



COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI STUDI STORICI
UNIVERSITÀ DI TORINO

5

Maria D'Amuri

La casa per tutti nell'Italia giolittiana

Provvedimenti e iniziative
per la municipalizzazione dell'edilizia popolare



Ledizioni

© 2013 Ledizioni LediPublishing
Via Alamanni, 11 - 20141 Milano - Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

Maria D'Amuri, *La casa per tutti nell'Italia giolittiana*
Prima edizione: novembre 2013

ISBN cartaceo 978-88-6705-110-6

Copertina e progetto grafico: ufficio grafico Ledizioni

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI STUDI STORICI
DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO

DIRETTORE DELLA COLLANA: Adele Monaci

COMITATO SCIENTIFICO: Secondo Carpanetto, Giovanni Filoramo, Carlo Lippolis,
Stefano Musso, Sergio Roda, Gelsomina Spione, Maria Luisa Sturani,
Marino Zabbia

Nella stessa collana sono stati pubblicati in versione cartacea ed ePub:

1. DAVIDE LASAGNO, *Oltre l'Istituzione. Crisi e riforma dell'assistenza psichiatrica a Torino e in Italia*
2. LUCIANO VILLANI, *Le borgate del fascismo. Storia urbana, politica e sociale della periferia romana*
3. ALESSANDRO ROSSI, *Muscae moriturae donatistae circumvolant: la costruzione di identità "plurali" nel cristianesimo dell'Africa Romana*
4. DANIELE PIPITONE, *Il socialismo democratico italiano fra la Liberazione e la legge truffa. Fratture, ricomposizioni e culture politiche di un'area di frontiera.*
5. MARIA D'AMURI, *La casa per tutti nell'Italia giolittiana. Provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell'edilizia popolare*

Il Dipartimento di Studi Storici dell'Università di Torino pubblica nella sua Collana ricerche relative ai seguenti ambiti: la storia, dall'antichità all'età contemporanea; le scienze archeologiche, storico-artistiche, documentarie e geografiche.

I volumi sono disponibili sia in formato cartaceo sia in ePub consultabili sul sito del Dipartimento.

Il volume è stato pubblicato con il sostegno del Dipartimento di Studi Storici dell'Università di Torino.

Ringraziamenti

Questo volume presenta l'esito del lavoro eseguito nell'ambito del Dottorato di ricerca in Studi Storici, indirizzo di storia contemporanea, svolto presso l'Università di Torino. Ringrazio pertanto il collegio docenti del corso di Dottorato, in particolare i coordinatori del triennio che ho avuto modo di frequentare, il Prof. Aldo Agosti e la Prof.ssa Ester De Fort. Desidero esprimere sincera gratitudine al Prof. Stefano Musso e alla Prof.ssa Daniela Adorni per aver seguito con interesse lo svolgimento delle ricerche, supportandone le varie fasi con suggerimenti utili e occasioni di confronto per me preziose e proficue. Intendo porgere un sentito ringraziamento alla Commissione Pubblicazioni del Dipartimento di Studi Storici dell'Università di Torino per l'opportunità concessami, ritenendo queste pagine meritevoli di essere date alle stampe.

Ringrazio inoltre i colleghi della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Piemonte per l'affetto dimostrato nel periodo in cui è avvenuta la preparazione di questa opera.

Dedico infine il presente lavoro alla mia famiglia e alla famiglia degli amici che si acquisisce nel corso della vita, rivolgendo un pensiero particolare a Simona, perché il ricordo del suo splendido sorriso ha accompagnato la conclusione della tesi di dottorato da cui sono tratte le pagine qui proposte, e al mio pupillo Federico, amico insostituibile, che tanto attendeva la pubblicazione di questo volume.

INDICE

ABBREVIAZIONI E SIGLE	11
INTRODUZIONE	15
PARTE I – Le origini del problema e la regolamentazione legislativa	23
1. La questione delle abitazioni: due fasi del problema	25
1.1. I prodromi di una riflessione: igiene, beneficenza e paternalismo	25
1.2. L'impegno della cooperazione	29
1.3. Gli esordi del dibattito sulle case popolari e l'opzione municipalista	32
1.4. La municipalizzazione delle case operaie e la cultura tecnica	40
2. Il contributo degli schieramenti politici	45
2.1. La questione delle abitazioni e la propaganda socialista	45
2.2. La questione delle abitazioni e il movimento cattolico	51
2.3. Il municipalismo di cattolici e socialisti: istanze di autonomia comunale	58
2.4. La questione abitativa nel pensiero liberale	62

3.	Disagio abitativo e tutela sociale: percorsi legislativi	67
3.1.	La legge sulle case popolari, 31 maggio 1903, n. 254	67
3.2.	La legge sulle case popolari e i “fidi conservatori dell’ordine sociale”	72
3.3.	Le case popolari e il dibattito sulla municipalizzazione dei servizi	78
3.4.	La legge sull’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni, 29 marzo 1903, n. 103	86
	PARTE II – La municipalizzazione delle case popolari	95
4.	Dopo il 1903: l’applicazione degli strumenti legislativi	97
4.1.	Problematiche abitative e istanze municipaliste: un coordinamento difficile	97
4.2.	L’amministrazione centrale e le disposizioni per l’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni	107
4.3.	Le case popolari e le procedure per la municipalizzazione: il lavoro degli organi ministeriali	112
4.4.	Le prime proposte di municipalizzazione delle case popolari	121
4.5.	La costituzione delle aziende speciali	132
4.6.	La gestione del servizio in economia	141
5.	L’esperienza della municipalizzazione delle case popolari	167
5.1.	La persistenza della crisi delle abitazioni e la riforma legislativa	167
5.2.	Il testo unico sulle case popolari o economiche, 27 febbraio 1908, n. 89: la gestione in economia	173
5.3.	Il testo unico sulle case popolari o economiche, 27 febbraio 1908, n. 89: l’azienda speciale	182
5.4.	La diffusione delle case popolari municipali	192

5.5. Rinnovo urbano e questione abitativa: l'emarginazione delle province meridionali	219
6. La municipalizzazione edilizia: un magro bilancio o una vicenda complessa?	237
6.1. La municipalizzazione edilizia e l'interpretazione legislativa	237
6.2. Il declino del municipalismo nel movimento per le case popolari	245
6.3. La politica comunale per le abitazioni: oltre la municipalizzazione	252
6.4. Intervento diretto ed enti autarchici: prodromi dello stato sociale	271
7. Bibliografia	285

Abbreviazioni e sigle

ACS	Archivio Centrale dello Stato, Roma
ALV	Archivio Luigi Luzzatti, Venezia
ANCI	Associazione nazionale dei comuni italiani
APC	Atti parlamentari, Camera
APS	Atti parlamentari, Senato
ASBR	Archivio di Stato di Brindisi
ASCB _r	Archivio Storico del Comune di Brindisi
ASCC _a	Archivio Storico del Comune di Castelfranco dell'Emilia
ASCP _v	Archivio Storico Civico di Pavia
ASCV	Archivio Storico della Città di Vercelli
DBI	Dizionario biografico degli Italiani, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani
DGAC	Direzione Generale dell'Amministrazione civile
IACP	Istituto autonomo per le case popolari
ISAP	Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica
MAIC	Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio
MI	Ministero dell'Interno

Maria D'Amuri

La casa per tutti nell'Italia giolittiana

Provvedimenti e iniziative
per la municipalizzazione dell'edilizia popolare

Introduzione

«Durante i tre lustri anteriori alla guerra europea i municipi italiani, mediante le grosse disponibilità finanziarie di cui potevano valersi da una più diffusa coscienza del legittimo compito delle amministrazioni cittadine e da un più vivo benché talora intemperante interessamento all'opera di quelle amministrazioni da parte dei ceti popolari, svolsero una vasta azione estendendo e moltiplicando i loro servizi, le loro funzioni. Essi furono spinti su questa via dalla convenienza di rimediare agli effetti di gravi trascuranze ed errori nella fase anteriore; e dalla coscienza della grande rinnovazione che si veniva delineando nella vita collettiva sociale ed economica del paese. Molti municipi così furono benefici strumenti di trasformazione civile, edilizia, igienica, intellettuale delle città, questa più intensa e spesso illuminata opera amministrativa è fra gli aspetti più notevoli della storia dell'Italia agli albori del secolo XX»¹.

Nella difficile temperie scaturita dalla congiuntura bellica, lo sguardo attento di un esperto economista quale Riccardo Bachi tributava così un elogio all'interventismo municipale che aveva contraddistinto gli anni precedenti. All'impegno delle amministrazioni civiche andava il merito di aver contribuito a emancipare il tessuto urbanistico italiano dalle tracce di anacronistiche reminiscenze, i cui residui ristagnavano persino negli interstizi contigui alle aree dei risanamenti. Tuttavia il rinnovamento a cui inneggiavano le sue parole non riguardava unicamente la conformazione architettonica, bensì includeva una rete di provvedimenti votata al progresso economico e morale della cittadinanza. La municipalizzazione dei pubblici servizi aveva rappresentato la chiave di volta di questo processo, attraverso la capacità di estrinsecarsi in molteplici direzioni. La conoscenza di un aspetto peculiare di tale fenomeno costituisce dunque l'oggetto delle indagini svolte, esito di una sovrapposizione di ambiti oltre i confini della stessa riflessione sull'opera comunale.

¹ R. BACHI, *L'Italia economica nell'anno 1915. Annuario della vita commerciale, industriale, agraria, bancaria, finanziaria e della politica economica*, Lapi, Città di Castello 1916, p. 299.

Nell'analisi della compenetrazione di istanze fra il movimento per le case popolari e i fervori del municipalismo si innesta infatti la *ratio* del presente lavoro. La municipalizzazione delle case popolari non coincide con un tratto settoriale di una più ampia esperienza, quanto piuttosto appare circoscritta in un sostrato di problematiche che intersecò trasversalmente questioni diverse.

All'insegna di una pluralità di elementi, il tema affrontato ha pertanto imposto una prospettiva di indagine interdisciplinare, non diversamente da quella richiesta da una corretta lettura delle dinamiche abitative, benché nel panorama della storiografia italiana la vicenda dell'edilizia popolare sia stata intesa a lungo quale prerogativa degli studi di matrice storico-architettonica. Una significativa inversione di tendenza si è profilata nel corso degli Ottanta del secolo scorso grazie alle sollecitazioni della storia urbana, cominciando a risolvere la «discrasia tra spazio e azioni volontarie tese a renderlo più razionale»², all'origine dello scollamento fra l'analisi dello sviluppo urbano e l'azione politica locale. D'altronde l'interdisciplinarietà restituisce il tratto fondante di tale approccio, in quanto «la storia delle città appare difficilmente isolabile da quella di più ampi contesti territoriali, economici, politici, restando piuttosto un'empirica ripartizione, utile alla delimitazione delle indagini, che non autentica categoria storiografica»³. Se tali indicazioni hanno senza dubbio agevolato il superamento di un esame meramente morfologico della conformazione urbana, le ricerche in materia di abitazioni per i meno abbienti si sono concentrate sulle iniziative di maggiore impatto, legate essenzialmente all'opera degli istituti per le case popolari, cardine dell'organizzazione dell'edilizia pubblica sin dall'*incipit* che venne a delinarsi in età giolittiana. Eppure, l'ambito delle politiche urbane definì innanzitutto il luogo di incontro fra la storia del governo municipale e il problema delle abitazioni, o meglio il tentativo di definire efficaci strategie risoltrici. I programmi preparati dal potere municipale furono ovviamente influenzati dalle posizioni dei suoi protagonisti, oltreché dalle opportunità offerte dalla legislazione vigente, i cui fondamenti recavano a loro volta il riflesso della cultura scientifica, tecnica ed economica del periodo. L'analisi retrospettiva della politica municipale per le abitazioni non può così eludere il confronto con un'eredità composita, in cui si fonde il coacervo di limiti e contraddizioni che ha segnato il comparto storiografico sulla municipalizzazione. La bibliografia disponibile ha dimostrato per lo più di disertare l'attività edilizia sostenuta dai comuni, riservando invece particolari attenzioni ai servizi di maggiore diffusione, quali gas, acqua potabile ed energia elettrica. Nel complesso la municipalizzazione delle case popolari è rimasta così largamente inesplorata, quasi una terra di confine, nonostante l'enfasi posta dalla propaganda socialista da cui non può

² C. OLMO, *Le nuvole di Patte*, Franco Angeli, Milano 1995, p. 9.

³ A. CARACCILO, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello stato liberale*, Editori Riuniti, Roma 1974², p. 9.

prescindere l'esame dell'argomento con le sue valenze di "socialismo municipale".

Approdata a risultati quantitativamente modesti, tale esperienza si disperde fra le pieghe delle storie locali, priva di una riflessione di insieme, comunque in linea con le tendenze che hanno caratterizzato gli studi sul municipalismo. All'esautiva e pionieristica opera pubblicata negli anni Sessanta da Giuliano Pischel hanno fatto seguito saggi inclini a privilegiare l'aspetto istituzionale e l'apporto delle forze politiche, come i contributi di Giulio Sapelli, Fabio Rugge e Maurizio Degl'Innocenti, schiudendo anche l'accesso a una prospettiva comparata⁴. Al contempo l'attenzione è stata posta sui bacini di fioritura di tale metodologia, consacrando la supremazia del modello padano, a partire dalla significativa raccolta di saggi realizzata in occasione del convegno che si svolse a Bologna nel 1985⁵. L'obiettivo di affrontare tali tematiche in rapporto alle peculiarità del contesto di riferimento soggiace alla radice di significative monografie, nonché nei contributi su specifiche città riuniti nel volume sul governo municipale curato da Cesare Mozzarelli⁶. Se da una parte l'indagine dello scenario urbano ha permesso un lavoro analitico fondato su interessanti fonti primarie, dall'altra si è smarrito il senso della visione complessiva, come ha lamentato Piero Bolchini in un articolo comparso su «Ricerche storiche» sotto il titolo volutamente provocatorio *Note sulla storia della municipalizzazione (e se mettessimo in discussione anche noi stessi?)*⁷. La frammentazione localistica ancora prevalente sul principio degli anni Novanta è stata in parte compen-

⁴ G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia, ieri, oggi, domani*, Confederazione della municipalizzazione, Roma 1965; G. SAPELLI, *Comunità e mercato. Socialisti, cattolici e "governo economico municipale" agli inizi del XX secolo*, Il Mulino, Bologna 1986; F. RUGGE, *"La città che sale": il problema del governo municipale di inizio secolo*, in M. BIGARRAN (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Quaderni della Fondazione Basso, Franco Angeli, Milano 1986; F. RUGGE (a cura di), *I regimi delle città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Franco Angeli, Milano 1992; ID., *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, in ISAP, Archivio Nuova Serie 3, *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II, *Amministrazione locale*, Giuffrè, Milano 1990; M. DEGL'INNOCENTI (a cura di), *Le sinistre e il governo locale in Europa. Dalla fine dell'800 alla seconda guerra mondiale*, Nistri-Lischi, Pisa 1984.

⁵ Cfr. E. TOGNOTTI, *Note sul convegno: "La municipalizzazione nell'area padana. Storia e convegni a confronto" (Bologna, 25-25 ottobre 1985)*, in «Storia urbana», 1985, n. 33, pp. 177-179. Per i riferimenti relativi a diversi dei saggi riuniti negli atti del convegno si rimanda alle note delle prossime pagine. Sulla medesima area si vedano anche i preziosi contributi di S. ADORNO, C. SORBA (a cura di), *Municipalità e borghesie padane tra Ottocento e Novecento. Alcuni casi di studio*, Franco Angeli, Milano 1991; S. MAGAGNOLI, *Élites e municipi. Dirigenze, culture politiche e governo della città nell'Emilia del primo '900 (Modena, Reggio Emilia e Parma)*, Quaderni di Cheiron 9, Bulzoni, Roma 1999.

⁶ C. MOZZARELLI (a cura di), *Il governo delle città nell'Italia giolittiana. Proposte di storia dell'amministrazione locale*, Reverdito, Trento 1992. Diverse delle monografie disponibili su specifici centri urbani sono citate nel proseguo del testo.

⁷ P. BOLCHINI, *Note sulla storia della municipalizzazione (e se mettessimo in discussione anche noi stessi?)*, in «Ricerche storiche», 2000, n. 3, p. 494.

sata dalla successiva stagione di studi, distinta dalla pubblicazione di opere dedicate a determinati settori o singole aziende, cominciando a travalicare i confini posti dalla circoscrizione cittadina o dal rilievo di particolari aree⁸.

Al di là delle scelte metodologiche compiute, la questione abitativa permane sullo sfondo di un intreccio di avvenimenti intrinsecamente connesso alla storia dell'ambiente urbano, quasi alla stregua di un fenomeno di cui non sembra possibile né necessario districare gli estremi entro un percorso di respiro nazionale. Ben lungi dal sottovalutare la centralità del *background*, il presente lavoro focalizza le peculiarità del processo di omologazione in cui tali esperienze furono convogliate dallo stato accentratore, attraverso un formidabile apparato normativo proteso a fissare tratti uniformi, anziché comprendere lo scarto di varianti locali. Nel solco delle indicazioni storiografiche menzionate, la genesi della ricerca svolta non è sfuggita alla tentazione dell'approccio comparativo fra particolarismi, preferendo poi deviare rispetto a tale prospettiva nell'intento di eludere il rischio di estrapolare solo qualche passaggio e mettere semplicemente in luce gli anelli di una catena destinata a rimanere spezzata. A dissipare ogni dubbio è stato l'impatto con lo straordinario *corpus* di documenti conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato di Roma, nella sezione del Ministero dell'Interno. Un'articolata messe di materiali compone infatti le carte lasciate dalla Commissione reale per il credito comunale e provinciale e la municipalizzazione dei pubblici servizi, l'organismo a cui spettò di vagliare le proposte elaborate dai comuni. Tuttavia, accanto ai verbali delle adunanze tenute da tale consesso, restano le pratiche sulle iniziative municipali, un cospicuo insieme in cui risultano novantadue fascicoli riguardanti programmi in materia di case popolari avviati nell'arco cronologico dell'età giolittiana. Ogni unità contiene la corrispondenza intrattenuta fra il le prefetture di competenza e l'ufficio del Ministero dell'Interno incaricato di esaminare gli affari relativi alla municipalizzazione, innanzitutto allo scopo di garantire l'osservanza della procedura introdotta da Giolitti con il varo della *Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 29 marzo 1903, n. 103. Tale documentazione costituisce una fonte sinora poco utilizzata e largamente inedita, anche per il fatto di essere accessibile alla consultazione solo da alcuni anni. Oltretutto il fondo archivistico è reso ancor più prezioso dalla presenza puntuale di copie degli atti prodotti dai comuni, non solo delibere consiliari, ma anche relazioni e memorie finalizzate a suffragare la necessità dei provvedimenti avallati. Così fra minute di lettere e appunti dell'amministrazione centrale si apre un inatteso spaccato sull'operato dei comuni, un'importante opportunità di conoscenza. Alle pratiche rassegnate alla Commissione reale si uniscono inoltre quelle di comuni che non affrontarono il complesso *iter* stabilito dalla legge, in quanto erano contemplate due opzioni: l'assunzione del servizio tramite azien-

⁸ Per una rassegna di sintesi ivi, p. 497.

da speciale, sottoposta al parere degli organi ministeriali e in ultimo alla consultazione referendaria della cittadinanza, e la gestione condotta in economia sui capitoli del bilancio municipale, rimessa semplicemente al controllo dell'autorità tutoria.

L'analisi di questa eterogenea documentazione ha supportato uno studio pervenuto a esiti che si discostano per lo più da quelli sinora prodotti, in primo luogo per l'opportunità di indagare l'interazione fra centro e periferia attraverso le posizioni manifestate da entrambe le componenti. Le peculiarità dell'argomento hanno imposto l'elaborazione di un percorso interpretativo attestato su un duplice livello, dato che, a differenza di altri ambiti oggetto di studi settoriali, le problematiche poste dalla carenza di case adeguate per i meno abbienti impegnarono sin dalla fine dell'Ottocento un ampio dibattito, tanto da sollecitare un apposito intervento normativo, fissato da Luzzatti nella *Legge sulle case popolari*, 31 maggio 1903, n. 254. Di fatto l'azione dei comuni nel campo delle abitazioni fu invocata fra le pieghe di tali discussioni, ancor prima di campeggiare fra gli assunti della battaglia municipalista, per altro per merito quasi esclusivo dei socialisti. Se da una parte la riflessione sulle dinamiche abitative incluse anche il contributo dell'attività comunale, dall'altra i fautori della municipalizzazione non dimostrarono particolare interesse per il settore, sino ad allora appannaggio di imprese private e cooperative. Pertanto l'*incipit* della vicenda ricostruita coincide con il sostrato di idee e iniziative in cui germinò l'affermazione della strategia considerata, senza poter prescindere dalle posizioni della cultura tecnica e del pensiero politico. L'incontro fra le case popolari e il municipalismo scaturì infatti da una corrispondenza unilaterale, come dimostra anche il fatto che a stabilire le sorti della materia fu il rimando alla legge sulla municipalizzazione inserito fra i precetti della normativa patrocinata da Luzzatti. A risultare determinante fu la mancata precisazione del concetto di servizio pubblico, a cui non pose rimedio neppure il dettato legislativo, lasciando dunque un margine aleatorio, compensato essenzialmente da convinzioni giustificate in nome della dottrina liberista. Il servizio per definizione pubblico toccava interessi di carattere generale, correlati ad attività tendenti al monopolio che avvantaggiavano la logica del profitto economico a scapito dei consumatori. Il settore delle abitazioni sembrava invece prefigurare un favoritismo di classe, non prestandosi neppure a instaurare un monopolio artificiale, prospettiva che finiva per evocare lo spettro del collettivismo.

Tuttavia la scelta di rimettere l'opera dei comuni in campo di edilizia popolare al testo sulla municipalizzazione segnò in maniera ineluttabile gli sviluppi del settore, mentre le altre modalità di intervento si dispiegarono sotto l'egida esclusiva della legge Luzzatti. A scandire l'organizzazione di tale esperienza fu quindi il combinato disposto delle due normative, legandone indissolubilmente gli esiti a quelli conseguiti nell'ambito della più ampia prova compiuta dall'intervento municipale, tanto più che l'interpretazione pressoché restrittiva

adottata dagli organi ministeriali rese obbligatoria per le abitazioni la gestione tramite azienda speciale sottoposta alla vigilanza del potere centrale. L'esame dei documenti reperiti ha permesso così di delineare l'*excursus* compiuto dalla storia della municipalizzazione delle case popolari, all'insegna di un filo rosso che non tralascia il ruolo dei soggetti proponenti, benché il punto di vista privilegiato rimanga quello sostenuto dal Ministero dell'Interno. Tale impostazione è stata dettata dalla priorità di riflettere compiutamente gli effetti delle prescrizioni legislative, la cui scrupolosa applicazione modulò il senso delle problematiche considerate. D'altronde la pluralità delle fonti utilizzate ha ovviato al rischio di un'univoca chiusura, con l'opportunità di cogliere al contempo le qualità delle istanze elaborate a livello locale. La narrazione che si dipana nelle pagine successive compone dunque un resoconto redatto esaminando dettagli e notizie, racchiusi in una mole ingente di carte in cui le informazioni restano per lo più soffocate in una pleora burocratica non immune dall'iterazione di estenuanti cavilli. Un viaggio nell'Italia giolittiana che si muove attraverso frammenti di esperienze locali, riflessi di microstoria aggregati in un articolato mosaico fondato sul collante offerto dalla *koinè* della municipalizzazione, rompendo i confini delimitati dalle ricerche su determinate aree per disegnare invece la mappa dell'intera vicenda. La geografia della municipalizzazione delle case popolari scaturisce pertanto dalle risposte formulate da ogni comune interessato, diramando i vettori dell'indagine anche nelle province meridionali, nonostante l'apporto decisamente contenuto versato a tale fenomeno che ha indotto in genere a trascurarne i tratti precipui. L'obiettivo di ricostruire il senso del mosaico non consente di scartare nessuna delle sue componenti, senza eludere neppure cambiamenti e iniziative naufragate, approdando a esprimere un significato complessivo che risulta arduo trasporre nei criteri della quantificazione statistica oppure fissare nella rigidità di prospetti o tabelle. La varietà di eventi focalizzata definisce una prospettiva quasi fluttuante, costituita dalla valutazione di un numero elevato di contesti poco congeniale ad approfondimenti specifici, talora resi superflui dalla disponibilità di accurate storie locali, talaltra complicati al contrario dalla difficoltà di reperire notizie. Così accade specialmente per i centri minori, non sempre muniti di archivi storici accessibili, ma di fatto realtà che meriterebbero un'attenzione particolare già solo per l'ingente sforzo compiuto. Certo le peculiarità rilevate tendono a invocare uno scandaglio maggiormente integrato nel sostrato locale, ma è innegabile come in assenza di una visione unitaria l'analisi dei singoli casi finirebbe per essere depauperata della conoscenza di importanti elementi, avulsa dalle linee di riferimento che possono agevolare la volontà di precisarne davvero gli estremi. Se indubbiamente predominò la «mancanza di una via unitaria alla municipalizzazione»⁹, il quadro

⁹ E. TOGNOTTI, *Note sul convegno*, cit., p. 179.

ricognitivo abbozzato appare ancor più opportuno, cristallizzato in quello straordinario strumento offerto dalla metafora del mosaico che ha permesso di ricostruirne *in toto* l'insieme senza annullare il valore di ogni singola tessera¹⁰.

¹⁰ Sull'applicazione del concetto di mosaico nell'ambito degli studi sul rapporto fra centro e periferia M. DEGL'INNOCENTI, *Il governo del particolare. Politiche pubbliche e comunità locale*, Laicata, Manduria-Bari-Roma 2008, p. 25-26.

PARTE I

LE ORIGINI DEL PROBLEMA E LA REGOLAMENTAZIONE LEGISLATIVA

1. La questione delle abitazioni: due fasi del problema

1.1 I prodromi di una riflessione: igiene, beneficenza e paternalismo

Sul principio del secondo decennio del Novecento, le vicende conosciute dall'edilizia popolare italiana consentivano di delineare un articolato *excursus*. A scandirne lo svolgimento era fondamentale il significato dei provvedimenti varati nel corso del 1903, anno che poteva essere assunto a termine spartiacque per l'approvazione della legge sulle case popolari promossa dallo statista veneziano Luigi Luzzatti¹. L'entrata in vigore del dettato normativo, il primo in materia dell'Italia unita, aveva infatti delimitato «due fasi del problema»². D'altronde tali problematiche non costituivano una diretta conseguenza dell'industrializzazione, bensì un'infausta eredità tramandata dai secoli di antico regime, tanto che alcuni esperti ne ricercavano i prodromi persino tra le consuetudini delle civiltà antiche³.

Ancor prima che gli effetti delle trasformazioni economiche solleci-tassero un'entità sino ad allora inusitata, a catalizzare l'attenzione sui

¹ *Legge sulle case popolari*, 31 maggio 1903, n. 254.

² Relazione di Giulio Casalini al *Disegno di legge portante provvedimenti per le case popolari o economiche per agevolare la costruzione e il trasferimento di proprietà di altri edifici ad uso di abitazione presentato dal presidente del consiglio ministro dell'interno (Luzzatti) di concerto col ministro di agricoltura, industria e commercio (Raineri), col ministro del tesoro (Tedesco) e col ministro delle finanze (Facta) nella seduta del 28 aprile 1910*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1911, n. 1, p. 68.

³ M. BOLDI, *Le case popolari. Monografia completa tecnico-economico-sociale*, Hoepli, Milano 1910; M. AMORUSO, *Casa e città operaie*, Viarengo, Torino 1903, pp. 2-3; G. FARAGGIANA, *Le case popolari. Studio economico legislativo*, Streglio, Genova 1905, pp. 8-9. Come aveva osservato Engels, il disagio dell'abitazione aveva infatti «colpito in modo abbastanza uniforme tutte le classi oppresse di ogni tempo», *Per la questione delle abitazioni*, Feltrinelli, Milano 1976, p. 12.

pericoli connaturati all'incuria del patrimonio edilizio erano state le esigenze di profilassi sanitaria invocate dai cultori delle scienze mediche. L'interesse delle classi borghesi verso l'alloggio per i meno abbienti aveva tratto non pochi motivi dalla paura del contagio pernicioso, dopo che, per dirla con Engels, era stato stabilito scientificamente che «l'angelo sterminatore infuria[va] tra i capitalisti con la stessa violenza che tra i lavoratori»⁴. Entro la cornice dello stato italiano aveva agito soprattutto lo spauracchio delle ricorrenti ondate coleriche, all'origine delle riflessioni da cui era scaturita nel 1885 la legge speciale per il risanamento della città di Napoli⁵. L'urgenza di non indugiare nella bonifica degli edifici più trascurati aveva indotto il legislatore a contemplare alcune disposizioni, affinché anche altri comuni potessero avvalersi di tali norme⁶. Sebbene fosse arduo eguagliare il cumulo di deficienze registrate nel tessuto urbanistico partenopeo, preoccupanti lacune dilagavano in tanti luoghi, come ebbe modo di riflettere l'*Inchiesta sulle condizioni igieniche e sanitarie nei comuni del regno*, eseguita in parallelo alla virulenta epidemia del 1884 e all'iter parlamentare della legge⁷. L'attuazione della nuova normativa inaugurò la politica del cosiddetto "piccone demolitore", avallando l'esecuzione di interventi che, in nome della prevenzione sanitaria, non esitarono a innescare processi non immuni da risvolti di mera speculazione, attraverso un uso più mirato del principio di espropriazione per pubblica utilità⁸. Sotto l'egida del piccone demolitore furono compiute importanti opere di miglioramento urbano, schiudendo l'avvento di un volto moderno per numerosi centri, finalmente affrancati da cause di anacronistico degrado⁹. Al contempo i risultati conseguiti rilasciarono una piena conferma al progetto di risanare l'individuo e il suo *habitat*, risolvendo positivamente gli interrogativi posti dalle direttive dell'"utopia igienista"¹⁰.

⁴ Ivi, cit., p. 30.

⁵ Legge "Disposizioni per provvedere alla pubblica igiene della città di Napoli", 15 gennaio 1885, n. 2892.

⁶ C. GIOVANNINI, *Risanare le città. L'utopia igienista di fine Ottocento*, Franco Angeli, Milano 1996, p. 15.

⁷ MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Risultati dell'inchiesta sulle condizioni igieniche e sanitarie nei comuni del Regno*, Tip. nell'Ospizio di S. Michele, Roma 1886.

⁸ Legge sull'espropriazione per pubblica utilità, 22 giugno 1865, n. 2359. G. DE LUCA, *Le funzioni urbanistiche*, in ISAP, Archivio Nuova Serie 6, *Le riforme crispine*, vol. III, *Amministrazione locale*, Giuffrè, Milano 1990, pp. 933-937; G. ZUCCONI, *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1855-1942)*, Jaca Book, Milano 1999, p. 26; C. CAROZZI, A. MIONI, *L'Italia in formazione. Ricerche e saggi sullo sviluppo urbanistico del territorio nazionale*, De Donato, Bari 1970, pp. 419-423.

⁹ MI, DIREZIONE GENERALE DELLA SANITÀ PUBBLICA, *Risanamenti urbani e miglioramenti edilizi e sanitari dal 1885 al 1905*, Tipografia Nazionale di G. Bertero & C., Roma 1908.

¹⁰ Per questa definizione cfr. C. POGLIANO, *L'utopia igienista (1870-1920)*, in *Storia d'Italia. Annali*, vol. VII, *Malattia e medicina*, a cura di F. DELLA PERUTA, Einaudi, Torino 1984, pp. 589-631.

Tuttavia nell'ambito delle operazioni di risanamento mancò un'attenzione specifica verso il tema della residenza operaia, rimuovendo semplicemente le cause immediate di insalubrità. Le classi dominanti continuavano a considerare tali problematiche per lo più alla stregua di altre circostanze che, per quanto dolorose, rientravano nell'ordine naturale delle cose. Pertanto la necessità di colmare i vuoti lasciati dalle demolizioni anche con spazi per i meno abbienti rimase del tutto incompresa, come d'altra parte induceva a concludere la fede imperante nei principi del libero scambio. La prima fase del problema abitativo era stata infatti caratterizzata da iniziative prevalentemente circoscritte, fra cui si distingueva quella dei villaggi operai costruiti dal padronato di fabbrica. Tipica della rivoluzione industriale, questa esperienza si articolò nel contesto italiano in stretta dipendenza con le necessità poste dal settore trainante dell'industria tessile, i cui opifici, dovendo essere alimentati a energia idraulica, erano in genere ubicati lungo i fiumi e decentrati rispetto agli insediamenti abitativi. Nella seconda metà dell'Ottocento, sorsero il villaggio voluto dai Crespi a Capriate d'Adda, le case operaie di Schio patrocinate da Alessandro Rossi e all'alba del nuovo secolo la borgata richiesta da Napoleone Leumann alle porte di Torino¹¹. Nel solco di un filantropico paternalismo, si instauravano dunque ulteriori vincoli in grado di inibire la manifestazione dei conflitti fra capitale e lavoro, assecondando il giogo di una «schiavitù politica» presto rilevata dai contemporanei, oltretutto colta successivamente in sede storiografica¹². L'enfasi ideologica sottintesa alle analisi critiche ha finito però per stemperare il rilievo della posizione privilegiata in cui vissero i residenti dei villaggi operai, con l'opportunità di accedere ad alloggi sani e servizi preclusa a lungo alla maggioranza dei lavoratori italiani.

Oltre le esigenze connesse all'organizzazione del ciclo produttivo, nello scenario nazionale aveva sicuramente agito l'esempio di alcune esperienze estere. Una certa varietà era offerta dai paesi europei che avevano già affrontato l'avvento dell'industrializzazione, restituendo un interessante catalogo, di fatto oggetto di accurate disamine nell'ambito delle trattazioni dedicate all'argomento¹³. A ricevere particolare

¹¹ Sul tema F. MANCUSO, *Schio, "Nuova Schio" e Alessandro Rossi*, in «Storia urbana», 1977, n. 2, pp. 45-98; L. GUIOTTO, *La fabbrica totale. Paternalismo industriale e città sociali in Italia*, Feltrinelli, Milano 1979; E. e L. MARIANI TRAVI, *Il paesaggio italiano della rivoluzione industriale: Crespi d'Adda e Schio*, Dedalo, Bari 1979; AA. VV., *Villaggi operai in Italia. La Val Padana e Crespi d'Adda*, Einaudi, Torino 1981.

¹² G. CASALINI, *Un grande problema sociale. Le abitazioni igieniche e a buon mercato. Le soluzioni. Gli industriali e le case operaie*, in «Critica sociale», 1902, p. 376; A. SCHIAVI, *Le case a buon mercato e le città giardino*, a cura di P. SOMMA, Franco Angeli, Milano 1985, p. 138; S. MERLI, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale. Il caso italiano 1880-1900*, La Nuova Italia, Firenze 1972, p. 367.

¹³ Cfr. M. AMORUSO, *Case e città operaie*, cit., pp. 131-138, 145-155, 158-163, 170-172, 190-191; E. MAGRINI, *Le abitazioni popolari (case operaie)*, Hoepli, Milano 1910², pp. 285-453.

ammirazione era soprattutto la cittadina industriale di Mulhouse in Alsazia, in cui già intorno alla metà dell'Ottocento erano stati escogitati sistemi di pagamenti rateali per agevolare l'acquisto delle abitazioni da parte degli operai. Tale esempio, di cui anche Luzzatti subì non poco il fascino, poteva vantare il merito di aver coniugato la soluzione del problema allo svolgimento di un organico programma pedagogico ispirato a valori dell'*ethos* borghese, secondo l'obiettivo di affezionare gli operai al principio della proprietà privata, anche quale antidoto alle teorie eversive¹⁴. Al di là delle opzioni di controllo sulla forza-lavoro, il maggiore limite intrinseco alla strategia dei villaggi operai coincise con l'incapacità di alloggiare gruppi consistenti di lavoratori, rispondendo soltanto a precise circostanze locali. Ciò risultò ancor più evidente nello stato italiano, dove si annoverava un numero decisamente ristretto di simili realizzazioni, come lamentavano quanti vi avevano intravisto i requisiti di un sistema efficace. Accanto all'esperienza dei villaggi operai, si era distinta la convenzione stipulata nel 1885 fra il comune di La Spezia e il Ministero della Marina, al fine di garantire un'adeguata sistemazione al cospicuo insediamento operaio sollecitato dall'apertura dell'arsenale marittimo¹⁵. Seppur in un coacervo di priorità votate alla difesa militare, nonché frammiste ad aspirazioni adagate nel sogno della potenza nazionale, la realizzazione del nuovo quartiere, deputato a recare nel nome un omaggio a Umberto I, definì un chiaro esempio di intervento dei poteri pubblici nel settore delle case popolari. Quasi municipalizzazione *ante litteram*, quest'ultimo anticipò al contempo peculiarità intrinseche alla formula dell'edilizia aziendale, attraverso cui sarebbero sopravvissuti sino a Novecento avanzato elementi desunti da quella commistione fra cadenze paternalistiche ed esigenze di disciplinamento sociale che si era collocata alla radice dei progetti padronali.

