Edilizia Residenziale Pubblica di Massa Carrara, ne esistono alcuni relativi allo svolgimento del I° Congresso Nazionale di Urbanistica. Il 25 Gennaio 1937-XV il Ministro dell'Educazione Nazionale Giuseppe Bottai, in occasione delle celebrazioni dell'anno XV°, organizza *“una rassegna completa degli aspetti, delle tendenze, delle realizzazioni dell'Urbanistica Italiana dell'Era Fascista”*<sup>139</sup>. Lo stesso Ministro con una lettera<sup>140</sup> comunica al Presidente dell'Istituto Fascista Autonomo di Carrara, Rag. Mario Marini, la sua nomina a membro del Comitato Generale del Congresso. Il Ministro *“certo della partecipazione”* del rag. Marini, vuole anche *“assicurarsi”* che il Presidente invii un contributo economico per finanziare il Primo Congresso Nazionale, *“il cui successo dipenderà in gran parte dall'ampiezza dei mezzi di cui potrà disporre”*. Nella stessa lettera il Ministro specifica anche l'importo dei contributi che gli Istituti per le Case Popolari devono inviare, i quali, sempre secondo le sue indicazioni e le *“intese verbali intercorse”*, variavano *“da un minimo di £. 1.000 fino a un massimo di £. 5.000”*<sup>141</sup>. La lettera di invito a partecipare al I° Congresso Nazionale di Urbanistica si conclude con i *“saluti fascisti”* del Ministro Giuseppe Bottai<sup>142</sup>. Nel gennaio 1940 è decisa un'altra iniziativa di carattere propagandistico. Questa volta l'idea è del Ministero dei Lavori Pubblici nonché Presidente del Consorzio Nazionale fra gli Istituti Fascisti Autonomi per le Case Popolari. L'iniziativa consiste nel bandire un concorso nazionale per la costruzione di *“casette minime”* così come riportato nell'articolo 1 del bando: *“Il Consorzio Nazionale allo scopo di favorire, per i casi d'urgenza la costruzione di casette minime di tipo unico, di modestissimo costo e a carattere estensivo”*<sup>143</sup> *bandisce un concorso nazionale per un progetto di costruzione comprendente uno o più alloggi”*<sup>144</sup>. La Circolare Ministeriale n.114 con la quale è data comunicazione della pubblicazione del bando di concorso è datata 27 Gennaio 1940-XVIII. Sono ammesse a partecipare le Imprese costruttrici, i liberi professionisti regolarmente iscritti ai sindacati fascisti e gli Istituti per le Case Popolari. Per poter essere presentati i progetti devono riportare la firma di un ingegnere, un architetto o un geometra iscritto al Partito Nazionale Fascista. Le costruzioni devono essere eseguite con materiali autarchici, possibilmente con l'esclusione totale del ferro, essere ad uno o due piani, e comprendere una o più

---

<sup>138</sup> Comm.Rag. Antonio Pennucci, presidente dell'IACP della provincia di Massa-Carrara, in *“Discorso Commemorativo pronunciato in occasione delle celebrazioni del cinquantenario della nascita dell'istituto”*

<sup>139</sup> Istituto Nazionale di Urbanistica, I° Congresso Nazionale di Urbanistica, Roma 5-7 Aprile 1937- XV, Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A., con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>140</sup> Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A., con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>141</sup> Gli Istituti di Roma e Milano avevano deliberato di inviare la somma di £. 5.000, cadauno.

<sup>142</sup> Alla lettera di partecipazione vi è allegato un volantino pubblicitario del Congresso contenente il programma.

<sup>143</sup> Per *“carattere estensivo”* nelle costruzioni di case popolari si intende: la casa singola isolata a uno o due piani, contenente gli ambienti per una sola famiglia e le casette doppie o quaduple a uno o due piani formate con elementi di appartamento-tipo uguali.

<sup>144</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Consorzio Nazionale fra gli Istituti Fascisti Autonomi per le case popolari, Concorso a premi per un progetto tipo di casetta minima ad uso ricovero per i casi di urgenza, Gazzetta Ufficiale n. 15 del 19 Gennaio 1940-XVIII.

camere oltre i locali accessori (cucina, latrina, acqua ecc.)La scadenza dei termini per la presentazione dei progetti è fissata per il 15 marzo 1940-XVIII alle ore 12.E' una Commissione nominata dal Ministro per i Lavori pubblici a giudicare i progetti presentati ed a redigere una graduatoria. Il giudizio definitivo spetta comunque al Ministro dei Lavori Pubblici, che sceglie fra i progetti "*che oltre all'economia della spesa, alla solidità delle strutture, alla celerità della costruzione presentavano le maggiori caratteristiche autarchiche*"<sup>145</sup>.

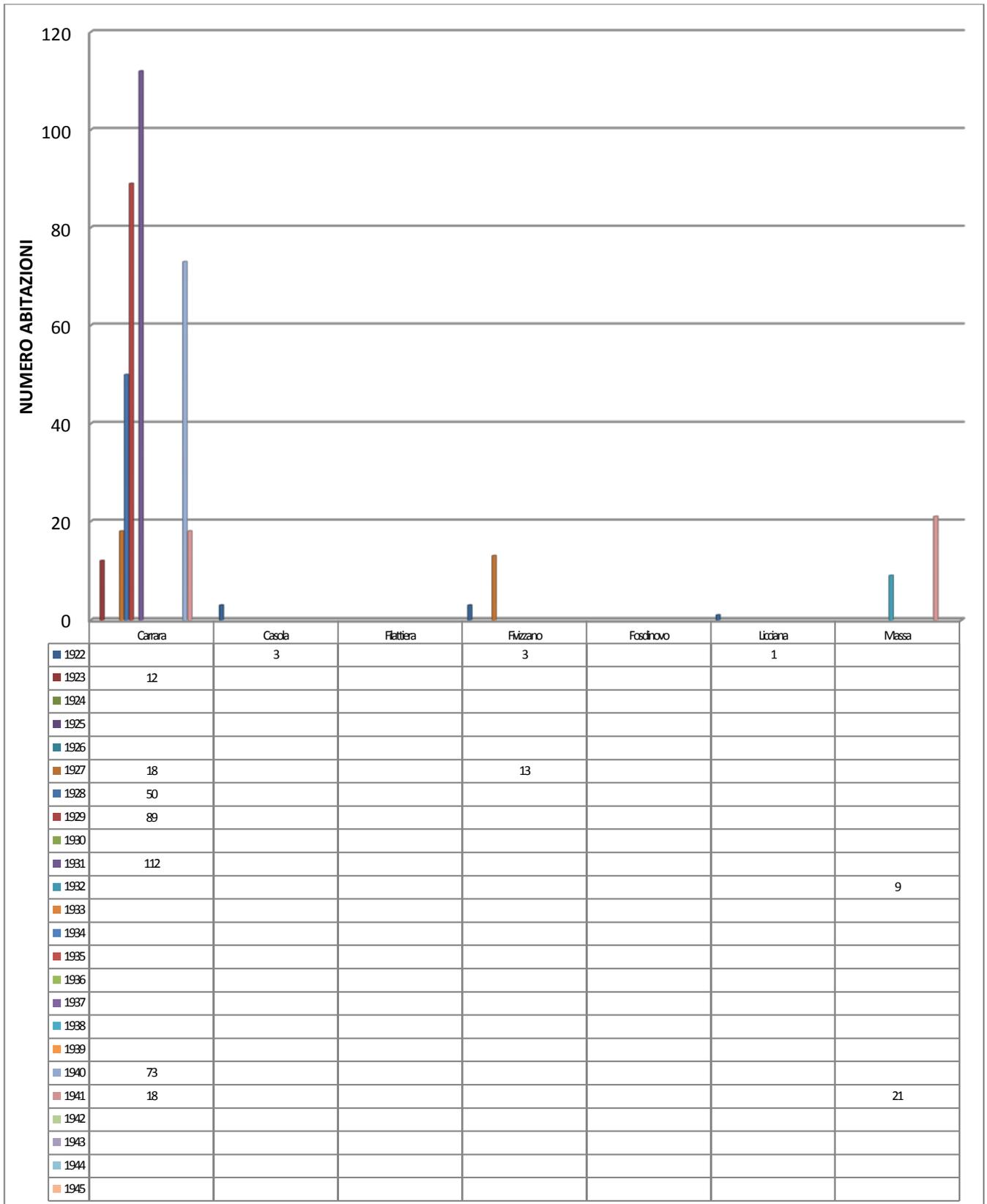
Il premio per il vincitore è fissato in £. 30.000, al secondo classificato, spettano £. 10.000, al terzo £. 5.000; vi sono poi altri tre premi da £. 2.000 ciascuno, a titolo di rimborso spese per i progetti ritenuti degni di "*speciale segnalazione*"<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Art. 8, Bando di Concorso a premi per un progetto tipo di casetta minima ad uso ricovero per i casi di urgenza. Archivio Storico-Amministrativo della Società E.R.P. MS S.p.A. con sede in Via Roma 30, Carrara.

<sup>146</sup> Ivi, art. 7.

GRAFICO proiezioni singoli comuni e complessiva n. unità immobiliari per anno di costruzione (1922-1945)



*La guerra .....*

Gilda Fialdini

*“Costruzione di due ricoveri anti-aerei in località Nazzano e Castagnola”*

I ricoveri antiaerei devono avere due accessi, quanto più possibile lontani l'uno dall'altro, in modo che gli affetti di uno stesso colpo non possono ostruirli tutti e due. Dei due accessi uno deve consentire l'occupazione rapida e comoda del ricovero, il secondo è di sicurezza<sup>147</sup>.

Gli accessi ai ricoveri devono essere disposti in maniera da risultare sfalsati rispetto alle aperture immediatamente contigue. In caso di più celle, queste debbono, se attigue, essere intercomunicanti, con aperture sfalsate tra loro<sup>148</sup>.

Nell'anno 1943-XXI l'otto maggio, nella sede dell'I.F.A.C.P. della Provincia di Apuania di via Aronte n.1, viene stipulato il contratto d'appalto con l'impresa vincitrice della gara a licitazione privata indetta nel mese di aprile dello stesso anno<sup>149</sup>, per la costruzione di due ricoveri antiaerei rispettivamente nel Comune di Massa in località Castagnola e nel Comune di Carrara in località Nazzano.

L'invito a partecipare alla licitazione privata al ribasso sui prezzi di capitolato, inizialmente è inviato a otto imprese locali ma solo tre di queste rispondono: l'impresa di Giuseppe Serralunga, l'impresa di Romano Paglini e l'impresa di Baldini Battista. La prima offre un ribasso del 2%, la seconda del 3%, mentre la terza del 3,20%. All'apertura delle buste l'impresa aggiudicatrice risulta essere quella di Baldini Battista. I lavori riguardano la costruzione di due ricoveri antiaerei interrati, di tipo tubolare con una capacità di accoglimento di 150 persone cadauno, secondo il progetto redatto dall'Ufficio Tecnico dell'I. F.A.C.P. ed approvato dal Ministero degli Interni<sup>150</sup>. L'importo del progetto è di £. 304.963,28, l'importo del contratto detratto del 3,20% è di £. 268.367,56<sup>151</sup>.

Ancor a prima della stipula del contratto di appalto l'Istituto Fascista Autonomo Case Popolari consegna le aree oggetto dell'intervento all'impresa Baldini. Visto lo stato di guerra vengono richiesti 45 giorni per la fine dei lavori (prima scadenza fissata al 20.05.1943) ma considerate le numerose difficoltà per la realizzazione come la mancanza di mano d'opera (manovali o terrazzieri), e la scarsità dei materiali di approvvigionamento (il ricovero di Nazzano viene costruito interamente in mattoni<sup>152</sup> anziché in cemento armato) i lavori terminano ufficialmente il 25 agosto 1943<sup>153</sup>. L'impresa Baldini infatti, chiede a più riprese delle proroghe per l'ultimazioni dei lavori anche a causa dell'impossibilità

---

<sup>147</sup> Art. 8 Legge 6 Giugno 1939, n. 1102 (G.U. n. 186 del 10/08/1939).

<sup>148</sup> Ivi, art.8.

Disposizioni integrative ed applicative del R. Decreto-Legge 24 Settembre 1936-XIV, N. 2122, Convertito in Legge 10 Giugno 1937-XV, N. 1527, relativo all'apprestamento di ricoveri antiaerei nei fabbricati di nuova costruzione destinati ad abitazione civile o popolare.

<sup>149</sup> Il 5 aprile 1943 è il giorno in cui viene espletata la gara, viene effettuata la consegna delle aree ed è la data ufficiale per l'inizio dei lavori.

<sup>150</sup> Comunicazione del Comitato Provinciale Protezione Antiaerea del 10.3.1943 prot. 4913.

<sup>151</sup> Si veda certificato n.1 per pagamento prima rata lavori di costruzione dei ricoveri antiaerei di Nazzano e Castagnola nota del 15 maggio 1943-XXI. Documento conservato presso l'archivio Storico Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

<sup>152</sup> Autorizzazione prot. N.5631 del Comitato Provinciale di Protezione Antiaerea rilasciata in data 5.6.1943. La nota assegna alla ditta Baldini n. 40.000 mattoni con l'indicazione specifica per la miscela per la muratura: malta cementizia con la dosatura: 4 Q.li di agglomerante a 350 per ogni mc di sabbia. Documento conservato presso l'archivio Storico Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

<sup>153</sup> Verbale di ultimazione lavori, Apuania-Carrara lì 20 Agosto 1943. Documento conservato presso l'archivio Storico Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

dei trasporti dei materiali per l'assenza della benzina. I ricoveri antiaerei vengono collaudati il 23 novembre 1943<sup>154</sup>.

Sfogliando il registro delle delibere del Consiglio di Amministrazione dell'istituto dopo il crollo del Regime Fascista e del periodo dell'occupazione nazifascista<sup>155</sup>, dal settembre del 1943 all'aprile del 1945, troviamo la registrazione dell'ordine di evacuazione dei gruppi di fabbricati popolari nel Comune di Massa, nelle località di Castagnola e Romagnano dell'agosto del 1944; a seguire il 1° settembre del 1944 l'evacuazione di gruppi di fabbricati nel Comune di Carrara nelle località di Codena, Bergiola, Bedizzano, Torano, Miseglia. Gli ultimi abitanti delle case popolari ad essere "sfollati" sono i residenti nei fabbricati di Nazzano, il 1° marzo del 1945.

Nello stesso periodo l'I.A.C.P. delibera di "*depennare*" gli affitti in carico ai singoli inquilini residenti nei fabbricati oggetto dell'evacuazione forzata, imputando la perdita in un apposito capitolo di bilancio denominato "danni di guerra"; nello stesso capitolo di bilancio vi confluiranno in seguito anche i costi per la riparazione e la ricostruzione degli immobili danneggiati o distrutti dagli eventi bellici<sup>156</sup>.

Nelle delibere dell'Istituto emanate in data posteriore al marzo 1945 emergono due elementi rilevanti riguardanti uno la denominazione dell'Istituto e l'altro la firma del Commissario Prefettizio. La denominazione dell'Istituto da I.F.A.C.P. cambia improvvisamente o per meglio dire, molto semplicemente, torna ad essere quella di Istituto Autonomo Case Popolari. Il termine "Fascista" scompare dalle delibere, dalla carta stampata, dai raccoglitori, dai contratti ecc. ecc.<sup>157</sup>. La qualifica di "*fascista combattente*" non è più un requisito essenziale per ottenere l'assegnazione di una casa popolare. A Carrara così come accade nel resto dell'Italia libera, cresce nella coscienza di molti la volontà di "cancellare" la storia degli ultimi anni. Gli atti amministrativi dell'Istituto nel periodo di transizione tra la fine della Monarchia e la nascita della Repubblica sono pochi; molti fascicoli sono andati perduti o distrutti.