Ancora sul finire dell'Ottocento il contributo della beneficenza appariva invece pressoché limitato, forse con la sola eccezione dell'attività promossa dall'opera pia fondata a Genova da Raffaele De Ferrari duca di Galliera¹⁶. Nel settore delle case popolari, l'assistenzialismo filantropico nostrano animò dunque un insieme di sforzi nettamente inferiore agli esiti conseguiti all'estero, in particolare dalle celebri iniziative londinesi legate ai nomi di George Peabody e Octavia Hill. Cittadino statunitense dalle umili origini, il primo aveva disposto per lascito testamentario l'incremento di un'apposita fondazione per le case popolari costituita nel 1862 allo scopo di realizzare grandi blocchi nei quartieri centrali, con la clausola di richiedere pigioni più contenute rispetto a

¹⁴ L. PAGLIANI, *Il problema dell'abitazione delle classi meno abbienti nel secolo XIX*, in «L'Ingegnere Igienista», 1904, n. 11, pp. 123-125; ivi, n. 6, p. 62.

¹⁵ P. CEVINI, *La Spezia*, Sagep, Genova 1984, pp. 86-107.

¹⁶ ID., *Edilizia popolare a Genova nell'Ottocento*, in «Storia urbana», 1978, n. 6, p. 170; C. BERTELLI, *Le case dell'Opera Pia De Ferrari Galliera*, in G. ASSERETO, G. DORIA, P. MASSA PIERGIOVANNI, L. SAGINATI, L. TAGLIAFERRO (a cura di), *I Duchi di Galliera. Alta finanza, arte e filantropia tra Genova e l'Europa nell'Ottocento*, vol. II, Marietti, Genova 1991, pp. 822-825.

quelle prevalenti nella zona¹⁷. Negli stessi anni aveva avuto inizio l'opera dell'altra benefattrice, con la scelta di promuovere la ristrutturazione di caseggiati fatiscenti per ricavarne alloggi sani da affittare agli operai. Curata personalmente dalla faultrice del progetto con la collaborazione di altre signore, la gestione degli immobili non si arrestava alle sole incombenze di carattere amministrativo, includendo bensì l'esercizio di una vigilanza costante improntata alle esigenze di un controllo disciplinare dalle finalità eminentemente educative¹⁸. Agli albori del Novecento, entrambe le munifiche operazioni avevano ormai raggiunto un notevole sviluppo¹⁹.

1.2 L'impegno della cooperazione

Sullo sfondo dell'età vittoriana, a lato della figura tradizionale di Octavia Hill chiusa fra i doveri di *landlady* e la missione della dama di carità, la vicenda di Peabody restituiva tratti più innovativi, legati alle opportunità di redenzione e innalzamento sociale che, secondo settori del pensiero borghese, l'etica del sacrificio poteva riservare a qualsiasi lavoratore, purché dedito a costumi votati alla rettitudine, invece di lasciarsi ammalare dall'ingannevole sirena dell'odio di classe. La parabola compiuta assumeva un carattere ancor più emblematico nella terra in cui si erano propagate le teorie del *self-help*, per altro con la dimostrazione che anche il singolo poteva assurgere a nuove risorse nella comunanza dell'associazionismo di tipo cooperativo. Agli sforzi richiesti dall'"onestà operosa" corrispondevano infatti le possibilità offerte da una condizione migliore e senza dubbio protesa ad atteggiamenti più dignitosi, con un significativo scarto rispetto alla caduta riprovevole in una condotta inerte, consumata per lo più nell'abbandono a un conforto provvidenziale atteso nella parvenza di magnanime largizioni²⁰. Seppur diffusi innanzitutto

¹⁷ Sul personaggio di Peabody (1795-1869), promotore della fondazione per le case ai meno abbienti ancora oggi attiva a Londra (cfr. www.peabody.org.uk) J. RAMSAY MACDONALD, *ad vocem*, in *The dictionary of national biography*, vol. XV, Oxford University Press, Londra 1949-1950, pp. 575-576; F. PARKER, *George Peabody. A biography*, Vanderbilt University Press, Nashville 1995². Sulle costruzioni *I quartieri Peabody a Londra, 1926-1934*, in D. CALABI (a cura di), *Architettura domestica in Gran Bretagna. 1890-1939*, Electa, Milano 1982, pp. 170-171.

¹⁸ Sulla figura di Octavia Hill (1838-1912) J.S. NETTLEFOLD, *Practical housing*, Garden City Press, Letchworth 1910, pp. 118-124; N. BOYD, *Josephine Butler, Octavia Hill, Florence Nightingale. Three Victorian women who changed their world*, Macmillan, Londra 1984, pp. 98-109.

¹⁹ E. MAGRINI, *Le abitazioni popolari*, cit., pp. 147-152; H. PORFYRIOU, *La politica della casa in Inghilterra e la legge Luzzatti*, in D. CALABI (a cura di), *La politica della casa all'inizio del XX secolo. Atti della prima giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea, Venezia, 3 dicembre 1993*, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia 1995, p. 78.

²⁰ Nell'Italia appena unita a rendere noti i metodi cooperativi sull'esempio inglese furono Francesco Viganò e soprattutto Luigi Luzzatti, R. ZANGHERI, G. GALASSO, V. CASTRONOVO, *Storia del movimento cooperativo in Italia. La Lega nazionale delle cooperative*

nel campo del consumo, i metodi della cooperazione non tardarono a essere adottati per le abitazioni popolari, travalicando gli ambiti circoscritti in cui avevano agito le finalità degli industriali e i sussulti del filantropismo. A dominare lo scenario era stata infatti nel tardo Ottocento l'«opera illuminata e previdente di queste società»²¹, il cui sviluppo era stato incanalato sotto l'egida del nuovo codice di commercio varato nel 1882. In apertura del decennio successivo, un'indagine eseguita da Luigi Bodio, in quegli anni capo della Direzione generale della statistica, aveva identificato sessantanove organismi per la costruzione di case popolari, sorti più che altro in seguito alla promulgazione della riforma²². Il contributo maggiore si doveva ai fervori che si registravano nell'area genovese, intorno all'agglomerato fiorentino e nelle province emiliano-romagnole. Nel complesso il movimento cooperativo appariva radicato essenzialmente al nord, mentre, nel caso specifico delle iniziative in campo edilizio, tale predominanza cedeva in favore di uno spostamento verso l'asse centro-settentrionale, a scapito innanzitutto della regione piemontese²³. Le opportunità concesse dalla legislazione si combinarono in un rapporto sinergico con l'interesse per le case operaie che solcava il contesto genovese, in cui la peculiare conformazione orografica dell'abitato aveva imposto precocemente un'attenta valutazione dei risvolti di natura sanitaria impliciti nelle carenze del patrimonio urbano. A ridosso della virulenta ondata colerica del 1835, le autorità civiche avevano varato importanti provvedimenti, inaugurando una tradizione di impegno diretto che si sarebbe rivelata in grado di precorrere con un distacco di oltre mezzo secolo l'azione di altri centri italiani. Il morbo indusse il comune a intraprendere la costruzione diretta di caseggiati per i meno abbienti e a predisporre successivamente un programma di premi rivolto ai privati, onde non soffocare l'apporto della libera iniziativa²⁴. Pertanto ai risultati pressoché scarsi conseguiti dalle numerose società che si erano costituite all'indomani dell'entrata in vigore delle norme statutarie seguì l'opera efficace degli organismi supportati dalle agevolazioni²⁵. Sebbene negli elenchi redatti da Bodio, le diciannove cooperative fondate in Toscana sopravanzassero le undici rintracciate in Liguria, queste ultime avevano sviluppato un notevole livello organizzativo, al punto da permettere la

e mutue 1886-1986, Einaudi, Torino 1987, pp. 62-75; M. DEGL'INNOCENTI, *Luigi Luzzatti e l'«onestà operosa»*, in P.L. PECORARI, P. BALLINI (a cura di), *Luigi Luzzatti e il suo tempo. Atti del Convegno internazionale di studio, Venezia, 7-9 novembre 1991*, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, Venezia 1994, pp. 425-447.

²¹ F. VIRGILII, *Cooperazione nella sociologia e nella legislazione*, Hoepli, Milano 1900, p. 114.

²² MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Sulle associazioni cooperative in Italia. Saggio statistico*, Tip. Eredi Botta, Roma 1890, pp. 148-157.

²³ M. DEGL'INNOCENTI, *Storia della cooperazione in Italia. La lega nazionale delle cooperative 1886-1925*, Editori Riuniti, Roma 1977, p. 12.

²⁴ G. DARDANO, *Epidemie, contesto urbano ed interventi di risanamento a Genova. 1830-1880*, in «Storia urbana», 1977, n. 3, p. 46.

²⁵ P. CEVINI, *Edilizia popolare a Genova nell'Ottocento*, cit., pp. 150-160, 176-177.

distinzione di un modello preciso, ancora anni dopo oggetto di attenzione da parte delle autorità competenti²⁶. Alla tipologia genovese risultava comunque seconda quella meno nota diffusa nel territorio di Firenze, realtà che non aveva nulla da invidiare ad altri luoghi, potendo vantare addirittura il primato di essere stata la sede della prima istituzione sorta nello scenario italiano: la Società edificatrice delle case operaie tenuta a battesimo nel 1849 dal marchese Carlo Torrigiani²⁷. Al di là di questo antifatto dai nobili natali, probabilmente la proliferazione di simili organismi nell'area ligure e toscana non era affatto casuale, quanto piuttosto debitrice al retroterra preparato dall'impegno del mutualismo mazziniano che in generale aveva intessuto la trama su cui si era innestato lo sviluppo dell'associazionismo, con la tendenza proprio qui ad attecchire in maniera più stabile²⁸.

I contenuti del quadro restituito dalla cooperazione edilizia non differivano sostanzialmente dai dati che, qualche anno prima, erano stati raccolti da Ercole Bassi nell'ambito di una ricerca per la Federazione nazionale delle cooperative italiane²⁹. Ancora nel 1902 una ricognizione statistica eseguita dalla Lega nazionale delle cooperative italiane documentava una situazione quasi immutata, in quanto fra le centoventidue società esistenti nel quinquennio precedente solo quarantotto erano approdate all'edificazione³⁰, sempre con il predominio delle istituzioni genovesi in cui di fatto si coagulavano gli estremi di «un movimento economico di molto superiore a tutte le cooperative italiane messe insieme»³¹. Già l'analisi condotta da Bodio aveva focalizzato come diversi sodalizi fossero accomunati dal problema di non poter addivenire al conseguimento immediato delle proprie finalità, tanto da dover subire una sopravvivenza formale, se non optare persino per lo scioglimento definitivo³². Le sue osservazioni erano state pure in grado

²⁶ V. MAGALDI, *Case popolari. Relazione per l'anno 1905*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1906, n. 4, pp. 562-565.

²⁷ Personaggio di primo piano della vita culturale e politica cittadina, Torrigiani fu poi senatore nel parlamento italiano, cfr. APS, *Atti interni, 2° sessione 1902-1904*, doc. 196-A, *Relazione dell'Ufficio centrale*; L.S. SILIATO, *La cooperazione edilizia in Italia*, Padoan, Milano 1937, p. 15; U. PESCI, *Firenze capitale (1865-1870)*, Bemporad, Firenze 1904, ristampa anastatica Giunti, Firenze 1988, p. 75.

²⁸ R. ZANGHERI, G. GALASSO, V. CASTRONOVO, *Storia del movimento cooperativo in Italia*, cit., p. 43.

²⁹ Cfr. M. DEGL'INNOCENTI, *Storia della cooperazione in Italia*, cit., pp. 10-11. Bassi era giunto ad annoverare cinquantanove società di costruzione, *Il secondo Congresso dei cooperatori italiani (Milano, novembre 1887)*, Tipografia degli Operai, Milano 1888, pp. 129, 142-143.

³⁰ LEGA NAZIONALE DELLE COOPERATIVE ITALIANE, *L'Italia cooperativa. Riassunto della statistica delle cooperative italiane esistenti nel 1902*, Milano 1903, p. 3.

³¹ U. SISSA, *Le case operaie-cooperative in Italia*, in «L'Ingegnere Igienista», 1904, n. 3, p. 33.

³² MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Sulle associazioni cooperative in Italia*, cit., p. 56.

di preconizzare alcuni elementi che, almeno sino alla grande guerra, avrebbero condannato le iniziative edilizie a rimanere confinate nei filoni più deboli dell'associazionismo nostrano. L'impegno di ordine finanziario implicito nel versamento delle quote societarie esulava dalle possibilità a cui potevano ambire diversi segmenti delle categorie operaie, come era evidente soprattutto nel caso delle istituzioni deputate alla vendita delle case, prime fra tutte proprio quelle genovesi che sin dal principio mostrarono infatti connotati marcatamente borghesi³³. Pertanto gli aderenti a tali organismi definivano un bacino di utenza che si prospettava in equilibrio tra frange di aristocrazia operaia e gruppi di media estrazione sociale.

Sull'esempio delle *building societies* inglesi, le istituzioni per la costruzione di case popolari si erano dunque diffuse sul territorio nazionale, anche con il contributo delle regioni meridionali, benché screziato di palese timidezza, in coerenza comunque con gli itinerari coevi dell'associazionismo cooperativo³⁴. Ai fervori societari era spettato non solo il compito di scrivere l'*incipit* della storia dell'edilizia popolare italiana, ma anche quello di avviarne lo svolgimento, benché all'insegna di risultati non sempre in felice corrispondenza con i *desiderata* originari. D'altra parte eccettuati gli esempi *sui generis* dei comuni di Genova e La Spezia in cui avevano inciso specificità congiunturali, le cooperative offrivano un metodo che poteva essere iterato con poche varianti in luoghi assai diversi, scevro di vincoli analoghi a quelli di cui era intrisa la genesi dei villaggi operai, nonché la dipendenza dallo spirito caritatevole. Tuttavia nella chiosa finale a questo primo periodo, si sarebbe imposta una forza che, pur non completamente estranea alla consueta prassi amministrativa, avrebbe recepito nuove accezioni, congeniali allo scopo di garantire i servizi necessari allo sviluppo delle moderne collettività urbane, non senza l'ambiziosa pretesa di sciogliere l'intricato nodo posto dalla carenza di case: la municipalizzazione.

1.3 Gli esordi del dibattito sulle case popolari e l'opzione municipalista

Il compito di inaugurare un filone di intervento concreto era spettato all'opera degli industriali e ai provvedimenti scaturiti fra le spigolature della beneficenza, a cui si erano aggiunti i fervori dell'associazionismo che avevano cominciato ad accostare l'impegno degli effettivi destinatari alle iniziative condotte dall'alto. Accanto all'azione di peculiarità precipue, l'origine di tali esperienze lasciava tuttavia trasparire una comunanza di intenti, fondata su un connubio fra attitudini moderate e riserve tradizionaliste che sembrava vagheggiare

³³ G. DORIA, *Investimenti e sviluppo economico a Genova alla vigilia della prima guerra mondiale*, vol. I, *Le premesse (1815-1882)*, Giuffrè, Milano 1973, pp. 365-366.

³⁴ MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Sulle associazioni cooperative in Italia*, cit., pp. 156-157.

i precetti di certo socialismo utopistico. In realtà si trattava di un'adesione alquanto ambigua e solo apparente, la cui gabbia semantica si prestava allo scopo di sublimare l'indole conservatrice di fondo in istanze di solidarismo interclassista, non senza l'appello a toni umanitaristici ispirati al concetto della fratellanza universale. Ben lungi da orientamenti che preludevano al sovvertimento sociale, tali principi erano per lo più debitori alla vulgata di matrice cristiana, nonché a quel corredo di doveri nei confronti dei meno fortunati in grado di animare propensioni di schietto paternalismo. D'altronde a tenerne a battesimo l'ingresso ufficiale in società erano stati i detentori di cariche supreme: il principe Alberto, autore di un isolato modello di case operaie presentato alla Grande esposizione di Londra del 1851, e Napoleone III, con la *cit * a lui intitolata promossa pochi anni dopo a Parigi³⁵. Entrambe le proposte non sembravano per  inglobare elementi di rottura o almeno potenzialmente innovativi, bens  esplicavano in chiave aggiornata un ordinario senso di benevolenza verso i sudditi, nonostante le autentiche aspettative di modernit  a cui inneggiava la cornice dell'avveniristico Crystal Palace e la scelta non ancora convenzionale della struttura a caserma compiuta per le abitazioni della capitale francese, in cui qualcuno non esit  a intravedere un epigono del falansterio foureriano³⁶. Pur celato dalla facciata del progresso, l'avvio del movimento per le case popolari si compiva dunque all'insegna della conservazione, senza esentare l'impegno societario, sollecitato inizialmente da facoltosi notabili o aristocratici filantropi. Fra timide aperture al mutar dei tempi e professioni di fede all'integrit  dell'ordine costituito, l'obiettivo ultimo mirava a favorire un processo di moralizzazione delle classi lavoratrici, o meglio di quei segmenti in grado di corrispondere gli oneri previsti. Di solito gli alloggi non venivano concessi gratuitamente neanche da industriali e opere pie, non solo in ossequio alla legge della domanda e dell'offerta, ma pure per contrastare quello spirito parassitario che, a detta delle classi dominanti, contribuiva a prostrare i poveri in condizioni abiette. Nella genesi di tale percorso si andava cos  profilando quella che sarebbe stata la tara dell'edilizia popolare italiana: l'attenzione per quei gruppi che oscillavano fra borghesia e proletariato, con l'esclusione di quanti vi-

³⁵ P.L. BASSIGNANA, *Le feste popolari del capitalismo. Esposizioni d'industria e coscienza nazionale in Europa 1798/1911*, Allemandi, Torino 1997, p. 34. Non a caso l'anno successivo alla Grande esposizione londinese, sotto il patronato della regina Vittoria e del principe Alberto sorse la Windsor Royal Society for improving the dwellings of the working classes, cfr. E. MAGRINI, *Le abitazioni popolari*, cit., pp. 363-365; S. MARTIN GASKELL, *Model housing from the great exhibition to the festival of Britain*, Mansell, Londra 1987, pp. 19 e ssg. L'interesse di Napoleone III per le abitazioni operaie cominci  a manifestarsi gi  negli anni in cui ricopr  la carica di presidente della repubblica, R.H. GUERRAND, *Le origini della questione delle abitazioni in Francia*, a cura di Georges Teyssot, Officina Edizioni, Roma 1981, pp. 108-118.

³⁶ Ivi, pp. LVI-LVII, 120-126; ID., *Spazi privati*, in P. ARI S, G. DUBY (a cura di), *La vita privata*, vol. IV, *L'Ottocento*, Laterza, Roma-Bari 1990, pp. 283-286.

vevano alla mercé delle fluttuazioni del mercato o più semplicemente del fato. Come era sempre avvenuto, a questi ultimi avrebbe provveduto la carità pubblica o, nei casi estremi, l'opera normalizzatrice degli istituti di correzione, mentre la possibilità di appagare le aspirazioni di ascesa sociale a cui anelavano esponenti di aristocrazia operaia, addetti all'artigianato e rappresentanti del piccolo impiego avrebbe agevolato il consolidamento di un'ampia fascia di estrazione media interessata al mantenimento della stabilità sociale. La mancanza di un organico programma in materia di case non andava comunque imputata alle difficoltà incontrate dall'associazionismo, quanto piuttosto a quel difetto di consapevolezza che accomunava le classi dirigenti. Altre direttive avrebbero invece dominato sul finire di questo primo periodo: il termine di chiusura individuato nei provvedimenti legislativi varati nel 1903 rappresentava infatti il culmine di un *iter* che affondava le proprie radici nell'alterazione di tali parametri.

Obnubilati inizialmente dalla prospettiva di allettanti guadagni, i gruppi di potere dimostrarono di accogliere solo quel portato della lezione igienista che si combinava proficuamente con le finalità della speculazione immobiliare, concorrendo a ritardare una corretta valutazione di tali aspetti. Nel solco di un approccio apertamente positivista, i cultori delle scienze mediche avevano indagato le cause del male e posto le proprie competenze al servizio delle autorità, senza tralasciare l'esposizione di dettami per addivenire alla versione moderna dei luoghi deputati al ricovero di numerosi individui, come case, edifici scolastici, caserme e nosocomi, insieme a un vero e proprio prontuario per la raccolta delle acque luride e la nettezza urbana. Proliferata nel primo decennio del Novecento, la compilazione di tali repertori si doveva innanzitutto agli esperti di una nuova materia, l'ingegneria sanitaria, che sanciva la consacrazione della pratica edilizia ai precetti della medicina³⁷. Alle segnalazioni dell'ingegneria sanitaria non fece però eco la solerzia degli ambienti politici, finché un'incontenibile scossa fu sferzata dalla diffusione dei centri industriali disordinati e sudici, il cui avvento turbava non solo le esigenze del pubblico decoro, ma anche il sonno dell'opinione borghese, con la presenza di quelle moltitudini turbolente che nei paesi *first comers* avevano già fornito preoccupanti prove di eversione sociale. Le trasformazioni indotte dal progresso lasciavano infatti prosperare anche sul territorio italiano inquietanti agglomerazioni urbane affini alle tumultuose «Bastiglie dei tempi del Dickens»³⁸. L'interesse finì quindi per concentrarsi sulle categorie deboli delle classi medie, intese quasi alla stregua di uno strato sociale cuscinetto che avrebbe dovuto contribuire ad ammortizzare i contrac-

³⁷ G. COSMACINI, *Storia della medicina e della sanità in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1987, p. 409; C. GIOVANNINI, *Risanare le città*, cit., pp. 24-27.

³⁸ *L'VIII Congresso internazionale delle abitazioni a buon mercato tenutosi a Londra nel mese di agosto del 1907*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1908, nn. 1-2, p. 45.

colpi delle spinte prodotte dal basso, esattamente da quel composito mondo di sbandati rafforzato dalla manodopera industriale più misera e dagli inurbati recenti senza fissa occupazione. Spoglia dei suoi orpelli pregni di umanitaristico afflato, la questione si accingeva ad assumere connotati prettamente politici, destinati a rilasciare presto risvolti di accesa radicalizzazione ideologica. Se non propriamente reazionario nel senso comune del termine, l'impegno del potere politico nacque dunque per reazione.

Ancor prima che scaturissero i termini esacerbati di un confronto eminentemente ideologico, continuarono a mancare direttive di forte impatto finalizzate a risultati concreti, lasciando frammentare la riflessione fra il solidarismo a cui inneggiavano avveduti notabili e le preoccupazioni emerse in diversi centri alla luce degli obblighi imposti dal risanamento urbano. Neppure la cooperazione era stata in grado di adempiere un simile ruolo, compressa dalla congerie di motivazioni sopra ricordata, da cui trapelavano esiti di *enclave* sociali variegati dall'effetto di radicate specificità locali. L'argomento cominciava comunque a destare particolare interesse, come dimostrano i premi attribuiti in occasione della Prima esposizione operaia italiana che si tenne a Torino nel 1890³⁹. Prestigiosi riconoscimenti furono conquistati anche da alcune delle società per le abitazioni popolari che erano intervenute, sebbene, pure in questa circostanza, tale comparto rappresentasse semplicemente un'isola nel mare impetuoso dell'associazionismo⁴⁰.

Non diversamente dalle suggestioni emerse nell'ambito di simili manifestazioni, l'attenzione tendeva a essere catalizzata dagli aspetti di ordine tecnico, in cui si condensavano pure gli estremi del nascente dibattito sull'argomento. All'origine di tali fermenti soggiaceva un retroterra nutrito essenzialmente dei principi di organizzazione urbana invocati dalla medicina igienista, lasciando trasparire la valutazione di una problematica che, sullo sfondo dei grandi risanamenti, trovava un naturale approdo nelle riflessioni dell'ingegneria sanitaria. Sul principio nel 1890, nel contesto torinese prossimo a ospitare l'evento sopra ricordato era stata avviata l'omonima rivista, destinata a diventare un importante punto di riferimento per la trattazione della materia, per altro con una rete di corrispondenti che dalle principali città del regno si diramava anche all'estero⁴¹. In veste di direttore figurava l'ingegnere Francesco Corradini, il quale nel corso dell'esposizione di architettura

³⁹ *Prima esposizione operaia italiana in Torino 1890. Elenco dei premiati e relazioni della Giuria*, Eredi Botta, Torino 1891, p. 68.

⁴⁰ Ivi, pp. 51, 53-54, 65-68; M. ARNEUDO, *La Prima esposizione operaia italiana tenuta in Torino nel 1890. Relazione storico-amministrativa con allegati*, Stab. Artistico-letterario, Torino 1892, pp. 78-82.

⁴¹ Cfr. LA DIREZIONE, *La nostra nuova redazione in Napoli*, in «L'Ingegneria Sanitaria», 1890, n. 6, p. 85; ID., *La nostra nuova redazione in Palermo*, ivi, 1891, n. 10, p. 164; ivi, 1893, n. 1, p. 1.

ra di quell'anno tenne anche una conferenza sul tema delle abitazioni salubri⁴². La denominazione assunta dal periodico da lui fondato dichiarava la volontà di assurgere a manifesto della nuova disciplina, di cui qualcuno rivendicava persino origini autoctone risalenti ai fasti dell'antica Roma, come indicavano acquedotti e fognature proliferati allora, secondo una tradizione che attraverso Vitruvio era pervenuta a Leon Battista Alberti e all'età moderna⁴³. A cadenza mensile «L'Ingegneria Sanitaria» articolò dunque doviziose descrizioni relative ai canoni distributivi e alle peculiarità strutturali che avrebbero dovuto caratterizzare spazi, luoghi ed edifici in cui si svolgeva l'esistenza umana, inclusi ovviamente gli ambienti dell'edilizia popolare. L'esigenza di realizzare abitazioni uniformate a criteri socio-sanitari moderni costituì uno dei temi su cui insistette maggiormente il lavoro compiuto all'ombra dell'"utopia igienista", irrobustendo un regesto provvido di istruzioni rispetto alle modalità per costruire, ma di fatto sfornito di specifiche quanto ai soggetti che avrebbero dovuto intraprendere tali operazioni. La questione della casa definiva invece un nodo di natura interdisciplinare, richiedendo che l'opera dei progettisti fosse opportunamente completata dal lavoro degli esperti di finanza e degli studiosi di problematiche sociali, affinché fossero garantite le economie necessarie a contenere i costi in conformità alle norme rese indispensabili dai precetti sanitari. Anzi lo scopo di non eludere il soddisfacimento di tali obiettivi implicava uno scambio costante e reciproco di informazioni, incline a rivestire un ruolo cruciale specialmente nella fase di ideazione, onde evitare edifici magari esemplari dal punto di vista igienico-edilizio, ma avulsi dalle possibilità concesse dal contesto di riferimento. Non a caso in tale sorte incorsero alcune iniziative legate al periodico «L'Ingegnere Igienista», promosso nel 1900 da Pagliani, inaugurando un percorso parallelo a quello condotto da Corradini che non avrebbe comunque impedito alle due testate di confluire in seguito in un'unica «Rivista di Ingegneria Sanitaria»⁴⁴.

Nel passaggio tra Ottocento e Novecento, la feconda rassegna di studi prodotta dagli specialisti segnalò dunque la necessità di costruire, preferendo però astenersi dal rischio di sconfinare in ambiti regolati da altre competenze. A rimanere insoluta era essenzialmente la definizione delle forze a cui affidare la promozione e lo svolgimento di interventi concreti, eppure, nonostante i confini segnati da diverse sfere di azione, l'opera divulgativa sostenuta rilasciava indicazioni precise, anche se in maniera per lo più indiretta. A fornire diversi riferimenti fu soprattutto

⁴² *Prima esposizione italiana di architettura in Torino. Conferenze. Ottobre-novembre 1890*, Roux e C., Torino 1890, pp. 190-256.

⁴³ M. CESELLI, *Dell'origine dell'ingegneria sanitaria*, in «L'Ingegneria Sanitaria», 1890, n. 3, pp. 33-34.

⁴⁴ Per un'analisi di queste esperienze mi sia permesso di rimandare al mio *Le case per il popolo a Torino. Dibattiti e realizzazioni. 1849-1915*, "Comitato di Torino dell'Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano", Carocci, Roma 2006, pp. 71-73.

l'attività coordinata da Corradini intorno a «L'Ingegneria Sanitaria», protesa sin dagli esordi a segnalare provvedimenti in favore delle case operaie. Attraverso la rete di contatti attivata, la rivista ebbe modo di presentare una variegata messe di informazioni, sia riservando ampio spazio a iniziative di rilievo, sia con i dati esposti nella sezione dedicata alle «notizie varie» posta in calce a ogni numero. Corredati talora di eloquenti apparati iconografici, tali articoli esponevano le modalità perseguite nell'ambito delle esperienze promosse in alcuni centri francesi, tedeschi e britannici, dimostrando un certo interesse verso le disposizioni sancite dalla normativa austriaca che, come si approfondirà in seguito, non lasciò indifferente neppure il legislatore italiano⁴⁵. Sebbene gli esempi d'oltralpe costituissero uno straordinario repertorio da cui trarre insegnamenti proficui, la realtà italiana rimaneva comunque protagonista, con un affaccio anche sull'impegno dei contesti meridionali che era parso inizialmente ai margini del dibattito consacrato all'analisi di tali tematiche⁴⁶. Nel cuore degli anni Novanta, le notizie riguardanti le case popolari si diradarono però sensibilmente, riflettendo con ogni probabilità il *trend* decretato dalla stasi imperante nel settore edilizio. A scemare non era dunque l'attenzione da parte della rivista, quanto piuttosto la possibilità concreta di individuare programmi che intendessero cimentarsi in questo genere di costruzioni. Le conseguenze nefaste della speculazione romana avevano senza dubbio placato gli entusiasmi che si erano avvertiti in apertura del decennio, auspice fundamentalmente l'effetto congiunto del novello interesse maturato in seno allo spirito cooperativo e degli esempi dovuti alle premure del padronato industriale, la cui eco aveva lasciato intravedere l'imminente sviluppo di un movimento per le abitazioni popolari.

All'insegna della volontà di porre l'accento sui dati tecnici, anche il periodico «L'Ingegnere Igienista» evitò di formulare opinioni esplicite, sebbene le scelte editoriali compiute lasciassero trasparire l'azione di chiare tendenze di fondo, come suggerivano ad esempio le attenzioni rivolte alle cooperative, a fronte dello spazio decisamente esiguo riservato all'opera dei municipi⁴⁷. D'altronde l'esordio della rivista diretta

⁴⁵ Trieste. *Case popolari*, in «L'Ingegneria Sanitaria», 1902, n. 7, p. 137; Austria. *Le case operaie salubri a buon mercato*, ivi, n. 9, pp. 178-180; R., *La legge austriaca*, ivi, n. 10, p. 199; Parigi. *Case operaie*, ivi, 1891, n. 8, p. 132; F.C., *Le abitazioni a buon mercato e le case operaie di Bordeaux*, ivi, 1897, n. 6, pp. 114-116; ID., *Abitazioni salubri ed a buon mercato in Londra*, ivi, 1898, n. 23, pp. 267-268; *Le case operaie in Prussia*, ivi, 1902, n. 8, p. 160.

⁴⁶ *Atti del V Congresso degli ingegneri ed architetti italiani radunato in Torino nell'ottobre 1884*, Tipografia Salesiana, Torino 1885, p. 93.

⁴⁷ Nell'arco di cinque annate, solo questi furono gli articoli dedicati alle esperienze municipali: *Case operaie in Germania*, in «L'Ingegnere Igienista», 1900, n. 9, pp. 111-112; *Case operaie a Milano*, ivi, 1902, n. 8, p. 96; U. SISSA, *Le abitazioni moderne nella municipalizzazione, cooperazione e beneficenza pubblica*, ivi, 1903, n. 16, pp. 194-200; BANDINI, *Recensioni. Progetto tecnico ed economico di case popolari comunali nel comune di Prato in Toscana*, ivi, 1904, n. 1, pp. 11-12.

da Pagliani si collocò entro una temperie ormai mutata, in cui la riflessione sul problema delle case popolari si andava caricando di significati politici, nel segno di una progressiva emancipazione dalle originarie matrici tecnico-scientifiche. Pertanto tali cambiamenti inducevano anche i tecnici a prendere posizione, tanto più che il tempo delle disquisizioni meramente teoriche cominciava a volgere al tramonto, schiudendo l'avvento di una fase in cui non era più possibile procrastinare lo svolgimento di organici programmi. Oltre a indicare le caratteristiche per spazi, condutture, materiali edilizi e altri elementi in grado di determinare il costo di costruzione, i detentori della cultura tecnica non potevano più esimersi dall'esprimere pareri rispetto ai soggetti a cui affidare la gestione delle operazioni edilizie, se non in maniera schiettamente perentoria, almeno inserendo qualche annotazione di massima. In virtù delle peculiarità congiunturali appena accennate, l'attività de «L'Ingegnere Igienista» non mostrò particolare reticenza in tal senso, già incanalata nel solco di orientamenti pressoché univoci, uniformati all'ostilità dichiarata apertamente da Pagliani verso l'intervento diretto comunale⁴⁸.

Agli albori del nuovo secolo a imbattersi nell'incertezza fu più che altro la redazione capeggiata da Corradini che, dopo aver accolto con spirito equanime ogni genere di iniziativa, non appariva per nulla a suo agio nell'atto di effettuare una scelta di campo. L'intento di documentare una prospettiva più ampia possibile era approdato a definire un atteggiamento *super partes*, la cui revisione tendeva a produrre oscillazioni ambivalenti. Superati i momenti più aspri della crisi edilizia, le informazioni nuovamente espone fra le «notizie varie» non implicavano ancora la predilezione per un particolare metodo, benché in materia di pubblici servizi Corradini si fosse già schierato a favore della municipalizzazione, specialmente nei casi in stretto rapporto con l'igiene⁴⁹. A sollecitare le opportune puntualizzazioni fu il progetto patrocinato da Luzzatti per la normativa sulle case popolari, vero e proprio sprone a un'elaborazione concettuale che sino ad allora si era tentato di eludere in nome della divulgazione scientifica. Alla vigilia dell'*iter* parlamentare della proposta di legge fu pubblicato il sunto di un ciclo di lezioni sulle case operaie che l'ingegnere Donato Spataro, corrispondente da Roma e poi direttore del locale Istituto per le case popolari, aveva tenuto presso l'Università popolare capitolina⁵⁰. Una delle questioni di maggiore pre-

⁴⁸ Cfr. L. PAGLIANI, *Sulla questione vitale delle abitazioni popolari urbane*, Eredi Botta, Torino 1907, pp. 32-33.

⁴⁹ F. CORRADINI, *Municipalizzazione delle condotte d'acqua potabile*, in «L'Ingegneria Sanitaria», 1896, n. 5, pp. 80-83; ID., *I monopoli dannosi in materia di acquedotti cittadini*, ivi, n. 6, pp. 100-103; G.B., *Municipalizzazione dell'acqua condotta, del gas, dell'elettricità, ecc... I servizi pubblici della città di Ginevra*, ivi, 1897, n. 11, pp. 200-204; A. RADDI, *L'esercizio diretto degli acquedotti negli Stati Uniti d'America*, ivi, 1900, n. 5, pp. 97-98; *Il Congresso delle Società economiche e la municipalizzazione dei servizi*, ivi, 1898, n. 17, pp. 200-201.

⁵⁰ DIREZIONE, *Case operaie e provvedimenti relativi*, ivi, n. 3, p. 41.

gnanza risiedeva nelle attribuzioni da conferire alle autorità pubbliche affinché potessero procedere celermente all'attuazione dei risanamenti, in genere osteggiata dai padroni di casa, arroccati nella pretesa di lautissimi risarcimenti e inclini a percepire tali programmi alla stregua di una violazione al diritto della proprietà privata⁵¹. L'unica strategia congeniale all'obiettivo di rovesciare le sorti della vicenda veniva individuata infatti nella municipalizzazione del suolo⁵². Al contrario non si reputava invece conveniente nessun'altra modalità di intervento diretto, tanto più che non poche erano le contraddizioni rilasciate dal caso spezzino, il primo ampio programma in materia di case popolari promosso da un municipio italiano⁵³. A distanza di oltre dieci anni, il bilancio che se ne poteva trarre non era affatto positivo per l'amministrazione municipale, costretta a sostenere ulteriori oneri, ben superiori a quelli preventivati, con la contrazione di ingenti debiti, nonché distogliendo fondi da altre opere importanti per lo sviluppo civile ed economico dell'agglomerato urbano⁵⁴. Quello del quartiere Umberto I restava innanzitutto un affare guarnito di risvolti economici alquanto sconvenienti, al punto che il comune aveva proposto a più riprese la cessione delle case allo stato.

Nonostante l'esposizione di tali dati, nel numero successivo l'acronimo di Corradini siglò un articolo in cui si annunciava l'intenzione di pubblicare un progetto che permettesse di costruire economicamente «un alloggio salubre e comodo», purché «alla condizione di municipalizzare anche questo servizio pubblico delle abitazioni salubri ed a buon mercato da affittarsi alle classi meno abbienti»⁵⁵. Il piano di costruzione non tardò a essere presentato, specificando in calce ai computi finanziari che veniva messo a disposizione di associazioni e municipi intenzionati a occuparsi di case popolari⁵⁶. Nel volgere di poche settimane, la direzione della rivista aveva dunque compiuto la propria presa di posizione, non tanto con l'effetto di smentire i propositi precedentemente espressi, quanto più che altro conferendovi i tratti di una più netta sistemazione. Forse ad accelerare il compimento di tale passaggio era stata la delusione provocata dall'esiguo margine che, come si approfondirà in seguito, tendeva a essere riservato all'opzione municipalista nell'ambito dei lavori parlamentari. Tali orientamenti non soddisfacevano affatto una redazione che poteva sostenere di caldeggiare i metodi municipalisti da un decennio⁵⁷. Ormai la linea cui attenersi era

⁵¹ Ivi, p. 42.