Esistono ancora però, in buono stato di conservazione i fascicoli tecnici relativi ai progetti, ai calcoli statici, alle perizie ed ai riferimenti dei finanziamenti ottenuti per la realizzazione dei fabbricati<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> Architetto Delio Giromini di Canzio nominato dall'I.F.A.C.P. collaudatore con nota in data 17.11.1943. Certificato di collaudo del 7 dicembre 1943. Documento conservato presso l'archivio Storico Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

<sup>155</sup> Un periodo durissimo per la provincia di Massa-Carrara attraversata dalla Linea gotica (in ted. Gotenstellung). Il nome "linea Gotica" è dato dagli anglo-americani, con allusione alle storiche invasioni barbariche alla linea difensiva Pesaro-Apuania (oggi Massa e Carrara) lungo cui la difesa tedesca dopo il ritiro dell'Italia centrale di atesta sull'Appennino per arrestare l'avanzata alleata dopo lo sfondamento della Linea Gustav, nell'estate del 1944 e della linea del Trasimeno, durante la Campagna d'Italia. I tedeschi da parte loro la chiamano Linea Verde. FONTE:<http://www.bibliotecasalaborsa.it/cronologia/bologna/1944/1963>.

<sup>156</sup> Nel settembre 1945 viene acceso un mutuo ipotecario di £. 1.000.000 presso la cassa di risparmio di Carrara, concesso a seguito dell'autorizzazione del Ministero dei Lavori Pubblici di specifiche perizie tecniche da presentare al Genio Civile. Fabbricati danneggiati: gruppo di Monterosso, San Martino, Grazzano, Torano, Gragnana, Perticata, Bedizzano, Doganella, e Romagnano nel Comune di Massa. Registro delle delibere dell'I.A.C.P. dal 26 luglio 1944 al 18 luglio 1952 - Archivio Storico Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

<sup>157</sup> La denominazione di Istituto Fascista Autonomo Case Popolari viene sancita ufficialmente con il Regio Decreto N. 1929 del 13 Novembre 1924.

<sup>158</sup> Conservati presso l'Archivio Storico del Patrimonio della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

Interessante e ricco di notizie storiche è altresì il registro delle delibere dell'Istituto, molto ben conservato scritto a mano, dal quale nel marzo 1945 emerge la firma, apparentemente illeggibile, del Commissario Prefettizio<sup>159</sup>, Romualdo Del Papa<sup>160</sup>.

Anche gli atti ufficiali pubblicati e resi noti in occasione del 50° della nascita dell'I.A.C.P. riportano per lo stesso periodo il nome dell'anarchico Del Papa; il riscontro del periodo di direzione dell'Istituto lo si trova nel registro delle delibere<sup>161</sup>. Nel 1945 è proprio Romualdo Del Papa a vendere al prezzo di £. 5695 l'alloggio popolare in Loc. Bergiola, di 3 vani posto al primo piano, distinto al catasto dei fabbricati al mappale n.3992.

Dello stesso periodo sono numerose le delibere a favore del personale dipendente che viene frequentemente ricompensato con premi di produzione e di gratifiche<sup>162</sup>.

Del difficile e al tempo stesso cruciale passaggio "storico- costituzionale" di trasformazione per lo stato italiano, restano i pochi accenni desumibili dal susseguirsi a guida dell'Istituto di numerosi Commissari Prefettizi prima e Commissari Straordinari poi. Per un nuovo Consiglio di Amministrazione, infatti, si dovrà attendere il 1949<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> Funzionario Rogante per la stipula di contratti di appalto.

<sup>160</sup> Romualdo Del Papa Carrara, 5 ottobre 1903 – Carrara 20 dicembre 1965, cavatore (I.Rossi). Fin da giovane è attratto dall'idea anarchica, anche grazie all'esempio del padre Ugo, e fa parte del gruppo giovanile "Bruno Filippi". Nel 1921 espatria clandestinamente e va risiedere in Francia ove continua a svolgere attività anarchica nell'ambito del fuoriuscitismo antifascista. Nel 1927 risulta risiedere a Tolone, viene costantemente vigilato dalla polizia segreta italiana e i suoi, anche minimi spostamenti segnalati al Ministero dell'Interno. Nel 1936 alla notizia dello scoppio della rivoluzione, accorre in Spagna, ma nel giugno 1937 è costretto a far rientro in Francia. Arrestato dalla polizia francese, è rinchiuso nel campo di concentramento di Vernet d'Arriège da dove, il 17 settembre 1941, viene dimesso per essere consegnato alla polizia italiana. Con provvedimento in data 12 novembre 1941 è assegnato al confino per cinque anni e trasferito a Ventotene. Nel maggio 1943 il confino gli viene commutato in ammonizione e quindi rientra a Carrara. All'indomani dell'8 settembre nella città apuana gli anarchici sono fra i primi ad iniziare la resistenza al nazifascismo. Alla notizia che i tedeschi stanno disarmando i soldati italiani, gli anarchici, si recano alla caserma Dogali per invitare gli italiani a non farsi disarmare e a incitarli ad unirsi agli antifascisti nella lotta comune. Da questi incontri nasce un comitato unico che prende il nome di Comitato di Salute Pubblica il quale è alla base della formazione locale del CLN. I delegati anarchici sono all'inizio R. Viti, U. Mazzucchelli e Romualdo Del Papa. Non tutti fra i partigiani anarchici che combattono in montagna sono d'accordo sulle scelte del CLN, sicché Del Papa è costretto a dichiarare: " siamo entrati a far parte del CLN per mantenere la nostra posizione di supremazia politica che avevamo acquistato a forza di sacrifici e per aiutare la popolazione. Non crediamo di aver contravvenuto ai nostri principi comportandoci così. Adesso abbiamo la possibilità di controllare l'amministrazione e la gestione della nostra città. Assicuriamo al CLN una politica rivoluzionaria di opposizione al governo fascista di Roma. Ai primi accenni di politica governativa siamo pronti a ritirarci" ( "Umanità Nova" , 13 maggio 1945). Delegato per FCL di Massa Carrara insieme a M. Perossini, S. Vatteroni e Mazzucchelli. Fonti: ACS, CPC, *ad nomen*; *Relazione militare delle SAP FAI*, in G. Cerrito, *Gli anarchici nella resistenza apuana*, Lucca, 1984, pp 94-99. Dizionario Anarchici, Biblioteca comunale di Carrara, sez. locale, voce Romualdo Del Papa.

<sup>161</sup> Prima delibera a firma del Commissario Prefettizio Romualdo Del Papa è del 26 marzo 1945, l'ultima delibera è la n.13, datata 19 novembre 1947, avente per oggetto "Proroga lavori fabbricato "D", casette di Romagnano". Nello stesso periodo il Direttore Amministrativo è il Sig. Giuseppe Biggi.

<sup>162</sup> Esempio: il 26 luglio 1944, con la delibera n.1, viene liquidata al personale in servizio un'indennità "in conseguenza di offese nemiche"; nel 1946 il Ministero del Tesoro istituisce l'erogazione di un premio straordinario, in denaro, denominato "Repubblica" da concedere a tutto il personale in servizio alla data del 26 luglio 1946. L'importo del premio varia da un minimo di £. 1.500 a un massimo di £. 3.000. La Circolare della Prefettura n.12283 del 18 settembre 1946 ne comunica l'istituzione all'I.A.C.P. della Provincia di Massa-Carrara.

<sup>163</sup> Presidente Mario Mariani; Barberi Cav. Avv. Giuseppe, Vice Presidente; Pilli Giovanni, Raggi Ca.v Cesare, Scroglieri Stefano, Trivelloni Alcide, Manfredi Ercole, Magnani Cav. Alcide, Biggerio Comm. Avv. Vittorio, membri del consiglio.

*La Repubblica* .....

## Introduzione

Gualtiero Magnani

I circa nove mesi di imperversanti bombardamenti nel territorio della nostra provincia, lasciano all'arrivo della pace un doloroso strascico di sangue e di morte, di distruzioni e di rovine morali e materiali. Ricordiamo per inciso, poiché la natura del contesto non ci consente di soffermarci più diffusamente sull'argomento, che il numero dei caduti per cause belliche comprende migliaia di persone, tra i combattenti, le vittime delle rappresaglie, i civili deceduti per effetto dei bombardamenti, i deportati che non hanno fatto più ritorno alle loro case; altissimo è anche il numero dei mutilati e degli invalidi permanenti. L'argomento ci obbliga invece a trattare con maggiore attenzione i danni che gli eventi bellici hanno arrecato alle abitazioni del territorio apuano e che, computati con quelli causati alle costruzioni civili ed alla viabilità in genere, costituiscono una parte importante dei cosiddetti "danni di guerra".

Il problema delle abitazioni nella nostra provincia alla fine della guerra si presenta di estrema gravità ed è quanto mai urgente procedere alla ricostruzione, non fosse altro che per motivi di ordine igienico e sociale. Le relative spese finanziarie si presentano di proporzioni ingentissime.

Vediamo alcuni dati provenienti dall'ufficio provinciale, allora denominato "Genio Civile", rilevati dopo la fine del conflitto e riferiti alle abitazioni.

Numero Fabbricati	Distrutti	Gravemente danneggiati	Lievemente danneggiati
	1.672	6.249	6.531
Totale Fabbricati			14.452
Numero Vani	17.650	16.470	34.924
Totale Vani			69.044

L'opera di ricostruzione fu veramente titanica e richiese uno sforzo tecnico e finanziario da parte dello Stato assai rilevante. L'azione governativa fu indirizzata ad agevolare la riparazione e la ricostruzione delle abitazioni private colpite dalla guerra e a provvedere alla costruzione a totale carico dello Stato di case per i senzatetto in conseguenza degli eventi bellici; inoltre si cercò di agevolare la ripresa delle costruzioni edilizie, con particolare riferimento all'edilizia popolare, attraverso la concessione di una larga serie di benefici di notevole importanza.

L'opera di ricostruzione, iniziata subito alla fine del conflitto, fu imponente, come può rilevarsi dai seguenti dati. Si tenga presente che il periodo preso in esame per la ricostruzione postbellica è quello compreso fra la data della Liberazione (25.4.1945) e il 31.12.1952.

Alloggi riparati da privati		Alloggi ricostruiti da privati		Alloggi costruiti per i senza tetto		Importo Contributo dello Stato		
Numero	Vani	Numero	Vani	Numero	Vani	Alloggi Riparati	Alloggi Ricostruiti	Alloggi per i senza tetto
20.730	72.213	383	1.612	616	2.081	£.2.874.987.991	£.497.875.000	£. 694.390.258

E' inoltre da segnalare l'apporto dell'attività edilizia dell'Istituto Autonomo Case Popolari, dell'INA-Casa, dell' UNRRA-Casa, di Enti pubblici e di Cooperative, che hanno efficacemente affiancato l'opera dello Stato.

Riportiamo di seguito l'opera svolta dall'I.A.C.P., precisando che essa ha riguardato, per il periodo che stiamo esaminando, soltanto i comuni di Massa e di Carrara.

Nuove costruzioni: 384 alloggi per un totale di 1.869 vani ed un costo di £ 602.440.000.

(Lavori appaltati: 119 alloggi per un totale di 564 vani ed un costo di £ 288.190.155.)

Inoltre l'Istituto ha effettuato nel periodo sopra indicato le seguenti spese per riparazione ai propri fabbricati colpiti dalla guerra:

Nel comune di Carrara £. 55.191.102; nel comune di Massa £ 90.445.063, per un totale di £ 145.636.165.

Riassumendo si rileva che dalla fine della guerra al 31.12.1952 sono state spese nella nostra provincia sia direttamente dallo Stato che dagli altri Enti per riparazioni e ricostruzioni di abitazioni e di edifici pubblici per costruzioni ex-novo complessivamente £ 6.506.537.387.

Tali spese devono essere così ripartite:

STATO	IACP	INA-Casa	UNRRA-Casa	Cooperative ed Enti Pubblici
£. 4.785.206.339	£. 2.748.076.165	£. 513.800.000	£. 257.454.883	£. 202.535.387

Da quanto esposto per sommi capi risulta il grandioso lavoro compiuto in quegli anni e l'apporto arrecato dallo IACP. Tuttavia va precisato che se molto era stato fatto moltissimo restava ancora da fare per risolvere il problema della casa nella nostra provincia.

*La ripresa dell'attività .....*

Gilda Fialdini

L'attività dell'I.A.C.P. della Provincia di Massa-Carrara, con sede in Carrara, riprende alla fine del secondo conflitto mondiale alla luce dei nuovi avvenimenti politici, con la denominazione antecedente l'avvento del fascismo. I primi interventi di nuova costruzione sorgono grazie ai finanziamenti provenienti dal Fondo UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration<sup>164</sup>. L'organizzazione internazionale trae i fondi dai contributi provenienti dagli stati che non hanno subito devastazioni, i quali li versano in un apposito fondo destinato alla ricostruzione postbellica. In un secondo momento, l'attività dell' UNRRA verrà estesa anche ai Paesi sconfitti e con un accordo stipulato il 12 novembre 1947 tra il governo italiano e l'UNRRA, reso esecutivo con il decreto legislativo 10 aprile 1948, n. 1019, l'impiego della "riserva UNRRA" riguarderà tutta una serie determinata di altri scopi fra i quali l'esecuzione di progetti finalizzati a scopi di assistenza e riabilitazione. Nascono due omonimi villaggi UNRRA nei comuni di Massa e di Montignoso.

*La Legge 28 febbraio 1949, n.43, recante provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case popolari - Il piano FANFANI.*

L'Italia esce prostrata dalla seconda guerra mondiale; gran parte del suo patrimonio nazionale è andato distrutto e dappertutto vi sono lutti e rovine. Il forte rialzo dei prezzi, dovuto anche all'introduzione sul mercato delle am-lire<sup>165</sup> immiserisce la popolazione. L'Italia come il resto d'Europa ha bisogno di ingenti aiuti economici per evitare il deterioramento delle condizioni politiche, economiche e sociali. Con queste stesse parole il Segretario di Stato Americano George Marshall annuncia al mondo, il 5 giugno 1947, dall'Università di Harvard, la decisione degli Stati Uniti di avviare l'elaborazione e l'attuazione di un piano di aiuti economico-finanziari per l'Europa conosciuto, per convenzione storiografica, come "*Piano Marshall*"<sup>166</sup>. Il ritorno alla normalità sul nostro territorio è ostacolato dalle distruzioni operate dai bombardamenti nelle principali città dove industrie, officine e case sono state ridotte a mucchi di macerie. Anche le vie di comunicazioni risultano, in molti casi, pressoché impraticabili, poiché ponti, linee ferroviarie, strade sono state smantellate dalla furia dei combattimenti.

Il governo italiano tenta di risollevarne le sorti di migliaia di disoccupati, colpiti nel fisico per la mancanza di cibo e nello spirito perché privati del lavoro e dell'alloggio, con la promulgazione di una nuova legge sulla casa, a distanza di quasi cinquant'anni dall'emanazione della prima.