⁵² Ivi, p. 64; n. 3, p. 44.

⁵³ Ivi, n. 4, p. 66.

⁵⁴ A. RADDI, *Il nuovo quartiere operaio Umberto I a Spezia*, in «L'Ingegneria Sanitaria», 1891, n. 8, pp. 117-122 e tav. VIII; ID., *Il nuovo quartiere operaio Umberto I in Spezia*, ivi, 1890, n. 5, p. 80.

⁵⁵ F.C., *Le case popolari e la proposta parlamentare di legge*, ivi, 1902, n. 6, p. 102.

⁵⁶ F. CORRADINI, *Le moderne costruzioni per le abitazioni popolari*, ivi, n. 7, p. 121.

⁵⁷ *La municipalizzazione dei servizi pubblici e le case operaie*, ivi, n. 6, p. 12; D., *La legge italiana sulle case popolari*, ivi, 1903, n. 6, pp. 101-105.

stata chiaramente focalizzata, cosicché, senza soluzione di continuità, di lì a poco Corradini avrebbe prestato la sua consulenza a un comitato di agitazione legato agli ambienti del socialismo torinese, proteso a perorare la causa della municipalizzazione delle case popolari⁵⁸.

1.4 La municipalizzazione delle case operaie e la cultura tecnica

Anche nell'ambito della letteratura manualistica fiorita sul principio del nuovo secolo non mancarono giudizi di merito sulle strategie risoltrici, in genere all'insegna di istanze apertamente tradizionaliste. Come osservava l'ingegnere Mauro Amoroso in apertura al suo volume, nella dedica rivolta al ministro dei Lavori pubblici, la discordia regnava nel caso dei principi attraverso cui attuire i mali determinati dalla carenza di case, trattandosi infatti di idee disparate, spesso non immuni dall'assumere risvolti "passionali"⁵⁹. Pertanto nell'intento di «togliere dal campo aprioristico la questione economica», egli si era rivolto alle più note personalità italiane ed estere attive nel settore, al fine di riunire una ricca varietà di informazioni, notizie, progetti e regolamenti. A introdurre la lettura era la prefazione firmata da Luigi Einaudi, patrocinio autorevole quanto quello degli altri celebri studiosi che avevano cooperato alla revisione del testo, tutti legati alla fucina di idee animata a Torino dal Laboratorio di economia politica fondato da Salvatore Cognetti de Martiis⁶⁰. In tale ambiente si era completata infatti la formazione di Amoroso, impegnato negli studi presso la locale Scuola di applicazione per gli ingegneri, al termine dei quali avrebbe fatto ritorno nella nativa Bari⁶¹. Diffidente verso le «dottrine sempliciste le quali vogliono rigenerare il mondo con una sola, meravigliosa e infallibile ricetta», Einaudi contestava l'ostinazione ormai diffusa tra i fautori delle diverse tendenze, esasperando una conflittualità che finiva per ripiegarsi sterilmente nella difesa accanita di convinzioni incontrovertibili. Il suo punto di vista insisteva invece sulla necessità di riflettere innanzitutto sulle cause della questione, riconducibili essenzialmente a uno squilibrio temporaneo tra la domanda e l'offerta di case. Neppure la costruzione di nuovi alloggi sarebbe stata del tutto risolutiva, implicando un altro problema: «Come farà l'operaio a pagare i fitti più alti delle case migliori?»⁶². Al di là delle elucubrazioni di tecnici, scienziati ed esperti di finanza, l'analisi

⁵⁸ E. BARBERIS, F. CORRADINI, P. SACCARELLI, *Il problema delle abitazioni operaie per Torino e per altri grandi centri d'Italia*, ivi, 1904, n. 11, pp. 201-206. Una sintesi del progetto anche in M.P., *Per le abitazioni municipali. Il tipo casetta a quartieri riuniti*, in «Germinal», 1902, n. 8, p. 57.

⁵⁹ M. AMORUSO, *Case e città operaie*, cit., p. VI.

⁶⁰ *Laboratorio di economia politica "Salvatore Cognetti de Martiis"*, in «Scienze Sociali», 1972, n. 2, pp. 331-336; UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO, *Materiali per una storia del Laboratorio di economia politica*, Università degli Studi di Torino, Torino 1993.

⁶¹ Cenni biografici nel mio *Le case per il popolo a Torino*, cit., p. 77, nota 7.

⁶² M. AMORUSO, *Case e città operaie*, cit., pp. X-XI.

così tratteggiata svelava quasi crudamente l'elemento su cui si imperniava l'esito dell'intera questione: la difficoltà di stabilire un punto di raccordo fra le ambizioni strutturali e il *range* finanziario di coloro che abbisognavano di una dimora adeguata.

L'approccio aprioristico annunciato da Amoruso sembrava però indulgere in una malcelata tentazione alla deroga, con osservazioni che scivolavano in toni fermamente negativi nel caso della municipalizzazione, mentre l'analisi delle altre opzioni si arrestava in genere all'esposizione oggettiva dei risultati sino ad allora conseguiti. A differenza degli altri ambiti, ben poche erano le esperienze municipaliste che potevano essere annoverate, anzi l'unica segnalata per lo scenario nazionale era quella in fase di avvio nel contesto milanese, in quanto le ricadute di una simile accezione non venivano neppure rintracciate fra le peculiarità da cui aveva avuto origine il quartiere operaio di La Spezia⁶³. Assai rare erano pure le tracce lasciate dai fervori dei municipi europei, ridotte alla sola opera della città di Berna⁶⁴, privilegiando nettamente l'impegno degli industriali e quello sostenuto da società di costruzione e istituti bancari. Alla carenza di esempi dovuti unicamente agli enti comunali, l'autore sembrava sopperire con alcune pagine riservate a preconizzare le conseguenze di cui poteva essere foriera l'attuazione di tale tendenza, sino a individuare nelle case popolari municipali il preambolo di una sovrapproduzione artificiale non immune da meccanismi analoghi a quelli che avevano provocato la grave crisi finanziaria del decennio precedente⁶⁵. Il volume di Amoruso recava dunque il vivido riflesso delle preoccupazioni che la municipalizzazione edilizia suscitava negli ambienti del pensiero liberale, di cui riassumeva efficacemente i principali assunti, benché non sussistesse ancora un insieme di situazioni in grado di consentire un'effettiva valutazione del fenomeno.

Tuttavia ciò non impedì a un altro studioso legato al Laboratorio di economia politica di esprimere una posizione diversa che, se non propriamente segnata da una significativa apertura, si discostava almeno da una certa intransigenza. Laureatosi in ingegneria a Torino, Effren Magrini aveva accolto «ben volentieri, dall'editore U. Hoepli, l'incarico di scrivere un manuale sulle abitazioni popolari», consegnando alle stampe un'opera destinata a diventare in breve un importante punto di riferimento per la trattazione della materia⁶⁶. Per tali motivi e in virtù dei progressi avvenuti nell'arco di pochi anni, alla prima edizione del 1905 ne seguì un'altra, comparsa cinque anni dopo, rivista limitatamente nel testo, ma notevolmente ampliata nell'apparato iconografico. In generale Magrini preferì evitare semplici interpretazioni unilaterali, considerando l'intervento dei pubblici poteri alla luce delle osservazio-

⁶³ Ivi, pp. 63-64, 236-239.

⁶⁴ Ivi, pp. 174-175.

⁶⁵ Ivi, pp. 218-220.

⁶⁶ E. MAGRINI, *Le abitazioni popolari*, cit., p. XIII.

ni emerse in occasione dei congressi internazionali sulle abitazioni⁶⁷. A differenza del collega Amoruso, egli dimostrava di non respingere *in toto* l'attività dei municipi, benché considerata quale supporto integrativo ad altre forme di azione, in piena rispondenza comunque a quanto sancito dalla normativa in materia. Le sue riflessioni non precludevano dunque tale eventualità, anzi non mancavano dati sull'opera sostenuta dalle amministrazioni civiche, con cenni pure ai programmi di costruzione diretta⁶⁸.

All'origine dei volumi specificamente dedicati all'argomento soggiacevano senz'altro non pochi motivi desunti da quel bagaglio informativo composto dalle riviste specializzate. La propaganda svolta aveva fornito non solo interessanti notizie, ma anche preziose indicazioni di metodo, al fine di promuovere la conoscenza degli elementi opportuni tra professionisti non sempre adeguatamente preparati. Accanto a tale impegno, il tema delle case popolari ricevette un'importante legittimazione nell'ambito di un evento come il Congresso degli ingegneri e architetti che si tenne nell'ottobre 1902 a Cagliari. In realtà l'argomento non era nuovo a simili circostanze, avendo già fatto la sua comparsa nell'edizione del 1884, quando, dinanzi a un quesito posto dall'ingegnere Giovanni Sacheri, il consesso aveva riconosciuto unanime la necessità di «provvedere le città di case economiche adatte a tutti i mezzi delle classi meno abbienti»⁶⁹. In linea con gli orientamenti che prevalevano allora, l'attenzione era stata però focalizzata sugli aspetti di ordine tecnico, mentre, nella mutata temperie di inizio Novecento, la riflessione non poteva più esaurirsi unicamente in tal senso, come emergeva dalla relazione preparata da Nino Sacerdoti per il Collegio degli ingegneri di Milano⁷⁰. Seppur non immune dalla tentazione di stemperare le tensioni di natura ideologica che tendevano ormai a catalizzarsi intorno a tali tematiche, l'autore, dopo le consuete analisi di carattere tipologico, giungeva a esaminare il nodo più controverso della faccenda: «da chi debba partire l'iniziativa per le nuove costruzioni»⁷¹. L'esecuzione di programmi efficaci rimaneva infatti indissolubilmente legata alla possibilità di formulare una risposta convincente a questo riguardo, fornita da Sacerdoti proclamandosi favorevole all'«intervento dello stato e dei comuni: dello stato sotto forma di agevolazioni fiscali e di facoltà agli istituti di credito di accordare prestiti, a condizioni di favore, per la costruzione di case operaie: dei comuni sotto forma di

⁶⁷ Ivi, pp. 159-162.

⁶⁸ Ivi, pp. 164-173.

⁶⁹ *Atti del V Congresso degli ingegneri ed architetti italiani radunato in Torino*, cit., pp. 56-57.

⁷⁰ *X Congresso degli ingegneri ed architetti italiani in Cagliari. 1902*, Tipo-Litografia Commerciale, Cagliari 1905, *Relazioni e conferenze*, pp. 3-4; ivi, *Verbali delle adunanze*, p. 31.

⁷¹ Ivi, *Relazioni e conferenze*, p. 11.

assunzione diretta od indiretta delle nuove costruzioni»⁷². Sebbene tali indicazioni risultassero accolte in seno al congresso senza osservazioni di sorta, di fatto erano destinate a circoscrivere un'eccezione isolata insieme alle aperture dovute all'attività di Corradini.

Nel complesso la prospettiva delineata nell'ambito della cultura tecnica si dimostrava infatti concorde nel sancire la sconfitta della municipalizzazione edilizia, intrisa di contenuti che tendevano a essere recepiti nei termini di un rimando immediato alle finalità perseguite dai partiti della sovversione sociale. Nel solco del *background* di contenuti rilasciato dalla "metafora sanitaria", gli esponenti di tali discipline avevano comunque apportato un notevole contributo, affrontando un immane lavoro di indagine sulle esperienze condotte in Italia e altrove, nell'intento di trarre insegnamenti utili, onde evitare analisi empiriche dalle finalità eminentemente speculative. La riflessione sulle dinamiche progettuali costituiva il corpo centrale degli studi sull'argomento, allo scopo di individuare la tipologia più confacente alle esigenze poste dall'edilizia popolare, nonché nella reticenza a invadere altri settori di studio: «Lasciamo agli economisti le discussioni sulla opportunità di una soluzione piuttosto che un'altra [...]; noi tecnici restiamo tali, almeno quando emettiamo voti collettivi e mostriamo al pubblico e agli enti pubblici che si possono costruire case a buon mercato in modo che possano essere cedute in affitto a prezzo mite»⁷³.

I tecnici avevano svolto dunque l'importante funzione di segnalare il rilievo assunto dal problema, sostenendo un impegno che si era estrinsecato anche nella preparazione di una varietà di progetti per procedere a interventi concreti. La loro opera andava però completata dalle indicazioni degli economisti e soprattutto dall'opportuna regolamentazione legislativa, nella cui assenza continuava a permanere una delle principali lacune.

⁷² Ivi, p. 12.

⁷³ R. BIANCHINI, *Il problema delle case operaie a Milano*, in «L'Ingegnere Igienista», 1903, n. 3, p. 33.

2. Il contributo degli schieramenti politici

2.1 La questione delle abitazioni e la propaganda socialista

Agli albori del nuovo secolo, auspice l'insegnamento del verbo igienista, la riflessione progettuale offriva un articolato *corpus* di studi, composto da indagini analitiche dedicate ai più significativi aspetti inerenti la realizzazione di case per le classi lavoratrici. Nonostante le indicazioni che se ne potevano trarre, l'opera dei gruppi dominanti faticava a travalicare gli orizzonti delle peculiarità locali, ben lungi dal sostenere quella mobilitazione di respiro nazionale per cui si adopravano i cultori delle discipline tecnico-scientifiche. Come accennato nelle pagine precedenti, a catalizzare l'attenzione era innanzitutto il notevole incremento demografico che si andava registrando nello scenario italiano, in quanto a essere giudicato inquietante non era tanto l'aumento complessivo della popolazione, bensì il suo concentrarsi negli agglomerati di medie e grandi dimensioni¹. L'espansione di questi ultimi avveniva infatti all'insegna di meccanismi inusitati, come attestarono le statistiche elaborate alla luce dei dati raccolti durante il censimento del 1901². Lo sviluppo delle città era alimentato dall'afflusso di ricorrenti ondate migratorie, attratte fondamentalmente dalle opportunità di occupazione legate all'impianto degli stabilimenti industriali, con la sola eccezione della capitale, in cui un effetto analogo scaturiva invece dalla concentrazione degli apparati burocratico-amministrativi del regno³. Tale fenomeno implicava inevitabilmente la trasformazione delle strutture esistenti, lasciando imporre le conseguenze della crescita urbana quale "spinta univoca" all'organiz-

¹ Cfr. A. SCHIAVI, *Le case a buon mercato e le città giardino*, cit., pp. 40-45.

² A. CONTENUTO, *Il fenomeno dell'urbanismo secondo i risultati dell'ultimo censimento italiano*, in «Giornale degli economisti», settembre 1902, p. 218.

³ A rendere allettante l'occupazione industriale contribuirono gli strascichi della grande depressione, E. SORI, *Aspetti socio-politici della crescita urbana in Italia: urbanesimo, disagio sociale, fermenti culturali e lotte politiche intorno alla questione delle abitazioni tra '800 e '900*, in A. MIONI (a cura di), *Sulla crescita urbana in Italia*, Franco Angeli, Milano 1976, pp. 170-171.

zazione di infrastrutture e servizi⁴. L'avvento della città industriale tramutò pertanto il problema delle abitazioni in un risvolto intrinseco alla cosiddetta questione sociale, all'insegna soprattutto dell'ansia suscitata da quell'equazione classi lavoratrici-classi pericolose di cui erano ritenuti forieri i mutamenti in atto⁵. Tuttavia a ciò si aggiunse anche il fatto che a dimostrare particolare interesse verso tali problematiche, sino a esplicitare la volontà di favorirne la soluzione fra gli assunti della propria propaganda, furono soprattutto alcune forze percepite in termini antagonisti alla compagine dello stato unitario: non solo lo schieramento socialista, ma anche le formazioni di matrice cattolica.

In realtà l'intervento degli ambienti liberali e conservatori mosse per lo più dall'intenzione di evitare che tali problematiche diventassero appannaggio del partito socialista, impegnato sin dagli ultimi anni dell'Ottocento a reclamare migliori condizioni di vita per gli operai, secondo metodi che contrastavano con le direttive tradizionalmente accettate. Nell'intento di affrancare i lavoratori dal giogo prostrante della miseria, gli sforzi dei socialisti convergevano nella definizione di un programma di ampio respiro, proteso innanzitutto ad alleviare la pressione tributaria che, in assenza di razionali criteri progressivi, penalizzava oltremodo i meno abbienti, con effetti coercitivi sulla gestione delle scarse risorse a disposizione⁶. I bilanci operai si attestavano in genere al limite della sussistenza, imponendo anche il sacrificio di spese connesse direttamente alla salute fisica, come quelle per l'alimentazione e, ovviamente, la casa. In coerenza con gli insegnamenti rilasciati dalle scienze igieniste, l'impegno socialista perseguiva un duplice binario, invocando un'opera costante ed efficace di vigilanza sanitaria, senza escludere al contempo la realizzazione di stabili adeguati, in luogo delle conglomerazioni fatiscenti che sopravvivevano ovunque a onta delle esigenze segnalate dal progresso. All'insegna di tali propositi, nel 1898 fu avviato a Torino il periodico «Germinal», la cui denominazione assurgeva senza dubbio a emblema delle istanze di riscatto che vi erano correlate. Probabilmente, in un primo tempo, l'emancipazione a cui miravano i direttori Carlo Sambucco e Angelo Pizzorno si attestava su un piano innanzitutto culturale, intriso di velleità estetizzanti, trattandosi infatti di una «rivista politico-scientifico-letteraria, vivificata dall'indole socialista»⁷, adorna di raffinati fregi di grazia *art nouveau* e arricchita dall'inserito di incisioni che evocavano quelle atmosfere intimiste, dalle intonazioni talora struggenti, in cui il divisionismo italiano non esitò a ritrarre le vicende dei più umili, sino a trovare una delle più riuscite rap-

⁴ F. RUGGE, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, cit., p. 1234.

⁵ L. CHEVALIER, *Classi lavoratrici e classi pericolose. Parigi nella rivoluzione industriale*, Laterza, Bari 1976.

⁶ G. SAPELLI, *Comunità e mercato*, cit., pp. 78 e ssg.; P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma. Socialismo e questione tributaria nell'Italia liberale*, Franco Angeli, Milano 1990.

⁷ Cfr. l'editoriale al n. 1 del 1900 di «Germinal».

presentazioni nella marcia silente del *Quarto Stato*⁸. Dopo il primo biennio, la rivista assunse il sottotitolo «La rinascenza comunale», alquanto sintomatico dell'obiettivo di imporsi quale interprete di tale indirizzo. Questa scelta rilasciò un riflesso diretto sulla veste editoriale, epurata dagli apparati iconografici e dai capricciosi fronzoli che avevano guarnito i numeri prodotti sino ad allora.

Le tematiche di cui si trattava non erano comunque estranee alle pagine che avevano preceduto tale cambiamento, come dimostravano le annotazioni sul diritto all'igiene per tutti i cittadini, nonché quelle sui doveri attribuiti in materia alle amministrazioni municipali⁹. La riflessione sviluppata individuava infatti nel comune un interlocutore privilegiato a cui demandare il soddisfacimento dei bisogni avvertiti dalla collettività, pure attraverso un accrescimento delle facoltà decisionali, ben oltre quel ruolo di inerte mediatore dettato dall'assetto centralista dei poteri istituzionali. Anche la soluzione delle problematiche abitative approdava così entro la prospettiva dell'intervento comunale, in linea con l'urgenza di decentramento politico-amministrativo e la necessità di favorire la municipalizzazione dei servizi su cui era stata plasmata la piattaforma del cosiddetto programma minimo definito dagli organi direttivi del partito. Oggetto di discussione durante il congresso di Bologna del 1897, il programma minimo ricevette una sistemazione definitiva in occasione dell'incontro romano del 1900, operando una svolta in senso riformista, il cui tratto più innovativo risiedeva nell'attenzione riservata al proletario quale effettivo protagonista di un percorso proteso all'ascesa sociale, oltre forme residue di solidarismo interclassista¹⁰. Superata la cesura repressiva di fine secolo, tale dichiarazione di intenti concorse a sciogliere in senso positivo anche la questione delle alleanze con i partiti affini, nodo cruciale ai fini della conquista dei poteri civili, in cui si innestò il preambolo all'esperienza delle cosiddette giunte bloccarde. Tenuta *in auge* dal successo ottenuto dai socialisti milanesi alle elezioni amministrative dell'anno precedente, l'approvazione del programma minimo schiuse un varco all'affermazione di orientamenti in grado di postulare contenuti innovatori, poggiati su un retroterra che si ancorava al noto appello di Andrea Costa per la conquista dei comuni¹¹. Al contempo tali tendenze si attestavano in

⁸ E.J. HOBBSAWM, *Lavoro, cultura e mentalità nella società industriale*, Laterza, Roma-Bari 1986, pp. 98-118; A. SCOTTI (a cura di), *Cento anni di Quarto stato: la fortuna del quadro di Pellizza da Volpedo tra ideologia e comunicazione di massa*, catalogo della mostra, Volpedo, 15 settembre-14 ottobre 2001, M&B, Milano 2001.

⁹ Cfr. la rassegna di A. NORLENGHI, *Per l'igiene e per la legge*, in «Germinal», 1898, n. 20, pp. 6-7; ivi, 1899, n. 1, pp. 4-5; n. 2, pp. 14-16; n. 3, pp. 26-28.

¹⁰ Z. CIUFFOLETTI, M. DEGL'INNOCENTI, G. SABBATUCCI, *Storia del PSI*, vol. I, Z. CIUFFOLETTI, *Le origini e l'età giolittiana*, Laterza, Roma-Bari 1992, pp. 186-189.

¹¹ E. ROTELLI, *L'autonomia comunale nel socialismo di Andrea Costa*, in A. BERSELLI (a cura di), *Andrea Costa nella storia del socialismo italiano*, Il Mulino, Bologna 1982, pp. 109 e ssg.; M. DEGL'INNOCENTI, *Geografia e istituzioni del socialismo italiano. 1892-1914*, Guida, Napoli 1983, pp. 103-104.

piena coerenza con istanze ormai prevalenti a livello europeo, ratificate di lì a poco dalla professione di fede al socialismo municipale enunciata in occasione del Congresso dell'Internazionale che si tenne a Parigi sul finire del settembre 1900, dopo appena due settimane dall'adunanza romana dei socialisti italiani¹². D'altronde si trattava di suggestioni che allignavano da tempo in seno al movimento, tanto che l'importanza di conferire ai comuni una serie di funzioni in genere espletata dai privati era stata focalizzata dal medico anarco-socialista César De Paepe, esponente di primo piano del movimento operaio belga, sin dall'incontro di Bruxelles del 1874, per altro senza tralasciare fra i servizi annoverati la costruzione e l'affitto di abitazioni¹³.

Sebbene nel solco tracciato dall'ingegneria sanitaria i contributi comparsi su «Germinal» avessero cominciato ad affrontare il tema delle case popolari in rapporto all'igiene pubblica, non si trattava più di procedere a vaste ricognizioni nell'intento di individuare qualche elemento confacente alle peculiarità nostrane, quanto di esperire progetti concreti nell'ambito di quelle attività di rilievo sociale che si dovevano esigere dalla competenza degli organi municipali. La manifestazione di attitudini e preferenze inclusa tra le asserzioni formulate dai cultori delle discipline tecnico-scientifiche appariva ormai inadeguata a esaurire l'esame della materia, implicando il compimento di uno scarto rimasto sino ad allora inevaso, da cui non potevano più prescindere le sorti della vicenda. Gli argomenti intorno alle trasformazioni politiche, economiche, amministrative e tributarie enucleati nel programma minimo suggellarono infatti l'ingresso della soluzione richiesta dalle problematiche abitative tra gli obiettivi di una precisa linea politica, all'insegna di presupposti che, pur pervasi da intenti immediati di innegabile valore sociale, inglobavano alla propria radice l'ambiziosa mira di corrodere i cardini del sistema capitalistico. La casa deputata a offrire una dimora consona alle esigenze dei meno abbienti era esclusivamente quella municipale, come esplicitavano su «Germinal» alcuni articoli dedicati a un'indagine sulle abitazioni operaie torinesi compiuta da Giulio Casalini, esordio del suo impegno nel settore, oltreché materiale per la dissertazione con cui aveva conseguito la laurea in medicina¹⁴. In effetti l'inchiesta sul campo costituì uno strumento irrinunciabile per addivenire alla conoscenza della situazione in atto, a cui ricorsero negli anni seguenti diverse amministrazioni municipali. Sulle pagine di «Germinal», non poche attenzioni furono pertanto riservate alle realtà europee in cui la municipalizzazione delle case popolari aveva modo di

¹² ID., *I socialisti e le autonomie locali fino all'avvento del fascismo*, in AA. VV., *La costruzione dello stato in Italia e Germania*, Laicata, Manduria 1993, p. 177.

¹³ G. SCHIAVONE (a cura di), *La democrazia diretta. Un progetto politico per la società di giustizia*, Dedalo, Bari 1997, pp. 171-173.

¹⁴ G. CASALINI, *Igiene pubblica. La casa municipale*, in «Germinal», 1900, n. 2, pp. 11-12; ivi, n. 3, pp. 20-21; ID., *Le abitazioni degli operai a Torino. Frammento d'inchiesta*, in «Rivista di Ingegneria Sanitaria», 1906, n. 7, pp. 105-107; ivi, n. 8, pp. 119-122.

essere praticata, prima fra tutte quella britannica¹⁵, benché un'accurata disamina pubblicata da Mario Borsa su «Critica sociale» intervenisse a mitigare gli entusiasmi sollevati, senza esitare a definire la politica inglese per le abitazioni «un cumulo di errori»¹⁶.

Agli albori del nuovo secolo, l'impegno socialista in materia di case intersecava dunque gli sviluppi del dibattito sulla municipalizzazione, intrecciandosi anzi indissolubilmente con i suoi motivi polemici, sino a caricarsi di forti contenuti di natura ideologica. Lo spettro dell'eversione sociale evocato dall'imprenditoria pubblica non poteva che estendersi sulle abitazioni popolari, un settore della proprietà immobiliare in cui l'avvento di cellule edilizie municipalizzate sembrava preludere al collettivismo. In realtà la minaccia avvertita si trasfondeva più che altro su un piano meramente simbolico, seppur ad avvalorare tali principi fosse la stessa propaganda socialista, in linea con le analisi critiche della città industriale formulate dai padri dell'anticapitalismo. A costituire una fonte importante furono innanzitutto le riflessioni maturate da Engels, non solo negli studi condotti in Inghilterra, supportati da una vasta messe di materiali a cui fece riferimento anche Marx per numerose pagine del suo *Capitale*, ma specialmente in una pubblicazione data alle stampe nel 1887 per riunire alcuni articoli comparsi precedentemente sulla rivista «Volkstatte»¹⁷. Oltretutto, la traduzione italiana fu proposta dall'editore Mongini di Roma proprio nel 1901, alla vigilia del biennio in cui il tema delle abitazioni fu oggetto di un vivace confronto, sollecitato dall'*iter* parlamentare pressoché concomitante della normativa per la municipalizzazione e di quella sulle case popolari. Nonostante l'arco di tempo intercorso¹⁸, gli argomenti sostenuti da Engels delineavano un quadro largamente attuale, in grado di condensare i tratti di una questione che finiva per replicare immutata la sua sostanza in tutti i casi in cui «un antico paese agricolo compi[va] per circostanze favorevoli un così brusco passaggio dalla manifattura e dal piccolo commercio alla grande industria»¹⁹. Il problema dell'alloggio era innanzitutto considerato in relazione alle peculiarità del contesto socio-economico, opponendo un netto rifiuto alle proposte, condite talora di fantasiosi risvolti, date alla luce dal socialismo utopistico. La riflessione doveva infatti vertere sulla città, scenario privilegiato del processo storico culminato

¹⁵ C.S., *I municipi inglesi e le case operaie*, in «Germinal», 1901, n. 13, pp. 102-103; ID., *Le case operaie in Inghilterra*, ivi, n. 17, p. 134; *Le case operaie municipali a Londra*, ivi, 1902, n. 2, pp. 9-10.

¹⁶ M. BORSA, *Le case operaie in Inghilterra. II. La "land question". Le cooperative e le società filantropiche. Gli "housing acts"*, in «Critica sociale», 1902, p. 92; ID., *Le case operaie in Inghilterra. III. Case e asili municipali*, ivi, pp. 139-141.

¹⁷ F. ENGELS, *La situazione della classe operaia in Inghilterra*, Editori Riuniti, Roma 1992; K. MARX, *Il capitale. Critica dell'economia politica*, vol. I, t. 1, *Il processo di produzione del capitale*, Einaudi, Torino 1975, pp. 808-822.

¹⁸ Gli articoli di Engels risalgono al 1872.

¹⁹ F. ENGELS, *Per la questione delle abitazioni*, cit., p. 3.

nel trionfo del capitalismo, anziché ripiegare in anse di confortante sollievo ritagliate sullo sfondo di modelli quanto mai irreali²⁰. A essere attaccate erano soprattutto le teorie avanzate da Proudhon²¹, ma in effetti non era possibile annoverare una sola iniziativa che fosse stata in grado di rispondere efficacemente alle esigenze del proletariato. Riscontri positivi non erano neppure derivati dai programmi definiti da Robert Owen e Charles Fourier, in quanto le sorti delle colonie fondate dal primo erano rimaste frustrate entro pochi anni da difficoltà economiche e contrasti interni, mentre le celebri falangi comunitarie profetizzate dal secondo avevano conosciuto un'attuazione concreta nel familisterio fondato nella cittadina piccarda di Guise dall'industriale Godin, luogo che, come riportava Engels, si era tramutato in «una semplice sede per lo sfruttamento dei lavoratori»²². A suo avviso, la soluzione del disagio in atto implicava una profonda trasformazione dell'ordinamento vigente, fondato su forme di sopraffazione che stringevano in un inestricabile rapporto sinergico la possibilità di annullare lo sfruttamento di classe e il definitivo tramonto delle problematiche abitative²³.

Il portato di tali riflessioni propagava un messaggio incline a ricondurre la questione della casa al fine ultimo del programma promosso dall'Internazionale e questa fu la prospettiva in cui l'opera di Engels fu recepita dai socialisti italiani. Alcuni passaggi figurarono anche fra le *Pagine socialiste* proposte da Alessandro Schiavi, di cui «Germinal» volle offrire un'anticipazione specificamente dedicata alle tematiche abitative²⁴. Di fatto gli ambienti socialisti identificavano nel miglioramento delle condizioni abitative uno dei nuclei embrionali del percorso di riscatto ed elevazione che il proletariato doveva attraversare per assurgere alla guida della rivoluzione. La carica dirompente di cui si nutriva il sogno dell'eversione sociale pervase così con preponderanza la «rassegna critica delle soluzioni» che Casalini espose su «Critica Sociale», a cavallo dell'iter parlamentare compiuto dal disegno di legge presentato da Luzzatti. Gli esiti delle sue indagini restituivano commenti caustici sulle esperienze che si erano svolte sino ad allora, in particolare quelle dovute al fatto che, «un po' dappertutto», era stata «suonata l'arietta sentimentale della filantropia»²⁵. Anche le società di costruzione era-

²⁰ Ivi, p. 18.

²¹ P.J. PROUDHON, *Idée générale de la révolution au XIX siècle*, Garnier, Parigi 1851¹⁰, pp. 242-247.

²² F. ENGELS, *Per la questione delle abitazioni*, cit., p. 40. Sulle teorie di Fourier e l'esperienza di Guise C. FOURIER, *Teoria dei quattro movimenti. Il nuovo mondo amoroso e altri scritti sul lavoro, l'educazione, l'architettura nella società d'Armonia*, a cura di Italo Calvino, Einaudi, Torino 1971, pp. 235-51, 248-249; R.H. GUERRAND, *Le origini della questione delle abitazioni in Francia*, cit., pp. 151-157, 170-179; F. CHOAY, *La città. Utopie e realtà*, vol. I, Einaudi, Torino 1973, pp. 87-104.

²³ F. ENGELS, *Per la questione delle abitazioni*, cit., p. 56.

²⁴ A. SCHIAVI, *Il problema delle abitazioni operaie*, in «Germinal», 1902, n. 10, pp. 74-76; ID., *Pagine socialiste*, Libreria Moderna, Genova 1902, pp. VIII-IX, 67-98.

²⁵ G. CASALINI, *Un grande problema sociale... La filantropia*, cit., p. 229.

no riuscite solo ad aiutare «un limitato numero di fortunati», pertanto il comune era tenuto a coordinare una vasta azione, senza disperdere risorse per incoraggiare l'iniziativa privata. Ormai era tempo di consegnare ai municipi «le armi per vincere», nella forma specialmente di agevolazioni fiscali e creditizie, autorizzando al contempo la costituzione del monopolio comunale dei terreni²⁶.

La municipalizzazione delle case popolari aveva assunto dunque risvolti compiutamente ideologizzati che non avrebbero più permesso di valutarne obiettivamente le opportunità, come era accaduto invece in passato, quando il timore di tradire la fiducia riposta nei principi del *laissez faire* aveva indotto a declinare tale opzione, senza però lo strascico di concitate polemiche.

2.2 La questione delle abitazioni e il movimento cattolico

I fervori animati dai gruppi cattolici risultarono invece perfettamente incanalati entro canoni ispirati ai principi della previdenza e della cooperazione, in cui larghi settori delle classi borghesi scorgevano non solo un formidabile strumento di progresso sociale, ma anche una valida alternativa al fascino delle teorie eversive. Così, se da una parte la soluzione definita dallo schieramento socialista si prospettava in antitesi agli orientamenti espressi dal pensiero liberale, dall'altra il mondo cattolico restituì modelli che furono particolarmente apprezzati anche dal legislatore. Un particolare merito andava riconosciuto all'opera compiuta sul finire dell'Ottocento da Luigi Cerutti, parroco nell'isola di Murano, il quale aveva promosso la costruzione di case modeste da cedere in proprietà tramite la formula del riscatto assicurativo. D'altronde il tema delle abitazioni popolari rientrava da tempo nell'ambito delle riflessioni che il movimento cattolico aveva sviluppato dinanzi alle condizioni di sfruttamento imposte ai lavoratori dall'individualismo di matrice liberista²⁷. Nel corso degli anni Novanta, il periodico «L'ora presente» promosse la conoscenza dell'attività svolta oltremarina da Octavia Hill, proponendo la traduzione di alcuni suoi scritti pubblicati nel 1869²⁸. L'obiettivo perseguito coincideva essenzialmente con la volontà di diffondere nello scenario italiano proseliti di tale esperienza, ammirata innanzitutto per la capacità di coniugare la ricostituzione del focolare domestico a un programma pedagogico improntato ai valori della morale cristiana. Dinanzi alla priorità di incentivare forme di solidarismo interclassista in cui stemperare gli attriti provocati dalle differenze sociali, poco importava che non si trattasse di un'iniziativa di marca specificamente cattolica, tan-

²⁶ Ivi, p. 266.

²⁷ T.L. RIZZO, *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1988, p. 81.

²⁸ *Quello che si può fare per i poveri*, in «L'ora presente», 1895, n. 4, pp. 160-165; *Narrazione di una proprietaria di case operaie*, ivi, 1896, n. 7, pp. 297-306; ivi, n. 9, pp. 397-407; ivi, n. 10, pp. 455-464; ivi, n. 11, pp. 493-503.

to più che la pubblicazione de «L'ora presente» avveniva sotto l'egida dell'Unione per il bene di Roma, associazione *sui generis* che non implicava alcuna esclusività confessionale²⁹. L'iniziativa riuniva infatti protestanti, ortodossi ed ebrei, persino insieme a qualche esponente dell'aristocrazia nera, sebbene risultasse predominante l'impronta di orientamento cattolico³⁰. Diverse erano anche le donne coinvolte, legate a percorsi diversi, con la presenza di alcune facoltose animatrici di salotti intorno a cui gravitavano ambienti interessati a un rinnovamento della dimensione spirituale³¹. Tuttavia in questo slancio di ecumenismo, non rimaneva memoria del precoce interesse dimostrato verso il tema della casa dal mondo protestante italiano. Già nel 1865, le edizioni della tipografia Claudiana avevano offerto la traduzione di un testo di Henry Roberts³², precursore nell'Inghilterra vittoriana delle indagini sulle abitazioni dei meno abbienti, benché fosse stato scelto un breve studio sulle cause dell'insalubrità domestica e non quello più noto dedicato all'organizzazione delle abitazioni operaie, reso disponibile in lingua francese dal diretto interessamento di Napoleone III³³. La pubblicazione fu oggetto di una ristampa nel 1873, di cui Luigi Pianciani, primo sindaco di Roma capitale, volle acquistarne trecento copie da distribuire gratuitamente agli allievi delle scuole comunali³⁴. Sulla scorta dell'esempio fornito da Octavia Hill, l'opera sostenuta da «L'ora presente» non si limitò a una semplice azione di propaganda, ma un gruppo dei propri aderenti si impegnò nella gestione di due caseggiati nella difficile realtà del quartiere romano di S. Lorenzo. Non diversamente da quanto indicato dalla benefattrice britannica, i compiti dell'amministratore si estendevano a promuovere fra gli inquilini norme di pulizia, igiene e decoro, insieme ad altre iniziative finalizzate a tenere «alto in quella povera gente il senso della dignità umana»³⁵.