Si tratta della Legge 28 febbraio 1949, n.43, recante provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case popolari, meglio conosciuta come "Piano Fanfani"<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> L'United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) un'organizzazione delle Nazioni Unite, con sede a Washington, istituita nel 1943 per assistere economicamente e civilmente i Paesi usciti gravemente danneggiati dalla seconda guerra mondiale, sciolta il 3 dicembre 1947.

<sup>165</sup> L'Am-lira ovvero Allied Military Currency è stata la valuta messa in circolazione in Italia dopo lo sbarco in Sicilia avvenuto nella notte tra il 9 e 10 luglio del 1943. Il valore era di 100 "am-lire" per un dollaro degli Stati Uniti. Totalmente intercambiabile con la normale lira italiana per decisione militare, contribuì alla pesante inflazione che colpì l'Italia verso la fine della Seconda guerra mondiale.

<sup>166</sup> PIANO MARSHALL (1947-1952) Piano di aiuti economici all'Europa (conosciuto anche sotto la sigla Erp, *European Recovery Program*) che prese il nome del Segretario di stato americano George C. Marshall il quale, in un discorso tenuto all'università di Harvard il 5 giugno 1947, invita i paesi europei a presentare un programma di ricostruzione economica che gli Stati Uniti si impegnano a finanziare. La proposta intende favorire, con reciproco vantaggio, una ripresa dei sistemi economici e quindi degli scambi commerciali nei paesi colpiti dal secondo conflitto mondiale. Altro obiettivo è quello di porre un freno alla minaccia rappresentata dall'espansione sovietica. Nella conferenza di Parigi del 12 luglio 1947 sedici paesi europei, con l'esclusione dei paesi dell'Est, aderiscono all'invito. Nell'aprile 1948 il Congresso americano approva il piano varando un programma di finanziamenti quadriennale che opera sino al 1952.

<sup>167</sup> Fonti Giuridiche: "Legge 28 febbraio 1949, n.43, recante provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case popolari"; " Legge 2 agosto 1952 n. 1084 contenente modificazioni alle norme sulle Commissioni provinciali per l'assegnazione degli alloggi INA-Casa" ; "D.P.R. 22 giugno 1948"; " n.340 D.P.R. 4 luglio

La legge prevede un programma settennale per la costruzione di case popolari per i lavoratori dipendenti e nasce per affrontare il drammatico bisogno di abitazioni nei difficili anni della ricostruzione attraverso l'intervento diretto dello Stato nel duplice ruolo di costruttore e datore di lavoro.

La specificità di questa legge consiste proprio nell'essere legata al problema abitativo di una determinata categoria sociale, quella del lavoratore dipendente.

Il problema del lavoro e la questione sociale, fanno sì che il nuovo Stato Italiano, pur continuando ad incentivare l'iniziativa privata<sup>168</sup>, intervenga nella costruzione finanziando pienamente gli alloggi popolari.

Viene creato un apposito fondo finanziato dai lavoratori dipendenti<sup>169</sup>, dai datori di lavoro e dallo Stato. Per alimentare il fondo tutti gli attori sociali coinvolti sono tenuti al versamento di un contributo, prelevato direttamente sulle retribuzioni di dipendenti pubblici e privati e comprensivo di contingenza<sup>170</sup>; per i lavoratori la misura del contributo è pari allo 0,35%, mentre le imprese è lo 0,70% e una percentuale ancora più alta per lo stato.

L'idea non riguarda solo la costruzione di alloggi popolari a basso costo, ma l'intento è anche quello di abbassare il livello di disoccupazione e moltiplicare il numero di abitazioni popolari attraverso l'assorbimento diretto e immediato di mano d'opera.

Con il passare del tempo la legge produce un più generale effetto positivo in grado di stimolare gli investimenti ed incrementare maggiormente l'occupazione e la costruzione di alloggi per i lavoratori a lungo termine<sup>171</sup>.

Per dare vita a questo innovativo progetto è però necessario creare altrettanti innovativi organismi statali più funzionali rispetto ai precedenti, più snelli e meno appesantiti dalla burocrazia. Nascono così il Comitato di attuazione del Piano settennale, costituito dai rappresentanti dei lavoratori, i datori di lavoro, dagli ingegneri dei cooperatori e dai rappresentanti dei cinque ministeri tecnici, gli stessi coinvolti nel finanziamento e nella realizzazione delle case.

Nasce la "Gestione INA-CASA" un organo centrale, esecutivo, dotato di personalità giuridica formato da un Presidente, da un consiglio Direttivo e da un Collegio dei revisori dei conti. Con l'INA-Casa e la GESCAL<sup>172</sup> lo Stato, nel dopoguerra, modifica il sistema di finanziamento

---

1949, n.436 modificato con D.P.R. 16 settembre 1951, n.108"; "Decreti Ministeriali in materia di contributi per il finanziamento del Piano settennale".

<sup>168</sup> Fonte: "Norme in materia di costruzione, di assegnazione e di amministrazione di alloggi per lavoratori" IL PIANO FANFANI" Dott. Giovanni Zecchino, Empoli 17 giugno 1953, Casa Editrice Arti Grafiche dei Comuni Ditta Caparrini & C.

<sup>169</sup> Dal versamento del contributo vengono esclusi i lavoratori agricoli.

<sup>170</sup> Con il termine scala mobile indica il sistema di aggiornamento automatico della retribuzione da lavoro dipendente rispetto all'aumento del costo della vita.

<sup>171</sup> I dati del piano individuati da pubblicazioni in materia rilevano una grande vitalità ed impatto del medesimo sulla vita economica e sociale del paese. Infatti solo pochi mesi dopo l'approvazione della legge nell'estate del 1949 viene aperto il primo cantiere, dei 650 che risulteranno aperti nell'autunno dello stesso anno. Il ritmo di costruzione della macchina dell'Ina-Casa sarà estremamente efficiente, e con la sua entrata a regime produrrà circa 2800 unità abitative a settimana con la consegna sempre settimanale di circa 550 alloggi alle famiglie assegnatarie. Nei primi sette anni di vita vengono investiti complessivamente 334 miliardi di lire per la costruzione con 735.000 vani corrispondenti a 147.000 alloggi. Alla fine dei quattordici anni di durata i vani realizzati saranno, invece, in totale circa 2.000.000, pari a 355.000 alloggi. Il Piano Ina-Casa alla sua scadenza ha aperto 20.000 cantieri che portano, come negli intenti dei legislatori, ad impiegare molta mano d'opera stabile a circa 41.000 lavoratori edili all'anno costituenti un impiego pari il 10% delle giornate-operaio dell'epoca.

<sup>172</sup> Istituto Gestione per Case Lavoratori. Istituito nel 1963 in sostituzione dell'INA-Casa. L'istituto ha la responsabilità della costruzione di case da dare in affitto o a riscatto, ad un costo accessibile alle famiglie. Il finanziamento deriva dai prelievi effettuati direttamente sulle retribuzioni di dipendenti pubblici e privati, comprensive di contingenza, pari allo 0,35%, mentre le imprese devono versare lo 0,70%. Nel 1973, la Gescal viene soppressa come ente, ma il contributo continuerà ad essere versato praticamente fino al 1992. Fin dalla sua nascita, la polemica più ricorrente è l'utilizzo di fondi per la costruzione di case popolari assegnate ai lavoratori autonomi, anche se questi non versano nessun contributo. Per INA-Casa si intende il Piano di intervento dello stato per realizzare edilizia pubblica su tutto il territorio italiano nell'immediato secondo dopoguerra, con i fondi gestiti da un'apposita organizzazione presso l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (Gestione INA-Casa).

dell'edilizia popolare perché concorre per intero al finanziamento delle costruzioni non basandosi più unicamente sul ricorso al credito esterno (punto cardine della Legge Luzzatti).

L'INA-Casa e la GESCAL hanno il compito di demandare le esecuzioni delle costruzioni alla periferia. Le funzioni del Comitato di attuazione invece, riguardano la scelta degli enti a cui affidare gli incarichi di costruzione e amministrazione degli immobili. Gli enti pubblici a carattere nazionale INCIS (Istituto Nazionale Case Impiegati Statali) INAIL (Istituto Nazionale Infortuni sul Lavoro) INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) sono incaricati di scegliere gli enti a cui affidare la costruzione delle case per i lavoratori, mentre la gestione degli immobili, viene affidata all'INCIS e agli Istituti Autonomi Case Popolari.

Gli istituti Autonomi Case Popolari incaricati della buona conservazione del patrimonio immobiliare, diventano i proprietari degli stabili assegnati in locazione al termine della Gestione INA-CASA<sup>173</sup>.

Il Dott. Giovanni Zecchino, autore del libro *“Norme in materia di costruzione, di assegnazione e di amministrazione di alloggi per lavoratori - IL PIANO FANFANI”*<sup>174</sup>, descrive la legge n.43 come un rimedio razionale e dignitoso basato sulla solidarietà dei lavoratori italiani in grado di offrire nuove possibilità al disoccupato di rientrare a pieno nella società producendo e guadagnando anch'esso.

#### *L'assegnazione degli alloggi in locazione e l'assegnazione degli alloggi con promessa di vendita*

I requisiti per la cessione degli alloggi in locazione o con patto di futura vendita sono gli stessi e sostanzialmente consistono nel:

- aver versato almeno una mensilità di contributo all'atto della prenotazione (art. 13 legge 28 febbraio 1949, n.43);
- lavorare nella circoscrizione della zona nella quale vengono costruite le abitazioni;
- non essere proprietari, il richiedente e tutti i componenti del suo nucleo familiare, di abitazioni nella circoscrizione della zona per la quale è richiesta l'abitazione.

L'assegnazione degli alloggi avviene dopo che le Commissioni Provinciali, nominate dal Prefetto e presiedute da un magistrato, hanno predisposto le graduatorie. E' la legge a disciplinare le modalità di costituzione e il modo di operare delle Commissioni Provinciali dal momento del loro insediamento fino al termine del loro mandato<sup>175</sup>.

La gestione delle case popolari è posta sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro e soggetta al controllo di un collegio dei revisori dei conti.

L'INA-Casa, incaricata di redigere i bandi generali di partecipazione e i moduli di domanda, attribuisce agli stessi moduli un colore diverso per ogni categoria sociale: bianco per i dipendenti

---

<sup>173</sup> INA-CASA, per i compiti amministrativi inerenti il proprio funzionamento si avvaleva dei servizi dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni. Nel 1912 nasce INA (Istituto Nazionale delle Assicurazioni), un ente pubblico specializzato nel monopolio italiano delle assicurazioni sulla vita. La Società Assitalia (l'esatta denominazione era: Le Assicurazioni d'Italia, Società Anonima nasce invece nel 1923). Metà del capitale sociale dell'Assitalia è posseduto direttamente dall'INA stessa e metà del capitale è posseduto da diversi gruppi assicurativi privati. Nel 1923 l'INA con l'istituzione di Assitalia S.p.A. entra nel ramo danni dapprima in società con altri in seguito, nel 1927, da sola rilevando l'intero pacchetto azionario. A partire dal 1949 la società promuove la costruzione di case popolari per i lavoratori. Si stima che questo progetto abbia portato alla costruzione di 350.000 alloggi. Nel 1992 il governo trasforma l'INA in S.p.A. con lo scopo di privatizzare la società. Il processo di privatizzazione inizia nel 1994 con un'offerta pubblica di vendita e si conclude nel 1996 con la cessione dell'ultimo 31% del capitale sociale ancora detenuto dal Ministero del Tesoro. Negli anni il ruolo tra gli azionisti delle Generali, un importante gruppo assicurativo italiano, cresce sempre di più finché nel febbraio 2000 INA Assitalia entra a far parte del gruppo Assicurazioni Generali. Successivamente, il 31 dicembre 2006 Generali, fonde le compagnie per costituirne una sola: Ina Assitalia S.p.A..

<sup>174</sup> Fonte :*“ Norme in materia di costruzione, di assegnazione e di amministrazione di alloggi per lavoratori” IL PIANO FANFANI”* Dott. Giovanni Zecchino, Empoli 17 giugno 1953, Casa Editrice Arti Grafiche dei Comuni Ditta Caparrini & C.

<sup>175</sup> Chiarimenti orientativi utili alle Commissioni Provinciali per la formazione delle graduatorie: *lavoratori sprovvisti assolutamente d'alloggio” deve intendersi in senso letterale e rigoroso includendo i lavoratori che pernottano all'aperto, sotto i portici in ruderi ecc. “per profughi da territori ceduti” devono intendersi coloro che provengono da qualsiasi territorio sotto la sovranità dello Stato Italiano prima del trattato di pace.*

delle Amministrazioni dello Stato, delle Provincie, dei Comuni e delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, rosa per i dipendenti da altri datori di lavoro.

I bandi speciali, emessi per le aziende e i soci di cooperative autorizzate alla costruzione diretta per i dipendenti prevedono moduli di domanda color giallo.

Gli interessati devono presentare domanda agli U.P.L.M.O. (Ufficio Provinciale del Lavoro e della Massima Occupazione) i quali poi provvedono a trasmetterli alle Commissioni Provinciali per la formazione delle graduatorie per ciascuna categoria di lavoratori distinguendo anche per destinazione (alloggi concessi in locazione semplice con promessa di vendita o no).

Formate le graduatorie definitive, queste vengono trasmesse a INA-Casa incaricata di sorteggiare la classe ed il punteggio attribuito a ciascun lavoratore. La metà degli alloggi costruiti dalla gestione INA-Casa è destinata alla vendita e l'altra metà alla locazione<sup>176</sup>. Anche i disoccupati in grado di dimostrare di aver versato almeno un mensilità di contributo possono nel termine fissato dal Comitato, prenotarsi per l'assegnazione di un alloggio in proprietà.

L'assegnazione degli alloggi in locazione avviene annualmente e i requisiti sono uguali a quelli richiesti per la vendita<sup>177</sup>.

La legge n.43 del 28 febbraio 1949 lascia al Comitato di Attuazione la competenza di stabilire la tipologia di alloggi da costruire imponendo come unico vincolo nella costruzione, il costo massimo di costruzione di £.400.000 a vano. E' la stessa legge a prevedere il rispetto nella realizzazione di costruzioni confortevoli e dignitose con soluzioni semplici e razionali ed ad imporre limitazioni ai progettisti sulla massima economia degli interventi, pur continuando a mantenere fermi i principi di solidità e del tono degli edifici.

Il decreto di occupazione temporanea delle aree edificabili consente in caso di mancato accordo con proprietari per la vendita dei beni, di procedere a norma dell'art.23 della legge 28 febbraio 1949 n. 43, all'espropriazione per pubblica utilità (legge 15 gennaio 1885 n.2892).

La distinzione degli alloggi contenuta nel testo legislativo è relativa **alla destinazione**, alloggi ceduti in locazione o con promessa di vendita; **alla categoria**, ossia alloggi costruiti per i dipendenti delle Amministrazioni dello Stato, delle Provincie e dei Comuni, e delle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza, e alloggi destinati a dipendenti da altri datori di lavoro; **alla tipologia**, ossia alloggi da 1 vano più accessori, alloggi da 2 vani oltre accessori alloggi da 3 vani oltre accessori, alloggi da 4 vani oltre accessori,alloggi da 5 vani oltre accessori/alloggi da 6 vani oltre accessori<sup>178</sup>.

Gli alloggi assegnati con patto di futura vendita sono ceduti al puro costo, senza nessuna aggiunta di interessi, in 300 rate suddivise in 25 anni. Per fare un esempio: se il costo di un alloggio di 3 stanze più cucina ed accessori era di circa £. 1.870.000, in 300 rate, l'assegnatario avrebbe dovuto pagare £. 6.230 al mese. In realtà, il lavoratore assegnatario ne pagava solo £. 5.300 perché le 930 lire di differenza, venivano pagate dallo Stato. Questa scelta era stata fatta dal legislatore per permettere alle persone che più avevano sofferto, negli anni della guerra, della mancanza di un alloggio di diventare proprietari e raggiungere così quella tranquillità e quella sicurezza necessaria per se e per crescere i propri figli.

Ma vediamo nel dettaglio le possibilità, quelle che oggi forse chiameremmo privilegi, concesse dalla legge:

---

<sup>176</sup> Solo gli alloggi costruiti dalle cooperative venivano tutti assegnati con promessa di vendita.

<sup>177</sup> Alloggi con promessa di vendita:

- a) i lavoratori che abbiano versato una mensilità di contributi all'atto della prenotazione
- b) prestino la loro opera abitualmente nella circoscrizione dei Comuni indicati nei bandi
- c) non siano proprietari di un alloggio nella circoscrizione stessa.

Alloggi a locazione: i lavoratori che si trovino nelle condizioni dei punti a) e b) e che, pur essendo eventualmente proprietari nella circoscrizione di zona, non ne possono usufruire per cause non imputabili alla loro volontà.

Il disposto nel punto a) rende possibile la presentazione della domanda anche da parte dei lavoratori che all'atto della prenotazione risultino disoccupati ma che provino di aver versato almeno una mensilità di contributi.

<sup>178</sup> Altra tipologia di alloggio prevede la costruzione del soggiorno distinto o isolato dalla cucina, abitazioni senza ortogiardino dotazione di una loggia balcone esposizione al sole, con rapporto illuminante elevato, e altezza 3,30.

- se l'assegnatario dell'alloggio viene trasferito per motivi di lavoro o desidera ritirarsi dal contratto di riscatto può farlo in qualsiasi momento, così come ha il diritto di richiedere all'INA-Casa la restituzione di quanto già versato, detratto di una quota per l'occupazione (affitto) dell'alloggio;
- il lavoratore in difficoltà nel pagamento delle rate del riscatto (in stato di assoluta necessità) può fare domanda all'INA-Casa per chiedere l'autorizzazione a subaffittare parzialmente l'alloggio, senza perdere il diritto di acquistarlo.

L'amministrazione di questa tipologia di alloggio, resta di competenza della gestione INA-Casa fino all'effettivo trasferimento della proprietà all'assegnatario. Per gli alloggi da concedere in locazione, invece, contrariamente a quanto concesso per quelli ceduti con patto di futura vendita, la legge fissa il divieto di subaffitto dell'alloggio, anche limitato alla sola parte di vani.

L'ultima parte della legge riguarda nello specifico il finanziamento delle due tipologie di abitazioni. Gli articoli che vanno dal 26 al 36, individuano i soggetti obbligati al pagamento del contributo, le modalità e l'entità del contributo:

- tutti i dipendenti di ambo i sessi e di qualsiasi nazionalità che prestano lavoro, comunque retribuito, alle dipendenze di terzi compresi quegli enti cooperativi e le società di fatto per l'esercizio di attività non ai fini di lucro;
- i dipendenti di tutte le attività dirette alla produzione di beni o alla prestazione di servizi;
- i dipendenti di ruolo e non delle amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo, delle Province e dei Comuni delle Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza e di ogni altro Ente pubblico; unici ad essere esonerati sono i soggetti ricoverati in istituti di prevenzione o di pena, i lavoratori agricoli, i portieri e le persone addette sotto qualsiasi denominazione ai servizi familiari. A questi è concessa la facoltà di rinunciare all'esclusione dall'obbligo del versamento del contributo, da effettuare attraverso esplicita dichiarazione al datore di lavoro che sono tenuti al pagamento della quota anche per i lavoratori esenti.

Tutti i versamenti affluiscono in un conto corrente fruttifero intestato alla Gestione INA – CASA presso la Tesoreria generale dello stato.

Il 26 agosto 1949 l'Istituto Autonomo Case Popolari della Provincia di Massa-Carrara<sup>179</sup> stipula una convenzione con l'INA-CASA in cui accetta l'incarico di stazione appaltante per la costruzione di case per i lavoratori comuni residenti nei Comuni di Carrara e di Pontremoli.

L'attività edilizia dell'Istituto Autonomo che fino a questo momento aveva operato unicamente nella Provincia di Apuania (formata dai comuni di Carrara Massa e Montignoso) inizia ad allargarsi ai Comuni della nuova Provincia: Aulla, Bagnone, Comano, Casola in Lunigiana, Filattira, Fivizzano, Fosdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Pontremoli, Tresana, Villafranca in Lunigiana, subentrando agli istituti locali laddove esistenti<sup>180</sup>.

<sup>179</sup> Nel 1946 con decreto luogotenenziale di Umberto II di Savoia il comune di Apuania viene sciolto e la provincia assume la nuova denominazione di "Massa-Carrara", fissandone il capoluogo in Massa.

<sup>180</sup> Il Comune di Pontremoli fonda un suo ente comunale autonomo nel 1921. La denominazione è quella di "Ente Autonomo delle Case Popolari di Pontremoli"; eretto in ente Morale con R.D. n.1135 del 28.07.1921 (pubblicato nella G.U. n.207 del 01.09.1921), registrato alla corti dei conti il 27.08.1921, con un'attività molto limitata.

L'anno cruciale in cui l'Ente ricomincia ad operare è il 1952. Il 15 gennaio 1952 viene ricostruito il consiglio di Amministrazione formato (secondo le regole dello statuto modificato nel 1923) da due componenti designati dal consiglio comunale oltre al Sindaco (Luigi Serni), tre consoci con versamento di somme ripetibili, due consoci con concorso a

Il 12 settembre 1950 l'Istituto ottiene un finanziamento di £. 20.470.000 per la costruzione di alloggi per i lavoratori del Comune di Aulla da costruirsi in Località Barcara; un finanziamento di £. 9.601.500 per la costruzione di n.6 alloggi di vani 30, nel Comune di Comano in località Felgara. Ancora un finanziamento di £.14.882.000 per la costruzione di n.8 alloggi di n.40 vani nel Comune di Montignoso.

In 5 anni dall'entrata in vigore della legge (1949-1956) vengono realizzati sul territorio provinciale n.1152 alloggi.

*Il D.P.R. 17 giugno 1959, n.2 "Il Riscatto degli alloggi" <sup>181</sup>.*

Nella prefazione di commento al Decreto del Presidente della Repubblica, relativo alla cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico (17 giugno 1959, n.2) Giuseppe Togni<sup>182</sup>, allora Ministro dei Lavori Pubblici, sottolinea il valore sociale, politico ed economico del provvedimento ispirato alle istanze sociali del momento. Per una maggiore comprensione dei principi e dei valori morali ispiratori della legge è opportuno, a mio avviso, analizzare, seppur brevemente, il contenuto dei principali articoli della legge, attraverso alcuni stralci del lavoro della VII Commissione permanente dei LL.PP. della Camera dei Deputati, che portarono il 25 gennaio 1955 ad esprimere parere favorevole alle varie iniziative parlamentari circa il riscatto degli alloggi popolari ed economici, riportati dall'On. Cervone<sup>183</sup> nella pubblicazione del 1959<sup>184</sup>.

L'analisi della funzione sociale della casa, intesa come bene fondamentale per la formazione della famiglia è posta in relazione dall'On. Cervone, alla neo-Costituzione italiana, relativamente ai principi di libertà e diritto per il cittadino di esercitare la facoltà di diventare proprietario.

---

fondo perduto ed uno degli inquilini delle case dell'Ente. Nello stesso anno il Consiglio di amministrazione approva i bilanci consuntivi relativi agli esercizi finanziari per gli anni dal 1942 al 1951 con una passività complessiva di £. 130.729,25 (dal 1942 al 1949) e un utile di £. 130.028,15 per gli anni (1949-1950) evidenziando un disavanzo di £. 701,10. Con l'accettazione dell'incarico di stazione appaltante per la costruzione di case per i lavoratori per conto della gestione INA-Casa l'Ente Autonomo riprende ad operare, con un finanziamento di £. 21.600.000 per la costruzione di fabbricati in Località "Verdene". Archivio Storico Amministrativo della Società E.R.P. Ms S.p.A. con sede in Via Roma 30 Carrara.

<sup>181</sup> Legge delega del 21 marzo 1958, n.447 "Norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico".

<sup>182</sup> Giuseppe Togni (Pontedera, 5 dicembre 1903 – Roma, 24 giugno 1981) è stato un politico italiano esponente della Democrazia Cristiana, sottosegretario e 12 volte ministro. Consultore nazionale in rappresentanza dei tecnici dirigenti di aziende industriali (settembre 1945 - giugno 1946). Eletto all'Assemblea Costituente, come Deputato e Senatore nelle legislature successive, dal 1948 al 1976, e Ministro nei governi De Gasperi, Zoli, Fanfani, Segni, Tambroni, Leone e Rumor. Si deve a lui, in qualità di Ministro dei Lavori Pubblici, la preparazione delle Olimpiadi di Roma (1960), con le grandi opere pubbliche, specialmente a Roma, e la costruzione dell'aeroporto di Fiumicino. La sua carriera politica viene però compromessa nell'estate del 1974 quando, nella sua qualità di Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, venne ritenuto responsabile dello scandalo della "posta al macero", venuto alla luce con il ritrovamento da parte dei Carabinieri in un deposito di Milano di diverse tonnellate di posta (tra cui anche raccomandate con assegni, libretti di pensione, atti giudiziari, ecc.) che invece di essere avviata al recapito è accumulata in vari depositi della penisola e quindi venduta come carta da macero. L'indignazione dell'opinione pubblica è tale da costringere Togni alle dimissioni dalla carica. Togni si rende impopolare già nel precedente mese di giugno, quando aveva ordinato il sequestro e la chiusura degli impianti per la ripetizione dei segnali di emittenti televisive straniere (quali Tele Montecarlo, TSI e Tele Capodistria) sul territorio nazionale italiano, onde riaffermare il traballante monopolio televisivo della RAI. Vice Segretario e Consigliere Nazionale della DC, a vita dal 1968. Membro dell'Assemblea parlamentare della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Presidente della Confederazione Italiana dei Dirigenti d'Azienda (CIDA).

<sup>183</sup> Onorevole nel IV Governo Fanfani (21.02.1962 - 21.06.1963) Coalizione politica DC - PRI – PSDI.

<sup>184</sup> Giuseppe Togni in: Prefazione al "Il Riscatto della casa, Commento al D.P.R.17 gennaio 1959, num.2: "Norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico" di Vittorio Cervone, Milano 1959, Giuffrè Editore.

L'art. 31 della Costituzione italiana infatti, recita *“La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.....”* e ancora, l'art. 47 *“ la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione”*.

L'On. Cervone sostiene che il bisogno di formare una famiglia rientri nella natura stessa dell'uomo ma questi per poterla realizzare necessita di possedere non “una casa”, ma la “sua casa”; intesa come bene permanente derivante da un vincolo indissolubile reso incompiuto, allora come oggi, nella casa in affitto.

Per questo motivo il legislatore di allora, pensa ad una tipologia di contratto in grado di riservare a chi ha il godimento del bene (il cittadino assegnatario) la possibilità di utilizzare le quote di locazione quale anticipo corrisposto al proprietario (in questo caso lo Stato) e di ottenere la proprietà del bene al momento del pagamento del prezzo possibile, in un'unica soluzione o in rate dilazionate in un massimo di 20 anni.

Questa legge amplia la facoltà del riscatto dell'alloggio a tutti i cittadini assegnatari, offrendo la possibilità anche ai cittadini meno abbienti di arrivare ad avere la casa propria e al tempo stesso cerca di “sbloccare” una parte statica del patrimonio pubblico, rendendola dinamica, in modo da consentire allo Stato di reinvestire i proventi in favore di altri cittadini e liberare gli Istituti Autonomi dal peso dei costi della manutenzione.

Passiamo ad esaminare nel particolare la legge in modo da comprendere maggiormente il concetto di “riscattabilità” dell'alloggio, concetto desumibile già in maniera intrinseca, dai primi tre articoli della legge stessa. Il primo articolo elenca le categorie degli alloggi soggetti alla cessione; il secondo elenca le categorie degli alloggi escluse dalla cessione in proprietà; il terzo articolo fissa una quota di riserva, seppur limitatamente ad alcuni Enti, e stabilisce il criterio che non tutto il patrimonio è cedibile<sup>185</sup>. I principali proprietari degli alloggi, ossia le Provincie e Comuni, I.N.C.I.S.<sup>186</sup>, I.C.P.<sup>187</sup> ecc.. sono obbligati a cederli.

L'intenzione del legislatore è quello di agevolare il più possibile la vendita incentivando gli assegnatari degli alloggi ad acquistare<sup>188</sup>. Viene fissato un prezzo irrisorio di vendita, poiché al momento della promulgazione del provvedimento non vi è la necessità per lo Stato italiano di ricavare dalla vendita degli alloggi il “dovuto”, cioè una somma necessaria e/o sufficiente per continuare a costruire, perché gli alloggi popolari vengono già realizzati a totale/parziale carico dello Stato.

Per questo motivo la legge a proposito del prezzo di cessione degli alloggi parla di *“.... valore venale degli alloggi stessi al momento del bando..... ridotto del 30%, nonché di un ulteriore 0,25% per ogni anno di effettiva occupazione dell'alloggio da parte del richiedente, fino ad un massimo di 20 anni”*.

Se nel provvedimento legislativo si indica per il cittadino assegnatario il diritto di esercitare la volontarietà dell'acquisto, per gli enti proprietari degli alloggi, si enuncia l'obbligo alla cessione, su diretta richiesta degli assegnatari stessi qualora ne ricorrano le condizioni fissate dalla legge. Secondo l'allora Ministro dei Lavori Pubblici questa scelta è stata fatta per *“diffondere socialmente il concetto fondamentale della proprietà privata, della proporzione e del merito”*<sup>189</sup>.

Gli artt. 13 e 14 del D.P.R. del 17 gennaio 1959, n.2, stabiliscono che l'assegnazione degli alloggi in proprietà avvenga con consegna immediata dell'alloggio e pagamento rateale del prezzo. L'assegnatario ottiene la libera proprietà dell'alloggio alla scadenza dei 25 anni.

---

<sup>185</sup> Non viene citata la legge 2 luglio 1949, 408 perché in essa è già ammessa l'obbligatorietà per gli enti beneficiari del contributo dello Stato ad assegnare in locazione gli alloggi con patto di futura vendita previa autorizzazione del Ministero dei LL.PP.

<sup>186</sup> Istituto Nazionale Case Impiegati dello Stato.

<sup>187</sup> Istituto Case Popolari.

<sup>188</sup> La stessa legge continua comunque a tutelare gli interessi di tutti coloro che per difficoltà economiche decidono di rimanere in affitto.

<sup>189</sup> Giuseppe Togni in: Prefazione al *“Il Riscatto della casa, Commento al D.P.R.17 gennaio 1959, num.2: “Norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico”* di Vittorio Cervone, Milano 1959, Giuffrè Editore.

L'art. 15 prevede che la cessione dell'alloggio possa essere concessa ad altro lavoratore, in grado di dimostrare di aver pagato una intera annualità di contributo e di non avere avuto in assegnazione alcun altro alloggio.