I contenuti di tale progetto permanevano nell'orbita tradizionale della beneficenza di stampo paternalistico, il cui margine di efficacia subiva ormai una costante erosione dall'esigenza di rispondere ai bisogni di comunità sempre più ampie e articolate. In tal senso l'opera avviata da Luigi Cerutti era approdata a esiti che si attestavano senza dubbio

²⁹ *Cose nostre*, ivi, 1897, n. 6, p. 242.

³⁰ N. VIAN, *La rivista «L'ora presente» e l'azione della «Unione per il bene»*, in «Persona», 1970, n. 6-12, p. 101.

³¹ R. FOSSATI, *Élites femminili e nuovi modelli religiosi nell'Italia tra Otto e Novecento*, Fondazione Romolo Murri, Urbino 1997, pp. 28-42; L. SCARAFFIA, A.M. ISASTIA, *Donne ottimiste. Femminismo e associazioni borghesi nell'Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 92-97.

³² H. ROBERTS, *Consigli ai braccianti per migliorare le loro case*, Tip. Claudiana, Firenze 1865.

³³ R.H. GUERRAND, *Le origini della questione delle abitazioni in Francia*, cit., p. 109.

³⁴ Cfr. C. PAPINI, G. TOURN, *Claudiana 1855-2005. 150 di presenza evangelica nella cultura italiana*, Claudiana, Torino 2005, pp. 49-50.

³⁵ *Le case operaie fra noi*, in «L'ora presente», 1897, n. 11-12, p. 488.

al di sopra di tale programma. All'iniziativa riservò un certo rilievo la rivista «In cammino» che aveva accolto l'eredità de «L'ora presente», le cui pubblicazioni erano cessate nel 1897³⁶. Diverse notizie comparvero in un ampio articolo dedicato al tema delle abitazioni inserito nel primo numero dell'annata 1903³⁷, tanto più che alcuni mesi prima Cerutti aveva dato alle stampe il suo *Manuale pratico delle prime case operaie a riscatto assicurativo*, vero e proprio *vademecum* per chiunque avesse intenzione di cimentarsi in un'analogo impresa³⁸. Si offriva così un modello che scioglieva anche il nodo complesso del reperimento dei fondi: l'attuazione del progetto si doveva alle somme realizzate dalla cassa operaia cattolica fondata pochi anni prima, con una conferma pienamente positiva ai vantaggi a cui potevano accedere persino i risparmiatori minuti attraverso le forme del mutuo soccorso³⁹. L'esito conseguito non solo fugava le perplessità che adombravano la cooperazione edilizia finalizzata alla vendita delle case, ma vi introduceva pure l'apprezzabile variante dell'ammortamento assicurativo, abbinando il sistema dei pagamenti rateali scaglionati in diversi anni alla stipula di un'assicurazione, onde tutelare i congiunti dall'eventuale scomparsa del capofamiglia⁴⁰. Mutuata dall'esperienza del cattolicesimo belga, questa opportunità esordiva di fatto nello scenario italiano, un primato difeso dallo stesso Cerutti, come specificato nell'iscrizione lapidea apposta sulla facciata di una delle prime case⁴¹. In meno di due anni, la cassa cattolica di Murano era riuscita a realizzare sedici abitazioni, tutte dotate di un orto, valvola ricreativa che avrebbe offerto forme edificanti di svago in alternativa alla strada e all'osteria⁴². Un'accorta opera di educazione morale non poteva essere disgiunta dagli intendimenti dell'attività intrapresa, ovviamente all'insegna dei precetti della religione cattolica, la cui professione di fede rientrava fra i principali requisiti richiesti⁴³. L'esempio di Murano non rimase comunque un riferimento significativo unicamente fra le frange del movimento cattolico, benché sulle pagine de

³⁶ *Ai lettori*, in «In cammino», 1900, n. 1, pp. 1-2.

³⁷ *Le case dei poveri*, ivi, 1903, n. 37, pp. 28-31.

³⁸ L. CERUTTI, *Manuale pratico delle prime case operaie a riscatto assicurativo*, Tip. Patriarcale già Cordella, Venezia 1902.

³⁹ Cerutti contribuì alla diffusione del credito popolare avviata in Veneto da Luigi Luzzatti e Leone Wolleberg, S. TRAMONTIN, *ad vocem*, in F. TRANIELLO, G. CAMPANINI, *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia. 1860-1980*, vol. II, *I protagonisti*, Marietti, Casale Monferrato 1982, pp. 106-109.

⁴⁰ S. TRAMONTIN, *La figura e l'opera sociale di Luigi Cerutti. Aspetti e momenti del movimento cattolico nel Veneto*, Morcelliana, Brescia 1968, p. 233. Il 16 settembre 1934 si svolse la cerimonia della consegna delle case agli inquilini, ormai divenuti effettivi proprietari, alla presenza dello stesso Cerutti che sarebbe scomparso nel mese seguente, M. DE BIASI, *Luigi Cerutti (1865-1934): la vita, il pensiero, l'azione sociale*, Cooperativa muranese di consumo, Murano 1991, pp. 13-15.

⁴¹ L. CERUTTI, *Manuale pratico delle prime case operaie a riscatto assicurativo*, cit., p. 52.

⁴² Ivi, pp. 43-46.

⁴³ Ivi, pp. 8-9.

«L'Ingegneria Sanitaria» Mauro Amoruso non vi risparmiasse critiche di ordine tecnico⁴⁴.

Nonostante i tratti innovativi introdotti, l'opera promossa a Murano aveva perfezionato più che altro i metodi della cooperazione edilizia, incoraggiando senza dubbio l'abitudine alla parsimonia e al sostegno reciproco. Gli orientamenti definiti si discostavano però dai propositi municipalisti espressi dalle frange democratico-cristiane, in particolare nella prospettiva di una rinascita dei fervori comunali, intesa quale revisione in senso restrittivo delle prerogative attribuite al centralismo istituzionale. Al di là delle differenze, le iniziative a favore delle abitazioni si nutrivano comunque del medesimo substrato di assunti culturali offerto dalla matrice comune del cattolicesimo sociale, a cui si doveva la rete di istituzioni popolari organizzata intorno alle parrocchie già all'indomani della presa di Roma, soprattutto nell'intento di intervenire sulla frattura tra paese reale e paese legale⁴⁵. Disciplinato in gran parte dall'attività dell'Opera dei Congressi, l'impegno sostenuto sollecitò un'attenta riflessione sui problemi della realtà coeva, legittimata e al contempo ulteriormente spinta dall'enciclica *Rerum novarum* del 1891⁴⁶.

La presa di posizione sancita dall'enciclica contribuì a irrobustire il filone delle analisi di taglio sociologico che aveva ricevuto un notevole impulso dall'opera di Giuseppe Toniolo e degli intellettuali che insieme a lui si erano riuniti nell'Unione cattolica per gli studi sociali, da cui ebbe avvio nel 1893 la «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», «il periodico scientifico più significativo della cultura cattolica italiana di fine secolo»⁴⁷. Tale esperienza accolse un'interessante trattazione di problematiche inerenti la pratica amministrativa anche in rapporto al fenomeno della municipalizzazione, focalizzando temi e aspetti ripresi talora dai medesimi autori sulle pagine di «Cultura sociale», periodico edito dal 1898 sotto la direzione di Romolo Murri, in cui poteva essere ravvisato l'equivalente cattolico della «Critica sociale» turatiana⁴⁸. Alle colte speculazioni che ricorrevano sull'altra rivista, quest'ultima accostò un'interpretazione in chiave divulgativa accessibile a un pubblico medio, svolgendo quindi un significativo ruolo di raccordo grazie soprattutto al contributo di personalità che si mossero con disinvoltura su entrambi i fronti, come, oltre ovviamente a Toniolo

⁴⁴ M. AMORUSO, *Le case operaie di Murano (Venezia)*, in «L'Ingegneria Sanitaria», 1903, n. 3, p. 51.

⁴⁵ F. TRANIELLO, *Cattolicesimo e società moderna. Dal 1848 alla "Rerum novarum"*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, vol. V, G. ARFÈ et al. (a cura di), *L'età delle rivoluzioni industriale*, Utet, Torino 1972, p. 617.

⁴⁶ M. PARIGI, P. BARUCCI, *Cultura e programmi economico-sociali nel movimento cattolico*, in F. TRANIELLO, G. CAMPANINI, *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, cit., vol. I/1, *I fatti e le idee*, p. 232.

⁴⁷ F. TRANIELLO, *Cattolicesimo e società moderna*, cit., p. 626.

⁴⁸ T.L. RIZZO, *La legislazione sociale della nuova Italia*, cit., p. 96.

e Murri, Luigi Caissotti di Chiusano, Francesco Invrea e Angelo Mauri, non senza il supporto dei contatti con Luigi Sturzo che, alla riflessione teorica, poté unire negli anni seguenti le competenze apprese sul campo quale prosindaco di Caltagirone⁴⁹. Nel corso della prima annata, il concetto di “municipalismo sociale” fu illustrato su «Cultura sociale» da Mauri alla luce di alcuni contributi teorici, con richiami agli studi dei socialisti fabiani e di noti esponenti del pensiero economico⁵⁰. A tale premessa seguì l’analisi dei problemi posti dalla municipalizzazione, specialmente nell’intento di dissipare i dubbi che circondavano l’applicazione di tali strategie, come d’altra parte restituiva anche la scelta di ricorrere a una definizione alternativa a quella ideologicamente sospetta di socialismo municipale⁵¹. Le asserzioni espone miravano infatti a decostruire la convinzione che il municipalismo coincidesse con una prerogativa del programma socialista, individuando un valido ausilio nella fervida opera compiuta dalle amministrazioni locali inglesi. In realtà Invrea aveva già introdotto alcuni elementi significativi sul ruolo da affidare agli organismi politici municipali, abbozzando una riflessione poi dipanata esaurientemente nella rassegna *Il comune e la sua funzione sociale*, pubblicata l’anno seguente sulla «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie».

Sullo sfondo di quel modello di società organica condiviso dalle diverse componenti del movimento cattolico⁵², Invrea rivendicava il carattere sociale del comune, ridotto invece «a essere poco più una circoscrizione amministrativa dello stato»⁵³. Dinanzi alla «quantità immane di problemi edilizi, igienici, sociali, economici», il municipio doveva essere posto in condizione di «adempiere degnamente il proprio ufficio», con il riconoscimento di una maggiore autonomia che permettesse di allentare la morsa della tutela imposta dallo stato centrale⁵⁴. Le sue asserzioni chiamavano pertanto in causa il concet-

⁴⁹ Anche Invrea e Mauri furono comunque impegnati nell’attività amministrativa. Il primo fu consigliere comunale a Torino dal 1906 al 1923, A. ZUSSINI, *Luigi Caissotti di Chiusano e il movimento cattolico dal 1896 al 1915*, Giappichelli, Torino 1965, pp. 15-18, 85-90; ID., *Franco Invrea. Un patrizio genovese nella Torino giolittiana*, Edizioni dell’Orso, Alessandria 2007. L’altro fu consigliere comunale a Monza nel 1899, poi consigliere provinciale a Milano e deputato dal 1906 al 1909, cfr. G. FORMIGONI, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 72, pp. 360-370; Angelo Mauri (1873-1936). *Contributi per una biografia*, numero monografico del «Bollettino dell’Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», 1988, n. 1.

⁵⁰ A. MAURI, *Il municipalismo sociale*, in «Cultura sociale», 1898, pp. 70-72; ivi, pp. 81-82.

⁵¹ ID., *La municipalizzazione dei servizi pubblici*, ivi, pp. 264-265; ivi, pp. 341-343.

⁵² D. PARISI, *La cultura cattolica e la municipalizzazione*, in A. BERSELLI, F. DELLA PERUTA, A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione nell’area padana: storia ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano 1988, pp. 529-531.

⁵³ F. INVREA, *Il comune e la sua funzione sociale*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 1899, n. LXXVIII, pp. 222, 224, 231.

⁵⁴ Ivi, pp. 225-226.

to del decentramento amministrativo, inserito entro i confini di una posa dialettica in cui gli elementi di antistatalismo si tramutavano in sinonimo di libertà municipale. Ampio spazio veniva riservato al nodo cruciale insito nelle modalità in cui avrebbe dovuto estrinsecarsi l'intervento del comune, introducendo dunque l'argomento della municipalizzazione dei pubblici servizi. Alcune glosse contenenti dati desunti dalla realtà britannica supportavano l'intento di focalizzare i vantaggi connessi a tale strategia, primo fra tutti quello di spezzare condizioni di monopolio che assicuravano lauti guadagni alle imprese, con danno dei consumatori, nonché garantire servizi di interesse indiscutibilmente pubblico, come ad esempio la distribuzione dell'acqua potabile. Tali osservazioni costituivano più che altro il preambolo all'intento di confutare i più diffusi pregiudizi, cominciando innanzitutto dalla priorità di fare *tabula rasa* dell'«obbiezione di massima», quella di natura ideologica⁵⁵. Le sue asserzioni focalizzavano l'ipoteca di carattere politico che ormai gravava sulla questione, inficiata di contenuti che tendevano a circoscriverne nettamente il senso.

L'attenzione dimostrata attestava quanto tali tematiche fossero radicate nel tessuto concettuale elaborato in seno al movimento, oggetto infatti di specifico interesse in occasione del congresso cattolico che si tenne a Roma nel settembre 1900, pochi giorni prima di quello in cui i socialisti definirono il programma minimo⁵⁶. In quella circostanza non mancò di essere esaminata la pratica della municipalizzazione, ma tale strategia non fu accolta in termini di principio assoluto, quanto piuttosto ritenuta idonea a soddisfare alcuni bisogni primari avvertiti dalle collettività urbane, tra cui il trasporto pubblico e la fornitura di acqua potabile, energia elettrica e gas⁵⁷.

Probabilmente, anche per tali motivi, nonostante la significativa apertura che pure si era verificata verso tale metodologia, la questione abitativa non parve trovarvi un naturale approdo, a differenza invece di quanto accadde tra le fila socialista. In effetti neppure fra gli spunti della riflessione delineata da Invrea comparivano cenni al problema delle case per i meno abbienti, destinato a rimanere inesplorato sulla «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie» sino a un'ampia trattazione svolta nel corso del 1903 da Luigi Caissotti di Chiusano⁵⁸. D'altronde sull'onda del dibattito suscitato dall'*iter* parlamentare della legge promossa da Luzzatti, il tema aveva anche impegnato in

⁵⁵ Ivi, p. 221.

⁵⁶ *Il programma municipale dei socialisti*, in «Cultura sociale», 1900, p. 304; *Municipalismo sociale*, ivi, 1901, p. 35.

⁵⁷ M. BELARDINELLI, *Movimento cattolico e questione comunale dopo l'unità*, Studium, Roma 1979, pp. 136-139; *Atti e documenti del XVII Congresso cattolico italiano tenutosi in Roma nei giorni 1-5 settembre 1900*, Ufficio dell'Opera, Venezia 1901, pp. 201-202.

⁵⁸ Sulla sua figura A. ZUSSINI, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 16, pp. 381-483; *id.*, *Luigi Caissotti di Chiusano*, cit.

quel periodo un'apposita relazione presentata al congresso cattolico di Bologna⁵⁹. Attraverso le parole di Caissotti di Chiusano, l'autorevole periodico focalizzava quindi l'attenzione su una questione «vecchia come il mondo», a cui le trasformazioni indotte dallo sviluppo economico avevano conferito un «aspetto assolutamente nuovo», connesso innanzitutto alle dinamiche dell'impetuosa crescita urbana, sollecitate per lo più dal notevole incremento della manodopera industriale⁶⁰. Dopo aver esaminato il senso delle esperienze germinate sino ad allora, l'autore non esitava a rilevarne le innegabili carenze dimostrate, invocando la necessità dell'intervento pubblico, in primo luogo del municipio, deputato dall'«ormai indiscusso principio discentratore» alla «soluzione dei problemi d'indole locale»⁶¹. La prospettiva del «comune costruttore ed amministratore di case popolari» era infatti resa ineluttabile dalla «quasi assoluta impotenza della iniziativa privata rispetto alla questione degli alloggi per gl'infimi ceti popolari». A suo avviso i motivi sostenuti a favore della municipalizzazione dei pubblici servizi mantenevano validità anche le abitazioni popolari, come confortava l'esempio dei municipi inglesi⁶². Alla luce di tali considerazioni, l'accento cadeva anche sull'esigenza di porre fine allo sfruttamento del suolo tramite la municipalizzazione delle aree destinate all'edilizia⁶³. Pertanto gli unici «rimedi nell'ora presente più adatti a risolvere la crisi delle abitazioni popolari» restavano «la cooperazione, che allo spirito individualistico sostitui[va] la fede nella forza dell'associazione, e l'intervento dei pubblici poteri, per integrare le deficienze delle associazioni minori e facilitare lo svolgersi delle nuove correnti corporative, già da gran lunga auspiccate dai cattolici»⁶⁴. Tuttavia tale convinzione non impedì alcuni anni dopo di concettualizzare le due strategie in termini antagonisti, sino ad asserire di non «peccare di esclusivismo, ritenendo la municipalizzazione delle case popolari una assurda e dannosa utopia». La rimozione degli entusiasmi precedentemente espressi consentiva infatti il rifiuto di un metodo considerato «pericoloso, che di sua natura esclude[va] la cooperazione dei privati», senza più intravedere il valore di un percorso complementare⁶⁵. Questa inversione di tendenza non prefigurava solo una discrepanza rispetto a pareri esplicitati ancora poco prima⁶⁶, bensì produceva una contradd-

⁵⁹ *Le case popolari in Italia. Deliberazioni del XIX Congresso cattolico italiano*, Tip. S. Alessandro, Bergamo 1904.

⁶⁰ L. CAISSOTTI DI CHIUSANO, *Il problema delle abitazioni popolari. Nelle sue origini nei suoi effetti e nelle diverse sue soluzioni*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 1903, n. CXXII, p. 177.

⁶¹ ID., *Il problema delle abitazioni popolari. Intervento dei pubblici poteri*, ivi, n. CXXVIII, p. 551.

⁶² Ivi, n. CXXIX, pp. 3-6.

⁶³ L. CAISSOTTI DI CHIUSANO, *Il problema delle abitazioni popolari*, cit., pp. 7-8.

⁶⁴ Ivi, n. CXXXI, p. 332.

⁶⁵ ID., *Le case popolari o economiche in Italia dopo la legge del 1903*, ivi, 1909, n. CXCIII, p. 11.

⁶⁶ ID., *L'intervento dei pubblici poteri nella questione delle case popolari in Italia*, ivi, 1906,

dizione interna al medesimo articolo, in cui si annunciava il tramonto della municipalizzazione in questo settore segnalando al contempo le iniziative in atto. Il carattere perentorio di tali commenti non veniva però condiviso pienamente da quanti si riconoscevano nell'opera della rivista, come osservò Guido Cioppi pur non professandosi fautore della municipalizzazione edilizia *tout court*, dopo aver atteso due anni, quasi a voler stemperare nel tempo l'eco della tensione polemica⁶⁷.

In materia di abitazioni, non parve dunque prevalere una linea univoca, una mancanza a cui è senza dubbio riconducibile la pluralità di risposte fornita dai cattolici che si misurarono nell'agone della politica comunale⁶⁸. Così, ad esempio, nell'aula consiliare torinese, Invrea tentò di svolgere un ruolo di mediazione fra le istanze municipaliste sostenute dai socialisti e le proposte di diverso avviso propugnate dalla maggioranza liberale⁶⁹. A Monza si dovevano all'impegno di Mauri i provvedimenti promossi dal potere civico, con l'insediamento nel 1900 di una commissione di studio che contribuì all'elaborazione del nuovo regolamento edilizio. Delusi dalla mancanza di iniziative specificamente dedicate alle case operaie, i cattolici monzesi promossero poi una cooperativa di costruzione, concretizzando quanto predicato invano negli anni precedenti dalla sezione socialista locale⁷⁰. Nella peculiare cornice di Caltagirone, Sturzo optò invece per la fondazione di un istituto per le case popolari, anziché varare provvedimenti di intervento diretto⁷¹.

2.3 Il municipalismo di cattolici e socialisti: istanze di autonomia comunale

Nel complesso i socialisti si dimostrarono straordinariamente coesi sotto il vessillo dell'opzione municipalista. Tuttavia i differenti retroterra su cui furono plasmate le posizioni definite da cattolici e socialisti restituivano un tratto comune, ravvisabile nella ferma opposizione al centralismo delle strutture istituzionali. Pertanto la soluzione delle

n. CLXI, p. 43; *id.*, *Le abitazioni popolari nel loro aspetto morale ed economico*, *ivi*, 1908, n. CXCI, p. 339.

⁶⁷ G. CIOPPI, *Il problema delle abitazioni popolari. Un esempio di intervento municipale*, *ivi*, 1911, n. CCXXV, pp. 8-10.

⁶⁸ G. SAPELLI, *Comunità e mercato*, *cit.*, p. 131.

⁶⁹ Sul tema mi sia permesso di rimandare al mio *L'Istituto per le case popolari*, in S. MUSSO (a cura di), *1895-1907. Politiche della municipalizzazione. La nascita di AEM, ATM, IACP*, Archivio Storico della Città di Torino, Torino 2007, pp. 151-176.

⁷⁰ G.M. LONGONI, *Una città del lavoro. Industria, associazionismo imprenditoriale e relazioni sindacali a Monza all'epoca della prima industrializzazione (1870-1930)*, Cappelli Editrice, Bologna 1987, pp. 65-69. Mauri aveva dedicato all'argomento alcuni articoli pubblicati su «L'Italia nuova».

⁷¹ L'istituto, oggetto di studio dal 1906, fu approvato con regio decreto nel 1910. I limiti finanziari imposero una revisione dell'originario programma municipalista, U. CHIARAMONTE, *Il municipalismo di Luigi Sturzo pro-sindaco di Caltagirone (1899-1920)*, Morcelliana, Brescia 1992, pp. 206-212.

problematiche abitative poteva soltanto scaturire dalla riforma completa della compagine statale, benché ovviamente tali finalità perseguissero obiettivi diametralmente opposti: i primi miravano a ripristinare l'ordinamento tradizionale di stampo conservatore dei corpi sociali, mentre i secondi ambivano all'avvento di nuovi assetti prodotti dalla rottura rivoluzionaria. La divaricazione di contenuti che soggiaceva alla radice di tali presupposti approdava però sulle sponde del medesimo interesse, quello per la riforma dell'ordinamento politico-amministrativo, all'insegna della concessione di più ampie sfere di autonomia comunale. Tali assunti, di cui si nutrivano le riflessioni di Invrea, avevano trovato un'acuta interpretazione nell'opera di Mauri, in quel concetto di "municipalismo sociale" in cui tendevano a cristallizzarsi gli elementi più innovativi maturati dal pensiero cattolico. Estremamente significative restano le annotazioni sul "rinascimento municipale" esposte sulla «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», a cui fu affidato «il compito di tenere viva la fiamma degli studi municipalistici», non potendo più farsene carico «L'Italia nuova», il periodico appositamente fondato da Mauri nel 1900⁷². A suo avviso il tema della municipalizzazione coagulava «il punto essenziale di confronto per dare ai comuni gli strumenti atti a rispondere alle domande della base sociale», secondo un'osservazione in grado di riassumere efficacemente le potenzialità che vi erano attribuite dai diversi schieramenti⁷³. Non a caso tra le osservazioni di Mauri ricorreva l'esigenza di fugare «il sospetto di turbolenza radicale o d'insidia collettivistica» appuntato in genere sull'impegno sostenuto in tal senso⁷⁴. Privata della funzione di strumento congeniale alle strategie della lotta di classe e della conquista del potere concettualizzata in campo socialista, la questione delle autonomie assurse infatti a fulcro di un riassetto complessivo fondato sul principio della solidarietà⁷⁵. Tali riflessioni anticipavano motivi straordinariamente moderni, per lo più sottovalutati a causa dei relativi "paludamenti medievalistici": la concezione del comune come corpo introduceva l'idea odierna di sistema, «la cui logica di funzionamento fondamentale risiede nella solidarietà e non nel conflitto, nell'identità e nel reciproco tenersi degli interessi e non nel loro contrapporsi»⁷⁶. In effetti tali furono le priorità perseguite dal municipalismo sociale dei cattolici, tanto da accantonare il fine ultimo del primato papale, mentre il mito della ri-

⁷² A. MAURI, *I cattolici e il rinascimento municipale*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 1901, n. XCVIII, p. 241. La pubblicazione de «L'Italia nuova» cessò alla fine del primo anno e riprese per un breve periodo nel 1903.

⁷³ G. SAPELLI, *Comunità e mercato*, cit., p. 120.

⁷⁴ A. Mauri, *I cattolici e il rinascimento municipale*, cit., p. 239.

⁷⁵ R. RUFFILLI, *Movimento cattolico e questione delle autonomie*, cit., p. 130.

⁷⁶ F. RUGGE, *Sulle tracce di un corporativismo municipale*, in C. MOZZARELLI (a cura di), *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal Medioevo all'età contemporanea*, Giuffrè, Milano 1988, pp. 331-332.

voluzione rimase sempre, anche solo in controluce, sullo sfondo delle iniziative socialiste⁷⁷. Al contempo sarebbe però erroneo condensare il significato dell'approccio socialista all'autonomia comunale nella sola valenza di un'alternativa antitetica allo stato, in quanto vi agirono senza dubbio presupposti che si collocavano entro una prospettiva di riforma sociale. D'altronde, sin dagli esordi, il municipalismo si connotò in senso prettamente democratico, senza indulgere in posizioni di sterile chiusura, alla ricerca di quelle istanze votate al progresso civile verso cui si protendevano anche le finalità del programma minimo⁷⁸. La gestione delle amministrazioni locali, in cui i socialisti furono impegnati già verso la fine dell'Ottocento, costituì un'esperienza di «educazione all'autogoverno» che concorse a travalicare l'utopia del «comunismo inteso come antistato», seppur quest'ultima fosse destinata a persistere sino a congiungersi con l'intransigenza dei sindacalisti rivoluzionari e del massimalismo⁷⁹. Il lavoro svolto nelle aule del potere civico non solo avviò significativi processi di crescita per la popolazione, ma offrì ai soggetti coinvolti l'occasione per compiere un prezioso tirocinio formativo⁸⁰. Se il comune rappresentava dunque per i socialisti una cellula da cui irradiare le direttive di un programma più ampio, si trattava di un terreno particolarmente ambito anche dai cattolici, l'unico in cui potessero cimentarsi nella vita politica, a fronte del divieto di prendere parte alle attività parlamentari.

Il sostrato antiliberalista che soggiaceva all'origine delle rivendicazioni per l'autonomia comunale costituì senza dubbio un tratto condiviso da cattolici e socialisti, i cui interessi finirono dunque per convergere in questa direzione. Esponenti di entrambi i gruppi furono pertanto ai vertici dell'Associazione dei comuni italiani, fondata a Parma nel 1901 allo scopo di promuovere l'emancipazione degli organismi municipali, sebbene la genesi dell'iniziativa fosse largamente debitrice agli ambienti del radicalismo e della massoneria⁸¹. Persino la denominazione assunta finì per esprimere simbolicamente una ricaduta dei rapporti di forza in cui avvenne la nascita dell'associazione, definita appunto tale, anziché lega come proposto dai socialisti, non accogliendo dunque il senso della resistenza organizzata⁸². L'egemonia socialista si affermò in occasione del congresso che si tenne a Roma nel 1903, ma una virata in senso moderato fu

⁷⁷ O. GASPARI, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Donzelli, Roma 1998, p. 43.

⁷⁸ Cfr. M. DEGL'INNOCENTI, *I socialisti e le autonomie locali fino all'avvento del fascismo*, cit., pp. 178-179; ID., *Geografia e istituzioni del socialismo italiano*, cit., pp. 113-115.

⁷⁹ Z. CIUFFOLETTI, *Le origini e l'età giolittiana*, cit., pp. 304-309.

⁸⁰ C.G. LAICATA, *Filippo Turati e la cultura delle riforme*, in M. DEGL'INNOCENTI (a cura di), *La cultura delle riforme tra Otto e Novecento*, Laicata, Manduria-Bari-Roma 2003, pp. 7-22.

⁸¹ O. GASPARI, *L'Italia dei municipi*, cit., pp. 74-81.

⁸² Ivi, pp. 71-73; R. RUFFILLI, M. S. PIRETTI (a cura di), *Per la storia dell'ANCI*, ANCI, Roma 1986, pp. 23 e ssg.

sollecitata appena un anno dopo dall'ingresso di Sturzo nel consiglio direttivo, a cui avrebbe fatto seguito il coinvolgimento di Meda e Mauri⁸³. L'attività di Sturzo contribuì significativamente a rafforzare i rapporti fra il movimento e la realtà del Mezzogiorno, in particolare con quel "laboratorio sperimentale" che si andava sviluppando in Sicilia, non solo grazie all'esempio di Caltagirone, in cui il sacerdote era prossimo a rivestire la carica di prosindaco, ma anche di quanto avveniva a Catania sotto la guida del socialista Giuseppe De Felice Giuffrida, presto legato alla controversa vicenda del panificio municipale⁸⁴. Appoggiati dai liberali, i cattolici non tardarono a contrastare anche la *leadership* imposta dai socialisti nella gestione dell'organo stampa, la «Rivista municipale», succeduta alla prima esperienza del bimestrale «L'autonomia comunale». A criticare la connotazione politica assunta fu soprattutto Sturzo, incentivando la ripresa del precedente periodico, all'insegna di un'omogeneità scevra di peculiari cadenze ideologiche⁸⁵. Tale mutamento rilasciò un riflesso diretto sui contenuti affrontati, in quanto fra le varie stagioni vissute dall'organo dell'associazione, quella della «Rivista municipale» fu l'unica in cui il tema delle abitazioni popolari ricevette particolari attenzioni. Anzi il rilievo attribuito a tale argomento fu uno dei punti maggiormente contestati alla linea editoriale mantenuta dal direttore Giovanni Lerda⁸⁶. Qualche spiraglio si sarebbe aperto in seguito all'ulteriore ripensamento di cui fu oggetto la rivista nel 1911, benché privo di quella sensibilità precipua per l'impegno diretto delle amministrazioni civiche che aveva contraddistinto la fase di Lerda⁸⁷. Ancora una volta la questione delle case popolari sembrava fungere da cartina al tornasole degli interessi che dovevano essere aggregati nell'organizzazione dell'attività municipale quale strategia in grado di rispondere ai bisogni avvertiti dalla cittadinanza. Lo scarso spazio riservatovi risultava alquanto sintomatico: se da una parte non

⁸³ O. GASPARI, *L'Italia dei municipi*, cit., pp. 247-248.

⁸⁴ Le due città furono infatti fra i «prototipi del "comunalismo" meridionale», G. BARONE, *Mezzogiorno ed egemonie urbane*, in «Meridiana», 1989, n. 5, p. 45.

⁸⁵ *Ripresa*, in «L'autonomia comunale. Rivista mensile dell'Associazione dei comuni», 1906, n. 1, pp. 1-3. Cfr. U. CHIARAMONTE, *Luigi Sturzo nell'ANCI*, Rubbettino, Sovieria Mannelli 2004, pp. 88-90, 92-96.

⁸⁶ G.L., *Sulla importanza di un problema*, in «Rivista municipale», 1906, n. 5-6, pp. 138-139. Sulla figura di Lerda, socialista intransigente e massone, F. CONTI, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 64, pp. 700-703.

⁸⁷ In quell'anno avvenne la fusione con la «Rivista dei Comuni, della Provincie e delle Opere pie», pubblicata a Firenze da Cesare Camera, segretario generale di quel comune. Il periodico assunse così la denominazione «Autonomia comunale. Rivista dei Comuni, della Provincie e delle Opere pie». Nel 1913 l'Associazione dei comuni italiani preferì stampare un proprio bollettino nuovamente sotto il titolo «L'autonomia comunale», mentre la rivista fiorentina proseguì per suo conto la pubblicazione. I vari cambiamenti intervenuti hanno creato confusioni che oggi complicano anche la consultazione, O. GASPARI, *L'Italia dei municipi*, cit., p. 102, nota 12.

mancava una certa consapevolezza, dall'altra l'idea che le case popolari rientrassero fra le competenze dei comuni faticava ad attecchire persino fra gli ambienti più aggiornati della cultura municipalista.

L'eco prodotta dalle riflessioni di medici e ingegneri tendeva in parte a disperdersi nella fiducia riposta nei meccanismi della libera iniziativa, in quanto la necessità di costruire alloggi sani, complementare anche al risanamento dell'abitato, riscuoteva ampio consenso, senza però tradursi in sprone alla definizione di progetti concreti. L'ostacolo più arduo da travalicare continuava a coincidere con la scelta delle modalità di intervento, motivo di disaccordo anche in seno al movimento per l'autonomia comunale. Nella battaglia per la municipalizzazione delle case popolari, quella dei socialisti risultò quindi una voce quasi isolata, come avrebbero indicato i contrasti che segnarono a questo proposito l'attività delle giunte bloccarde. L'opera svolta era stata comunque in grado di estrinsecare l'elaborazione di importanti indicazioni di metodo, ben oltre la ridondanza di mere disquisizioni retoriche. Sino ai primi anni del Novecento, o meglio finché non entrò in vigore la legge Luzzatti, il loro messaggio rimase l'unico proveniente da forze in grado di ottenere una risonanza di impatto nazionale.

2.4 La questione abitativa nel pensiero liberale

Alle soglie del nuovo secolo, la sola strategia definita in materia di case era dunque quella elaborata all'insegna delle direttive che supportavano il programma minimo socialista. Un'importante opera di sensibilizzazione era stata comunque svolta dalla cultura tecnica, benché non sempre protesa a individuare strumenti di intervento concreto. In effetti le riflessioni maturate nell'ambito dell'ingegneria sanitaria offrivano una sorta di collante tra il portato innovatore delle tesi socialiste e l'indifferenza che regnava nel fronte liberale, o meglio la laconica inerzia verso cui spingeva il principio del *laissez faire*. A questo proposito un punto di equilibrio poteva essere ravvisato nel manuale edito da Magrini, in quanto la sua scelta di neutralità definiva un piano di mediazione tra gli intendimenti ritenuti spregiudicati definiti dai socialisti e la tentazione conservatrice sempre desta fra i sussulti del paternalismo. Tali attitudini non erano comunque estranee a diversi studiosi che gravitavano quanto lui nell'orbita del Laboratorio di economia politica: non solo pervadevano le annotazioni di Amoruso che pure respingeva con fermezza la municipalizzazione edilizia, ma finivano per riaffiorare fra le pagine de «La Riforma Sociale».

Nel passaggio fra Ottocento e Novecento, la rivista non mancò infatti di considerare la questione, innanzitutto con uno sguardo rivolto alle realtà economicamente più progredite in cui gli effetti dello sviluppo industriale avevano da tempo sollecitato l'affermazione di tali problematiche. Ad avviare l'analisi della materia fu un articolo di Ugo Rabbeno che, attraverso la composita messe di informazioni raccolta in un'indagine statunitense sui provvedimenti adottati a favore delle case

operaie anche nel vecchio continente, giungeva a «spigolare qua e là fra i fatti e le notizie più interessanti e curiose»⁸⁸. L'attenzione veniva focalizzata sulle carenze, mettendo in rilievo l'incapacità predominante di rispondere alle esigenze dei gruppi che esulavano dalle categorie della manodopera meglio retribuita. Sebbene Rabbeno non esitasse a dichiararsi scettico nei confronti della municipalizzazione, le sue osservazioni recavano accenti in grado di evocare la critica socialista, tanto che, qualche anno dopo, alcuni passaggi del testo furono ritenuti degni di comparire su «Germinal», a lato dei commenti esperiti nell'ambito dell'Internazionale⁸⁹. D'altra parte, il noto economista, docente all'Università di Modena ed esperto di cooperazione, non aveva mai celato le sue simpatie per il socialismo, tema che intersecò spesso l'oggetto dei suoi studi⁹⁰. In materia di abitazioni popolari, la rivista tendeva infatti a definire una posizione poliedrica, quanto meno non preclusa a una varietà di opinioni. Nell'anno seguente veniva proposto un testo dell'ingegnere Emile Cacheux, «uno degli uomini che diedero in Francia maggiore impulso al problema delle case operaie»⁹¹, collaborando anche alla realizzazione della *cit  ouvrière* di Mulhouse⁹². Un'accurata disamina sull'argomento fu esposta nel corso del 1902 dal medico Costanzo Einaudi, fratello di Luigi, aprendo l'articolo con una citazione di De Paepe, di cui non si nascondeva il contributo alla formazione del partito socialista belga⁹³. Nonostante l'ammirazione manifestata verso le pi  celebri iniziative, anch'egli non taceva l'assoluta mancanza di impegno nei confronti della popolazione pi  umile, auspicando il varo di provvedimenti concreti come lasciava sperare il disegno di legge presentato alla Camera.⁹⁴

A sollecitare i lavori legislativi era stata la proposta definita dallo statista veneziano Luigi Luzzatti, protagonista di una vicenda quasi paradigmatica sul versante del pensiero liberale. La sua attivit , che spazi  dai settori del credito e della cooperazione sino a promuovere un'innovativa legislazione sociale, sembrava tradire un approccio organicistico, posto a fondamento di un pi  vasto progetto proteso al con-

⁸⁸ U. RABBENO, *Il problema delle case operaie ed una recente pubblicazione americana*, in «La Riforma Sociale», 1896, n. 2, p. 116.