All'assegnatario non assicurato, deceduto durante il pagamento delle rate di ammortamento, possono succedere in solido gli eredi, mentre per l'assegnatario o i suoi aventi causa morosi nel pagamento delle rate per tre mensilità consecutive è prevista la perdita del diritto all'alloggio.

Punto fermo è il divieto di alienazione dell'alloggio nei 10 anni dalla data di acquisto della proprietà, posticipata al termine del pagamento rateale, ma comunque sempre entro il quindicesimo anno dall'assegnazione.

La scelta di porre dei limiti alla proprietà, limitando il diritto di alienazione del bene, è dettata dall'esigenza, dell'epoca, di evitare speculazioni sui beni pubblici, pur tutelando gli interessi del cittadino proprietario concedendogli la possibilità di affittare in cinque casi:

1. collocamento a riposo
2. trasferimento di residenza
3. trasferimento d'ufficio
4. accrescimento del nucleo familiare
5. gravi e differenti motivi.

Tutto ciò, con il consenso del Ministro dei LL.PP.

Per gli alloggi dell'I.N.C.I.S. è prevista una clausola che posticipa la facoltà di richiedere in proprietà gli alloggi trascorsi cinque anni dall'assegnazione.

L'ultima parte della legge riguarda il diritto dell'estinzione dell'ipoteca, della gestione degli immobili e della possibilità di alienare i locali ad uso diverso dall'abitazione<sup>190</sup> anch'essi al valore venale accertato dalla Commissione Provinciale, e riguarda nella fattispecie di casi specifici (case ex I.R.C.I.S., ex Istituto romano cooperativo case per gli impiegati dello Stato ecc. ecc.).

Interessante è il vincolo posto dallo Stato sull'utilizzo dei proventi della vendita degli alloggi suddiviso in tre diverse ipotesi:

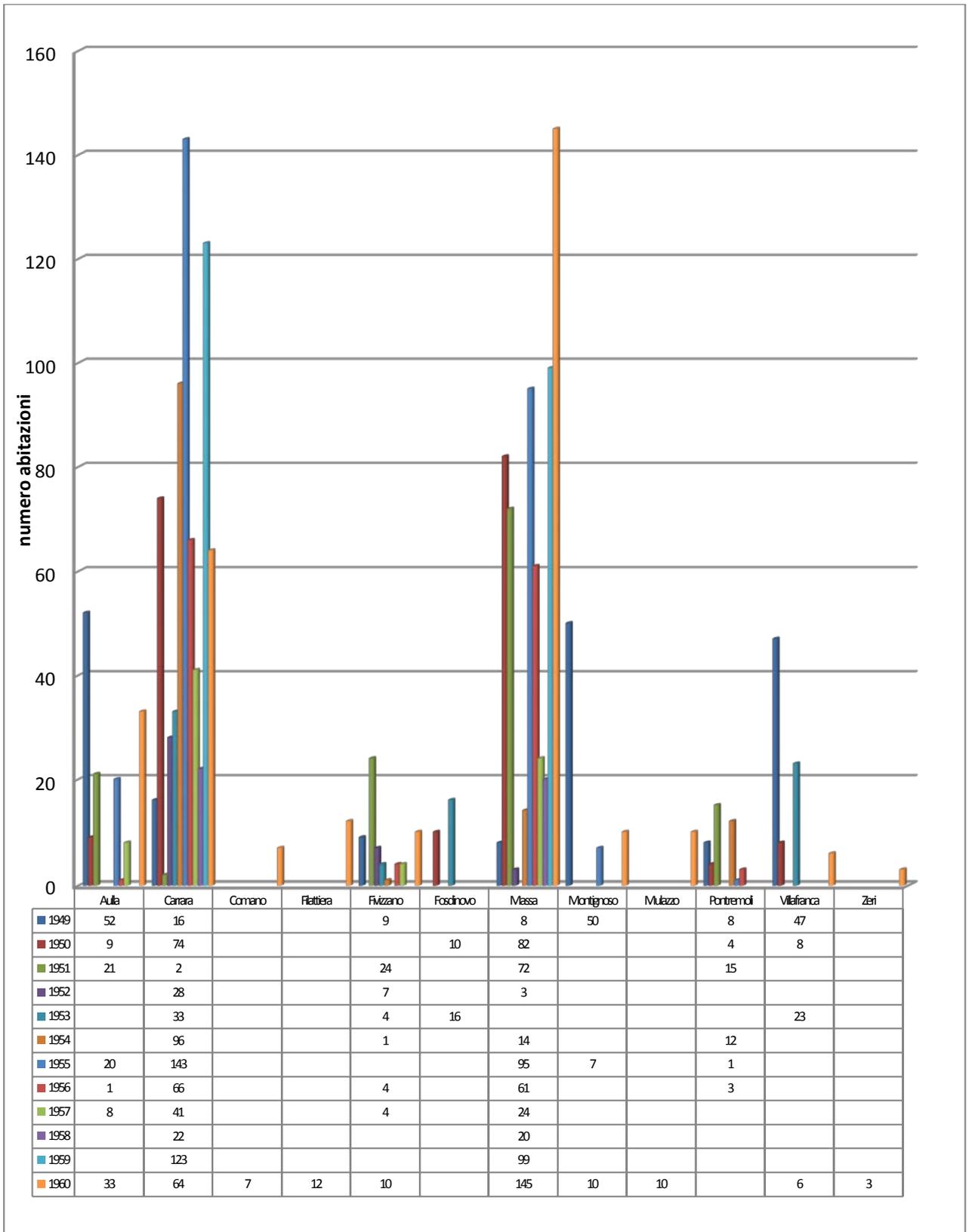
1. ritorno delle somme al Ministero del Tesoro per gli alloggi costruiti a totale carico dello stato;
2. ritorno delle somme ai rispettivi bilanci per gli alloggi del Ministero dei trasporti e delle Poste e Telecomunicazioni;
3. avvio delle somme alla cassa Depositi e Prestiti per gli alloggi di tutti gli altri enti per fare da tesoreria.

In tutti e tre i casi per togliere passività e ridare agli enti già proprietaria possibilità di reinvestire il rimanente in case, e sempre con programmi e accordi con il Ministero dei LL.PP.

---

<sup>190</sup> Art. 19 - D.P.R. 17 giugno 1959, n.2

*GRAFICO n. unità immobiliari per anno di costruzione (1949-1960)*



## *Lo stile architettonico delle case popolari nella gestione INA-CASA*

La legge n.43/1949, prevede una sorta di "tono" architettonico ed urbanistico per le abitazioni operaie, nel rispetto delle esigenze ambientali di clima, di abitudini di vita della popolazione, e secondo le possibilità economiche, con la necessità di uniformare e ottenere un miglioramento generale degli alloggi.

Gio Ponti<sup>191</sup> durante l'iter della legge di istituzione dell'INA-CASA critica il piano e la sua architettura troppo uniforme e scontata, ma la maggioranza dei migliori architetti dell'epoca partecipa ai progetti, da Mario Ridolfi a Michele Valori, da Carlo Aymonino, a Franco Albini, dallo studio B.B.P.R. a Castiglioni, da Ignazio Gardella o Daneri, a Figini e Pollini o Ettore Sottsass. Nella realizzazione dei molti quartieri popolari sparsi in tutta Italia, è coinvolta una moltitudine variegata di professionisti, che comprende oltre a gli architetti, urbanisti, ingegneri e geometri.

Il Piano segue precise direttive, che si ricollegano e fanno propria, in primo luogo, la tendenza architettonica presente nell'Italia di quel periodo: il Neorealismo architettonico. Il legame stretto con la tradizione porta ad una reinterpretazione dei temi razionalisti, basandosi sulla coerenza compositiva dei materiali, delle scelte tecnologiche, dei particolari architettonici, delle interpretazioni sociologiche e psicologiche dell'ambiente costruito e dello spazio architettonico esistente e storico.

In secondo luogo, il piano Fanfani proprio per garantire il ritorno occupazionale, prevede l'utilizzo, nelle varie fasi della realizzazione, di imprese locali e di piccoli imprenditori.

Si ha quindi la sperimentazione sul campo delle teorie "neorealiste" con la realizzazione di quartieri di grande valenza architettonica come il quartiere Tiburtino a Roma (capogruppo Ridolfi e Quaroni) o il quartiere Spine Bianche a Matera (Michele Valori, Aymonino). Nello stesso tempo c'è l'impiego in cantiere di piccole imprese di mano d'opera artigiana di limitata specializzazione professionale e scarsità di industrializzazione.

Questi due fatti uniti insieme generano la caratteristica del cosiddetto Razionalismo italiano del secondo dopoguerra sempre in bilico tra tradizione e modernità, tra interpretazione storica e norme funzionali.

Una caratteristica del progetto è quella di far apporre su tutti gli edifici targhe in ceramica policroma, alcune delle quali realizzate da grandi artisti (Alberto Burri, Duilio Cambellotti, Cascella, Pietro De Laurentiis, Piero Dorazio), che alludano o al tema del progetto o più in generale al tema della casa come luogo felice. L'applicazione delle targhe sugli immobili, per le quali erano stabilite le misure, i prezzi massimi e la posizione, è una delle condizioni per il rilascio del certificato di collaudo.

Con la costruzione di interi quartieri si è sperimentato, seppure talvolta in modo contraddittorio, quel progetto della modernità che ha dedicato tanta attenzione allo spazio inedificato; qui lo spazio aperto si è declinato in un più ampio concetto di spazio abitabile nel quale sono interconnessi il pieno e il vuoto, l'interno e l'esterno, il domestico e l'urbano, l'individuale e il collettivo, il pubblico e il privato. Simili idee, sperimentate in Europa fin dai primi decenni del Novecento - ad esempio nelle grandi "città-cantiere" degli anni venti, Francoforte, Vienna, Berlino, Amsterdam, ecc. - nel nostro paese hanno trovato una più ampia espressione nella seconda metà del secolo scorso, in particolare dagli anni cinquanta con il primo consistente e diffuso programma di edificazione di case e quartieri

---

<sup>191</sup> Giò Ponti nasce a Milano nel 1891, e si laurea in architettura al Politecnico di Milano nel 1921, dopo aver interrotto gli studi a seguito della sua partecipazione alla prima guerra mondiale. Negli anni venti comincia la sua attività di design all'industria ceramica Richard Ginori, e rielabora complessivamente la strategia di disegno industriale della società; con le ceramiche vince il "Gran Prix" all'Esposizione di Parigi del 1925. Sempre negli stessi anni inizia anche la sua attività editoriale fondando nel 1928 la rivista *Domus*, testata che non abbandonerà più salvo che per un breve periodo durante la seconda guerra mondiale. L'attività di Ponti negli anni trenta si estende: organizza la Prima Triennale a Milano nel 1933, disegna le scene ed i costumi per il Teatro alla Scala, ed è partecipe dell'associazione del Disegno Industriale ADI, essendo tra i sostenitori del premio "compasso d'oro" promosso dai magazzini La Rinascente. Riceve tra altro numerosi premi sia nazionali che internazionali e così nel 1936, quando la sua professionalità è affermata, diventa professore di ruolo alla Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano, cattedra che mantiene sino al 1961. Giò Ponti morirà a Milano nel 1979.

popolari, il piano Ina-Casa, per proseguire poi, almeno fino a tutti gli anni ottanta, con l'esperienza dei Piani per l'edilizia economica e popolare<sup>192</sup>.

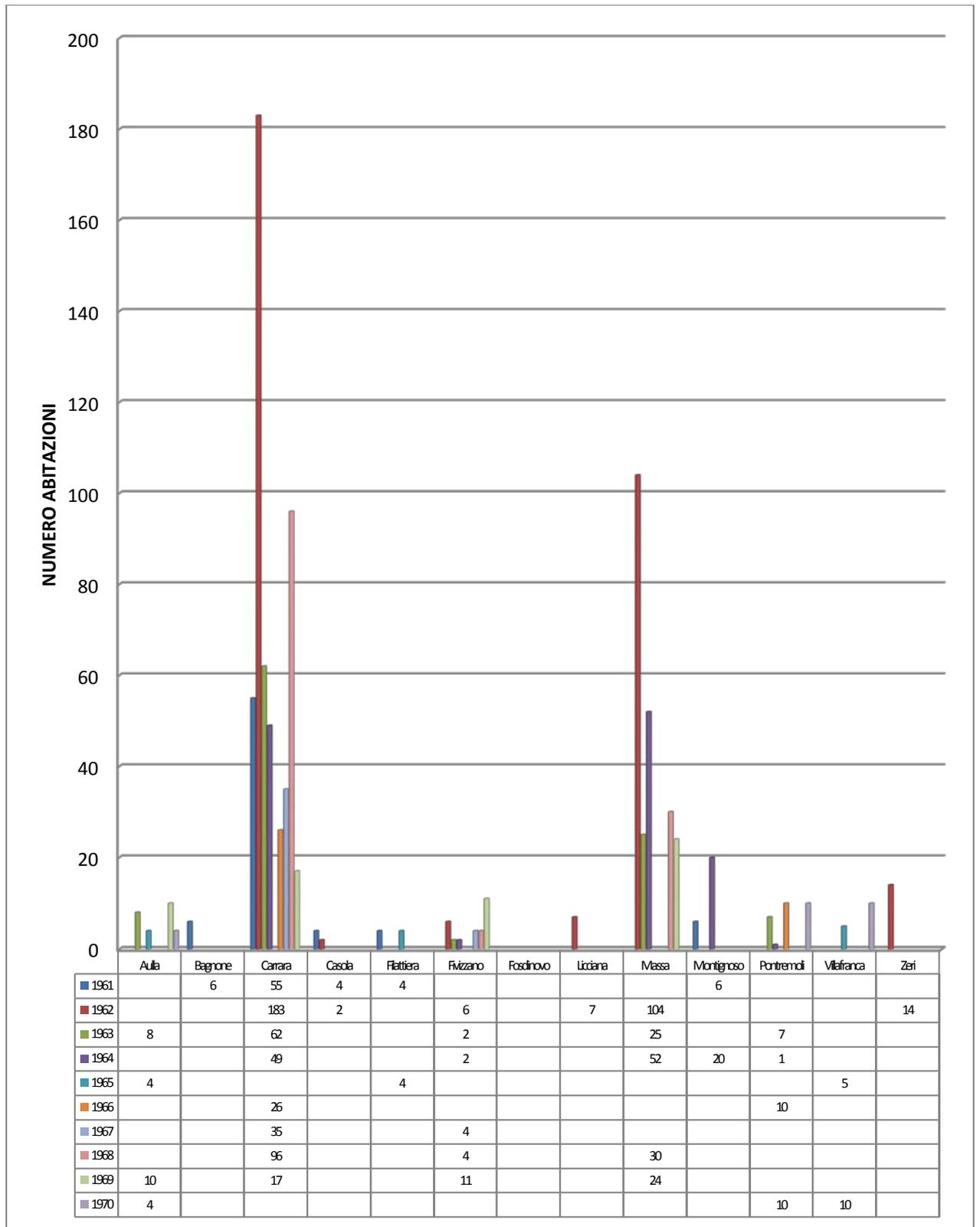
Nel dopoguerra viene definitivamente superato il modo di costruire del neoclassicismo semplificato di Piacentini ed il razionalismo prende il sopravvento nello stile architettonico del paese. La ricerca neorealista è incentrata sulla coerenza compositiva dei materiali, delle scelte tecnologiche, dei particolari architettonici e costruttivi, delle interpretazioni sociologiche e psicologiche dell'ambiente costruito e dello spazio architettonico esistente e storico.