⁸⁹ A. SCHIAVI, *Il problema delle abitazioni operaie*, cit., p. 76.

⁹⁰ Cfr. R. MICHELS, *Storia critica del movimento socialista italiano*, Societ  An. Editrice «La voce», Firenze 1926; AA. VV., *Un territorio e la grande storia del '900. Il conflitto, il sindacato e Reggio Emilia: 100 anni della camera del lavoro di Reggio Emilia*, Ediesse, Roma 2002, vol. I, *Dalle origini del movimento dei lavoratori e delle lavoratrici all'avvento e consolidamento del fascismo*, p. 190.

⁹¹ G. CASALINI, *Un grande problema sociale... Una parentesi*, cit., p. 263.

⁹² E. CACHEUX, *La costruzione delle abitazioni operaie a buon mercato*, in «La Riforma Sociale», 1897, n. 9, pp. 872-878.

⁹³ C. EINAUDI, *Il problema delle case popolari all'alba del XX secolo*, ivi, 1902, n. 12, p. 1132.

⁹⁴ Ivi, p. 1135.

seguimento dell'armonia sociale⁹⁵. All'insegna di chiare motivazioni antisocialiste si aprì infatti la sua battaglia a favore delle abitazioni, il cui primo manifesto programmatico può essere considerato il discorso pronunciato il 22 settembre 1901 a Lodi, la città dove trentotto anni avanti aveva fondato la prima banca popolare. Di fatto la mobilitazione animata sull'onda del programma minimo aveva sortito l'effetto di catalizzare l'attenzione anche di gruppi sino a quel momento trincerati in atteggiamenti pressoché schivi, forse ben più di quanto avesse ottenuto la propaganda scientifica. Alle inquietudini suscitate dall'entità acquisita dalle problematiche abitative si univa infatti l'assillo che la soluzione potesse essere convogliata in una prospettiva dalle intonazioni collettivistiche. A Lodi Luzzatti tratteggiò l'idea di affrontare il fabbisogno di alloggi popolari con la costruzione di case da offrire in vendita o in locazione tramite l'opera di appositi organismi, dato che «i capitali sovrabbonda[vano] nelle casse di risparmio, nelle banche popolari, nelle società di mutuo soccorso»⁹⁶. Gli estremi del suo ragionamento contenevano *in nuce* i fondamenti intorno a cui sarebbe stato sviluppato il disegno di legge, rivolto essenzialmente a favorire la vendita delle abitazioni ricorrendo al sistema del riscatto ad ammortamento assicurativo sperimentato a Murano, nonché a introdurre agevolazioni finanziarie finalizzate a incentivare l'iniziativa privata. A corredo dei concetti espressi furono enunciate osservazioni che inneggiavano a un generico spirito di fratellanza, richiamato solitamente da Luzzatti nell'ambito della predicazione sulle case popolari nell'intento di fare leva su sentimenti semplici e genuini, in cui i meno abbienti potessero riconoscere ambizioni e speranze. Si componeva così un corollario di rimandi non solo alle sacre scritture della tradizione cattolica, benché egli fosse nato in una famiglia israelitica, ma anche alle vicende dell'unità nazionale. Piuttosto ricorrente fu la citazione di una frase di Mazzini: «Una casa dolce e decente dove il fanciullo riceve il bacio della madre e le carezze del padre è la prima lezione per diventare buoni cittadini». D'altronde il repubblicano del Risorgimento restava una figura assai nota che, se non quasi leggendaria come quella dell'eroe dei due mondi, aveva goduto di una certa popolarità, pure oltre il contesto della penisola italiana. Ormai scervo di inquietudini, il suo ricordo era legato anche alla diffusione dell'associazionismo⁹⁷. Al contempo le sue parole coniugavano sapiente-

⁹⁵ D. MARUCCO, *Luigi Luzzatti e gli esordi della legislazione sociale*, in P.L. PECORARI, P. BALLINI (a cura di), *Luigi Luzzatti e il suo tempo*, cit., pp. 409-424. Per un profilo biografico *id.*, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 66, pp. 724-733.

⁹⁶ L. LUZZATTI, *Una nuova forma di previdenza. Le case operaie mediante l'assicurazione (sunto di discorso pronunciato a Lodi il 22 settembre 1901, tratto dal giornale "Lega Lombarda", 23-24 settembre e riveduto su un manoscritto dell'archivio Luzzatti)*, in *id.*, *Opere*, vol. IV, *L'ordine sociale*, Zanichelli, Bologna 1952, p. 595.

⁹⁷ R. ZANGHERI, G. GALASSO, V. CASTRONOVO, *Storia del movimento cooperativo in Italia*, cit., p. 42.

mente l'amore per la famiglia e la fedeltà alla nazione, in un connubio consacrato a quella religione della patria non poco necessaria in uno scenario in cui ancora si avvertiva l'esigenza di "fare gli Italiani"⁹⁸. A evocarne il monito era stato nel 1902 il rappresentante inglese al Congresso delle abitazioni a buon mercato di Düsseldorf, lasciando commentare a Luzzatti, quasi a voler difendere un primato nostrano: «Dimenticheremo noi Mazzini, degli insegnamenti dei quali approfittano le altre nazioni?»⁹⁹.

Il discorso di Lodi coincise comunque con il punto di approdo di un lungo lavoro di studio e documentazione. Non solo Luzzatti raccoglieva da tempo materiale sulle case popolari, come statuti di cooperative, articoli di giornale e notizie riguardanti città italiane ed europee, ma una relazione manoscritta anonima conservata fra le sue carte personali retrodata gli esordi di tale interesse addirittura al 1864, anno in cui aveva affrontato il tema delle abitazioni operaie nell'ambito delle lezioni di economia popolare tenute a Milano¹⁰⁰. Il confronto con l'esperienza estera costituì una vera e propria costante, da cui furono tratti non pochi elementi di sostegno all'impalcatura retorica degli interventi pronunciati alla Camera. Particolarmente diffusi furono riferimenti alla Francia, al Belgio, alla Germania e soprattutto alla Gran Bretagna, realtà che Luzzatti indagava da tempo, innanzitutto per quel concetto di cooperazione, principio cardine del suo operato, nella migliore delle tradizioni del *self-help* inglese¹⁰¹. Oltre ad alcune relazioni personali, tali contatti furono favoriti soprattutto dai congressi internazionali sull'edilizia popolare, a cui partecipò in rappresentanza dell'Italia, nonché dal fenomeno delle esposizioni universali¹⁰². Come già accennato, un'altra importante fonte derivò dall'opera promossa da Cerutti a Murano, ispirata in parte all'attività svolta dalla

⁹⁸ Sul tema U. LEVRA, *Fare gli Italiani. Memoria e celebrazione del Risorgimento*, "Comitato di Torino dell'Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano", Carocci, Roma 1992.

⁹⁹ Cfr. L. LUZZATTI, *Convegno nazionale per le case popolari a Modena* (da «Credito e cooperazione», 1° dicembre 1902), in *id.*, *Opere*, cit., p. 634.

¹⁰⁰ ALV, *Case popolari*, b. 178, fasc. I, sez. B, *Case popolari cooperative edilizie corrispondenza dal 1879 al 1901*, lettere della Société industrielle de Mulhouse, 1880; *ivi*, b. 179, fasc. V, *Corrispondenza 1896-1921 con la società francese Habitations à bon marché*; *ivi*, b. 181, fasc. I, sez. A 1878-1902, *Case popolari memorie dal 1878 al 1902*; *ivi*, b. 182, fasc. IV, *Case popolari straniere*; *ivi*, b. 182, fasc. III, *Case popolari memorie e appunti scritti di Luigi Luzzatti e Elena De Carli*, relazione ms., s.d.

¹⁰¹ P. POMBENI, *Luigi Luzzatti e il modello liberale inglese*, in P.L. PECORARI, P. BALLINI (a cura di), *Luigi Luzzatti e il suo tempo*, cit., pp. 29-55.

¹⁰² Nel 1902 Luzzatti fu eletto membro di un comitato permanente a cui spettava il compito di coordinare lo svolgimento dei vari simposi, ALV, *Case popolari*, b. 178, fasc. II, sez. A 1902, *Case popolari corrispondenza 1902-1904*. Sui rapporti con le personalità estere D. CALABI, *"I miracoli di un'idea": risparmio, cooperazione e casa popolare nei primi anni del Novecento. Luigi Luzzatti e i progetti di riforma in Europa*, in *id.*, *La politica della casa all'inizio del XX secolo*, cit., pp. 11-36.

Cassa di risparmio del Belgio che Luzzatti conosceva comunque nel dettaglio¹⁰³.

Sebbene il discorso di Lodi non avesse avuto particolare risonanza, i presupposti che ne erano alla radice diventarono oggetto di precise attenzioni appena confluirono nel disegno di legge presentato alla Camera. L'impegno di Luzzatti trasferì dunque il dibattito sulle abitazioni dalle colonne dei quotidiani e delle riviste specializzate alle aule della politica italiana, ma la sua battaglia era anche quella di sottrarre la questione delle case popolari alla prospettiva di socialismo municipale in cui era scivolata per effetto della propaganda socialista.

¹⁰³ G. ZALIN, *Luigi Luzzatti e la politica della casa*, ivi, p. 146

3. Disagio abitativo e tutela sociale: percorsi legislativi

3.1 La legge sulle case popolari, 31 maggio 1903, n. 254

«L'acquisto della casa mediante rate annuali sembra corrispondere a un nuovo e fecondo indirizzo di economia sociale, che, valutando il valore latente in ciascun uomo operoso e onesto, fa discendere la proprietà a livello di tutti, senza offenderne la dignità essenziale, ed estende per tal modo agli umili le più preziose applicazioni del diritto»¹.

Nella proposta di legge presentata alla Camera il 24 aprile 1902, Luzzatti motivava così l'attenzione riservata a tale opportunità. Sebbene il testo intendesse favorire «egualmente l'affitto a buon mercato e l'acquisto della casa», era inoppugnabile la preferenza accordata alla seconda opzione. La scelta di partire dalla domanda conferiva però un rilievo eminentemente economico alla questione, privilegiando più che altro richieste già solvibili sul mercato, provenienti *in primis* dalle classi di media estrazione sociale². D'altronde lo stesso Luzzatti non tardò a precisare i confini del bacino di utenza a cui era rivolta la legge:

«Popolo per noi, per ciò diciamo case popolari e non operaie, sono i proletari, i quali vivono di magri salari in quartieri luridi e tetre mude, che si devono trasformare, risanare, abbattere; ma è popolo per noi anche l'artigiano indipendente che sta poco meglio di questi suoi infelici compagni. È popolo i piccoli coloni, i piccoli proprietari rurali, i piccoli fabbricanti, è popolo l'infelice impiegato civile, l'infelice funzionario delle pubbliche amministrazioni. Ed è popolo l'operaio del pensiero che fatica più volte assai peggio di quello che del proprio lavoro vive, comincia col maestro di scuola per passare all'insegnante mal retribuito delle scuole secondarie di primo e di secondo grado e finisce anche in ragioni più alte allo scrittore di giornali, a tante altre miserie intellettuali che noi conosciamo»³.

¹ APC, *Atti stampati*, 2° Sessione 1902-1904, doc. 134.

² C. OLMO, *Il primo Novecento*, in AA. VV., *Villaggi operai in Italia*, cit., pp. 19-20.

³ APC, tornata del 14 maggio 1902.

La dicitura “case popolari” soppiantava infatti quella di “case operaie”, sino ad allora prevalente in Italia, se non quasi esclusiva⁴. In tal modo si compiva un chiaro spostamento verso uno strato intermedio in grado di aggregare segmenti di aristocrazia operaia e piccola borghesia, estromettendo gran parte del proletario. Si trattava innanzitutto di un progetto per l'introduzione di agevolazioni fiscali, allo scopo di incentivare l'opera delle società legalmente costituite. Le abitazioni così realizzate potevano essere concesse in locazione oppure vendute tramite la formula dell'ammortamento, preferibilmente di tipo assicurativo⁵.

Se una particolare attenzione veniva riservata alle cooperative e al sistema dell'ammortamento assicurativo, non risultava invece altrettanto per altre opportunità, come accadeva soprattutto per l'intervento municipale, risolto semplicemente in qualche generico accenno in attesa del regolamento attuativo della legge. Neppure il lavoro compiuto dalla commissione legislativa, di cui Luzzatti fu presidente e relatore, aggiunse le opportune specifiche al testo, benché il suo promotore ne vantasse «il merito di non essere prigioniero di nessun sistema, tutelando con eguale imparzialità ed efficacia i metodi diversi, atti ad apparecchiare alla patria questo felice demanio delle case popolari»⁶. L'opera dei comuni tendeva dunque a prospettare uno dei nodi più controversi, di cui il relatore stesso non esitava a dipingerne a tinte fosche gli effetti⁷. La mancata definizione di apposite disposizioni era giustificata anche dall'intento di non interferire con il disegno di legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi, di cui da poco era stato avviato l'iter parlamentare.

Nell'arco di tempo intercorso fra il discorso di Lodi e la presentazione del disegno di legge, Luzzatti aveva inoltre organizzato una serie di iniziative finalizzate a coordinare una vasta mobilitazione a favore della causa abitativa, aggregando un movimento di opinione pubblica interessato ad agire secondo presupposti che risultavano estranei a quelli propugnati dai partiti della sovversione sociale. Tale impegno continuò a essere sostenuto, tanto che, nel marzo 1903, in coincidenza con l'apertura delle discussioni alla Camera era in fase di costituzione nella capitale un apposito ente per le case popolari⁸. Esito delle revisioni con-

⁴ In Inghilterra si trattava di *working class housing*, in Francia *habitations à bon marché*, H. PORFYRIOU, *La politica della casa in Inghilterra e la legge Luzzatti*, cit., p. 73, nota 27; S. MAGRI, *Il progetto di riforma della casa popolare dei liberali e la legislazione sulle habitations à bon marché*, in D. CALABI (a cura di), *La politica della casa all'inizio del XX secolo*, cit., pp. 42-43.

⁵ APC, *Atti stampati*, 2° Sessione 1902-1904, doc. 134.

⁶ Ivi, doc. 134-A.

⁷ *Ibid.*

⁸ Ivi, doc. n. 134-C, allegato C. Cfr. *L'Istituto per le case popolari in Roma*, in L. LUZZATTI, *Opere*, cit., pp. 648-649. Eretto in ente morale nel 1904 sotto la presidenza onoraria dello stesso Luzzatti, l'Istituto per le case popolari di Roma fu il primo sorto nello stato italiano.

cordate con il governo, il nuovo testo rassegnato ai deputati si distingueva infatti per un'importante novità, l'introduzione di «corpi morali legalmente riconosciuti e autorizzati a compiere operazioni per le case popolari», in sostanza gli istituti da cui sarebbe dipeso il futuro dell'edilizia popolare italiana⁹. Si trattava di un nuovo organismo «filantropico nei fini, economico nei mezzi», in cui Luzzatti intravedeva «una soluzione opportuna, atta a comporre il dissidio fra i cultori della iniziativa individuale e quelli dell'accentramento municipale»¹⁰. Il modello di riferimento era l'Istituto comunale per abitazioni minime creato nel 1902 a Trieste, d'altronde lo statista veneziano non aveva mai celato la sua ammirazione per la legge asburgica, nonché l'intento di trasporne il significato nel territorio italiano¹¹. Sebbene sin dalla prima redazione del disegno di legge le amministrazioni municipali fossero investite di incarichi solo per gli alloggi da cedere in affitto, ora se ne vincolava l'opera all'eventuale carenza delle istituzioni preposte alla costruzione di case popolari, compresi «i corpi morali legalmente riconosciuti»¹². Le disposizioni definite suggellavano dunque una vera e propria inversione di tendenza rispetto alle strategie esaltate dal socialismo, subordinando l'intervento dei comuni a quello delle soluzioni sostenute dalla legge. Quasi privo di mutamenti di sorta riguardo alla sostanza delle altre norme contemplate, il progetto per disciplinare il settore delle case popolari fu discusso nei giorni immediatamente precedenti all'entrata in vigore della legge sulla municipalizzazione.

In appello alla coincidenza temporale dei due percorsi legislativi, l'impianto complessivo del disegno di legge aveva di fatto riservato un rilievo pressoché scarso all'opera dei comuni, ma l'indeterminatezza perseguita suscitò non poche osservazioni, anziché lasciar scemare l'attenzione. A sollevare non poche perplessità era anche la prospettiva degli operai proprietari di casa, incline a schiudersi per quegli elementi delle classi lavoratrici che, come puntualizzò il liberale Raffaele Perla, rappresentavano «i borghesi di domani»¹³. In difesa di quella «specie di quinto stato, in cui la instabilità e precarietà del lavoro, le scarse attitudini personali ed eventi infelici rend[evano] incerto il confine tra il disagio e l'indigenza»¹⁴, si invocava la necessità di rimuovere almeno in parte le restrizioni che penalizzavano l'opzione municipalista. Le voci di dissenso si levarono comunque

⁹ APC, *Atti stampati*, 2° Sessione 1902-1904, doc. 134-B, *Appendice alla relazione della Commissione*, tornata del 21 marzo 1903.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ L. LUZZATTI, *Esempio di leggi sociali in Austria e in Italia (da «Credito e Cooperazione», 16 agosto 1902)*, in *id.*, *Opere*, cit., p. 629; *id.*, *L'insegnamento di Trieste*, *ivi*, pp. 649-650; APC, tornata del 27 marzo 1903.

¹² *Ivi*, *Atti stampati*, 2° Sessione 1902-1904, doc. 134-B, *Testo concordato fra il Governo e la Commissione*.

¹³ *Ivi*, tornata del 26 marzo 1903.

¹⁴ *Ibid.*

da una schiera di deputati di varia appartenenza politica, in grado di riflettere le diverse tendenze rappresentate alla Camera. Alle parole dell'ingegnere repubblicano Antonio Vallone non solo fecero eco quelle del medico radicale Edoardo Pantano, ma non si discostarono neppure le opinioni espresse da alcuni esponenti dei gruppi di orientamento conservatore, come Luigi Borsarelli di Rifreddo e soprattutto Piero Lucca, il quale, essendo stato anche sindaco di Vercelli¹⁵, si pronunciava in veste di «uomo pratico che nel proprio paese fa[ceva] il municipalizzatore con risultati che conforta[vano] tutti a seguire quella strada»¹⁶. Ovviamente le principali obiezioni giunsero dalla fila socialiste, specialmente attraverso i reiterati interventi di Guido Albertelli, ingegnere parmense esperto in discipline sanitarie¹⁷. Nelle repliche alle critiche avanzate, Luzzatti non si dimostrò disposto a concedere aperture in favore della municipalizzazione, rivolgendo anzi l'invito a desistere dalla presentazione di emendamenti, onde evitare di frapporre intralci che avrebbero inutilmente procrastinato il varo della legge:

«Come richiedere la perfezione in questi primi saggi? Se c'è legislazione, la quale tenga conto dell'esperienza, che abbia bisogno di invocare l'antico motto italiano dell'Accademia del Cimento “*provare e riprovare*” è la sociale. Qui si tratta di trovare rapporti nuovi fra interessi che appaiono per la prima volta sotto l'impulso meraviglioso dell'industria moderna. Le nostre leggi sociali sono leggi che mutano per necessità di cose più frequentemente di quelle altre leggi regolanti rapporti più antichi e costanti fra gli uomini»¹⁸.

Sebbene la votazione dei singoli articoli non mancasse di sollecitare ancora un vivace confronto, il disegno di legge risultò approvato solo con alcune lievi modifiche che non ne mutavano affatto la sostanza¹⁹. D'altronde, come aveva osservato Perla in apertura della discussione generale, «moltissimi deputati di ogni parte della Camera ebbero ad onore associarsi alla geniale idea dell'onorevole Luzzatti, di guisa che l'elenco degli aderenti sembra[va] piuttosto un appello nominale, e la legge [avrebbe potuto] considerarsi votata ancor prima che discussa»²⁰.

Nel mese di maggio il testo fu convalidato dal Senato, sostanzialmente intatto rispetto alla versione scaturita dal confronto tra i deputati²¹.

¹⁵ Sindaco di Vercelli tra il 1894 e il 1897, nel 1902 e ancora nel periodo 1915-1919, ASCV, *Elenchi dei sindaci della Città di Vercelli*.

¹⁶ APC, tornate del 26 marzo e 27 marzo 1903.

¹⁷ Ivi, tornata del 28 marzo 1903.

¹⁸ Ivi, tornata del 27 marzo 1903.

¹⁹ Ivi, tornate del 28 e 30 marzo 1903.

²⁰ Ivi, tornata del 26 marzo 1903.

²¹ APS, *Atti interni, 2° sessione 1902-1904*, doc. 196, *Disegno di legge d'iniziativa della Camera dei deputati e dalla medesima approvato nella tornata del 30 marzo 1903 comunicato al Senato nella tornata del 2 aprile 1903*; ivi, tornata del 23 maggio 1903.

In effetti, come precisò Giovanni Mariotti²² nella relazione redatta per l'Ufficio centrale del Senato, non rimaneva nulla da aggiungere alla luce delle «tre dotte relazioni sul disegno di legge presentate», nonché della «discussione ampia e serena che, sopra ogni singola disposizione [...], si svolse nella Camera»²³. Le sue riflessioni articolavano infatti un *excursus* sul problema delle abitazioni nella penisola italiana dall'età della Restaurazione in avanti, anziché affrontare l'analisi delle norme definite²⁴. Il documento compone pertanto un'interessante testimonianza per la conoscenza dei provvedimenti avallati negli stati preunitari, benché Mariotti non menzionasse un episodio alquanto peculiare. Nella Repubblica romana del 1849, il governo diretto dal celebre triumvirato aveva stabilito di «provvedere al progressivo miglioramento delle classi più disagiate», con la decisione di «emancipare molte famiglie dai danni di abitazioni troppo ristrette e insalubri»²⁵. In attesa di individuare i locali occorrenti, il palazzo del Sant'Ufficio era stato adibito «ad abitazione di famiglie o individui [...] alloggiati contro tenui pigioni mensili», nella convinzione che fosse «opera [...] di moralità repubblicana cancellare le vestigia dell'iniquità, consacrando a beneficenza quanto la passata tirannide destinava a tormento»²⁶. Una decisione, quest'ultima, che assurgeva ovviamente a una forte carica simbolica, lasciando quasi trasparire la ricerca del consenso popolare tra i prodromi della politica per l'abitazione²⁷. Tale lacuna dipendeva certamente da un vizio di fonti, in quanto Mariotti aveva fondato le sue indagini specialmente sullo spoglio delle raccolte ufficiali di leggi e decreti pubblicate nel regno d'Italia e nelle realtà statuali che lo avevano preceduto, fra le quali la brevità della vicenda romana aveva lasciato tracce pressoché circoscritte.

²² Esponente del gruppo radicale, Mariotti (1850-1935) conseguì la laurea in giurisprudenza; deputato dal 1882, ricevette la nomina a senatore nel 1901; fu fra i principali promotori dell'Associazione dei comuni italiani e detenne la carica di sindaco di Parma dal 1899 al 1906 e nuovamente nel 1910, C. SORBA, *L'eredità delle mura. Un caso di municipalismo democratico (Parma 1889-1914)*, Venezia, Marsilio 1993, pp. 119-138.

²³ APS, *Atti interni*, 2° sessione 1902-1904, doc. 196-A, *Relazione dell'Ufficio centrale*, cit.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Si trattò del primo dei provvedimenti destinati al miglioramento delle classi disagiate, cfr. *Scritti editi e inediti di Giuseppe Mazzini*, vol. II, *Politica*, G. Daelli, Milano 1864, pp. 15-19; cfr. E. DI NOLFO, *Storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, vol. VII, *Il 1849: parte seconda: governo democratico e restaurazione in Toscana, la repubblica romana, la reazione nel Regno delle Due Sicilie*, Rizzoli, Milano 1960, p. 358.

²⁶ *Decreto del Triumvirato per cui il locale del S. Ufficio è destinato ad abitazioni con tenui fitti*, 4 aprile 1849, in *Bollettino delle leggi, proclami, circolari, regolamenti ed altre disposizioni della Repubblica romana. Edizione ufficiale. Volume unico*, Tipografia nazionale, Roma 1849, p. 279.

²⁷ Cfr. E. DI NOLFO, *Storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, cit., p. 358; D. DEMARCO, *Una rivoluzione sociale. La Repubblica romana del 1849 (16 novembre 1848-3 luglio 1849)*, Fiorentino, Napoli, pp. 142-144.

In poco più di un anno il progetto promosso da Luzzatti fu così comutato in *Legge sulle case popolari*, 31 maggio 1903, n. 254²⁸. A disciplinare l'attività dei municipi sarebbero state le disposizioni contenute nell'art. 18. Secondo tali principi i comuni risultavano autorizzati a intraprendere la costruzione di case popolari «soltanto per darle a pigione, conformandosi alle leggi vigenti ed a tutti i provvedimenti che disciplina[vano] l'assunzione di pubblici servizi per parte di municipi», esclusivamente laddove fosse «riconosciuto il bisogno [...] e [...] manc[assero] le società indicate nell'art. 2 della presente legge o gl'istituti considerati nell'articolo 22, o ne [fosse] insufficiente l'azione». Inoltre «la deliberazione del consiglio, [...] approvata dalla autorità tutoria, [doveva] essere accompagnata dalla dimostrazione dell'esistenza delle condizioni di fatto, [...] nonché dal piano tecnico e finanziario dell'operazione e della disponibilità per effettuarla»²⁹.

3.2 La legge sulle case popolari e i “fidi conservatori dell'ordine sociale”

Nonostante l'interesse suscitato, il tema della municipalizzazione non aveva esaurito le discussioni fra i deputati. A catalizzare l'attenzione erano stati anche gli aspetti di natura finanziaria, in quanto uno dei nodi cruciali del progetto promosso da Luzzatti rimase quello delle agevolazioni fiscali, congeniale al fine di convogliare verso l'edilizia popolare quei capitali che “sovrabbondavano” nei depositi degli istituti bancari e delle casse di risparmio. Quella per le case popolari fu pertanto concepita quale legge di “immunità fiscale”, atta a favorire gli investimenti mediante l'esenzione per alcuni anni dalle imposte e dalle tasse³⁰. Le disposizioni varate contemplavano l'esonero dalle tasse per un quarto dell'importo ordinario, nonché il condono del versamento dell'imposta erariale per un periodo di cinque anni³¹. L'impostazione definita indicava quanto Luzzatti considerasse «l'intervento pubblico [...] soprattutto in termini di incentivo agli investimenti, e di rimozione delle difficoltà a investire da parte dei privati», anziché di azione diretta degli enti locali sul mercato³². La questione delle abitazioni popolari doveva rimanere ancorata a una prospettiva innanzitutto economica, evitando che i suoi tratti venissero fissati in una specializzazione settoriale

²⁸ «Gazzetta Ufficiale del Regno», 8 luglio 1903, n. 159. Per il testo corredato di parte dei lavori parlamentari *Legge sulle case popolari 31 maggio 1903, n. 254*, Pietrocola, Napoli 1903.

²⁹ Art. 18, *Legge sulle case popolari*, 31 maggio 1903, n. 254.

³⁰ APC, tornata del 24 aprile 1902.

³¹ *Legge sulle case popolari*, 31 maggio 1903, n. 254, Capo III, *Agevolazioni fiscali*.

³² L. CONOSCIANI, S. D'ALBERGO, E. MATTIONI, E. TORTORETO, *L'organizzazione pubblica dell'edilizia. Gli IACP nella programmazione economica*, Franco Angeli, Milano 1969, pp. 30-31.

della beneficenza³³. D'altronde la legge era germinata nell'alveo di una concezione essenzialmente economica di tali problematiche, dominata dalla «possibilità di mettere a frutto capitali cospicui, quelli appunto concentrati nelle istituzioni autorizzate ai mutui». Una ricchezza che doveva essere «mobilitata in vista di opere di indubbio interesse sociale», al contempo «garanti di un buon reddito per gli enti finanziatori», legando indissolubilmente il problema della casa a quello della rendita fondiaria³⁴. Nel corso del dibattito parlamentare, Luzzatti non aveva comunque esitato a esprimere una certa perplessità rispetto alla condizione di poter soddisfare le esigenze del vero e proprio proletariato. La materia disciplinata dalla legge sussisteva fin dove fosse possibile l'interazione di una controparte economica, altrimenti si sarebbe trattato di un ambito da rimettere alla benevolenza dello spirito caritatevole, alla stregua di altri drammi umani che si affastellavano nel variegato universo del pauperismo sociale.

All'origine dell'impianto legislativo soggiaceva un insieme di direttive che, specialmente nell'enfasi posta sul sistema dell'ammortamento assicurativo, tradiva l'intento di agevolare la trasformazione dei lavoratori in proprietari delle loro abitazioni o meglio, per dirla con Luzzatti, in «fidi conservatori dell'ordine sociale»³⁵. Come è stato ricordato, il rilievo attribuito a tale finalità non era sfuggito nemmeno a deputati che non sedevano tra i banchi del gruppo socialista. A nutrire la più radicata diffidenza nei confronti del progetto promosso da Luzzatti furono comunque gli ambienti legati al socialismo, delusi dal ruolo secondario in cui era stata confinata la municipalizzazione edilizia. «Incubatore mirabile di nuove genialissime iniziative», Luzzatti era riuscito a introdurre «l'allattamento artificiale degli operai proprietari», fra i principali obiettivi delle iniziative propugnate sino ad allora dalle borghesie europee³⁶. Analogamente alle riserve sollevate alla Camera, la soluzione delineata tendeva a destare non poca incertezza, dato che, in confronto alle condizioni delle classi lavoratrici, non appariva «facilmente effettuabile e molto pratica»³⁷. Come riportava «Germinal», tali presupposti sembravano piuttosto «rinvigorire le forze conservatrici creando una moltitudine di piccoli proprietari», lasciando sbocciare «da ogni casetta del quartiere operaio [...] quattro o più rabbiosi difensori dell'attuale ordine di cose». Di fatto «solo l'associazione comunale, perché dotata di potere politico e perché già esercitante altissime funzioni circa l'igiene, la viabilità, l'istruzione, l'ordine pubblico, l'edilizia, ecc... [poteva] usando quel potere ed applicando ed

³³ *Le case popolari a Roma. L'opera del Comitato*, cit., pp. 638-640.

³⁴ L. CONOSCIANI, S. D'ALBERGO, E. MATTIONI, E. TORTORETO, *L'organizzazione pubblica dell'edilizia*, cit., p. 31; E. SORI, *Aspetti socio-politici della crescita urbana in Italia*, cit., p. 167; L. LUZZATTI, *Nuovi compiti del credito popolare*, cit., p. 589.

³⁵ ID., *Una nuova forma di previdenza*, cit., p. 594.

³⁶ A. SCHIAVI, *Il problema delle abitazioni operaie*, cit., p. 75.

³⁷ F.C., *Le case popolari e la proposta parlamentare di legge*, cit., p. 102.

estendendo queste funzioni, provvedere adeguatamente, e col miglior risultato economico, ai bisogni più generali dei cittadini»³⁸. Già all'indomani del discorso di Lodi, la rivista aveva dubitato apertamente della proposta avanzata dall'«Armida incantatrice della democrazia italiana», destinata solo a qualche «limitato successo in un campo molto ristretto per alcuni operai». Senz'altro le intenzioni precisate avrebbero procurato «un'altra delusione per il partito conservatore odierno italiano che anche sull'argomento delle case operaie si sforza[va] di uscire d'imbarazzo, almanaccando progetti, per stare lontano dalle questioni economiche-sociali, che [dovevano] precedere per poter concretare qualche cosa di positivo»³⁹. Tuttavia la priorità riconosciuta alla strategia municipalista non imponeva alla redazione di «Germinal» di omettere considerazioni inclini a designare l'affermazione di orientamenti diversi. Riccardo Cognetti de Martiis, figlio del celebre Salvatore, non aveva infatti esitato a fornire un'interpretazione pressoché negativa dell'esperienza affrontata dal comune di Berna⁴⁰.

Sin dalla primavera 1902, la pubblicistica di partito dimostrò di percepire il significato della traiettoria verso cui spingeva il progetto elaborato da Luzzatti. Una sottile analisi, venata di intonazioni sarcastiche che non rifuggivano dalla polemica, fu composta sulle pagine di «Critica sociale» da Giulio Casalini, preambolo a una doviziosa rassegna comparsa nei numeri seguenti nell'intento di mettere in rilievo i limiti delle più note esperienze europee, esempi di cui si nutrivano i contenuti del disegno di legge. «Buono apostolo moderno», Luzzatti vagheggiava un sogno dall'«anima piccolo-borghese»⁴¹. A trarre in inganno era essenzialmente la prospettiva dell'operaio proprietario, ampiamente smentita anche all'estero: «un'illusione che ritorna», come campeggiava emblematicamente nel titolo anteposto all'articolo. In genere ben poche famiglie delle classi lavoratrici sarebbero state in grado di sostenere le quote di ammortamento, inevitabilmente più elevate delle pigioni che molti già faticavano a versare. Come focalizzava Casalini, «a mitigare il male non vi [poteva] essere che una strada: l'intervento diretto del comune» attraverso «capitali a basso interesse, la libertà di utilizzare le aree comunali e demaniali per costruzioni di abitazioni operaie, la possibilità di far entrare, nelle spese generali di manutenzione degli stabili pubblici, quelle di manutenzione di case operaie, la massima esenzione di imposte».

Le annotazioni di Casalini anticipavano i motivi che avrebbero pervaso il confronto alla Camera. D'altronde, sin dalla prima redazione, era parso evidente quanto il progetto legislativo avesse ereditato la tara

³⁸ M.P., *L'abitazione igienica ed economica*, in «Germinal», 1902, n. 9, p. 65.

³⁹ A. VERONESI, *L'on. Luzzatti e le sue proposte circa le case operaie*, ivi, 1901, n. 23-24, pp. 183-184.

⁴⁰ R. COGNETTI DE MARTIIS, *Case operaie*, ivi, n. 3, p. 21.

⁴¹ G. CASALINI, *Una illusione che ritorna. A proposito della legge sulle case popolari*, in «Critica sociale», 1902, pp. 306-307.

che gravava sull'organizzazione dell'edilizia popolare, accogliendone le indicazioni per la ricerca del consenso intorno a un ampio strato intermedio, consolidato dalla convergenza fra gruppi delle categorie impiegate e segmenti di aristocrazia operaia, all'insegna di valori propri dell'*ethos* borghese. Sullo sfondo della politica per le abitazioni si stagliavano dunque le ragioni di un programma di controllo sociale che, oltre a soddisfare esigenze di status talora difficili da appagare, operava la cooptazione degli elementi migliori delle classi lavoratrici in seno alla piccola borghesia, tratteggiando al contempo i confini di un'utenza a cui non mancavano le risorse per corrispondere l'impegno finanziario previsto. Tra i meccanismi di tale processo, si insinuava l'idea della casa di proprietà spesso associata a quella del giardino, incline a riaffiorare ai margini dei contesti dell'urbanizzazione quale simulacro di nostalgie ruraliste. Sull'onda dei consigli dispensati dagli esperti della materia, il *cottage* immerso nel verde condensava umori di marca schiettamente conservatrice, sino a conciliare finalità di ordine sanitario e prevenzione sociale, rievocando una confortante ansa di pace agreste in cui demistificare le tensioni acute dallo sviluppo economico.

«Le case decenti con un pollice di giardino, lieto di fiori e di frutta, coltivano lo spirito di famiglia, sottraggono i volghi alle bettole ignominiose, alle tendenze anarchiche»⁴². Così aveva osservato Luzzatti a Lodi, quasi a voler insistere sull'aura di sacralità conferita al focolare domestico quale luogo privilegiato per la celebrazione dei riti della famiglia e per l'educazione morale ai valori della società. Non a caso, come è stato anticipato, i suoi interventi sfoggiarono spesso un uso retorico condito di metafore e passaggi tratti dalle sacre scritture, senza eccezione per i lavori parlamentari⁴³. Se le "caserme operaie" costituivano un «errore igienico», i *cottages* prefiguravano senza dubbio un «errore economico», a cui preferire «tipi intermedi di abitazione»⁴⁴. Anche nel caso delle discipline tecnico-scientifiche, la consacrazione dell'ideale della casetta con giardino tradiva una tentazione conservatrice, in quanto non sfuggivano certo le difficoltà di raccordare tale tipologia al *range* finanziario della classe operaia, nonché alle esigenze di crescita delle città, con l'arduo obiettivo di riuscire a inglobarne la realizzazione nella maglia viaria urbana⁴⁵. Le ragioni della salubrità

⁴² L. LUZZATTI, *Una nuova forma di previdenza*, cit., p. 594.

⁴³ APC, *Atti stampati, 2° Sessione 1902-1904*, doc. 134-B, *Appendice alla relazione della Commissione*, cit. Ricorrente fu il verso dal Vangelo secondo Matteo, VII, 20: «Le volpi hanno le loro tane, gli uccelli dell'aere il loro nido, ma il Figliuolo dell'Uomo non ha pur dove posar il capo», come sottolineato anche in L. LUZZATTI, *Memorie*, vol. III, 1901-1927, a cura di E. DE CARLI, F. DE CARLI, A. DE' STEFANI, Istituto centrale delle banche popolari italiane, Milano 1966, p. 85.

⁴⁴ G. CASALINI, *Una illusione che ritorna*, cit., p. 308.

⁴⁵ Cfr. A. SACCHI, *Le abitazioni. Alberghi, case operaie, fabbriche rurali, case civili, palazzi e ville. Ricordi compendiatati da Archimede Sacchi*, vol. II, Hoepli, Milano 1878², p. 450; M. AMORUSO, *Casa e città operaie*, cit., pp. 24-25; A. PEDRINI, *La città moderna ad uso degli*

contribuivano dunque a legare gli operai a un sistema tradizionale di valori fondato sul possesso della terra, quasi a volerne preservare l'identità dalle dinamiche della società industriale e dagli strascichi della lotta di classe. Molto probabilmente tali suggestioni erano derivate a Luzzatti dai celebri modelli offerti dai *suburs-garden* britannici e soprattutto dalle costruzioni di Mulhouse, visitate personalmente durante l'Esposizione universale di Parigi del 1867⁴⁶. Tuttavia nei primi si erano insediati per lo più soggetti di estrazione non operaia, mentre a Mulhouse, anziché risultare favorita l'affezione al principio della proprietà, appena scaduto il termine per il riscatto delle abitazioni, si dovette assistere, con sdegno delle classi dominanti, alla vendita delle dimore da parte di numerosi lavoratori allettati dalla prospettiva di lucrose transazioni. Un epilogo, quest'ultimo, piuttosto noto in Europa, su cui aveva ironizzato anche Engels, definendo la cittadina alsaziana «il più gran cavallo di parata dei borghesi del continente»⁴⁷. In effetti si trattava di conseguenze non ignote allo stesso Luzzatti, il quale vi aveva fatto pure cenno alla Camera⁴⁸.

Il tentativo di emulare esperienze già afflitte da evidenti limiti fu attaccato da Alessandro Schiavi sulle colonne dell'«Avanti!»⁴⁹. Schiavi, direttore dell'Istituto per le case popolari di Milano nel secondo decennio del Novecento, sarebbe stato però fra i principali interpreti italiani del binomio case popolari-città-giardino, dando alle stampe una monografia sull'argomento e persino un'apposita rivista che, pur pubblicata solamente nel biennio 1909-1910, compose un'importante rassegna⁵⁰. Tale interesse non determinò un'incongruenza rispetto alle esternazioni precedenti, in quanto nel suo pensiero l'avvento delle città-giardino fu concepito quale elemento congeniale alla riorganizzazione delle periferie e allo sviluppo residenziale dell'*hinterland*, senza indulgere nella visione prettamente romantica del lieto sobborgo isolato nel verde, resa quanto mai anacronistica dagli impetuosi mutamenti in atto. Un modello di espansione urbana che in Inghilterra avrebbe toccato l'apice negli anni a ridosso della grande guerra, benché, sin dal tardo Ottocento, la saturazione del tessuto urbano avesse indotto alla dislocazione di importanti insediamenti nei distretti rurali, rendendo la politica dei

ingegneri, dei sanitari e degli ufficiali tecnici di pubbliche amministrazioni, Hoepli, Milano 1905, p. 237; E. MAGRINI, *Le abitazioni popolari*, cit., pp. 270-271.

⁴⁶ L. LUZZATTI, *L'edilizia popolare in Italia nella sua fase attuale (discorso inaugurale del Congresso nazionale delle cooperative per le case popolari ed economiche tenutosi in Campidoglio il 25-26 febbraio 1922)*, in ID., *Opere*, cit., p. 692.

⁴⁷ F. ENGELS, *Per la questione delle abitazioni*, cit., p. 44.

⁴⁸ APC, tornata del 14 maggio 1902. La stessa società di Mulhouse non ne aveva fatto mistero, U. RABBENO, *Il problema delle case operaie ed una recente pubblicazione americana*, cit., p. 119.

⁴⁹ STICUS [A. Schiavi], *Le case popolari*, in «Avanti!», 30 maggio 1902.

⁵⁰ Si tratta del volume pubblicato da Zanichelli nel 1911, già menzionato nell'edizione curata da Paola Somma.

trasporti complementare a quella della pianificazione edilizia⁵¹. D'altronde solo questa scelta poteva agevolare la realizzazione delle città-giardino, emblema di un *modus vivendi* destinato altrimenti a produrre amare illusioni⁵². Nonostante l'impegno di rilanciare la casetta con orto in un ambito di edilizia effettivamente economica, le condizioni del contesto di riferimento frustrarono in parte gli intenti perseguiti da Schiavi, destinati a ristagnare fra le pieghe della riflessione teorica⁵³. Nei contesti urbani di inizio Novecento, che già faticavano a estendere il trasporto pubblico alle borgate dell'immediato circondario, non sussistevano di certo gli elementi per l'impianto di villaggi-satellite. Oltretutto, nello scenario nostrano, tale programma fu recepito per lo più nei suoi aspetti estetico-formali, filtrandone i contenuti innovativi che vi erano correlati⁵⁴. In tal senso l'esperienza inglese rilasciò ben poche tracce nell'opera di Luzzatti, riconducibili più che altro all'influenza esercitata sul progetto promosso dall'Unione cooperativa per la realizzazione del Milanino, il villaggio-giardino eretto nel comune di Cusano alle porte del capoluogo lombardo, con cui fu collegato tramite un apposito servizio ferroviario⁵⁵.

Nel complesso le critiche di cui fu oggetto la legge scaturirono entro gli orizzonti di una polemica eminentemente ideologica, nel caso dei socialisti attraverso la specola della lotta di classe. Tale approccio consentì di focalizzare gli elementi che penalizzavano i gruppi economicamente più deboli, trascurando le lacune correlate a quella contrapposizione fra paese reale e paese legale su cui insisteva il pensiero meridionalista. A ottenere scarsa risonanza fu la preoccupazione che il sistema escogitato finisse per sortire ben pochi effetti nelle aree del Mezzogiorno, a causa della diffusione pressoché contenuta non solo delle istituzioni dedite alla cooperazione e al mutuo soccorso, ma anche di quelle designate dalla normativa a elargire il denaro destinato all'edificazione⁵⁶. Tuttavia si trattava di risvolti che non erano sfuggiti allo stesso Luzzatti, il quale si era però limitato ad «augurare e sperare che gl'istituti di risparmio dell'alta e media Italia con prudenti cautele compi[ssero] quest'opera di solidarietà nazionale»⁵⁷. Negli anni seguenti, lo sviluppo del movimento per le case popolari avrebbe invece convalidato gli orientamenti preconizzati, con l'evidente emarginazione delle province meridionali

⁵¹ A fine Ottocento si distinse il movimento di Ebenezer Howard, H. PORFYRIOU, *La politica della casa in Inghilterra e la legge Luzzatti*, cit., pp. 86-92.

⁵² Cfr. S. MAGRI, C. TOPALOV, *Dalla città-giardino alla città razionalizzata: una svolta del progetto riformatore, 1905-1925*, in «Storia urbana», 1988, n. 45, pp. 38-44.

⁵³ Per una riflessione di insieme S. BIANCIARDI, *Alessandro Schiavi. La casa e la città*, Laicata, Manduria-Bari-Roma 2005, pp. 45-89.

⁵⁴ C. CAROZZI, A. MIONI, *L'Italia in formazione*, cit., p. 436.

⁵⁵ H. PORFYRIOU, *La politica della casa in Inghilterra e la legge Luzzatti*, cit., pp. 68-70; A. SCHIAVI, *Le case a buon mercato e le città giardino*, cit., pp. 208-211.

⁵⁶ APC, tornata del 26 marzo 1903.

⁵⁷ Ivi, *Atti stampati, 2ª Sessione 1902-1904*, doc. 134-A, *Relazione della Commissione*, cit.

a cui avrebbe anche contribuito l'insieme di vincoli fissato per le amministrazioni civiche. D'altra parte il principio di subordinare l'opera dei comuni alle carenze delle istituzioni costruttrici configurava quasi una contraddizione, riconoscendo implicitamente l'insufficienza dell'iniziativa privata come un'eventualità affatto remota. Fra le pieghe delle disposizioni sancite si intravedeva così il destino in cui avrebbe finito per essere incanalata la vicenda dei centri urbani dislocati al sud e, in generale, laddove non fosse possibile organizzare quel concerto di forze pronosticato dai dettami legislativi. Secondo l'impostazione patrocinata da Luzzatti, gli istituti per le case popolari si sarebbero occupati delle abitazioni per le frange più deboli di quel popolo a cui inneggiava la normativa, mentre i più fortunati avrebbero potuto rivolgersi alle cooperative, meglio ancora se intenzionate a promuovere tra i soci l'acquisto della dimora.

3.3 Le case popolari e il dibattito sulla municipalizzazione dei servizi

Nel solco degli assunti conservatori alla radice del progetto promosso, il testo in materia di case popolari era stato congegnato in modo tale da precludere *a priori* la significativa diffusione del municipalismo. D'altronde anche nell'ambito del dibattito sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, l'argomento delle case popolari tendeva a compiere solo sporadiche incursioni, rimanendo così circoscritto alle suggestioni suscitate dalla prospettiva del cosiddetto "socialismo municipale" sostenuta essenzialmente dagli ambienti socialisti. Le riflessioni sull'intervento comunale si concentravano infatti su quei servizi che implicavano lo sviluppo di infrastrutture diramate nel territorio urbano, specialmente con ripercussioni correlate a fattori di ordine igienico. A incidere sulla scarsa valutazione riservata in genere ad altri settori concorse anche la mancata definizione di servizio pubblico, a cui non rimediò neppure l'apposita normativa. Un criterio di discernimento fu individuato nel concetto di monopolio, attraverso cui l'intervento dell'ente comunale sul mercato economico appariva ampiamente giustificato, in quanto non si trattava di intaccare i meccanismi del libero mercato, bensì di apportarne un correttivo⁵⁸. In particolare un contributo significativo derivò a questo riguardo da Federico Cammeo, rilasciando suggestioni feconde ai fini dell'accettazione di tale strategia⁵⁹.

⁵⁸ P. BINI, *Municipalizzazione e pensiero economico: il controverso dibattito in Italia all'inizio del secolo*, in A. BERSELLI, F. DELLA PERUTA, A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione nell'area padana*, cit., pp. 85-90; G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia*, cit., p. 69.

⁵⁹ F. CAMMEO, *I monopoli comunali*, in «Archivio giuridico», 1895, n. 3-4, pp. 296-314; ivi, n. 1-2, pp. 94-155; ivi, n. 3-4, pp. 304-327; ivi, n. 6, pp. 562-591; ivi, 1896, n. 1-2, pp. 71-100; ivi, n. 3-4, pp. 362-387; ivi, n. 6, pp. 521-546. Cfr. F. LUCARINI, *Dal "monopolio privato" al "servizio pubblico". Pensiero economico e dottrina giuridica in Italia prima della legge sulla municipalizzazione del 1903*, in «Ricerche storiche», 2000, n. 3, pp. 501-511.

In chiusura di Ottocento, sull'onda del confronto intorno alla nazionalizzazione del sistema ferroviario, l'interesse verso i metodi della municipalizzazione era stato catalizzato anche dagli inconvenienti in cui si imbattevano i comuni intenzionati a rescindere i contratti di concessione stipulati con le imprese private. Inclini a perseguire la logica del maggior lucro, queste ultime fissavano in genere prezzi elevati, talvolta senza neppure scrupolo alcuno rispetto alla qualità del servizio. D'altronde si trattava di un'«assurda fusione in un contratto di diritto privato di due volontà e di due interessi troppo eterogenei e troppo cozzanti tra di loro. L'una, la volontà pubblica, [...] guidata da vedute ampie, elevate, progressive, miranti al benessere e allo sviluppo della collettività dei cittadini; l'altra, la volontà privata, [...] egoista, assetata di danaro»⁶⁰. Pertanto i risvolti che ne conseguivano non erano immuni da contorni nefasti, specialmente nel caso della fornitura di acqua potabile, il cui scadimento comportava una recrudescenza della morbilità all'ombra del contagio colerico⁶¹. In simili circostanze, le amministrazioni civiche non disponevano di strumenti efficaci per potersi rivalere, neanche dinanzi a evidenti e comprovate irregolarità. Sul «Giornale degli economisti», l'ingegnere Raddi asseriva così che la gestione comunale andava privilegiata per i servizi di rilievo sanitario che implicavano condizioni di monopolio. In ogni caso erano comunque necessarie «attitudini tecniche ed amministrative speciali, onestà di principi e di carattere, conoscenza delle leggi che regola[vano] la materia [...], condizioni tutte difficili a riscontrarsi riunite in molti dei municipi italiani ed esteri»⁶². Poste al termine delle sue riflessioni, tali parole accomiatarono il lettore con il *cliché* dell'ente pubblico inetto ad ampliare la sfera delle proprie competenze, in effetti fra i più radicati nell'immaginario collettivo. Tra le pieghe di una convinta adesione al municipalismo trapelava dunque qualche perplessità, sebbene Raddi fosse anche legato alla rivista «L'Ingegneria Sanitaria» che si era schierata precocemente a favore di tale strategia. Impegnata nell'opera di informazione e propaganda ricordata nel primo capitolo, la redazione salutò infatti positivamente la nomina di una commissione interministeriale per lo studio di tali aspetti, voluta da Pelloux nel 1898 in risposta a un appello formulato durante la discussione della legge sul credito comunale e provinciale⁶³. I lavori svolti approdarono alla stesura di un disegno di legge che però non giunse neppure a essere presentato uff-

⁶⁰ M. PORTALUPI, *La municipalizzazione dei servizi pubblici*, «Germinal» (La rinascenza comunale), Torino 1900, p. 13.

⁶¹ A. RADDI, *Dati e note sull'esercizio dei pubblici servizi comunali*, in «Giornale degli economisti», aprile 1894, pp. 327-328.

⁶² Ivi, p. 332.

⁶³ *La municipalizzazione dei servizi pubblici*, in «L'Ingegneria Sanitaria», 1898, n. 22, p. 260; G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in «Giornale degli economisti», gennaio 1902, p. 73; R. FRANCO, *Il dibattito sui servizi pubblici e le municipalizzazioni alla fine del secolo XIX*, in «Storia urbana», 1982, n. 20, pp. 81-82.

cialmente⁶⁴. In un contesto dominato dal ruolo dell'iniziativa privata, l'interventismo dei poteri pubblici parve corredato di connotati pericolosamente sovversivi, dato che la diffusione su larga scala di servizi municipalizzati sembrava preludere al collettivismo, sino a decostruire l'industria privata e il capitale. Probabilmente, a trarre in inganno non era tanto il riscontro fornito dagli esempi pratici, quanto la definizione comunemente usata di "socialismo municipale", nella tendenza fuorviante a focalizzare l'attenzione sulla sfera semantica indicata dal sostantivo, trascurando quella segnalata dall'aggettivo⁶⁵. Non a caso i cattolici coniarono l'alternativa di "municipalismo sociale", onde allontanare lo spettro del comunismo dal proprio operato. Il socialismo municipale che tanto inquietava coincideva comunque con il cosiddetto "*gas and water socialism*" propugnato in Inghilterra da Joseph Chamberlain, il cui credo era indubbiamente avulso dall'influsso delle dottrine marxiste⁶⁶.

Il rilievo attribuito al principio del monopolio finiva per estromettere dalla categoria dei servizi considerati municipalizzabili diversi settori, fra cui quello delle case popolari. Sul principio del 1902, un prontuario di tali criteri fu esposto da Bertolini sulle pagine di «Nuova Antologia». D'altronde la rivista poteva vantare di aver soffermato precocemente l'attenzione su tali temi, presentando già nel 1897 un puntuale studio di Ricca Salerno, articolato in un'ampia rassegna dei vantaggi finanziari all'origine dell'intervento pubblico, seppur all'insegna della definizione non avulsa da tratti inquietanti di "collettivismo municipale"⁶⁷. Secondo Bertolini, l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni poteva essere ammessa solo per le attività a cui era intrinsecamente connesso il carattere di monopolio, quelle che configuravano le cosiddette industrie indivisibili⁶⁸. Al di là degli esiti finanziari che potevano scaturirne, non sussistevano infatti rapporti di concorrenza con le imprese private, benché l'intervento municipale non costituisse una scelta obbligata. Soprattutto in Gran Bretagna, anche alcuni ambiti che esulavano dal comparto delle industrie indivisibili venivano però inglobati sempre più di frequente nei programmi varati dalle autorità municipali, come accadeva ad esempio per le abitazioni operaie. Sebbene non fosse semplice avanzare un «giudizio assoluto», Bertolini osservava che gli argomenti generalmente opposti alla municipalizzazione trovassero in tal senso la più ampia conferma, in quanto non mancavano certo validi motivi in nome del bene collettivo, «ma nella più gran parte dei casi [era] esa-

⁶⁴ Il testo fu riprodotto da F. VIRGILII, *Prefazione*, in G.A. MORELLI, *La municipalizzazione dei servizi pubblici. Studio economico-sociale*, Bocca, Torino 1901, pp. III-IX.

⁶⁵ F. RUGGE, "*La città che sale*", cit., p. 56.

⁶⁶ Ivi, pp. 63-64.

⁶⁷ G. RICCA SALERNO, *Collettivismo municipale*, in «Nuova Antologia», 16 novembre 1897, pp. 300-324.

⁶⁸ P. BERTOLINI, *Fasi moderne del governo locale*, ivi, 16 gennaio 1902, p. 264.

gerata la sfiducia nell'iniziativa privata, che forse non si [aveva] l'accorgimento di incoraggiare ed a cui invece si sbarra[va] la via». Tale estensione di prerogative prefigurava «una usurpazione del campo razionalmente spettante al commercio od all'industria privata», a cui seguiva inevitabilmente l'«effetto di fiaccare lo spirito di libera iniziativa e volontaria associazione, [...] la leva del progresso civile»⁶⁹. Tuttavia, come precisava un articolo di Vacchelli nella medesima sede, era necessario «separare nettamente gli argomenti economico-finanziari da quelli etico-sociali», in quanto questi ultimi finivano spesso per ottenebrare le ragioni dei primi⁷⁰. Tale discernimento risultava tutt'altro che agevole, come specificato in una puntata successiva: «La questione da decidersi ha tanto un aspetto sociale quanto uno finanziario. L'interesse sociale potrebbe sanzionare la gestione diretta malgrado i suoi svantaggi finanziari; il che vuol dire che l'utilità della municipalizzazione misurata socialmente potrebbe, per avventura, essere più grande che il corso economico necessario a produrla»⁷¹.

Nonostante i dubbi sollevati, le esternazioni dei collaboratori di «Nuova Antologia» culminavano nella riabilitazione *in extremis* del metodo municipalista, dato che anche Bertolini non aveva esitato a mitigare il carattere perentorio di taluni assunti al fine di non precludere il benessere del corpo sociale⁷². All'indomani della presentazione del disegno di legge alla Camera, non si nascondeva così un convinto entusiasmo, finalmente scevro dei termini contraddittori che avevano pervaso i contributi precedenti: «Il processo sociale evolutivo si muove con largo, immenso ritmo, e la municipalizzazione dei pubblici servizi ne è come un'ondata»⁷³. In effetti, a stemperare l'iniziale diffidenza contribuì il fatto che, come insegnavano le collaudate esperienze britanniche, la municipalizzazione era congeniale all'ammodernamento di un tessuto urbanistico che perpetuava caratteristiche desuete in confronto alle impellenze reclamate dal progresso economico e dall'igienismo sociale⁷⁴. In tal senso l'intervento pubblico tendeva a collocarsi «nel quadro della crisi del liberismo», sopperendo a eventuali carenze della libera iniziativa⁷⁵. Al contempo, ciò consentiva di individuare una risor-

⁶⁹ Ivi, pp. 272-273.

⁷⁰ L.G. VACCHELLI, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, in «Nuova Antologia», 1° giugno 1902, pp. 477-478.

⁷¹ Ivi, 16 ottobre 1902, p. 635.

⁷² P. BERTOLINI, *Fasi moderne del governo locale*, cit., pp. 274-275.

⁷³ G. FRASCARA, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in «Nuova Antologia», 1° dicembre 1902, p. 491.

⁷⁴ S. ADORNO, C. SORBA (a cura di), *Municipalità e borghesie padane tra Ottocento e Novecento*, cit., pp. 10-11; G. ERNESTI, *L'immagine della città italiana dalla fine dell'Ottocento agli anni Venti*, in M. BIGARAN (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, cit., p. 347-350; F. RUGGE (a cura di), *I regimi delle città*, cit., p. 23.

⁷⁵ ID., «*La città che sale*», cit., p. 64. Come sottolineava anche G. FARAGGIANA, *La municipalizzazione dei pubblici servizi. Studio economico sociale con commento alla legge 29 marzo 1903 n. 103*, Lattes, Torino 1906, p. 15.

sa per contribuire alla salvaguardia dell'igiene urbana e garantire beni essenziali ai gruppi più deboli, nella conciliazione di qualità e prezzo, secondo la formula «dalla casa al pane»⁷⁶. Questa rappresentazione del governo cittadino fornì infatti non pochi argomenti di sostegno, alla radice non solo delle aperture che, seppur screziate da tratti ambivalenti, scaturirono nel pensiero di personaggi alquanto scettici, ma anche dell'adesione maturata da parte di amministrazioni inizialmente ostili a tale metodo. D'altronde si trattava di una formidabile strategia per sollecitare il consenso delle classi lavoratrici, tanto che, ben oltre il contesto italiano, la fase aurea del socialismo municipale coincise con gli inizi del Novecento, periodo in cui era in pieno svolgimento il processo di sedimentazione partitica della vita politica municipale⁷⁷. A tali motivi si aggiunse anche la valutazione degli introiti che sarebbero potuti derivare ai bilanci municipali dall'assunzione di imprese redditizie quali il gas o l'industria elettrica, elemento in grado di incidere in maniera tutt'altro che secondaria sulla posizione dello stesso Giolitti⁷⁸.

Nel solco dell'accezione che si andava così profilando, le riflessioni sul municipalismo finivano per vertere sul tema dei profitti eventualmente realizzati e sulle modalità attraverso cui disciplinare il riscatto di attività in gestione privata. Inoltre le indagini sull'argomento si concentravano per lo più su quei servizi di forte impatto collettivo che proliferavano nello scenario nazionale, come ad esempio l'impianto di officine elettriche, gasometri, condutture per la distribuzione dell'acqua potabile, reti di trasporto pubblico e stabilimenti per la macellazione delle carni. Se gli studi in materia di case riservavano non poche attenzioni alla soluzione offerta dall'intervento del comune, l'apporto teorico per l'organizzazione di tale sistema considerava di rado le problematiche edilizie⁷⁹. In sostanza l'approccio sviluppato stentava a realizzare un'opportuna compenetrazione di istanze, malgrado gli elementi di contiguità maturati fra i due ambiti, lasciando che i lavori parlamentari ne recassero un vivo riflesso, trasfuso ovviamente nei contenuti delle relative norme.

Questa mancata corrispondenza finiva per incidere sulla posizione di studiosi che pure si professavano favorevoli alle case municipali, come restituisce emblematicamente il compendio dato alle stampe nel 1902 da Giovanni Montemartini, «vero e proprio apostolo della municipalizzazione in Italia»⁸⁰. Il «Giornale degli economisti» volle of-

⁷⁶ F. RUGGE, *I regimi delle città*, cit., p. 24.

⁷⁷ Ivi, pp. 24-25.

⁷⁸ Cfr. R. FRANCO, *Il dibattito sui servizi pubblici e le municipalizzazioni alla fine del secolo XX*, cit., pp. 86-89; G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia*, cit., pp. 33 e ssg.

⁷⁹ Con la significativa eccezione di A. LABRIOLA, *Sul socialismo municipale. II. La riforma fiscale*, in «Critica sociale», 1900, pp. 155-156. Sul municipalismo nel suo pensiero D. MARUCCO, *Arturo Labriola e il sindacalismo rivoluzionario in Italia*, Fondazione Luigi Einaudi, Torino 1970, pp. 119-130.

⁸⁰ G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia*, cit., p. 61.

frire un'anticipazione dei più significativi assunti, confermando quel ruolo di tramite tra ambienti liberali e socialisti assunto contro il blocco conservatore in concomitanza con la repressione di fine secolo⁸¹. Socialista ed esperto di economia, Montemartini incarnò in effetti una figura in cui ebbero modo di coesistere l'anima del funzionario ministeriale giolittiano e quella del militante politico, all'insegna dei valori che avevano consentito la soluzione democratica della crisi⁸². Nell'ambito delle sue riflessioni, Montemartini focalizzò l'attenzione sui settori principalmente oggetto di discussione, limitandosi solo a menzionare «altri casi più ragguardevoli di municipalizzazione industriale», tra cui il servizio telefonico, bagni, lavatoi e case operaie⁸³. Tali limiti furono rilevati in seguito dallo stesso autore, innanzitutto «per esperienza vissuta», come egli stesso ebbe modo di segnalare nell'introduzione all'edizione spagnola del 1909⁸⁴. All'indomani della pubblicazione edita nel 1902, Montemartini aveva infatti ordinato gli esiti dell'inchiesta sulle abitazioni degli operai milanesi promossa dalla Società Umanitaria, mentre, qualche anno dopo, si era trovato ad avviare un progetto per la costruzione di alloggi per impiegati e salariati del comune di Roma, in qualità di assessore nell'amministrazione retta dal sindaco Nathan⁸⁵. Tali esperienze impegnarono non poche delle sue forze, tanto che l'edizione postuma del suo volume fu arricchita da alcuni contributi dedicati alle problematiche urbane⁸⁶. Sebbene fosse mancato inizialmente un

⁸¹ G. MONTEMARTINI, *La teorica economica della municipalizzazione dei pubblici servizi*, in «Giornale degli economisti», febbraio 1901, pp. 180-187; A. CARDINI, *Giovanni Montemartini e la scuola marginalista*, in M. DEGL'INNOCENTI (a cura di), *La cultura delle riforme tra Ottocento e Novecento*, cit., p. 211.

⁸² Ivi, pp. 222-223. Nato a Montù Beccaria (PV) nel 1867, Montemartini conseguì la laurea in giurisprudenza a Pavia, specializzandosi poi in economia a Roma e Vienna; nel 1902 promosse la costituzione dell'Ufficio del lavoro della Società Umanitaria di Milano, esperienza che gli consentì di diventare direttore dell'Ufficio del lavoro costituito presso il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio. Si trasferì pertanto a Roma, dove nel 1907 divenne assessore nella giunta bloccarda retta dal sindaco Nathan, incentivando le pratiche della municipalizzazione. Morì nel 1913, durante una seduta del consiglio comunale romano. *La cultura delle riforme in Italia fra Otto e Novecento. I Montemartini*, atti del Seminario nazionale, Pavia, 15 dicembre 1984, Amministrazione provinciale, Pavia 1986; C. CASSANI, *Alcune considerazioni su di un modello di democrazia economica nell'opera pratica e scientifica di Giovanni Montemartini*, in V. GALLOTTA (a cura di), *Cultura e lavoro nell'età giolittiana*, Guida editori Napoli 1989, pp. 51-66; V. GALLOTTA, «Lo sviluppo dell'industria e la stabilità del lavoro». *La politica del lavoro di Giovanni Montemartini*; ivi, pp. 67-97.

⁸³ G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Società Editrice Libreria, Milano 1902, pp. 279-280.

⁸⁴ ID., *Ancora di municipalizzazione*, in «Giornale degli economisti», ottobre 1909, p. 323.

⁸⁵ ID., *La questione delle case operaie in Milano. Indagini statistiche*, Ufficio del lavoro della Società umanitaria, Milano 1903, Milano 1903.

⁸⁶ ID., *Municipalizzazione dei pubblici servizi. Seconda edizione con nuova appendice sulle municipalizzazioni nei grandi centri urbani*, Società Editrice Libreria, Milano 1917, pp. 449-601.

interesse specifico per il tema dell'abitazione, gli stilemi metodologici fissati nella sua opera non implicavano nessuna forma di veto. Secondo il suo ragionamento, una produzione era di tipo municipale «quando il procacciamento dei prodotti avv[eniva] ripartendo i costi sulla municipalità», cosicché erano le modalità di produzione a determinare la natura dei cosiddetti bisogni municipali, invalidando l'esistenza «*a priori* dei bisogni privati e dei bisogni municipali». Il comune si imponeva essenzialmente nei termini di un'impresa politica, deputata a «ripartire coattivamente, su tutti i membri della municipalità, i costi di alcune produzioni». Queste ultime risultavano «contingenti al tempo ed ai paesi, ed alle economie che, in un dato momento, costitui[vano] l'impresa politica»⁸⁷. A dettare tali scelte era essenzialmente un calcolo edonistico, o meglio motivi di convenienza che potevano essere di ordine politico ed economico, benché secondo Montemartini tendessero a risultare preponderanti i secondi. L'impianto definito lasciava dunque aperta l'attuazione di tale strategia in qualsiasi ambito, dato che «il problema della produzione diretta [era] diverso per ciascuna città e per ciascuna industria, e [...] le condizioni locali varia[vano] così grandemente da non potersi applicare, per tutti i casi, una sola regola d'azione»⁸⁸. Pertanto non era possibile stilare una classificazione di servizi municipalizzabili e altri non idonei, come altrettanto erroneo appariva l'intento di stabilire enumerazioni tassative a questo riguardo. Le condizioni del contesto di riferimento non erano infatti statiche, di conseguenza il fatto che taluni servizi non sembrassero consoni alla gestione diretta o non fossero in genere esercitati dai comuni non toglieva che la municipalizzazione potesse risulterne in seguito conveniente. Tuttavia l'importanza di valutare «caso per caso» non invalidava «la possibilità di una scientifica risoluzione del problema», anzi il valore metodologico dell'opera risiedeva nel riconoscimento di un ruolo prioritario al principio della relatività⁸⁹. Come puntualizzarono le sue parole nel presentare il testo al pubblico spagnolo, «la disgrazia di uno scrittore di municipalizzazioni» consisteva invece nell'essere considerato «un municipalizzatore convinto, ad ogni costo, aprioristicamente»⁹⁰. A suo avviso, «il verificarsi del fenomeno [era] strettamente legato a condizioni [...] variabili da tempo a tempo e da località a località», opponendo un netto rifiuto alla «formula della municipalizzazione per la municipalizzazione»⁹¹. La questione veniva affrontata alla luce delle tendenze economiche, tanto più che la teoria dell'impresa pubblica, di cui la municipalizzazione costituiva una delle prime espressioni, traeva origine dal medesimo *humus*⁹². In tal senso la municipalizzazione si collocava entro una prospettiva depoliticizzata,

⁸⁷ ID., *Municipalizzazione dei pubblici servigi*, cit., p. 47.

⁸⁸ Ivi, p. 330.

⁸⁹ Ivi, pp. 330-331.

⁹⁰ ID., *Ancora di municipalizzazione*, cit., p. 319.

⁹¹ ID., *Municipalizzazione dei pubblici servigi*, cit., pp. IX, 330

⁹² P. BINI, *Municipalizzazione e pensiero economico*, cit., pp. 80-93.

avulsa dall'ipoteca ideologica che gravava su tali tematiche con la conseguenza di ottenebrarne i risvolti pragmatici. Di fatto uno dei maggiori meriti del suo lavoro dipendeva dalla capacità di aver dedotto con spirito positivo motivi utili alla comprensione degli strumenti offerti da tale strategia, al contempo atti a sfrondare i pregiudizi che ne inficiavano ineluttabilmente la valutazione⁹³.

La lezione svolta apriva dunque nuovi percorsi al pensiero economico, o meglio concorrevano a sgombrarne gli orizzonti da quel nodo di reticenza e prevenzione che tendeva ad allignare pure in tali ambienti. Se da una parte il contributo dottrinario di Montemartini favorì senza dubbio la ricomposizione del fronte degli economisti intorno al municipalismo, dall'altra le formule prodotte non furono immuni da una certa ambiguità, prestandosi a essere rielaborate lungo traiettorie divergenti⁹⁴. Tuttavia i canoni interpretativi definiti in chiave economicistica apportarono ulteriori argomenti per legittimare la materia, agevolandone l'emancipazione dalla taccia di sospetta "idea di sinistra"⁹⁵. In effetti nell'arco di poco tempo la percezione di tali tematiche fu oggetto di un notevole cambiamento: l'immagine del comune moderno si era tramutata da «fantasia ardita di sognatori»⁹⁶ in una «bandiera bianca, un ramo d'ulivo intorno al quale si attenua[vano] le acri, le -spesse volte- violente e irritate discussioni politiche»⁹⁷, o meglio «un punto di concordia fra uomini politici ascritti a partiti opposti, una specie di "luogo comune" per tutti i programmi»⁹⁸. A rilasciare tali impressioni era la presentazione del disegno di legge promosso da Giolitti, un'iniziativa che ancora qualche mese prima sarebbe parsa impensabile⁹⁹. La conciliazione intorno al municipalismo non significava però che si fosse davvero stemperata la matrice ideologica di origine, né tanto meno l'inizio di una radicale revisione dei suoi presupposti. L'obiettivo di ordinare giuridicamente la materia sembrava configurare una diretta conseguenza della sua spiccata prerogativa politica, anziché restituire un indice incontrovertibile di accettazione. All'insegna di simili dubbi, così preconizzarono le parole di Montemartini: «Tutto sta a vedere se si tratta sempre della stessa merce, se la qualità del prodotto domandato coincida colla qualità del prodotto offerto, se l'identità degli scopi è reale o se non è puramente nominale. Qui sta tutta la questione presente»¹⁰⁰.

⁹³ G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia*, cit., p. 62.

⁹⁴ P. BINI, *Municipalizzazione e pensiero economico*, cit., p. 107.

⁹⁵ G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia*, cit., p. 65.

⁹⁶ M. PORTALUPI, *La municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., p. 33.

⁹⁷ R. BACHI, *Alcuni appunti sulla municipalizzazione dei servizi*, estratto dalla «Rassegna comunale italiana», Lattes, Torino 1902, p. 3

⁹⁸ G.V., *Lo schema di legge sulla municipalizzazione*, in «Critica sociale», 1902, p. 87.

⁹⁹ Cfr. *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, in «Rassegna comunale italiana», 1903, p. 353.

¹⁰⁰ G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in «Giornale degli economisti», gennaio 1902, p. 73.

3.4 La legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni, 29 marzo 1903, n. 103

Nello scenario italiano, la municipalizzazione costituiva un fenomeno operante *extra legem*, di cui si avvertì l'esigenza di un opportuno disciplinamento, confermando l'assunto secondo cui «il fatto [aveva] creato sempre il diritto»¹⁰¹. Nonostante le remore suscitate dalla prospettiva del comune imprenditore, tale realtà era giustificata infatti da alcune disposizioni della legge comunale e provinciale¹⁰². Pertanto l'insistenza sulla matrice politica extra-costituzionale celava principalmente il rifiuto per una strategia che avrebbe potuto danneggiare l'iniziativa privata¹⁰³. Non a caso, in tutta Europa settori consistenti del pensiero liberista e del potere industriale, avvertendo una tale incombenza, fomentarono una *vis* polemica in grado di travalicare i confini degli stati nazionali. Alla municipalizzazione delle case popolari quale avvio di un sistema fondato sulla proprietà pubblica inneggiò esplicitamente Arturo Labriola, avvalorando una corrispondenza quasi inevitabile per un settore che interessava i meccanismi della rendita immobiliare¹⁰⁴. Tuttavia, entro gli orizzonti del socialismo italiano, il municipalismo rimase ancorato per lo più alla rivendicazione di un organismo civico più moderno ed efficiente, anche se le aggregazioni municipali furono intese quali unità fondanti di un percorso di rinnovamento che progressivamente si sarebbe dovuto estendere all'intera compagine statale. A stemperare un certa diffidenza fu l'esigenza di rispondere alle problematiche poste dalla crescita urbana, oltretutto l'intenzione di controllare e contenere gli sviluppi di tali attività.

All'insegna di tali contenuti fu esposto il disegno di legge per l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni, presentato da Giolitti alla Camera nella tornata dell'11 marzo 1902. Ancor prima di insistere sull'importanza di approntare strumenti in grado di rispondere ai mutamenti in atto, l'attenzione finì per essere focalizzata sul «generale disagio delle finanze comunali». L'opportunità di tramutare i lauti guadagni delle imprese private in nuovi cespiti per l'erario municipale campeggiava dunque fra i motivi atti ad avvalorare la necessità di un'idonea regolamentazione. In effetti era opportuno intervenire su «uno stato di fatto», quella «tacita municipalizzazione» che ormai andava diffondendosi in ogni parte del regno, come attestava una statisti-

¹⁰¹ I. SANTANGELO SPOTO, *Municipalizzazione*, in *Digesto italiano*, Utet, Torino 1904-1911, p. 1062.