È proprio in quest'ottica di analisi storica delle tecniche edilizie del passato che nasce il bisogno già avvertito alla fine degli anni trenta della codificazione delle conoscenze dell'arte del costruire. Sarà appunto Mario Ridolfi, che provenendo da una famiglia di impresari, medierà tra "teoria" e "prassi" costruttiva e curerà la pubblicazione del Manuale dell'Architetto edito dal CNR nel 1946. Tutto questo insieme di informazioni verrà poi immediatamente trasferito nella ricostruzione post-bellica di cui l'edilizia pubblica con i quartieri INA-Casa ne rappresenterà l'esempio ed il modello più significativo. E la questione urbanistica esplode con veemenza, sotto il peso della ricostruzione prima e del boom edilizio poi degli anni sessanta, che portano con sé la speculazione edilizia. Le città si espandono a macchia d'olio senza precise direttive e le periferie si vestono di grigiore e caos tipici degli abitati paleo industriali. In Italia manca quell'approccio ai problemi urbanistici, che è proprio del Movimento Moderno, gli architetti possono anche aver individuato i problemi ma non riescono a trovare le soluzioni e questo porta ad una crisi della cultura architettonica Italiana.

---

<sup>192</sup> FONTE: <http://www.webalice.it>.

GRAFICO n. unità immobiliari per anno di costruzione  
(1960-1970)



*Gli anni '70* .....

Gilda Fialdini

Le scelte politiche del periodo 1947-1954, scaturite dalla necessità della ricostruzione postbellica, costituiscono una svolta determinante per gli I.A.C.P., anche se non sempre in termini positivi. Una delle prime conseguenze della nuova struttura organizzativa dell'edilizia pubblica consiste per gli Istituti in una sostanziale modificazione del loro modo di operare, e finisce per incidere profondamente anche nell'autonomia delle loro scelte. Essi non agiscono più esclusivamente per conto proprio (e qualche volta per conto e in accordo con i comuni), ma diventano strumenti di esecuzione e di gestione per conto terzi (Stato, INA-Casa, GESCAL).

Le loro strutture organizzative si modificano in funzione dei nuovi compiti assegnati. Nei rapporti che vengono instaurati, gli istituti si trovano in posizione subordinata ad operare a condizioni non sempre compensative dei costi del servizio. Ciò si verificò, e si verifica tuttora, soprattutto per quanto riguarda la gestione degli alloggi: un patrimonio costruito con economia di mezzi che richiede immediati e frequenti interventi manutentori, cui devono far fronte gli I.A.C.P.(e le Società di ERP di oggi), ricorrendo alle proprie risorse.

Si arriva così agli anni settanta e precisamente al 1971, anno che segna un'altra pietra miliare nella storia degli I.A.C.P.. Viene infatti promulgata la Legge 865 (22 Ottobre) che di fatto trasforma gli istituti Case Popolari da Enti Pubblici Economici<sup>193</sup> ad Enti Pubblici non Economici con prevalenza pertanto dell'attività pubblico assistenziale. La legge 865 non opera solo la trasformazione degli istituti da Enti Economici ad enti non economici, ma pone precisi obiettivi che spaziano su tutta l'edilizia economica-popolare.

A seguito dell'emanazione di nuove leggi e della soppressione di enti quali GESCAL e INCIS, il patrimonio fino ad allora costruito è in parte ceduto agli assegnatari ed in parte trasferito agli IACP, che diventano gli unici soggetti attuatori dell'edilizia residenziale pubblica. Bisogna comunque attendere gli anni 80 per avere l'inversione di tendenza con l'emanazione di alcune leggi, quali la 25/80, la 94/82 e soprattutto con la Legge 457 del 5 Agosto 1978 nota come "piano Decennale" per l'Edilizia Residenziale in grado di modificare il sistema dei finanziamenti.

Il nuovo sistema dei finanziamenti permette un intensificarsi dell'attività costruttiva, alla quale si unisce anche quella del recupero di fabbricati già esistenti, novità assoluta per gli Istituti.

---

<sup>193</sup> Sono dotati di propria personalità giuridica, proprio patrimonio e proprio personale dipendente, il quale è sottoposto al rapporto d'impiego di diritto privato; essendo separato dall'apparato burocratico della Pubblica Amministrazione può adattarsi più facilmente ai cambiamenti del mercato, anche perché hanno ad oggetto esclusivo o principale l'esercizio di un'impresa commerciale, inoltre, devono iscriversi nel registro delle imprese. Rimane tuttavia il legame con la Pubblica Amministrazione in quanto gli organi di vertice sono nominati in tutto o in parte dai Ministeri competenti per il settore in cui opera l'ente; ai detti Ministeri spetta un potere di indirizzo generale e di vigilanza. Spesso sono il passaggio intermedio nella trasformazione di un'azienda autonoma in società per azioni.

Con la Legge 22 OTTOBRE 1971, n. 865<sup>194</sup> di riforma sulla casa, dal titolo "*Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità.....*" lo Stato italiano istituzionalizza il bisogno di casa diversificando l'intervento in relazione alle condizioni economiche dei richiedenti all'interno delle politiche di Welfare State<sup>195</sup> del nostro paese.

Viene creato un Comitato di Edilizia Residenziale (CER) presso il Ministero dei Lavori Pubblici<sup>196</sup> con il compito di coordinare a livello nazionale l'impiego dei fondi stanziati per l'edilizia popolare ed economica confluiti<sup>197</sup>, tutti, per effetto dell'entrata in vigore della legge, presso la Cassa Depositi e Prestiti. Si decide per un riordino degli IACP<sup>198</sup> in merito all'unificazione dei criteri di assegnazione degli alloggi attraverso la semplificazione della procedura di assegnazione e revoca del diritto stesso (pur tenendo in considerazione le condizioni economiche e familiari degli inquilini); per l'unificazione dei criteri per la determinazione dei canoni di locazione e delle quote di riscatto degli alloggi di edilizia convenzionata anche in riferimento alla capacità economica media e alle condizioni abitative degli assegnatari<sup>199</sup>.

Nasce l'edilizia agevolata e convenzionata<sup>200</sup> con particolari agevolazioni fiscali: il Ministero dei lavori pubblici concede un contributo per il pagamento degli interessi dei mutui contratti dai privati, dalle cooperative e dagli enti pubblici che ottengono, ai sensi della presente legge, le concessioni in superficie delle aree comprese nei piani di zona per l'edilizia economica e popolare<sup>201</sup>. Detto contributo è concesso nella misura occorrente affinché i mutuatari non vengano gravati degli interessi, diritti e commissioni, anche per la eventuale perdita relativa al collocamento delle cartelle, nonché per oneri fiscali e vari e per spese accessorie in misura superiore al 3% annuo, pari all'1,5% semestrale oltre al rimborso del capitale, se enti pubblici o cooperative a proprietà indivisa il cui statuto prevede il divieto di cessione in proprietà degli alloggi e l'obbligo del trasferimento degli stessi al competente IACP in caso di liquidazione o di scioglimento della cooperativa.

Gli anzidetti mutui a tassi agevolati, ammortizzabili entro il termine massimo di 25 anni, possono essere concessi dagli Istituti di credito fondiario ed edilizio e dalle Casse di risparmio, anche in deroga

---

<sup>194</sup> Legge che definisce i programmi e gli strumenti di coordinamento dell'Edilizia Residenziale Pubblica; istituisce le norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifica ed integra le leggi: n. 1150 - 17 agosto 1942 (legge urbanistica nazionale che regola tutta la materia, nei suoi aspetti generali, che vanno dalla pianificazione a scala regionale al singolo intervento autorizzato in base al regolamento edilizio); n. 167 - 18 aprile 1962 (piani di zona o piani di edilizia economica e popolare - si tratta di una prima risposta al problema della casa che mette i Comuni in condizione di acquisire un demanio di aree pubbliche per l'edilizia rivolta agli strati sociali a reddito più basso); n. 847 - 29 settembre 1964 (determinazione dei criteri per il finanziamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria a favore dei comuni o loro consorzi); autorizza la spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata.

<sup>195</sup> Lo Stato sociale, conosciuto anche come welfare state (stato di benessere tradotto letteralmente dall'inglese), è un sistema di norme con il quale lo Stato cerca di eliminare le disuguaglianze sociali ed economiche fra i cittadini, aiutando in particolar modo i ceti meno abbienti.

<sup>196</sup> composto da un rappresentante del Ministero dei Lavori Pubblici, del Ministero per il Lavoro e la Previdenza Sociale, del Ministero del Tesoro, del Ministero per il Bilancio e La Programmazione Economica, da esperti nominati dal Ministero per i Lavori Pubblici anche tra persone estranee all'amministrazione della durata in carica di tre anni

<sup>197</sup> l'effettiva distribuzione era affidata alle Regioni, in base a piani di localizzazione da esse approvati.

<sup>198</sup> attraverso la creazione di Consorzi regionali degli IACP.

<sup>199</sup> Artt.1-8 Legge 22 OTTOBRE 1971, n. 865.

<sup>200</sup> Ivi, art.72.

<sup>201</sup> Ivi, art.72 e segg.

a disposizioni legislative e statutarie, fino all'importo massimo del 90% della spesa riconosciuta per l'acquisizione dell'area e la realizzazione delle costruzioni a favore degli enti pubblici e delle cooperative a proprietà indivisa che abbiano i requisiti fissati dalla legge.

Vengono notevolmente ampliate le possibilità di intervento per i Comuni, con l'espropriazione delle aree edificate e non, per la formazione non solo dei PEEP<sup>202</sup> ma anche dei piani per gli Insediamenti Produttivi (PIP). Viene inoltre stabilito che le arre PEEP possono coprire fino al 60% del fabbisogno totale di edilizia abitativa per decennio.

C'è l'introduzione della norma del diritto di superficie<sup>203</sup> con conseguente proprietà del bene edificato, su un terreno che rimane di proprietà altrui.

L'importo dell'indennità di espropriazione da versare all'ex- proprietario non è più riferito al valore di mercato delle aree ma al loro valore intrinseco; nelle aree esterne ai centri edificati l'indennizzo viene posto pari al valore agricolo medio corrispondente alle colture in atto nell'area da espropriare, con un raddoppio a favore del proprietario diretto coltivatore.

Nelle aree comprese nei centri edificati e nelle zone delimitate come centri storici, viene assunto come base il valore agricolo medio della coltura più redditizia fra quelle praticate nell'intera regione agraria. Tale valore deve essere moltiplicato per un coefficiente (tra 1 e 5) per tenere conto dell'andamento di mercato delle aree<sup>204</sup>.

Nel triennio 1971-1973 i programmi pubblici di edilizia residenziale prevedono:

- la costruzione di alloggi destinati alla generalità dei lavoratori ed a coloro che occupano abitazioni improprie, malsane e fatiscenti da demolire;
- la costruzione di alloggi destinati a soddisfare i fabbisogni abitativi di zone colpite da calamità naturali;
- la costruzione di case-albergo per studenti, lavoratori, lavoratori immigrati e persone anziane, nonché di alloggi destinati ai cittadini più bisognosi, anche riuniti in cooperative edilizie;
- la costruzione di alloggi in favore di lavoratori indipendenti emigrati all'estero e di profughi, anche se riuniti in cooperative edilizie; la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria relative agli interventi di edilizia abitativa;
- l'esecuzione di opere di manutenzione e di risanamento del patrimonio di abitazioni di tipo economico e popolare dello Stato e degli enti di edilizia economica e popolare;
- l'integrazione dei contributi concessi agli istituti autonomi per le case popolari per la realizzazione di programmi edilizi.

Si apre la possibilità di partecipare ai bandi per l'assegnazione ai lavoratori emigrati all'estero con l'attribuzione di appositi punteggi in relazione al bisogno di alloggio, prendendo in considerazione l'anzianità di lavoro dello stesso ed equiparando la prestazione di lavoro all'estero al lavoro prestato in Italia. Per il lavoratore all'estero la cui famiglia conviva con lui all'estero, la legge prevede

---

<sup>202</sup> Piano Edilizia Economico Popolare.

<sup>203</sup> Diritto di superficie è un diritto reale minore di godimento disciplinato dall'articolo 952 e seguenti del Codice Civile, che consiste nell'edificare e mantenere una costruzione al di sopra (o al di sotto) di un fondo di proprietà altrui. stesso modo si può alienare la proprietà della costruzione già esistente separatamente dalla proprietà del fondo, vendendo il solo diritto di superficie. Se non diversamente specificato dal contratto, il diritto si intende concesso a tempo indeterminato. In caso di cessione a tempo determinato, una volta scaduto il termine, il diritto di superficie si estingue e riprende vigore il principio di accessione, con la conseguenza dell'acquisto della proprietà della costruzione da parte del proprietario del suolo (la cosiddetta *elasticità del dominio*). Per la costruzione di edifici in diritto temporaneo di superficie, il proprietario ha la possibilità di riscattare i diritti di superficie ed ottenere il pieno godimento della proprietà del bene, pagando al proprietario del terreno per la cessione dei relativi diritti di superficie.

<sup>204</sup> Fonte: <http://www.professionearchitetto.it>

l'attribuzione di un punteggio maggiore. Sempre per i lavoratori emigrati all'estero<sup>205</sup>, questi possono beneficiare purché ne facciano richiesta, anche di alloggi da realizzarsi con i finanziamenti della legge 14 febbraio 1963, n. 60<sup>206</sup>, sebbene non abbiano pagato il contributo GESCAL (pari allo 0,35% della retribuzione del dipendente e allo 0.70% della retribuzione pagata dal datore di lavoro).

L'Art. 49 della legge 865/1971 stabilisce l'erogazione di contributi a fondo perduto in favore di lavoratori dipendenti o autonomi che intendono ricostruire abitazioni distrutte o gravemente danneggiate da calamità naturali e catastrofi<sup>207</sup>. Di tale beneficio ne possono usufruire i proprietari per una sola unità immobiliare utilizzata personalmente o da un prossimo congiunto. Le somme occorrenti per l'attuazione del presente articolo sono stanziare annualmente con la legge di approvazione del bilancio dello Stato. L'art. 61 stabilisce che le abitazioni costruite in base ai programmi di cui al presente provvedimento sono assegnate in locazione, con divieto di sublocazione, ovvero cedute a riscatto, nei limiti del 15% dei programmi finanziati. Gli alloggi realizzati nell'ambito dei presenti programmi - tranne quelli realizzati dalle cooperative e quelli assegnati a riscatto - sono di proprietà degli Istituti autonomi delle case popolari, i quali devono corrispondere per 30 anni, a decorrere dalla data di consegna degli alloggi stessi, l'ammontare annuo del canone di locazione al netto delle spese generali, di amministrazione e di manutenzione. I finanziamenti assegnati alle cooperative, ivi comprese quelle per le quali alla data di entrata in vigore della presente legge non sia stata effettuata la consegna degli alloggi, sono rimborsati in 35 anni senza oneri di interessi<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> Al fine della validità della domanda di partecipazione al bando per l'assegnazione di alloggi popolari si considera utile la località di residenza della famiglia del lavoratore se essa non convive con il lavoratore emigrato all'estero, oppure la località di ultima residenza del lavoratore in Italia se la famiglia si è trasferita all'estero con lui.