¹⁰² Ai sensi dell'art. 173 del testo unico della legge comunale e provinciale, 4 maggio 1898, n. 164, era possibile l'assunzione di alcuni servizi. Tale opzione era contemplata per i macelli dal regolamento generale sanitario 3 febbraio 1901, n. 45, mentre per i trasporti funebri dal regolamento di polizia mortuaria, 25 luglio 1892, n. 448.

¹⁰³ Cfr. G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., pp. 382-383.

¹⁰⁴ A. LABRIOLA, *Sul socialismo municipale. II*, cit., pp. 155-156.

ca appositamente allegata¹⁰⁵. La proposta intendeva ovviare al «difetto di disposizioni legislative» che spesso determinava «ostacoli e inciampi», introducendo al contempo «forme e garanzie» sino ad allora mancate, onde evitare ripercussioni nefaste di ordine finanziario. Il testo predisposto introduceva semplicemente una facoltà, per altro soprattutto per i servizi inclini a determinare condizioni di monopolio¹⁰⁶. Le norme elaborate non potevano neppure suscitare inquietudini di sorta, in quanto «provvedimenti di conservazione» finalizzati a «infrenare con opportune cautele l'azione dei comuni che l'ordinamento vigente lascia[va] completamente sciolti da ogni forma e da ogni controllo particolare». Lo svolgimento di simili esperienze avrebbe infatti perseguito due differenti modalità, in quanto l'assunzione dei servizi in economia direttamente sui capitoli di bilancio, già ammessa dalla normativa vigente, sarebbe stata possibile solo per realizzazioni non aventi carattere industriale oppure non legate a interessi cruciali, mentre diversamente sarebbe stata necessaria la costituzione di un'azienda speciale. L'*iter* per l'impianto di tali organismi prevedeva "un procedimento solenne" che, in seguito alla deliberazione del consiglio comunale, implicava dapprima il parere della giunta provinciale amministrativa e poi quello della Commissione reale per il credito comunale e provinciale, istituita presso il Ministero dell'Interno dall'art. 5 della legge 17 maggio 1900, n. 173. In caso di riscontro positivo, il comune avrebbe dovuto indire una consultazione referendaria, introdotta così per la prima volta nella legislazione italiana. I risvolti eminentemente finanziari correlati a simili operazioni giustificavano il ruolo della commissione ministeriale, il cui organico sarebbe stato completato dall'aggiunta di ulteriori membri allo scopo di garantire competenze adeguate alla trattazione della materia. Accanto alle annotazioni che lasciavano intravedere l'intenzione di precisare un *corpus* di doviziose norme per il funzionamento delle aziende, il disegno di legge contemplava infatti agevolazioni di ordine creditizio, dato che l'assunzione dei servizi avrebbe richiesto «mezzi generalmente non compatibili con le risorse ordinarie del bilancio»¹⁰⁷. A sovvenire i comuni in questa impresa sarebbe stata la Cassa depositi e prestiti, con la concessione di mutui non solo secondo le condizioni di favore già autorizzate dalla legge, ma anche nel beneficio di deroghe all'ammontare complessivo dei debiti e alle clausole connesse al superamento del limite legale della sovraimposta.

Lo schema proposto escogitava dunque un sistema congeniale all'intento di controllare l'espansione del fenomeno, assicurando per altro una particolare ingerenza dell'esecutivo. L'iniziativa di Giolitti era riuscita a condensare gran parte degli umori che si agitavano intorno

¹⁰⁵ APC, *Documenti. Disegni di legge e relazioni, 2° sessione 1902*, doc. 1, *Disegno di legge presentato dal ministro dell'Interno (Giolitti). Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, tornata dell'11 marzo 1902.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

alla municipalizzazione, convogliandone i contenuti entro i confini di una vulgata in grado di dissipare, o quanto meno placare, ostilità e diffidenza. Persino l'istituto del referendum risultava scevro dei tratti di innovazione democratica che vi erano attribuiti, con il limite di rappresentare semplicemente lo stadio ultimo di un percorso in cui un ruolo determinante era giocato dalla facoltà decisionale riservata al potere centrale. Come precisò Angelo Majorana quale relatore per la commissione legislativa, la tipologia di azienda indicata, «un tipo italiano che non trova[va] esatto riscontro nelle altre legislazioni», sarebbe stata così «sottoposta nella sua genesi ad un doppio battesimo, quello della Commissione reale, che rappresenta[va] l'accentramento della tutela, e quello del voto popolare, raccolto con l'ampiezza del referendum»¹⁰⁸. La relazione redatta da Majorana offriva un interessante documento sulla municipalizzazione, non privo di estremo rigore scientifico¹⁰⁹. Esperto di diritto costituzionale e problematiche finanziarie, egli nutrì il suo punto di vista dei più significativi assunti scaturiti in seno al dibattito sull'argomento, come rifletteva la bibliografia indicata, composta non solo dai principali contributi nazionali, ma anche dalle annotazioni di celebri studi esteri. Proteso a focalizzare la «radicale mutazione di idee» avvenuta nel settore anche attraverso l'esempio della realtà britannica, l'*incipit* del testo introduceva elementi atti a confutare la coincidenza fra municipalizzazione e socialismo, insistendo sulla necessità di approntare strumenti in grado di rispondere alle esigenze della moderna vita urbana¹¹⁰. Tali trasformazioni rendevano dunque ineluttabile l'intervento dell'ente locale, affidando a tale strategia «un doppio scopo: sollievo economico pei cittadini, risorsa finanziaria per le città». L'attuazione del municipalismo andava comunque valutata alla luce delle «condizioni di tempo e di spazio», parafrasando quel concetto di ambiente che Montemartini aveva sistemato compiutamente nel principio della relatività.

Rispetto ai contenuti del progetto proposto, Majorana focalizzò l'attenzione specialmente sull'art. 1, ritenuto «il più importante di tutti». Ad aprire il disegno di legge era infatti un elenco dei servizi che potevano essere oggetto delle norme previste, un'enumerazione definita da Giolitti semplicemente dimostrativa, in quanto l'incremento continuo delle esigenze collettive avrebbe sollecitato indubbiamente ulteriori bisogni, senza neanche escludere, a seconda dei contesti, la preponderanza di taluni settori piuttosto che altri¹¹¹. Si trattava per lo più di servizi a rete aventi carattere industriale oppure di funzioni già svolte dai comuni per motivi di ordine igienico, a cui la commissione legislativa aveva stabilito di aggiungere «le farmacie, gli automobili, il ghiaccio, il gran-

¹⁰⁸ APC, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, 2° sessione 1902, doc. 1-A, cit.

¹⁰⁹ F. RUGGE, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, cit., p. 1280, nota 11.

¹¹⁰ APC, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, 2° sessione 1902, doc. 1-A, cit.

¹¹¹ Ivi, doc. 1, cit.

turco per la pellagra»¹¹². Nonostante le indicazioni avanzate a questo riguardo, non erano state accolte ulteriori specifiche, in quanto l'elenco, privo di valore tassativo, non precludeva affatto l'assunzione di servizi non menzionati. Fra le proposte formulate, la relazione rammentava quelle che avevano suscitato vive discussioni: l'assicurazione contro gli incendi e le aree fabbricabili. Attraverso l'ultimo ambito, il confronto era così approdato al problema delle case operaie, di cui nessuno aveva però avvertito l'esigenza di esplicitarne la realizzazione fra le disposizioni del disegno di legge. I lavori parlamentari dimostravano dunque di accogliere le suggestioni del dibattito sull'argomento, senza escludere *a priori* la municipalizzazione delle case operaie, ma di fatto relegandone l'eventualità fra i servizi possibili solo in determinate circostanze. Il progetto promosso da Luzzatti rimandava pertanto l'attività dei comuni a un complesso di norme che negava una regolare collocazione al tema delle abitazioni popolari. I due percorsi legislativi sembravano convergere verso il medesimo scopo, quello di ammettere la municipalizzazione essenzialmente per i servizi di carattere industriale tendenti al monopolio oppure per quelli strettamente connessi a priorità di ordine sanitario, estromettendo invece gli ambiti in concorrenza diretta con le imprese private. Pur definito «assai guardingo», il disegno ministeriale fu comunque mantenuto inalterato nella sua sostanza, tanto da essere rassegnato solo con «pochi ritocchi» all'attenzione dei deputati. Neppure l'opera della Commissione reale era parsa «destinata ad accentramento soverchio», reso ineluttabile dall'opportunità di favorire l'accesso alle risorse della Cassa depositi e prestiti, di fatto le uniche che avrebbero potuto sostenere i comuni, il cui diffuso dissesto finanziario non avrebbe permesso facilmente di reperire altri fondi¹¹³.

Ad aprire le discussioni fu nella tornata del 26 novembre 1902 un lungo intervento di Guido Fusinato, finalizzato a fugare «ogni pregiudizio dottrinale» che inficiava la valutazione delle strategie municipaliste in nome del «bene della comunità». Di fatto non si doveva dimenticare che si trattava per lo più di servizi in grado di incidere sul progresso collettivo, cosicché un efficace criterio di valutazione andava ricercato innanzitutto nel principio dell'interesse generale. Il confronto intorno alla municipalizzazione si risolveva spesso in mere «discussioni astratte», inclini a rilasciare solamente argomenti teorici, senza mutare convinzioni e pregiudizi pregressi. Sulla scorta degli esempi restituiti dalle città inglesi, non poteva più sussistere dubbio alcuno rispetto ai «grandi servizi pubblici (per i quali veramente si agita[va] la questione) e cioè la fornitura dell'acqua, del gas, della luce elettrica, il servizio delle tranvie». A suo avviso era giunta l'ora di spezzare «le cerchie arrugginite

¹¹² Ivi, doc. 1-A, cit. Gli altri servizi, già previsti inizialmente, erano acquedotti, illuminazione, fognature, tramvie, telefoni, nettezza pubblica, trasporti funebri, forni, macelli, mercati, bagni e lavatoi, asili notturni, forza motrice, affissioni, semenzai e vivai, art. 1 del disegno di legge, ivi, doc. 1, cit.

¹¹³ Ivi, doc. 1-A, cit.

di ferro» che avevano ridotto i comuni a «una semplice circoscrizione amministrativa», anche allo scopo di porre termine a quella «calata di barbari» che si era verificata con la concessioni di numerosi servizi a società dominate dal capitale straniero¹¹⁴.

Le peculiarità della materia e le complicate procedure previste solleccitarono parecchi interventi, tanto che l'analisi del disegno di legge si protrasse sino alla tornata del 6 dicembre 1902. Nonostante l'entusiasmo manifestato verso un progetto di legislazione sociale che inneggiava a istanze di rinnovamento largamente avvertite, diversi deputati non mancarono di esprimere una certa perplessità, suscitata essenzialmente dal sistema di controlli escogitato, gravato dalla morsa di una tutela tra «il sospetto ed il dispetto»¹¹⁵. A destare sconcerto era soprattutto il ruolo affidato alla Commissione reale, un organismo difficilmente edotto sui bisogni locali¹¹⁶. Anche il rilievo assegnato al concetto di monopolio impediva che «un'impresa pubblica diventa[ss]e veramente una funzione pubblica», come annotava Giulio Alessio, esponente del gruppo radicale padovano, in riferimento preciso al problema delle abitazioni, escluso dall'ambito della legge insieme alla questione delle aree fabbricabili. Oltre ai servizi di carattere spiccatamente industriale intorno a cui convergeva un certo accordo, permanevano infatti settori che, per dirla con le parole di Luigi De Andreis, reclamavano il «rimedio supremo» dell'intervento municipale, in vista «della difesa temporanea della salute pubblica, o della integrazione della beneficenza pubblica»¹¹⁷. A tali critiche faceva ovviamente eco lo schieramento socialista, deluso da una legge «piena di buone intenzioni che mena[vano] all'inferno»¹¹⁸. A eccezione della parte relativa al riscatto delle concessioni, sembrava infatti sufficiente la normativa già in vigore, anziché sancire l'espletamento di un farraginoso *iter* paragonato a una «dolorosa via crucis»¹¹⁹. Analogamente a quanto accaduto durante le discussioni sul disegno di legge per le case popolari, patrocinatore di istanze schiettamente innovatrici fra i banchi occupati dai gruppi liberal-conservatori fu Piero Luca, il quale poteva vantare di essere «fra i pochi municipalizzatori pratici». Il suo intervento si chiuse pertanto con un appello per semplificare i meccanismi di cui era stata provvista questa «legge di diffidenza verso gli amministratori», quasi a voler intralciare la municipalizzazione, anziché favorirne lo sviluppo¹²⁰. Come precisava lo stesso Giolitti, il controllo governativo che pareva eccessivo era finalizzato a esplicitare innanzitutto una «vigilanza tecnica», in quanto non tutti i comuni disponevano di personale adeguatamente preparato a compilare il piano

¹¹⁴ Ivi, tornata del 26 novembre 1902.

¹¹⁵ Ivi, tornata del 27 novembre 1902.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Ivi, tornata del 27 novembre 1902.

¹¹⁸ Ivi, tornata del 26 novembre 1902.

¹¹⁹ Ivi, tornata del 28 novembre 1902.

¹²⁰ *Ibid.*

di municipalizzazione, come in effetti avrebbe dimostrato l'esperienza specialmente nei centri minori¹²¹.

Diversi deputati non mancarono di presentare appositi emendamenti e integrazioni, cosicché anche l'esame dei singoli articoli non procedette speditamente. A sollecitare un lungo confronto fu inevitabilmente il testo dell'art. 1, di cui da più parti ne fu richiesta l'eliminazione¹²². L'elenco proposto rischiava di ingenerare veri e propri condizionamenti, a scapito essenzialmente dei servizi dissimili da quelli indicati. Alla luce delle repliche enunciate da Majorana e Giolitti, i quali insistevano a più riprese sul carattere dimostrativo di tale enumerazione, l'art. 1 fu approvato quasi privo di alterazioni¹²³. In linea con gli assunti già segnalati, ulteriori osservazioni riguardarono la solenne procedura prevista per la costituzione delle aziende speciali. Lo schieramento socialista si spinse addirittura a proporre la soppressione dell'intero *iter*, ritenuta inaccettabile da Giolitti, incline ad additare nel parere della Commissione reale il perno di un meccanismo congegnato allo scopo di regolare le irrinunciabili agevolazioni creditizie previste¹²⁴. Respinti gli emendamenti definiti a questo riguardo, non toccò sorte differente alle diverse annotazioni di cui fu oggetto il ruolo attribuito al referendum. Secondo i socialisti, quest'ultimo non poteva essere ridotto a «cresima» delle altre operazioni, mentre Giolitti ribadiva la necessità che fosse preceduto da un accurato studio tecnico e finanziario del progetto. Tuttavia, ancora una volta, prevalse una certa diffidenza verso l'innovazione, dato che non era possibile nell'ambito di questa prima esperienza adottare criteri più larghi¹²⁵. La votazione degli articoli proseguì infatti senza ammettere particolari modifiche, anche in riferimento alle norme per il riscatto delle concessioni che pure addossavano non pochi oneri ai comuni, tanto da coincidere, a detta di qualcuno, con la parte più importante dell'intero progetto¹²⁶. Approvato a larga maggioranza mantenendone intatti i contenuti, il disegno di legge fu trasmesso al Senato¹²⁷.

Alla camera alta si profilarono numerose perplessità, nonostante i ragguagli forniti nella relazione stilata per l'Ufficio centrale del Senato da Camillo Mezzanotte, negli anni seguenti autore di un noto commento a tale normativa¹²⁸. Al fine di avvalorare l'importanza della proposta, egli presentò persino un confronto tra le disposizioni che

¹²¹ Ivi, tornata del 29 novembre 1902.

¹²² Ivi, tornate del 26 e 27 novembre 1902.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Ivi, tornata del 3 dicembre 1902.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Ivi, tornata del 4 dicembre 1902; cfr. anche M. PORTALUPI, *La legge sulla municipalizzazione. Il riscatto dei servizi appaltati*, in «Germinal», 1902, n. 23, pp. 177-181.

¹²⁷ APC, tornata del 6 dicembre 1902.

¹²⁸ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici. Legge e regolamento riguardanti l'assunzione diretta dei servizi municipali con note illustrative del senatore Camillo Mezzanotte*, Hoepli, Milano 1905.

regolavano la municipalizzazione e il complesso di dettami definiti nel progetto, dimostrando come fossero mancati sino ad allora criteri organici in cui incanalare l'organizzazione di tali esperienze¹²⁹. Inclina a contenere «il peccato ed i rimorsi», il disegno di legge veniva invece letto in chiave prettamente politica, sino a scorgervi la volontà di accogliere «il desiderato dei collettivisti». Accanto alle preoccupazioni avvertite per l'iniziativa privata, la municipalizzazione era interpretata anche quale fomite di debiti e disordine per le finanze municipali, come emergeva dalle catastrofiche previsioni delineate da Edoardo Ginistrelli e Francesco Vitelleschi¹³⁰. Non mancarono però voci proteste a confutare la corrispondenza fra municipalizzazione e collettivismo, tanto più che appariva alquanto sintomatico il fatto che le maggiori obiezioni fossero derivate alla Camera proprio dallo schieramento socialista¹³¹. Tali polemiche furono richiamate pure da Giolitti per controbattere l'accusa di connivenza con i programmi propugnati dai partiti della sovversione sociale, continuando a ribadire quanto l'assenza di norme fosse suscettibile di incontenibili imprudenze, a cui avrebbe posto rimedio innanzitutto il vaglio della Commissione reale, «il freno più efficace di tutti»¹³². L'entrata in vigore della legge non si sarebbe risolta in quel «salto nel buio» preannunciato da Vitelleschi¹³³, anzi avrebbe portato «la luce dove presentemente [erano] le tenebre, e tenebre abbastanza fitte»¹³⁴. In effetti l'unico difetto che si poteva ravvisare nel sistema definito consisteva nelle «cautele soverchie»¹³⁵. Queste ultime erano comunque destinate a non subire cambiamenti, malgrado le numerose osservazioni avanzate, soprattutto nell'intento di abrogare l'introduzione del referendum, «germe e pericolo indiscutibile», percepito per lo più quale precedente foriero di altre pericolose applicazioni¹³⁶. La votazione degli articoli fu infatti accompagnata dal ricorrente ritorno *in auge* dell'equazione fra istanze municipaliste e socialismo, sino a ritenere che la normativa proposta violasse il principio della proprietà privata esacerbando l'odio di classe, benché non mancassero senatori disposti ad accoglierne le disposizioni proprio in virtù dell'essenza schiettamente conservatrice¹³⁷. Al termine di un lungo confronto, il progetto fu approvato dal Senato, convalidando il complesso delle direttive elaborate¹³⁸. Nonostante i

¹²⁹ APS, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, 2° sessione 1902, doc. 151-A, *Relazione dell'Ufficio centrale*.

¹³⁰ Ivi, tornata del 5 febbraio 1903.

¹³¹ Ivi, tornata del 6 febbraio 1903.

¹³² Ivi, tornata del 7 febbraio 1903.

¹³³ Ivi, tornata del 5 febbraio 1903.

¹³⁴ Ivi, tornata del 7 febbraio 1903.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Cfr. ivi, tornate del 5 e 7 febbraio 1903.

¹³⁷ Ivi, tornate del 20 e 24 marzo 1903.

¹³⁸ Ivi, tornata del 24 marzo 1903.

numerosi appunti mossi, non fu infatti apportata modifica alcuna rispetto a quanto stabilito alla Camera.

Lo slancio di progresso sociale intrinseco alla municipalizzazione appariva ormai depurato dalla connotazione ideologica di origine, quasi decostruito sino ad assemblarne le componenti sceve di valore politico nella sedimentazione di una struttura compatibile con i meccanismi di un percorso istituzionale. L'intervento così compiuto dallo stato nel campo della municipalizzazione avrebbe dovuto provocare innanzitutto le proteste dei liberisti, come annotava Montemartini, segnando una convergenza inconsueta e senza dubbio non voluta con le parole della reazione pronunciate dal senatore Vitelleschi:

«Non capisco perché questa parola municipalizzazione sia divenuta un mito esaltato dai socialisti e combattuto dai conservatori. È lo stato naturale di fatto per i comuni come per chiunque altro . [...] Le complicazioni sono in questo: che invece di lasciarlo all'andamento naturale delle cose, di questo semplice fatto si è voluto fare una bandiera. E quindi è nato l'allarme sull'uso che di questo semplice procedere si potrebbe fare; venuto l'allarme sono venuti i timori, i rimorsi e i rimedi»¹³⁹.

¹³⁹ Ivi, tornata del 6 febbraio 1903; G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in «Giornale degli economisti», gennaio 1902, cit., p. 73.

PARTE II

LA MUNICIPALIZZAZIONE DELLE CASE POPOLARI

4. Dopo il 1903: l'applicazione degli strumenti legislativi

4.1 Problematiche abitative e istanze municipaliste: un coordinamento difficile

L'approvazione dei provvedimenti legislativi in materia di municipalizzazione e di case popolari aveva delimitato i confini in cui poteva svolgersi l'intervento dei comuni a favore della causa abitativa. Il combinato disposto delle due normative imponeva tuttavia clausole vincolanti, restringendo non poco il raggio di azione in confronto agli obiettivi di progresso sociale a cui inneggiavano innanzitutto i programmi propugnati dal partito socialista. L'esito dei lavori parlamentari contribuiva a osteggiare la municipalizzazione delle case popolari, percepita largamente quale oltraggio al principio del libero scambio. Come stabiliva l'ordinamento promosso da Luzzatti, l'azione dei comuni era ammessa solo laddove mancassero le istituzioni deputate alla realizzazione di alloggi o ne fosse insufficiente l'opera, fermo restando l'obbligo di dimostrare l'effettiva necessità delle costruzioni, nonché di uniformare la successiva procedura alle prescrizioni impartite dalla legge per l'assunzione diretta dei pubblici servizi¹. Come ricordato nel capitolo precedente, l'elenco annesso all'art. 1 includeva per lo più categorie aventi carattere di monopolio, nell'intento di contrastare quella che Majorana aveva definito la municipalizzazione "libera" o "impura", in sostanza la tendenza a coinvolgere ambiti solitamente regolati dal regime di concorrenza². La materia finiva così per scivolare in una zona d'ombra, secondo una sorte condivisa da tutti quei settori che esulavano da tali parametri. Secondo Montemartini, il proposito di sottoporre la municipalizzazione a un apposito disciplinamento legislativo aveva fatto insorgere «un bisogno di legittima difesa» fra i sostenitori di tale strate-

¹ Art. 18, *Legge sulle case popolari*, 31 maggio 1903, n. 254.

² APC, tornata del 28 novembre 1902.

gia, mentre a decretare tale convenienza doveva essere semplicemente l'esigenza di tutelare i consumatori dallo sfruttamento monopolistico³. Come puntualizzavano le sue riflessioni, il compito di giudicare spettava solamente alla collettività, pertanto poteva accadere che venissero municipalizzate anche industrie "relativamente monopolistiche"⁴. Il concetto precisato ben si attagliava alla situazione che vigeva nel caso delle abitazioni operaie, in cui l'inerzia delle imprese private garantiva ai proprietari un notevole potere contrattuale.

In piena rispondenza ai motivi che avevano solcato il dibattito parlamentare, la presentazione del disegno di legge non mancò di sollevare parecchie perplessità negli ambienti socialisti, delusi dagli estremi di un provvedimento finalizzato chiaramente a circoscrivere, se non addirittura frustrare, gli sviluppi della municipalizzazione. Sin dalla primavera 1902, Portalupi ritenne persino auspicabile il naufragio dell'intero progetto, altrimenti i comuni avrebbero dovuto subire una «vera degradazione», come lasciava preconizzare un insieme di norme che sferrava un «attentato ai diritti più elementari dell'ente politico amministrativo locale»⁵. Una minore intransigenza pervase invece le pagine di «Critica sociale», all'insegna di un certo entusiasmo per quella che sembrava «una prima tappa vittoriosa del socialismo». Tuttavia lo slancio dimostrato non ottenebrava un'attenta analisi della proposta, senza tralasciare i risvolti insiti nei suoi contenuti, innanzitutto a fronte della scelta di accentuare la dimensione finanziaria del fenomeno, a scapito del suo portato sociale⁶. Nella medesima sede non mancò comunque una maggiore ostilità, o meglio un atteggiamento diffidente verso una regolamentazione di cui non si avvertiva l'esigenza. L'obiettivo di varare norme specifiche risultava oltremodo insidioso, tanto più che un simile bisogno non era stato sentito neppure nei paesi in cui l'intervento comunale aveva conosciuto larga diffusione, primo fra tutti il caso inglese. A destare inquietudine era in particolare l'enumerazione di servizi che apriva la legge, in quanto non vi figuravano alcuni settori, come quello delle case popolari, in cui l'opera dei municipi diventava un approdo reso quasi obbligato dalla latitanza della libera iniziativa⁷.

In realtà le remore espresse si rivelarono del tutto infondate, dato che, negli anni seguenti, non solo si verificarono municipalizzazioni di servizi non menzionati, ma al contempo vi furono esempi fra quelli compresi nell'art. 1 che suscitarono la disapprovazione delle autorità competenti. Se da una parte ciò invalidava le critiche appuntate sul

³ G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in «Giornale degli economisti», gennaio 1902, cit., p. 72.

⁴ Ivi, ottobre 1902, cit., p. 379.

⁵ M. PORTALUPI, *L'industria municipale e le proposte del governo*, in «Germinal», 1902, n. 7, pp. 50-51.

⁶ E. LEONE, *Il progetto della municipalizzazione*, in «Critica sociale», 1902, pp. 61-62.

⁷ G.V., *Lo schema di legge sulla municipalizzazione*, ivi, 1902, pp. 87-89.

famigerato elenco, dall'altra riceveva invece una piena conferma il sospetto che l'attuazione della legge garantisse nuove e più estese forme di ingerenza al potere centrale. Il principio del monopolio continuò infatti a restituire uno dei più importanti fattori di legittimazione, inducendo a respingere il municipalismo negli ambiti in cui avrebbe potuto produrre una temibile concorrenza alle attività private. In tal senso una vicenda emblematica rimase quella del panificio comunale avviato a Catania in concomitanza con i lavori parlamentari, chiuso alcuni anni dopo su disposizione governativa, alla luce di un'inchiesta che aveva rilevato vistose lacune finanziarie. Le vivaci polemiche suscitate erano in gran parte legate alla figura del suo promotore, il sindaco socialista Giuseppe De Felice Giuffrida⁸. Secondo Paolo Cicero, personaggio che avrebbe operato negli uffici di cui fu dotato il Ministero dell'Interno per provvedere agli affari relativi alla municipalizzazione⁹, i motivi che ne avevano decretato il fallimento andavano ricercati nelle finalità eminentemente politiche dell'operazione, sorta per tutelare la categoria dei lavoranti fornai, tra i sostenitori dell'amministrazione civica¹⁰. Sebbene il panificio fosse stato promosso dal sindaco nell'intento di dirimere un'aspra controversia salariale che aveva coinvolto padroni e manodopera nell'autunno 1902, lo svolgimento di un referendum cittadino aveva sanzionato il progetto a larga maggioranza, una sorta di plebiscito popolare¹¹. Un'idea definita da Cicero «del tutto balorda»¹², ma forse ispirata alle procedure illustrate nel disegno di legge presentato alla Camera, di certo non ignote a De Felice, deputato dal 1892, il quale aveva anche preso parte alla discussione generale¹³. L'intenzione di vendere il pane più comune al di sotto del prezzo di costo aveva indotto ad aumentare le tariffe per le qualità migliori acquistate dalla cittadinanza agiata, mentre la maggior parte dei fornai era stata estromessa da questa inavvicinabile concorrenza, assicurando al comune i vantaggi del monopolio. La municipalizzazione del pane a Catania aveva prefigurato così un favoritismo di classe, senza dubbio «un mezzo efficace di propaganda collettivista»¹⁴. I risultati finanziari dell'impresa erano stati inoltre disastrosi, dato che un *deficit* crescente era stato determinato dalla scelta

⁸ Sul personaggio G. GIARRIZZO, *Catania*, Laterza, Roma-Bari 1986, pp. 122-169.

⁹ Cicero fu segretario dell'ufficio per la municipalizzazione dal 1908 al 1913. Sul rilievo di tali funzionari F. RUGGE, *Un nuovo pubblico. Profili giuridico-amministrativi dell'imprenditorialità municipale in età giolittiana*, in A. BERSELLI, F. DELLA PERUTA, A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione nell'area padana*, cit., pp. 33-34.

¹⁰ P. CICERO, *Il panificio municipale di Catania*, in «Giornale degli economisti», aprile 1905, p. 385.

¹¹ R. MICHELS, *Storia critica del movimento socialista italiano*, cit., p. 387.

¹² P. CICERO, *Il panificio municipale di Catania*, cit., dicembre 1904, p. 532-533.

¹³ APC, tornata del 5 dicembre 1902. Cenni sull'attività parlamentare in F. M. BISCIONE, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 33, pp. 689-694.

¹⁴ P. CICERO, *Il panificio municipale di Catania*, cit., pp. 386-389.

di mantenere alti livelli salariali ed evitare licenziamenti¹⁵. A detta di Francesco Giuseppe Tenerelli, autore di un accurato studio sull'argomento, non era comunque possibile ricorrere al termine di trionfo in nessuna declinazione: il provvedimento aveva permesso al potere civico di violare la libertà dei cittadini e imporre un monopolio forzato, costringendo i fornai a chiudere gli esercizi¹⁶. D'altronde poco importava che la Catania socialista guidata da De Felice fosse in grado di suscitare l'ammirazione di Max Weber¹⁷.

In effetti la municipalizzazione finiva per essere caricata di connotazioni fortemente negative nei casi in cui insidiava direttamente il piccolo commercio, come attestavano in maniera alquanto sintomatica le resistenze opposte alla produzione pubblica di pane. Nel 1904 il progetto di aprire un panificio municipale a Reggio Emilia innescò infatti un'ampia mobilitazione della cittadinanza, fra le cause della crisi che travolse l'amministrazione socialista in carica, artefice di un'importante programma di municipalizzazione¹⁸. Una sorte non tanto diversa toccò all'iniziativa dei socialisti che sedevano nel consiglio comunale di Cremona, a cui Montemartini dedicò un certo spazio nel suo volume, perorando di fatto la causa della panificazione municipale¹⁹. A suo avviso, l'intervento del comune era opportuno in «tutti i casi di concorrenza non efficiente», tramutandosi in un formidabile strumento per calmierare i prezzi, non diversamente da quanto avrebbe sostenuto negli anni seguenti dinanzi al rincaro delle pignoni²⁰.

Sullo sfondo delle norme legislative, l'accettazione del concetto di monopolio quale criterio di discernimento si rivelava dunque

¹⁵ Recensione di Cicero all'opera di F.G. TENERELLI, *La municipalizzazione del pane*, in «Giornale degli economisti», novembre 1905, p. 496. Cicero riunì le sue esternazioni nella pubblicazione *Il panificio municipale di Catania*, Tip. dell'Unione cooperativa editrice, Roma 1905. Anche De Felice non rinunciò comunque a raccontare la sua esperienza, G. DE FELICE GIUFFRIDA, *La municipalizzazione del pane a Catania*, Stab. tip. Catania, Catania 1903; ID., *La municipalizzazione del pane a Catania. Confessioni e battaglie*, Società editrice libraria, Milano 1913.

¹⁶ F.G. TENERELLI, *Ancora sulla municipalizzazione del pane a Catania*, in «Giornale degli economisti», dicembre 1905, pp. 589-590. Nello stesso periodo aveva pubblicato *La municipalizzazione del pane a Catania*, in «La Riforma Sociale», 1905, n. 7, pp. 524-543; ivi, n. 8, 599-628.

¹⁷ F. RUGGE, *Sulle tracce di un corporativismo municipale*, cit., pp. 335-336.

¹⁸ Contro tali intenti si era costituita l'Associazione reggiana per il bene economico, denominata ironicamente la "grande armata", composta da proprietari, imprenditori ed esercenti, A. GIANOLIO, *La municipalizzazione a Reggio Emilia fra progresso e reazione. Considerazioni storiche con particolare riferimento ai servizi dell'acqua e del gas*, in A. BERSELLI, F. DELLA PERUTA, A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione nell'area padana*, cit., pp. 375-376; S. MAGAGNOLI, *Élites e municipi*, cit., pp. 214-217.

¹⁹ G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., pp. 111-149. Sulla vicenda M.G. MERIGGI, *Il progetto di municipalizzazione del pane. Giuseppe Garibotti e l'utopia del "pane municipale"*, in A. BERSELLI, F. DELLA PERUTA, A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione nell'area padana*, cit., pp. 427-458.

²⁰ G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., p. 110.

suscettibile di significative restrizioni. Tuttavia, come indicava l'epilogo dell'iniziativa catanese, era assai improbabile che le municipalizzazioni potessero liberare elementi di puro collettivismo, già solo per il fatto di compiersi entro i cardini di un sistema politico, economico e giuridico in grado di reprimerne il senso qualora avessero prodotto orientamenti antagonisti all'assetto sociale complessivo²¹. Nonostante le catastrofiche previsioni di dissoluzione dell'ordine costituito, successivamente al varo della legge, come d'altronde anche in precedenza, la diffusione del fenomeno non assunse affatto risvolti tali da preludere all'avvento del socialismo *tout court*²². Eppure la panificazione comunale era indicata fra i servizi citati nell'art. 1, benché ciò fosse avvenuto semplicemente in virtù dei precedenti individuati nell'ambito dell'indagine presentata insieme al disegno di legge²³. La scelta era infatti caduta su servizi già assunti dai comuni, nell'intento di evitare indicazioni prive di corrispondenza con le esperienze avvenute sino a quel momento²⁴. L'argomento era stato però oggetto di lunghe discussioni in seno alla stessa commissione legislativa, tanto più che risultavano in gestione municipale solo i forni di Rimini e S. Venanzio, in provincia di Perugia²⁵. La prospettiva di contenere i prezzi di un alimento così importante per la popolazione aveva agevolato un punto di accordo, confermato anche nell'aula parlamentare, dove per altro si volle aggiungere l'esercizio dei mulini segnalato dal gruppo socialista²⁶. Al contrario, le ricerche effettuate non avevano riscontrato attività relative alla costruzione di case per i meno abbienti, una mancanza che non dipendeva assolutamente dalle imprecisioni commesse, di cui non faceva mistero neppure Majorana nella sua relazione²⁷. «La ristrettezza del tempo» aveva infatti assecondato «errori di fatto, anche di conteggio», a cui tentò di apportare una rettifica l'inchiesta curata da Riccardo Bachi per «La Riforma Sociale»²⁸. Sebbene entrambe le ricognizioni non componessero un prospetto esauriente delle municipalizzazioni italiane, non si poteva annoverare nessun comune impegnato nella costruzione di case.

²¹ F. RUGGE, «*La città che sale*», cit., pp. 65-66.

²² G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia*, cit., p. 160.

²³ Art. 1, comma 9, *Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 29 marzo 1903, n. 103.

²⁴ APC, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, 2° sessione 1902, doc. 1, cit.

²⁵ Ivi, allegato A, cit.

²⁶ Ivi, tornata del 29 novembre 1902.

²⁷ Ivi, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, 2° sessione 1902, doc. 1-A, cit.; cfr. anche *Appunti preparatori e documenti relativi all'elaborazione dei dati* in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 1, fasc. 2.1, *Leggi, II parte*, 1902.

²⁸ R. BACHI, *Un'inchiesta sulla municipalizzazione dei pubblici servizi in Italia*, in «*La Riforma Sociale*», 1903, n. 1, p. 5.

Probabilmente Luzzatti era stato indotto a non escludere del tutto l'opera municipale sull'esempio degli insegnamenti britannici²⁹. D'altronde, a differenza di altri settori, nello scenario italiano non esistevano precedenti, in quanto risultava pressoché dubbio individuare i prodromi di tale movimento persino nelle iniziative sostenute dalle amministrazioni di Genova e La Spezia menzionate nel primo capitolo. Come è stato precisato, nel primo caso avevano agito le conseguenze correlate alle peculiari condizioni socio-sanitarie del contesto, mentre nel secondo gli organi del potere civico era stati delegati ad adempiere funzioni rese necessarie dal piano governativo per l'apertura del nuovo arsenale. Se il comune genovese aveva dunque espresso una chiara volontà di intervento, le autorità spezzine erano state invece coinvolte in un progetto promosso in ossequio alla ragion di stato, incline non tanto a configurare un modello di azione municipale, bensì un esempio che, entro i confini degli stati sabaudi, sembrava riecheggiare la nascita della cittadina manifatturiera realizzata nel tardo Settecento a Carouge, oggi sobborgo alla periferia di Ginevra³⁰. Le case popolari di La Spezia designavano così un programma prossimo a quello sviluppato nei villaggi operai, non diversamente dal retroterra che ne era alla radice. Accanto all'esperienza delle due città liguri, poteva essere però ricordata quella altrettanto peculiare del municipio di Venezia, impegnato sin dal 1891 nel promuovere l'edificazione di abitazioni per i meno abbienti. Non solo il consiglio comunale aveva istituito in quell'anno premi di incoraggiamento alle imprese private, ma nel 1893 era stata stipulata una convenzione con la locale Cassa di Risparmio allo scopo di concretizzare un articolato piano di costruzione, mediante l'opera di un apposito organismo, la Commissione per le case sane, economiche e popolari³¹. Concepita quale propaggine dell'amministrazione civica, quest'ultima era incaricata di provvedere a tutte le incombenze relative, compresa la gestione degli stabili. Come osservava Giuseppe Prato su «La Riforma Sociale», il carattere di vero monopolio acquisito dai detentori della rendita edilizia veneziana giustificava pienamente «questo prudente intervento», in grado di essere accolto anche da coloro che diffidavano della «mania municipalizzatrice»³². Nella sua parvenza la Commissione sembrava ricalcare la struttura in forma semplificata di un'azienda speciale, benché al contempo non mancassero pure analogie con gli enti introdotti da Luzzatti. In particolare, il rapporto di

²⁹ L'Inghilterra offriva numerosi esempi, L.G. VACCHELLI, *Il problema delle abitazioni in Inghilterra*, in «Nuova Antologia», 1° aprile 1903, p. 412.