<sup>206</sup> Legge n. 60 - 14 febbraio 1963: liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A. Casa; istituzione di un programma decennale per la costruzione di alloggi per i lavoratori dipendenti; istituzione di una tassa di scopo denominata Gescal pari allo 0,35% della retribuzione del dipendente e allo 0.70% della retribuzione pagata dal datore di lavoro. Con i finanziamenti di questa legge vengono costruiti n.7 alloggi nel Comune di Casola in Lunigiana loc. Equi Terme.

<sup>207</sup> Sono concessi ulteriori contributi integrativi a fondo perduto sino alla concorrenza dell'intero ammontare della spesa per i progetti approvati e già ammessi a contributo parziale.

<sup>208</sup> Camera dei Deputati. <http://www.camera.it>.

*Dagli anni '70 ai giorni nostri .....*

Gilda Fialdini

Successivamente all'entrata in vigore della legge n.865 del 1971<sup>209</sup> sono numerosi i provvedimenti adottati per migliorare la funzionalità della legge e definire il concetto di Edilizia Residenziale Pubblica<sup>210</sup>, ma è con la Delibera del C.I.P.E. (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) del 19 novembre 1981 che si attuano i contenuti della legge e in coerenza con quanto definito dal D.P.R. n.616/77 si assegna alle Regioni il compito di legiferare in materia di Edilizia Residenziale Pubblica<sup>211</sup> trasferendovi anche le funzioni amministrative concernenti le assegnazioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica<sup>212</sup>.

A partire dalla Delibera C.I.P.E. del 1981 vengono adottate negli anni successivi le leggi regionali in quasi tutto il territorio nazionale: attraverso norme che regolano gli accessi ed i canoni di locazione nell'edilizia residenziale pubblica. Si utilizzano i parametri della Legge n.392 del 1978 (meglio conosciuta come legge sull'equo canone) per determinare il canone oggettivo, abbattendo il quale in base alle condizioni reddituali familiari, si determina il canone sociale. Le prime regioni a fruire della nuova prospettiva sono la Toscana e l' Umbria le quali emanano singole leggi sia per il riordino degli enti che per l'individuazione dei loro compiti.

La Legge 513 del 8 agosto 1977 sul recupero edilizio cerca di accelerare i contenuti della legge di riforma per la casa (Legge n.865 del 1971), definisce provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanzia un programma straordinario e regola il canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica. Consente agli assegnatari di acquistare l'alloggio, avviando il finanziamento di un programma straordinario di intervento nel settore dell'ERP, fissando le condizioni generali sia per l'edilizia residenziale agevolata sia per l'edilizia sovvenzionata.

Con i finanziamenti della Legge 513 nasce il quartiere nel Comune di Massa, in Località "I Poggi" con 72 alloggi.

---

<sup>209</sup> Va rilevato che con le leggi 865/1971 e 457/1978 la nozione di "edilizia popolare" o di "edilizia economica e popolare" è sostituita da quella di "edilizia residenziale pubblica" caratterizzata per l'articolazione in tre diverse tipologie d'intervento cui corrispondono forme differenziate di finanziamento pubblico:

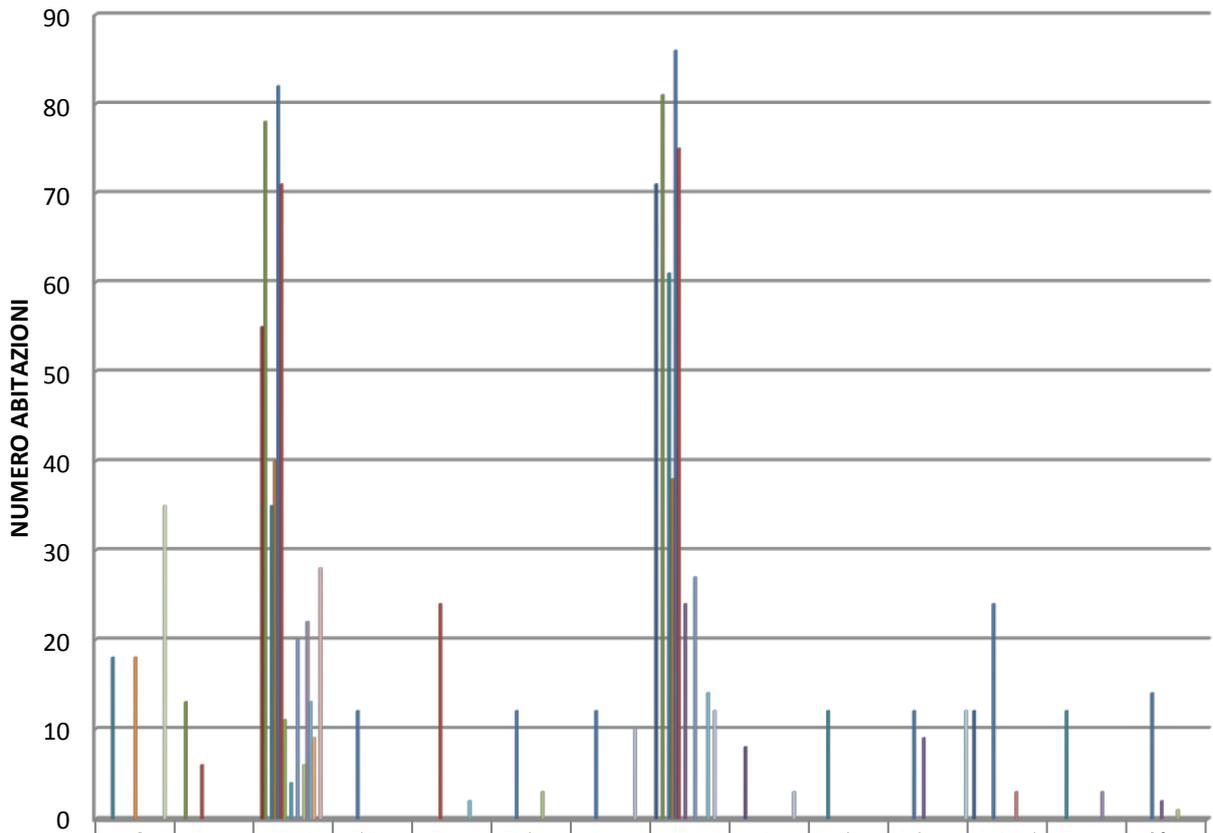
l'edilizia sovvenzionata ovvero realizzata in via diretta dallo Stato, dalle Regioni e da altri enti pubblici (IACP e Comuni) con mezzi finanziari esclusivamente pubblici e finalizzata essenzialmente alla locazione a canone contenuto (legge 457/1978 e legge 179/1992); l'edilizia agevolata ovvero realizzata da privati (promotori immobiliari o cooperative edilizie) con il concorso di finanziamenti pubblici - mutui a tasso minimo/agevolati o anche indicizzati (legge 457/1978 e legge 179/1992); l'edilizia convenzionata che nasce da un complesso di norme (verte essenzialmente sul diritto di superficie) ed è realizzata direttamente dai privati con copertura dei costi a carico degli stessi. Essa è sorretta da apposita convenzione tra soggetto beneficiario dell'area ed il Comune relativamente alle modalità di utilizzazione della medesima e prevede la concessione ai privati delle aree a costo contenuto (art. 35 della legge 865/1971 e artt. 17 e 18 del D.P.R. 380/2001).

<sup>210</sup> I Decreti del Presidente della Repubblica n. 1035 e n. 1036 - 30 dicembre 1972 attuativi della legge definiscono: il primo - le norme per l'assegnazione e la revoca, nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione, degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica; il secondo - le norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica puntualizzando il concetto di Edilizia Residenziale Pubblica. Importanti sono la Legge n. 382 del 22 luglio 1975 e il Decreto Presidente Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977: norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione perché trasferimento dei poteri alle Regioni da parte dello Stato; l'art.93 trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sovvenzionata nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento.

<sup>211</sup> Nel 1998 vengono definitivamente soppresse le trattenute ex G.E.S.C.A.L. Da tale annualità scompare dal bilancio dello Stato ogni finanziamento per l'E.R.P.

<sup>212</sup> Fatta salva la facoltà dello Stato per le assegnazioni di alloggi da destinare a dipendenti civili e militari dello stato per esigenze di servizio. Art.95 DPR 616/ 1977.

*GRAFICI proiezioni singoli comuni per anno di costruzione (1980-2004)*



	Aulla	Bagnone	Carrara	Flattiera	Fivizzano	Fosdinovo	Lociana	Massa	Montignoso	Mulazzo	Podenzana	Pontremoli	Tresana	Villafranca
1980								71				12		
1981			55											
1982		13	78					81						
1983									8					
1984	18		35					61		12			12	
1985			40					38						
1986			82	12		12	12	86			12	24		14
1987		6	71		24			75						
1988			11											
1989								24			9			2
1990			4											
1991	18													
1992			20					27						
1993												3		
1995			6			3								1
1996			22										3	
1997			13		2			14						
1999			9											
2000							10	12	3					
2001			28											
2002	35													
2003														
2004											12			

LEGGE REGIONALE del 3 novembre 1986, n. 49

La prima legge regionale di riforma, della struttura operativa dell'edilizia residenziale pubblica<sup>213</sup>. Gli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP) assumono la denominazione di Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER).

Sono organi<sup>214</sup> delle ATER: il Presidente; il Consiglio di Amministrazione; il Collegio Sindacale.

Il compito delle ATER è quello di attuare i programmi di ERP approvati dal Consiglio Regionale, provvedere alla progettazione e alla realizzazione degli interventi localizzati nel territorio della Provincia, assumere la gestione dei finanziamenti e approvare gli atti tecnici e amministrativi relativi all'attuazione dei programmi. Inoltre dove formalmente richiesto dai Comuni e da altri enti pubblici, provvede:

- alla redazione degli strumenti di pianificazione esecutiva finalizzati agli interventi di edilizia residenziale pubblica e relative varianti;
- alla progettazione e realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria interessanti le aree destinate all'ERP;
- alla progettazione e realizzazione degli interventi di recupero di cui alla L. 5 agosto 1978, n. 457, sul patrimonio edilizio di proprietà dei Comuni e degli altri enti pubblici;
- alla progettazione e realizzazione delle altre opere pubbliche;
- all'espletamento delle procedure preordinate all'espropriazione e all'occupazione degli immobili inerenti gli interventi di cui ai precedenti numeri 1 - 2 - 3 - 4.

E' competenza delle ATER stipulare i contratti di locazione in conformità al contratto- tipo previsto dall'art. 16 della LR 14 dicembre 1983, n. 78; determinare e riscuotere i canoni relativi.

La legge n. 560 - 24 dicembre 1993: *Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*, all'art. 1 definisce gli alloggi di edilizia residenziale pubblica come quelli acquisiti, realizzati o recuperati<sup>215</sup>, a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato, della regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge 60/1963, dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali, nonché dagli IACP e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale. Questa legge, attualmente in vigore, ha consentito agli enti proprietari di alloggi di ERP di porre in vendita parte del patrimonio immobiliare amministrato. La disciplina introdotta, come modificata dalla legge 136/1999, ha definito i requisiti richiesti agli acquirenti, i criteri per la determinazione del prezzo di vendita e la destinazione delle risorse acquisite, fissando altresì una percentuale massima, pari al settantacinque per cento, del patrimonio alienabile nel territorio di ciascuna provincia attraverso la formulazione, su proposta degli enti proprietari, di piani di vendita del patrimonio abitativo vendibile. Nel rispetto dei predetti limiti, gli enti proprietari procedono alle alienazioni in favore dei soggetti aventi titolo: gli assegnatari o i loro familiari conviventi, i quali conducono un alloggio a titolo di locazione da oltre un quinquennio e non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese all'atto della presentazione della domanda di acquisto. In caso di acquisto da parte dei familiari conviventi è fatto inoltre salvo il diritto di abitazione in favore dell'assegnatario.

---

<sup>213</sup> Pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana - n. 54 del 13.11.1986.

<sup>214</sup> Gli organi si rinnovano con l'elezione del Consiglio Regionale.

<sup>215</sup> Compresi gli alloggi indicati dalla legge 52/1976.

Con la legge L.R. n. 77 del 1998 la seconda legge di riforma degli ex I.A.C.P.<sup>216</sup> la Regione Toscana scioglie le ATER e conferisce le attività di gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica ad altri soggetti gestori. Questi rimangono Enti pubblici non economici ma perdono la proprietà del patrimoni immobiliare che la legge trasferisce insieme all'esercizio delle le funzioni in materia di edilizia residenziale, ai Comuni per l'esercizio in forma associata. I Comuni oltre a diventare i proprietari degli immobili dislocati sul proprio territorio sono Soci della società di gestione del patrimonio di ERP all'uopo costituita. Sono sempre i Comune che assegnano gli alloggi di ERP in base alle graduatorie e/o provvedimenti temporanei.

La modifica della Carta costituzionale attuata con la legge costituzionale n.3 del 2001 attribuisce la potestà legislativa alle regioni su tutte le materie non di competenza esclusiva dello Stato. E' così che si arriva alla delibera del Consiglio Regionale Toscano n.109 del 2002, con la quale si demanda alle Amministrazioni di ciascun LODE la costituzione dei nuovi soggetti gestori.

Nasce così il livello ottimale di esercizio per la provincia di Massa- Carrara (LODE) formato dai Sindaci dei 17 Comuni della Provincia: Aulla, Bagnone, Carrara, Comano, Casola in Lunigiana, Filattiera, Fivizzano, Fosdinovo, Licciana Nardi, Massa, Montignoso, Mulazzo, Podenzana, Pontremoli, Tresana, Villafranca in Lunigiana, Zeri. I Sindaci dispongono delle somme giacenti presso la Regione destinate alla costruzione e alla manutenzione straordinaria di immobili di E.R.P., dando indicazioni alla società di gestione circa le destinazioni d'uso.

Nel mese di dicembre 2004 E.R.P. Massa-Carrara S.p.A, soggetto attuatore dei programmi di ERP del LODE di Massa Carrara, partecipato al 100% dai 17 comuni della Provincia, subentra a tutti gli effetti alla precedente gestione A.T.E.R. ed inizia un generale processo di ammodernamento delle funzioni amministrative, contabili e della struttura stessa, sulla base dei nuovi orientamenti legislativi.

Nella gestione dei rapporti di locazione segue le prescrizioni della L.R. 96/96 che regola le modalità di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e definisce le modalità e i criteri per la gestione degli stessi<sup>217</sup>.

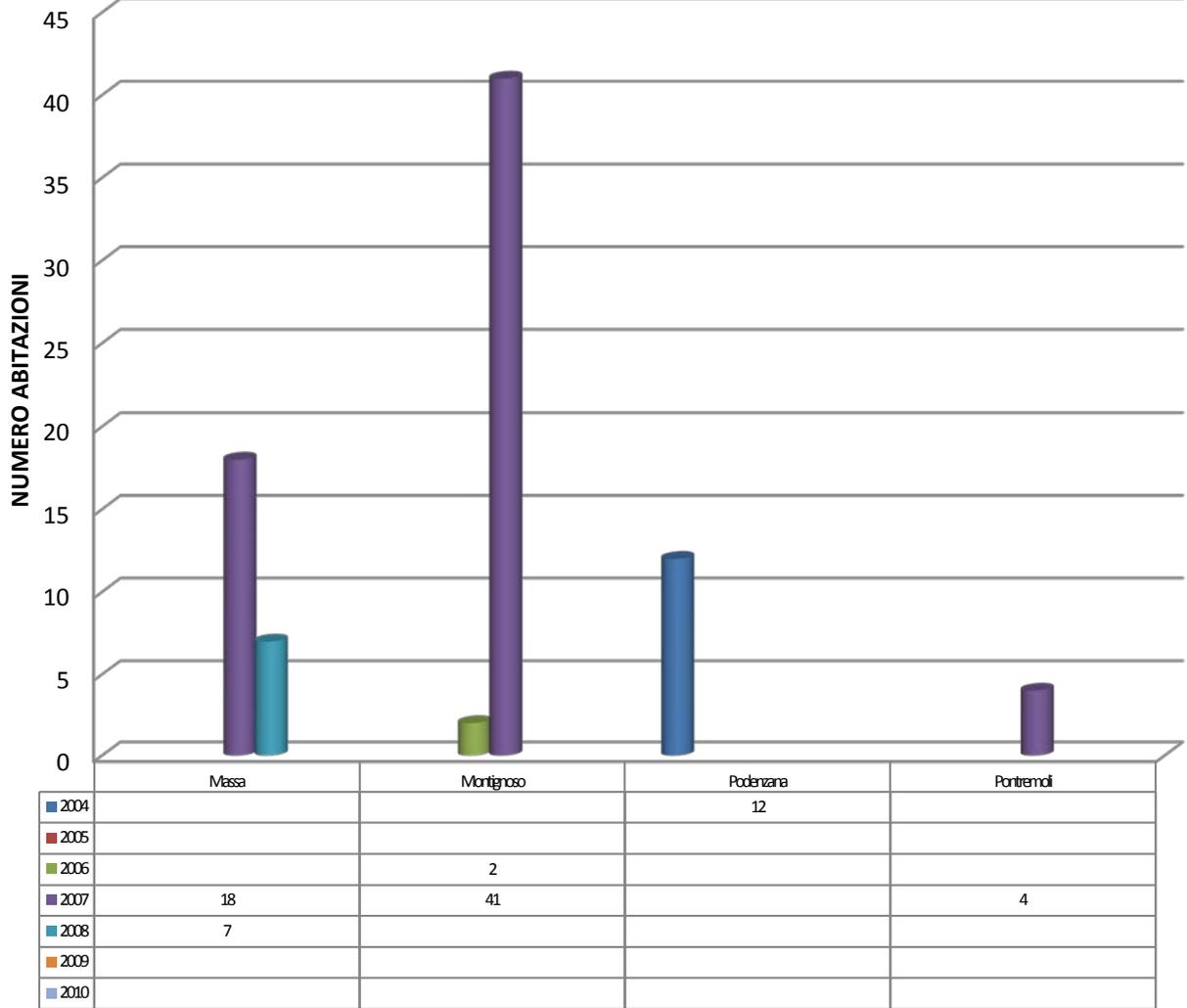
I rapporti fra E.R.P. Massa Carrara S.p.A ed i comuni sono regolati da apposito Contratto di Servizio che prevede i compiti assegnati alla società in applicazione della L.R. 77/98.

---

<sup>216</sup> Prima legge regionale di riordino delle funzioni è L.R. 3 novembre 1986, n.49 abrogata dalla LR n.77.

<sup>217</sup> L.R. 20 dicembre 1996, n. 96 . Disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Si applica a "... tutti gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o delle regioni, nonché quelli acquisiti, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici per le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica la legge fissa i criteri per l'assegnazione degli alloggi, i limiti di reddito e determina i livelli di canone in rapporto al reddito familiare degli assegnatari.

*GRAFICI proiezioni singoli comuni per anno di costruzione*  
(2004-2010)



*Conclusioni*

*Gualtiero Magnani*

Con la trattazione storica svolta nelle pagine precedenti si è cercato di mettere in rilievo l'importanza del lavoro svolto dal nostro Ente verso le fasce più deboli della società nel settore dell'edilizia pubblica della provincia di Massa e Carrara. Non c'è oggi Comune che non abbia ricevuto il contributo di interventi di edilizia popolare nel proprio territorio. Nei maggiori centri della provincia e soprattutto nelle città di Massa e di Carrara sono sorti rioni e quartieri interamente costituiti da alloggi riservati a famiglie dei ceti sociali disagiati.

Purtroppo a fronte delle molte benemeritenze acquisite ci sono alcuni giudizi critici negativi che vengono mossi nei confronti dell'operato dell'Ente. Ci limitiamo a citare i più frequenti; uno è di carattere sociale, l'altro di carattere estetico. Cominciamo dal secondo; è ormai diventato un luogo comune definire brutte le case popolari; nell'asserto c'è del vero, nel senso che molti caseggiati appaiono all'osservatore come cubi di cemento, non rispondenti ai canoni dell'arredo urbano, avulsi da ogni riferimento architettonico; si tratta, per lo più, di costruzioni edificate in periodi di emergenza abitativa, sotto l'urgenza di situazioni di totale assenza di alloggi per famiglie colpite da eventi bellici o vittime di calamità naturali o relegate in ambienti fatiscenti e malsani. Lo stesso materiale da costruzione usato e la funzionalità abitativa di quei complessi denunciano oggi carenze che al momento dell'inizio dei lavori non potevano essere attentamente valutate.

L'altra critica si basa sulla considerazione che le case popolari, per ubicazione e conformazione sociale, costituirebbero nel panorama urbano una sorta di concentrazione di persone non avvezze all'amore per la propria dimora e recalcitranti alle regole della convivenza civile. C'è del vero anche in questa critica ma non poteva essere l'Ente a selezionare gli assegnatari secondo criteri di adattamento sociale; del resto di tale situazione esso diventa la prima vittima per le difficoltà gestionali che deve affrontare.

Ad ogni modo la soluzione dell'uno e dell'altro problema saranno il banco di prova per il presente e soprattutto per il futuro della nostra istituzione. Da una parte dovrà dimostrare con le nuove costruzioni che l'edilizia pubblica deve e può uniformarsi ai canoni estetici del decoro urbano, utilizzando materiali di qualità ed evitando interventi irrispettosi del paesaggio e di violento impatto ambientale. Dall'altra si cercherà di favorire il recupero e la riqualificazione degli immobili degradati e si dovrà porre il massimo dell'impegno nell'opera di integrazione e di coesione sociale del tessuto abitativo per promuovere livelli avanzati di vivibilità e convivenza civile. In questa difficile ma importante operazione l'E.R.P. potrà contare sull'ausilio dei vari Enti territoriali quali le amministrazioni comunali, quella provinciale e quella regionale. Così operando, l'E.R.P. di Massa e Carrara potrà proiettarsi come protagonista verso un futuro che non potrà non essere fervido di iniziative come quelle che hanno contrassegnato i suoi primi cento anni di vita.

Elenco dei presidenti, :

Prof. Adolfo Angeli - Presidente	1922 - 1926
Avv. Comm.Camillo Micheli - Presidente	1926 - 1929
Comm. Dr. Guido Letta - Presidente	1930 - 1930
Ing. Manrico Canesi - Presidente	1930 - 1935
Rag. Mario Marini- Presidente	1935 - 1945
Romualdo Del Papa – Commissario Prefettizio Marzo	1945- 1947
Sig. Carlo Andrei Commissario Prefettizio	1947 - 1948
Avv. Giuseppe Barberi - Commissario Prefettizio	1949 - 1950
Sig. Guglielmo Nicosia - Presidente	1950 - 1957
Dottor Gerardo Sica - Commissario Governativo	1957 - 1958
Commendatore Rag. Antonio Pennucci - Presidente	1958 - 1961
Rag. Luigi Badiali – Presidente	1961 - 1963
Sig. Giovanni Lazzoni - Presidente	1963 - 1973
Rag. Enrico Minozzi - Presidente	1973 - 1978
Rag. Luigi Badiali - Presidente	1979 - 1987
Arch. Cesare Tazzini – Vice Presidente, facente veci del presidente	1987 - 1989
Sig. Giuseppe Panfietti – Presidente	1989 - 1993
Ing. Cesare Tinelli Amministratore Straordinario	1994 - 1996
Dott. Ing. Umberto Vacca Amministratore Straordinario	1996 – 2004
Dott. Argante Mussi - Presidente	2004 - 2010

## Bibliografia

- N.Assini - P.L. Mantini , *Gli istituti autonomi case popolari*, Cedam, Padova 1984.
- A. BERNIERI, *Cento Anni di storia sociale a Carrara (1815-1921)*, Feltrinelli, Milano 1958.
- M. Bernieri, *Costruzione dell'ospedale a Monterosso*, in “L'Ospedale di Carrara”, Promidea, Carrara 2006
- R. BERTOLUCCI, *I fatti del 1894*, Carrara, 1990.
- A. Bizzarri- G. Giampaoli , *Guida di Carrara*, Carrara 1932
- P.L. Bessi , *Case popolari. Origini dell'Istituto Autonomo a Carrara*, Sea, Carrara 1990.
- M. BORGIOI, B. GEGMIGNANI, *Carrara e la sua gente*, Carrara 1977.
- A. BORRUSO, U. INTINI ,G. MASTRANGELO, *Origini dell'Istituto Case Popolari a Milano*, a cura dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Milano, Milano 1972.
- G. BURDESE, L. SANTONI, *Libro Bianco sull'Edilizia Residenziale Pubblica (I.A.C.P.) in Toscana*, Firenze 1986.
- V. DOMENICHELLI, *Dall'Edilizia Popolare ed Economica all'Edilizia Residenziale Pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova, Volume VII, CEDAM editore, Padova 1984.
- F. ENGELS, *La questione delle abitazioni*, edizione italiana Rinascita, Roma 1950, parte seconda.
- L. Lavagnini , *Carrara nella leggenda e nella storia*, Demetra, Livorno 1962
- P. Giorgieri , *Itinerari apuani di architettura moderna*,Alinea, Firenze 1989 Giorgieri P., Carrara, Laterza, Bari 1992
- L. LUZZATI, *Le Opere*, Volume IV Opere edite Zanichelli, 1952.
- C. Magenta , *L'industria dei marmi apuani*, 1871; edizione anastatica Aldus, Carrara 1994.
- M. MANERI ELIA, *La situazione italiana al 1935*, in G. Samonà, *La casa popolare degli anni '30*, Venezia, 1972.

R. MARIANI, *Fascismo e città nuove*, Milano 1976.

R. MAZZUCONI, *La città fascista - Il governo fisico degli abitanti secondo alcuni nuovi principi di politica edilizia*, Grosseto 1928.

M. PIACENTINI, *Sulla conservazione della bellezza di Roma e sullo sviluppo della città moderna*, Roma , 1916.

A. M. POZZO, V. GIZZI, C. di ANGELO ANTONIO, in *Cinquant'anni di abitazioni Sociali*, FEDERCASA, ANIACP CASA, e Edizioni Edilizia Popolare, Roma 2001.

L. Pucciarelli, *Carrara nella repubblica (1945-1995)*, Zappa, Sarzana 1997

R. RAGGI *Il Credito fondiario in Italia nei primi cento anni di attività*, edito a cura della Cassa di Risparmio di Roma, 1970.

M. TALAMONA, *Fluttuazioni edilizie e cicli economici*, ISCO, Roma 1958.

U. TRAMONTI, *Novant'anni di case popolari a Firenze*, Aline Editrice s.r.l., Firenze 2000.

G. Zecchino , *Norme in materia di costruzione, di assegnazione e di amministrazione di alloggi per lavoratori - IL PIANO FANFANI* , Empoli 17 giugno 1953, Casa Editrice Arti Grafiche dei Comuni Ditta Caparrini & C.

G. Togni in: Prefazione al “*Il Riscatto della casa, Commento al D.P.R.17 gennaio 1959, num.2: “Norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico”* di Vittorio Cervone, Milano 1959, Giuffrè Editore.

P. Faggioni, *Il prof. Emilio Quaglino costruttore dell'ospedale di Monterosso*, in “*L'Ospedale di Carrara*”, Promidea, Carrara 2006.

Tesi di Laurea: **Università di Pisa, Facoltà di Scienze Politiche**

**Titolo:***L'Edilizia Popolare dall'Unità al Fascismo. Il caso dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Carrara*

**Relatore:** Prof. Romano Paolo Coppini **Candidata:** Gilda Fialdini.

## Quotidiani e Periodici Nazionali

L'Avanti!, Anno VI n.2118 del 29.10.1902 e n.2126 del 06.11.1902.

L'Avanti!, Anno VI n.2119 del 30.10.1902 e n.2120 del 31.10.1902.

L'Avanti!, Anno VI n.2130 del 10.11.1902 e n.2158 del 08.12.1902.

L'Avanti!, Anno VI n.2144 del 24.11.1902.

Il Messaggero Siciliano, Anno IV n.8 dell'11 maggio 1924.

Il Popolo d'Italia, 22 Novembre 1928.

La Tribuna, 17 settembre 1919.

## Riviste

L. CIPRIANI, *La finanza vaticana in Italia dagli espropri del 1866 ai Patti lateranensi*, Democrazia Proletaria n.2,1984.

G. F. DELLE SANTI, *L'evoluzione della legislazione urbanistica in Cento Anni di Edilizia* Società Generale Immobiliare, Roma, 1962.

G. GIOVANNONI, *Nuovi sviluppi dell'urbanistica in Italia*, in Urbanistica n.6, 1932.

P. MARCONI, *Origini e sviluppi dell'urbanistica moderna in Cento anni di Edilizia*, Società Generale Immobiliare, Roma, 1962.

F. R. PITIGLIANI, *La questione delle abitazioni, La crisi edilizia nel 1888*, nonché del medesimo: *La Questione delle abitazioni a Roma*, entrambi in Rivista internazionale di Scienze Sociali, rispettivamente nei fascicoli di luglio, agosto, settembre, e ottobre 1927.

A. SAPORI, *Il mercato edilizio in Italia*, in Cento Anni di Edilizia, Società Generale Immobiliare, Roma, 1962.

A. Nicolazzi, *Rivolta e repressione 1894: i Moti della Lunigiana* in "Umanità Nova" n. 42 del 21 dicembre 2003.

#### Siti Web

<http://www.eddyburg.it/article/articleview:>

[http://www.cooperweb.it/societaeconflitto/principio\\_guida.html](http://www.cooperweb.it/societaeconflitto/principio_guida.html)

[http://www.marginalia.it/mediawiki/index.php/Architettura\\_Fascista#Giuseppe\\_Terra\\_gni](http://www.marginalia.it/mediawiki/index.php/Architettura_Fascista#Giuseppe_Terra_gni)

<http://www.ventunesimosecolo.org/node/1272>

<http://www.webalice.it/thebest5a/marcoliniep.htm>.

[http://it.wikipedia.org/wiki/Amintore\\_Fanfani](http://it.wikipedia.org/wiki/Amintore_Fanfani)

<http://www.professionearchitetto.it>

<http://www.camera.it/>

<http://www.bibliotecasalaborsa.it/cronologia/bologna/1944/1963>.

#### Fonti di Archivio

Archivio di Stato di Massa, Fasc.3. Documentazione fine '700-1923, Serie I e II Cat. X Clas.14.

Archivio Storico-Amministrativo della Società di Edilizia Residenziale Pubblica (E.R.P.S.p.A.) di Massa Carrara con sede in via Roma 30 , Carrara.

Biblioteca civica di Massa - Biblioteca civica di Carrara- Biblioteca Camera di Commercio di Carrara.