³⁰ P. GUICHONNET, *Carouge. Ville Royale, 1786*, Dumaret et Golay, Carouge 1985; *Batir une ville au siècle des lumières. Carouge: modeles et realites*, catalogo della mostra, Carouge, 29 maggio-30 settembre 1986, Archivio di Stato di Torino, Torino 1986.

³¹ L. PES, *La Commissione case sane alle origini dell'Istituto autonomo case popolari di Venezia (1893-1913)*, in «Ateneo Veneto», 1993, pp. 129-165; P. SOMMA (a cura di), *Venezia nuova. La politica della casa, 1893-1941*, catalogo della mostra, Venezia 1983, Marsilio, Venezia 1983.

³² G. PRATO, *Il problema delle abitazioni popolari a Venezia*, in «La Riforma Sociale», 1906, p. 861.

privilegio instaurato con la Cassa di Risparmio richiamava quel raccordo fra poteri pubblici e istituzioni creditizie auspicato dalla normativa sull'esempio della realtà belga. Non a caso, parole di plauso derivarono dal direttore della Cassa di Risparmio di Bruxelles, oltre ai riconoscimenti ottenuti entro i confini nazionali, grazie anche alla divulgazione dei risultati conseguiti attraverso alcune pubblicazioni, corredate di ampi apparati iconografici³³. Nonostante i punti di contatto rilevati, la Commissione costituiva un *unicum*, privo di una perfetta coincidenza con i due modelli di riferimento³⁴. Una discrasia che l'ufficio per la municipalizzazione presso il Ministero dell'Interno tentò di normalizzare in conformità alle disposizioni vigenti, senza accettare il parere espresso dal Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, a cui competevano gli affari relativi alla costruzione di case popolari, che definì la Commissione «un bene amministrato dal comune»³⁵. Alla luce delle informazioni reperite tramite il prefetto di Venezia, il Ministero dell'Interno richiese di adottare i provvedimenti opportuni, affinché l'organismo venisse «modellato giuridicamente» a norma della legge sulle case popolari³⁶. Tuttavia il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, interpellato a questo proposito, non ritenne di dover procedere, in quanto si trattava di «una istituzione esistente già prima della legge e che [aveva] dato finora ottimi risultati encomiati anche all'estero»³⁷. Nella mancata identità di vedute fra i diversi organi ministeriali si inseriva l'intenzione dell'esecutivo di esercitare uno stretto controllo³⁸.

Nel solco delle direttive in cui era stato incanalato lo sviluppo del fenomeno, anche l'analisi critica del testo sulla municipalizzazione tendeva a confermare la chiave interpretativa prevalente, avvalorando quella prospettiva di incompatibilità postulata dal riconoscimento

³³ L'attività della Commissione era stata infatti elogiata sul «Bulletin des Sociétés d'habitations ouvrières», *Le case popolari di Venezia giudicate all'estero*, in «L'autonomia comunale. Organo dell'Associazione dei comuni italiani», 1910, n. 4, pp. 5-6. Si trattava dei volumi dal titolo *Case sane, economiche e popolari*, editi dall'Istituto di Arti grafiche di Bergamo.

³⁴ R. DALLA VOLTA, *Le case popolari a Venezia*, cit., p. 899.

³⁵ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 225, fasc. 2636, *Venezia, case popolari mutuo di lire 2.456.000, 1909-1920*, lettera del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Direzione generale del credito e della previdenza, al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 29 luglio 1909.

³⁶ Ivi, lettera del prefetto di Venezia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 23 novembre 1909 e lettera di quest'ultimo al Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, 23 dicembre 1909.

³⁷ Ivi, lettera del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Direzione generale del credito e della previdenza, al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 21 gennaio 1910.

³⁸ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Direzione generale del credito e della previdenza, 23 dicembre 1909.

attribuito alla discriminante del monopolio. Eppure, nonostante gli estremi riduttivi tracciati, le disposizioni in materia di case popolari non eludevano l'intervento diretto dei comuni, respinto invece tra le norme che ne avrebbero dovuto regolare l'assunzione. A determinare tale esito era stata anche la scelta compiuta dal legislatore di non fornire una definizione univoca del concetto di servizio pubblico, optando per l'enumerazione esposta nell'art. 1. Del resto, «quando manca[va] la chiara parola della legge, l'interpretazione [doveva] naturalmente atteggiarsi alle varie tendenze della vita e del pensiero»³⁹. Sebbene fosse stato ribadito a più riprese il carattere dimostrativo dell'elenco, una voce autorevole come quella di Camillo Mezzanotte, già relatore sul disegno di legge per il Senato, ne puntualizzava per contro l'accezione tassativa⁴⁰. In tali termini egli si pronunciava nel suo commento alla legge, benché nella medesima sede stemperasse poi il senso perentorio di tale osservazione, senza escludere che potessero essere municipalizzati anche servizi non menzionati nel famigerato articolo. Come precisato in precedenza, la selezione era stata effettuata in base alle indagini eseguite, riportando semplicemente servizi che risultavano già svolti dalle amministrazioni civiche italiane. Ciò aveva generato una pluralità di ambiti, o meglio una certa confusione, rilevata ad esempio durante i lavori parlamentari dal senatore Gabba, il quale asserì con sarcasmo di non cogliere «nessuna analogia fra un tramway ed una panetteria»⁴¹. Secondo il parere di Mezzanotte, un ramo di attività non poteva assurgere al rango di servizio pubblico in assenza di un esplicito riconoscimento legislativo⁴². Così era avvenuto per il settore delle abitazioni popolari, di cui l'apposita normativa prevedeva in determinate forme l'intervento municipale, come non poteva che riportare lo stesso Mezzanotte⁴³. Tuttavia, oltre tali annotazioni, egli insisteva sul «carattere di generalità» intrinseco al concetto di servizio pubblico, deputato a soddisfare unicamente un'utilità collettiva. Pertanto, nel caso di esigenze avvertite solo da una parte della cittadinanza si suggeriva la creazione di consorzi, anziché l'intervento municipale, in quanto non si reputava corretto riversarne gli oneri su tutti i cittadini⁴⁴. In effetti tali intendimenti si attestavano in piena coerenza con gli scopi attribuiti agli enti per l'edilizia popolare introdotti da Luzzatti, da cui derivava il tenore inflessibile delle condizioni imposte ai comuni.

La prospettiva delineata non era del tutto condivisa da Giuseppe Faraggiana, pretore a Genova, comune che aveva fornito una pre-

³⁹ C. CAMERA, A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903, n. 103, sulla assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, Licinio Cappelli, Rocca S. Casciano 1903, pp. X, 29.

⁴⁰ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., p. 19.

⁴¹ APS, tornata del 7 febbraio 1903. Cfr. F. RUGGE, *Un nuovo pubblico*, cit., pp. 23-24.

⁴² C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., pp. 70-71.

⁴³ Ivi, pp. 68-69.

⁴⁴ Ivi, pp. 23, 65.

coce prova nel corso dell'Ottocento, benché in seguito fosse rimasto «dolorosamente assorto in un tradizionale letargo»⁴⁵. In uno studio sul tema delle case popolari pubblicato nel 1905, Faraggiana preferì infatti annoverarsi fra i «fautori d'una municipalizzazione limitata»⁴⁶. A suo avviso, gli scarsi fervori dell'iniziativa privata giustificavano l'opera dei poteri pubblici, tanto più che la necessità di abitazioni per i meno abbienti costituiva un bisogno sociale, a cui le istituzioni erano tenute a provvedere, senza prevenzione di sorta⁴⁷. Sull'ipoteca ideologica che tendeva a inficiare la valutazione di tale strategia, Faraggiana si soffermò più diffusamente in un apposito compendio sulla municipalizzazione, dato alle stampe nell'anno seguente. A trarre in inganno era la definizione di “collettivismo municipale” utilizzata anche da Ricca Salerno⁴⁸. La sua analisi non si arrestava però a considerazioni generiche, esortando addirittura ad abbandonare i pregiudizi opposti al socialismo, di cui apprezzava le finalità perseguite dalla vulgata riformista, sino quasi a inneggiare alle istanze di progresso sociale che permeavano tali programmi⁴⁹. Tali conclusioni trovavano coincidenza con alcuni commenti avanzati da Fusinato alla Camera, nell'intento di presentare la legislazione sociale come «una specie di sieroterapia, iniettando nell'organismo della nazione quei germi che preserva[vano] dallo sviluppo acuto della malattia»⁵⁰. Seppur fosse esplicita la volontà di travalicare le consuete resistenze di stampo ideologico, anche Faraggiana legava l'opportunità della municipalizzazione al principio del monopolio⁵¹. Un concetto che Ugo Forti, prossimo alla docenza di diritto amministrativo, definì ironicamente «un prezioso ausilio retorico per qualunque dimostrazione, perché trascina[va] con sé la visione paurosa di un'idra capitalista insaziabile, e di un povero consumatore avvinto mani e piedi e dissanguato senza pietà»⁵². In campo di problematiche abitative, Faraggiana ribadiva comunque le cautele già precisate, non esitando ad asserire che nella «solennità delle forme richieste dalla legge predetta, l'opera del comune non [poteva] ritenersi pericolosa, ma anzi salutare»⁵³.

⁴⁵ G. FARAGGIANA, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., p. 70.

⁴⁶ ID., *Le case popolari*, cit., p. 24.

⁴⁷ Ivi, pp. 20-22.

⁴⁸ ID., *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., p. 24.

⁴⁹ Ivi, pp. 317-318.

⁵⁰ APC, tornata del 26 novembre 1902.

⁵¹ G. FARAGGIANA, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., pp. 28-29.

⁵² U. FORTI, *La municipalizzazione dei pubblici servizi (lettura fatta all'Associazione napoletana il 23 dicembre 1901)*, Tip. Muca, Napoli 1902, p. 8. Assunto l'insegnamento presso l'Università di Camerino, Forti si spostò poi negli atenei di Cagliari e Messina e dal 1917 fu titolare della cattedra nella nativa Napoli, G. CARVALE, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 49, pp. 181-184.

⁵³ G. FARAGGIANA, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., p. 172.

Il rilievo riservato da Faraggiana all'obiettivo di confutare il nesso fra municipalizzazione e socialismo ne lascia senza dubbio trasparire una certa persistenza, gravida inevitabilmente della capacità di condizionare gli sviluppi del fenomeno. In effetti le preoccupazioni avvertite intorno a tale binomio non avevano affatto imboccato la via del tramonto, tanto che, alcuni anni dopo, l'argomento fu affrontato da un esimio cultore delle discipline giuridiche quale Umberto Borsi, allora docente di diritto amministrativo all'università di Macerata⁵⁴. Ancora nel 1910, chi dimostrava di accogliere la municipalizzazione era considerato un prudente adepto del cosiddetto "socialismo conservatore", se non propriamente un «socialista *sic et simpliciter*»⁵⁵. A suo parere, tale strategia andava considerata secondo una distinzione tra «i vari elementi politici, tributari, economici ed amministrativi». Sulla scorta di tale presupposti venivano focalizzate corrispondenti categorie di servizi pubblici, riconducendo al comparto economico la tutela delle classi operaie, a cui era correlata la costruzione di case⁵⁶. Nonostante le aperture che pure un personaggio come Borsi dimostrava verso la municipalizzazione, il settore delle case popolari non mancava di suscitare particolari osservazioni, in quanto compreso tra «i servizi nei quali le influenze del socialismo municipale meglio risalta[vano]»⁵⁷. Le qualità di quella che egli definiva «impronta di socialismo» risiedevano «nella essenza e nello scopo del servizio stesso e non già nella sua municipalizzazione». L'edificazione di abitazioni per i meno abbienti rimaneva infatti un'impresa che, per quanto «generale [fosse] l'indiretta utilità derivante da un miglioramento igienico ed estetico dell'edilizia cittadina, appar[iva] rivolto a vantaggio di una sola parte della popolazione»⁵⁸. In simili frangenti, assurgeva così a un'importanza prioritaria l'obiettivo di evitare che «la municipalizzazione assume[sse] atteggiamento socialista per sé stessa e non per gli scopi che ne [erano] oggetto»⁵⁹. Tuttavia le annotazioni di Borsi non indulgevano a esaltare stereotipi ormai consunti, bensì tendevano a essere diluite in un'analisi ragionata dell'organizzazione del servizio. D'altronde, pur stretta in una rete di vincoli, la municipalizzazione delle case popolari era stata ammessa dalla legge vigente, oltre al fatto che, all'epoca in cui scriveva Borsi, era pure divenuta una realtà in diversi comuni italiani, rendendo ormai sterile qualsiasi tentativo di rifiutarne *a priori* l'attuazione.

⁵⁴ Sulla sua attività, poi proseguita presso le università di Siena, città di cui era originaria la sua famiglia, Pisa, Padova e Bologna, *Scritti della Facoltà giuridica di Bologna in onore di Umberto Borsi*, Cedam, Padova 1955, pp. V-VIII, XV-XX.

⁵⁵ U. BORSI, *Municipalizzazione e socialismo municipale nel diritto italiano*, estratto da «Studi senesi», Bocca, Torino 1910, p. 5.

⁵⁶ Ivi, pp. 11, 18-21.

⁵⁷ Ivi, p. 45.

⁵⁸ Ivi, p. 44.

⁵⁹ Ivi, p. 48.

4.2 L'amministrazione centrale e le disposizioni per l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni

Accanto alle criticità poste dal concetto di servizio pubblico, le maggiori osservazioni mosse alla normativa sulla municipalizzazione si appuntarono sulla procedura escogitata. La legge prevedeva infatti l'assunzione dei servizi tramite un'apposita azienda, oppure, solo qualora non sussistesse un carattere industriale o particolarmente rilevante, la gestione in economia, condotta direttamente sui capitoli del bilancio municipale, come era avvenuto sino ad allora⁶⁰. Nel primo caso, deputato a costituire la norma demandando all'altro l'eccezione, il consiglio comunale era tenuto ad approvare l'assunzione del servizio alla presenza di almeno due terzi dei membri che vi erano assegnati, per altro in doppia lettura, secondo le prescrizioni dell'art. 162 della legge comunale e provinciale. Il relativo verbale andava accompagnato dal progetto tecnico e finanziario, con l'indicazione precisa dei mezzi che avrebbero consentito di fronteggiare la spesa. A quel punto, la deliberazione doveva essere sottoposta d'urgenza alla giunta provinciale amministrativa, obbligata entro trenta giorni ad esaminarne i contenuti e a comunicare il proprio responso al prefetto, il quale avrebbe trasmesso i documenti, insieme alle sue osservazioni, alla Commissione reale presso il Ministero dell'Interno. Il parere favorevole di quest'ultima permetteva di convocare alle urne la cittadinanza per il referendum, il cui esito positivo avrebbe sancito l'assunzione del servizio, autorizzando le autorità civiche a redigere il regolamento di gestione⁶¹. Un estremo rigore era richiesto nella compilazione dei computi finanziari, scoglio ulteriore per parecchie amministrazioni che si sarebbero cimentate nell'adempimento di tali incombenze. Senza dubbio le complicità che scaturivano dai dettami legislativi tratteggiavano scenari non inconsueti, oltretutto piuttosto diffusi, se ancora nel 1915, dopo oltre dieci dall'entrata in vigore della legge, «La rivista dei pubblici servizi» avvertì l'esigenza di illustrare l'intricata procedura, scorporandone le fasi nella chiarezza di tavole sinottiche⁶².

La macchinosità dell'*iter* introdotto lasciava intravedere una «legge di diffidenza», fondata sull'idea dei comuni «deficienti di capacità giuridica e morale per bene amministrare»⁶³. All'insegna di tali osservazioni si apriva il commento alla normativa redatto da Cesare Camera, segretario generale del comune di Firenze, insieme al suo collaboratore Alfonso Magnani, già autori di uno studio critico del disegno di legge

⁶⁰ Rispettivamente artt. 2 e 16, *Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 29 marzo 1903, n. 103.

⁶¹ Il regolamento doveva essere ratificato dalla giunta provinciale amministrativa e diventare esecutivo per ordinanza del prefetto, *ivi*, artt. 10-15.

⁶² O. JONA, *La legge sulle municipalizzazioni a tavole sinottiche*, in «La rivista dei pubblici servizi», 1915, n. 1, pp. 9-10; *ivi*, n. 2, p. 42; *ivi*, n. 4, p. 88; *ivi*, n. 5, p. 114.

⁶³ C. CAMERA, A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903, n. 103*, cit., pp. VII-IX.

rivolto dal sindaco agli artefici dei lavori parlamentari⁶⁴. Il personale della burocrazia manifestò in effetti particolare interesse verso tale opportunità, con un atteggiamento «benevolo se non entusiasta» da parte della categoria dei segretari comunali, di cui alcuni esponenti pubblicarono specifiche monografie⁶⁵. Pur senza considerarne superflua l'approvazione, Camera e Magnani attaccavano i contenuti del provvedimento, «una vera *restrizione* all'uso di quella facoltà, piuttosto che una *guarentigia*»⁶⁶. Le regole introdotte erano infatti percepite alla stregua di un'offesa all'autonomia comunale, inducendo a concludere che sarebbe stato sufficiente rimettere l'assunzione dei servizi alle disposizioni in vigore, riservando l'elaborazione di nuovi dettami essenzialmente all'ambito dei riscatti⁶⁷. In tal senso, le constatazioni esponevano gli appunti venati di amaro disinganno mossi da Portalupi, convinto che la legge si imponesse «quale attentato ai diritti più elementari dell'ente politico amministrativo locale»⁶⁸.

Se al segretario generale del comune di Firenze la procedura prevista pareva eccessiva, Faraggiana dichiarava invece di voler «ancor maggiori cautele, per garanzia superiore dell'esito della gestione municipale»⁶⁹. A suo avviso, anche l'ingerenza della Commissione reale era opportuna, tanto da condividere il parere di Mezzanotte, secondo il quale era senza dubbio conveniente fare affidamento su un organismo che aveva già maturato una certa esperienza rispetto alle condizioni finanziarie dei comuni. Di fatto la Commissione reale era stata creata per vigilare sulle operazioni finanziarie compiute dai comuni in relazione ai mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, pertanto non bastava aggiungere altri membri per ampliarne le funzioni in vista degli affari riguar-

⁶⁴ Cfr. *Appunti bibliografici*, in «La Riforma Sociale», 1903, n. 15, p. 795. Si trattava del fascicolo COMUNE DI FIRENZE, *Osservazioni al disegno di legge sulla assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, Tip. Civelli, Firenze 1902; cenni all'iniziativa in N. CAPITANI MACCABRUNI, *La municipalizzazione dei servizi a Firenze tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento*, in «Storia urbana», 1982, n. 20, pp. 96, 101-104.

⁶⁵ F. RUGGE, *Un nuovo pubblico*, cit., p. 33. Accanto alla «Rassegna comunale italiana», promossa da Camillo Testera, segretario del comune di Torino, si possono citare P. BAROZZI, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, Tip. G. Cantone, Novara 1911; L. CERILLI, *La legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni. Note ed osservazioni tratte dagli atti parlamentari*, Tip. Capelli, Rimini 1903; F. TONELLI, *La legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi 29 marzo 1903 ed il regolamento relativo 10 marzo 1904*, n. 108, Pirola, Milano 1912. Non a caso, in favore di un'applicazione prudente della legge sulla municipalizzazione» si era espresso il Congresso nazionale di segretari e impiegati comunali dell'Alta Italia convocato nel 1903 a Milano, R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico. I segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Il Mulino, Bologna 1989, pp. 282-284.

⁶⁶ C. CAMERA, A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903*, n. 103, cit., pp. VI-VII.

⁶⁷ Ivi, pp. VIII-IX, 27-28.

⁶⁸ M. PORTALUPI, *L'industria municipale e le proposte del governo*, in «Germinal», 1902, n. 7, pp. 50-51.

⁶⁹ G. FARAGGIANA, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., p. 243.

danti la municipalizzazione⁷⁰. La possibilità di valutare correttamente tali propositi implicava infatti una conoscenza tutt'altro che sommaria del contesto di riferimento, certamente di difficile acquisizione per un organismo insediato nella capitale, insomma «una nuova e più molesta tutela dei comuni»⁷¹. Anche la scelta di anteporre il parere allo svolgimento del referendum restava non poco sintomatica del rilievo riservato agli organi centrali, con il risultato di sminuire il senso della stessa consultazione elettorale, ridotta a «pura lustra»⁷². Persino Borsi, pur dichiarando di non voler essere annoverato fra i fautori del referendum, non esitò a definirne «snaturato» il suo riconoscimento, semplicemente carico di orpelli demagogici⁷³.

Nonostante i limiti rilevati, la legge sulla municipalizzazione sanciva il «timido ingresso ufficiale del referendum nel diritto pubblico italiano», dopo i tentativi naufragati negli anni precedenti⁷⁴. Nel 1880, la sua introduzione era stata caldeggiata dalla commissione nominata alla Camera per la revisione della legge comunale e provinciale promossa da Depretis. Nell'ambito di tale proposta era stata però utilizzata non la voce referendum, in uso nei cantoni svizzeri in cui l'istituto poteva vantare una solida tradizione, bensì la definizione di «convocato degli elettori», con un rimando diretto a un retroterra di matrice medievale sopravvissuto attraverso gli usi rimasti in vigore nel Lombardo-Veneto sino alla legge per l'unificazione amministrativa del regno promulgata nel 1859⁷⁵. Oltretutto si sarebbe trattato di una votazione a suffragio ristretto su base censitaria, decisione che recava un pieno riflesso dei timori suscitati dalle prospettive di ampliamento della partecipazione alla vita politica⁷⁶. In effetti, entro i confini nazionali, l'interesse verso il referendum fu sollevato inizialmente da esponenti di orientamento liberal-conservatore, senza escludere l'inserimento della riflessione su tale istituto fra le pieghe della polemica antiparlamentare, con l'opportunità di definire una chiave di lettura scevra di connotati apertamente innovatori, come quella offerta da Bertolini in un saggio pubblicato nel 1903. Osservatore e protagonista delle discussioni parlamentari sulla municipalizzazione, egli intervenne sull'argomento a ridosso del varo

⁷⁰ Art. 11, *Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 29 marzo 1903, n. 103.

⁷¹ C. CAMERA, A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903, n. 103*, cit., pp. 116-117.

⁷² M. PORTALUPI, *L'industria municipale e le proposte del governo*, cit., p. 50.

⁷³ U. BORSI, *Le funzioni del comune italiano*, Società Editrice Libreria, Milano 1909, p. 368; si trattava del saggio pubblicato nel *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* curato da Vittorio Emanuele Orlando, edito nell'anno precedente.

⁷⁴ G. RIZZO, *I referendum comunali: origini, fondamento normativo, giudizio di ammissibilità, svolgimento ed effetti*, Cel, Gorla 2001, p. 13.

⁷⁵ Il rimando andava anche ad alcune consuetudini diffuse nel Granducato di Toscana, L. CERILLI, *La legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, cit., p. 63.

⁷⁶ S. BASILE, *Il referendum nell'Italia liberale. Dibattiti ed esperienze*, Olschki, Firenze 1993, pp. 43-44.

della normativa, delineando un percorso interpretativo diametralmente opposto alla vulgata di marca democratica propagandata da radicali, repubblicani e socialisti. A suo avviso, il referendum politico risultava «razionalmente inconciliabile col sistema rappresentativo», fondato su forme di delega del potere che rendevano incongruente il ricorso alla consultazione diretta⁷⁷. Tali postulati avevano finito per circondare anche i progetti per l'adozione del referendum finanziario promossi da Rudinì negli anni 1891 e 1897, lasciati cadere in sospeso. Una significativa eccezione era derivata invece dallo schieramento radicale sin dal 1888, quando durante l'esame della riforma della legge comunale e provinciale voluta da Crispi, il gruppo capeggiato da Cavallotti si era dichiarato favorevole al referendum amministrativo in luogo della tutela tutoria. Sebbene la questione venisse rinviata, l'argomento era stato poi ripreso da Sacchi in apertura del nuovo secolo, anche con un'apposita proposta presentata in parallelo al disegno di legge per l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni⁷⁸. Tuttavia in seguito all'approvazione di quest'ultima iniziò a scemare l'interesse verso l'istituto che, secondo Bertolini, non era neppure reclamato «molto vivamente»⁷⁹. A mantenere un certo livello di attenzione rimasero per lo più radicali e socialisti, questi ultimi strenui sostenitori specialmente del referendum amministrativo, nonostante la posizione contraria enunciata in chiusura di Ottocento dalla voce autorevole di Labriola⁸⁰. A ciò si aggiunsero le annotazioni degli ambienti cattolici, benché venate da propensioni di paternalismo conservatore plasmate sul modello restituito dalla confederazione svizzera⁸¹.

Agli albori del Novecento, sulla scorta di alcune iniziative francesi, non mancò oltretutto lo svolgimento di referendum amministrativi extralegali, a cui pose termine un parere emesso dal Consiglio di Stato, precisando che, pure nel caso della gestione di servizi, la consultazione dei cittadini non poteva precedere l'*iter* indicato dalla legge⁸². Solo in conformità a tali direttive, nella vita comunale italiana era ammesso questo «nuovo espediente», come volle definirlo il giurista Leone Neppi Modona, favorevole innanzitutto al referendum amministrativo quale mezzo per consentire ai contribuenti di regolare l'introduzione di nuove spese⁸³. Un entusiasmo ben lontano dalle remore espresse da Bertolini, secondo il quale si finiva così per rimettere «un appello dal giudizio

⁷⁷ P. BERTOLINI, *Sul referendum*, in «Nuova Antologia», 16 dicembre 1903, pp. 613-615.

⁷⁸ S. BASILE, *Il referendum nell'Italia liberale*, cit., pp. 45-48.

⁷⁹ P. BERTOLINI, *Sul referendum*, cit., p. 627.

⁸⁰ A. LABRIOLA, *Contro il referendum*, in «Critica sociale», 1897, pp. 23-25, 39-41, 56-59.

⁸¹ Cfr. ad esempio P.P., *Il "referendum" svizzero per il riscatto delle ferrovie*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 1898, n. LXIV, pp. 558-564; F. INVREA, *Il comune e la sua funzione sociale*, cit., n. LXXXIV, pp. 381 e ssg.

⁸² S. BASILE, *Il referendum nell'Italia liberale*, cit., pp. 53-55.

⁸³ L. NEPPI MODONA, *Controlli sull'amministrazione comunale e provinciale e referendum*, Seeber, Firenze 1902, pp. 132-136.

di uomini prescelti per la loro competenza al giudizio di una folla incompetente»⁸⁴. Come rassicurava invece Mezzanotte, non poteva sussistere dubbio alcuno, in quanto si trattava di un'applicazione «assai prudente, qual si conveniva ad un primo esperimento fra noi»⁸⁵. D'altronde la garanzia migliore restava il ruolo di chiusura assegnato, ben lungi dal riconoscere il diritto di iniziativa e tanto meno l'attribuzione di facoltà legislative. A destare incertezza furono anche le modalità stabilite dal regolamento di attuazione della legge, con la scelta di ritenere approvata la proposta dinanzi a un numero di voti favorevoli pari alla metà dei votanti più uno⁸⁶. Tale criterio non era infatti largamente condiviso, in quanto una quota della cittadinanza avrebbe potuto così imporre il proprio volere per un'operazione di interesse collettivo⁸⁷.

Accanto al “solenne procedimento” restava la gestione in economia, ammessa unicamente per i servizi di «tenue importanza o [...] non aventi un prevalente carattere industriale»⁸⁸. Se da una parte, le peculiarità economiche e commerciali erano tendenzialmente scandite dall'essenza precipua dell'attività stessa, dall'altra il concetto di “tenue importanza” implicava invece confini pressoché labili, o quanto meno difficili da circoscrivere. Si profilava così un'eccezione su cui gravava chiaramente «l'equivocità dei termini»⁸⁹. In effetti, «anche come disposizione transitoria, si impone[va] la necessità di ammettere in molti casi il servizio in economia»⁹⁰. A regolare tale opzione sarebbero state le disposizioni contenute nell'art. 162 della legge comunale e provinciale: l'assunzione del servizio doveva essere approvata in doppia deliberazione dalla maggioranza dei consiglieri comunali, rimettendo gli atti all'autorizzazione della giunta provinciale amministrativa, a cui spettava anche di ratificare il regolamento di gestione⁹¹.

La convinzione che la formula in economia allentasse il controllo dell'amministrazione centrale si sarebbe rivelata in parte fuorviante, in quanto le clausole escogitate lasciavano schiudere numerosi varchi all'ingerenza degli organi ministeriali. Il fulcro, su cui si impernava tale progetto, coincideva con la molteplicità di legami che poteva intercorrere a questo riguardo fra il potere prefettizio e la Commissione reale, depositaria della corretta applicazione della legge e pertanto deputata

⁸⁴ P. BERTOLINI, *Sul referendum*, cit., p. 615.

⁸⁵ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., p. 175.

⁸⁶ Art. 104, *Regolamento per l'esecuzione della legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 10 marzo 1904, n. 108.

⁸⁷ G. FARAGGIANA, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., pp. 249-250; C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., pp. 178-179.

⁸⁸ Art. 16, *Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 29 marzo 1903, n. 103.

⁸⁹ I. SANTANGELO SPOTO, *Municipalizzazione*, cit., p. 1069.

⁹⁰ APC, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, 2° sessione 1902, doc. 1-A, cit.

⁹¹ Art. 16, *Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 29 marzo 1903, n. 103.

anche allo svolgimento di un ruolo consultivo, in ausilio agli eventuali dubbi avvertiti dall'autorità tutoria.

4.3 Le case popolari e le procedure per la municipalizzazione: il lavoro degli organi ministeriali

Le disposizioni legislative sancite comportavano dunque nuove incombenze per gli uffici del Ministero dell'Interno, affidando innanzitutto un ruolo cruciale alla Commissione reale per il credito comunale e provinciale, così investita anche dell'incarico di occuparsi della municipalizzazione dei pubblici servizi. Come stabilito dall'art. 5 della legge 17 maggio 1900, n. 173, che ne aveva decretato l'istituzione, tale organismo era costituito da due membri del Consiglio di Stato, uno della Corte dei conti, un funzionario del Ministero del Tesoro in rappresentanza della Direzione generale della Cassa depositi e prestiti, due funzionari del Ministero dell'Interno, uno del Ministero delle Finanze e un membro facente funzioni di segretario⁹². Rinnovata ogni tre anni, la Commissione veniva ora ampliata dall'aggiunta di quattro membri, due per il Consiglio superiore dei lavori pubblici, uno del Consiglio superiore di sanità e un funzionario superiore del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio⁹³. Secondo il legislatore, il coinvolgimento di tali figure avrebbe garantito un'adeguata trattazione delle pratiche relative all'impianto di servizi municipali, benché a tale organismo competesse di valutare la proposta «specialmente nei riguardi finanziari ed economici e da[re] il suo parere sull'ammissibilità della medesima»⁹⁴.

Tuttavia, nell'autunno 1903, la Commissione reale non era ancora in grado di espletare le funzioni assegnate, in quanto proprio il Ministero dell'Interno non aveva designato il rappresentante del Consiglio superiore di sanità. La Direzione generale dell'amministrazione civile si trovò così a dover sollecitare il sottosegretario di stato, anche alla luce delle reiterate istanze inoltrate dal comune di Milano, al fine di intraprendere la municipalizzazione di abitazioni per i meno abbienti. Nel marzo di quell'anno il consiglio comunale aveva deliberato di promuovere la realizzazione di alcuni stabili, come spiegava il prefetto nella lettera rivolta alla Commissione reale, in seguito all'assenso espresso dalla giunta provinciale amministrativa⁹⁵. I componenti dell'autore-

⁹² R.D. che nomina la Commissione istituita presso il Ministero dell'Interno dall'articolo 5 della legge 17 maggio 1900, n. 173, sul credito comunale e provinciale, in «Bollettino ufficiale del Ministero dell'Interno», 1901, n. 4, pp. 85-86.

⁹³ Art. 11, Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni, 29 marzo 1903, n. 103.

⁹⁴ Ivi, art. 12.

⁹⁵ ACS, MI, DGAC, Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi, busta 113, fasc. 1440, Milano, case popolari, 1903-1907, lettera del prefetto di Milano al segretario della Commissione reale, 1° agosto 1903.

vole consesso ritennero comunque di non poter esaminare la proposta, non solo in attesa delle ulteriori nomine, ma anche dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge⁹⁶. Tale scelta sollevò un certo malcontento ai vertici della municipalità milanese: la penuria di abitazioni per i meno abbienti costituiva in città una vera e propria emergenza, divenuta da alcuni mesi causa di manifestazioni e proteste coordinate dalla camera del lavoro. Probabilmente, in assenza delle indicazioni introdotte dal regolamento, la Commissione reale preferiva non inaugurare lo svolgimento degli affari inerenti la municipalizzazione, tanto più con un servizio che poneva interpretazioni controverse, a cui nel caso specifico si riconnettevano pure episodi di inquietudine sociale. Nella pratica era stata infatti inserita la copia di alcuni rapporti inviati dal prefetto di Milano alla Direzione generale della pubblica sicurezza allo scopo di riferire sull'agitazione votata a perorare l'intervento municipale⁹⁷. A lato delle criticità poste dall'argomento, una certa prudenza era consigliata certamente dalla novità dell'intera materia, oltreché dall'importanza di organizzare l'opportuno coordinamento fra gli uffici chiamati ad adempiere l'applicazione di un insieme di norme piuttosto complesso.

Il comune di Milano fu costretto a lasciare in sospeso il progetto, il cui esame fu procrastinato di quasi un anno e mezzo rispetto alla presentazione della prima istanza. Nonostante il regolamento venisse varato nel marzo 1904, la Commissione reale cominciò a occuparsi delle proposte di municipalizzazione solo nel mese di luglio, aprendo i lavori con le domande di riscatto rivolte dal comune di Venezia per il servizio dei traghetti e da quello di Porto Maurizio per l'acquedotto. I propositi del consiglio comunale milanese non furono neppure considerati nella seduta successiva che si svolse a ottobre, sebbene il prefetto si fosse premurato di riproporre gli atti già nel corso della primavera⁹⁸. A determinare questo ritardo contribuì comunque la richiesta di ulteriori raggugli da parte del Ministero dell'Interno, dato che, a norma del regolamento, mancavano il progetto tecnico completo approvato dal locale ufficio del genio civile e il bilancio preventivo dell'azienda, nonché l'esposizione di notizie dettagliate sullo stato patrimoniale del comune⁹⁹. Ricevuti i documenti, la Commissione reale analizzò la questione

⁹⁶ Ivi, lettera della Commissione reale alla Direzione generale dell'amministrazione civile, 12 agosto 1903. Il regolamento entrò in vigore l'anno seguente, R.D. 10 marzo 1904, n. 108.

⁹⁷ Ivi, lettera della Direzione generale della pubblica sicurezza alla Direzione generale dell'amministrazione civile, 29 gennaio 1903.

⁹⁸ Ivi, busta 2, fasc. 4, *Verbali della Commissione, 1904-1905*; si veda anche il prospetto riassuntivo in R. FRANCO, *Una fonte per la storia della municipalizzazione: le relazioni e i verbali della Commissione reale*, in A. BERSELLI, F. DELLA PERUTA, A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione nell'area padana*, cit., p. 148.

⁹⁹ Artt. 84, 86, *Regolamento per l'esecuzione della legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 10 marzo 1904, n. 108.

esprimendo unanime parere favorevole¹⁰⁰. Il relatore Domenico Miceli, ispettore del genio civile, aveva trovato la proposta «per ogni parte accettabile anche perché, data la nota competenza e solidità del municipio proponente, niuna preoccupazione di indole finanziaria [poteva] lasciare dubbi sulla bontà del progetto medesimo». Il suo punto di vista non si era limitato a tali osservazioni, bensì si era spinto a esternare una valutazione pienamente positiva dell'iniziativa, «considerato non potersi mettere in dubbio che la costruzione di case popolari [fosse] da comprendersi nei pubblici servizi dei quali i comuni po[tevano] assumere direttamente la gestione»¹⁰¹.

Secondo le istruzioni impartite dal regolamento, i progetti pervenuti in materia di municipalizzazione dovevano essere «promossi a mezzo del Ministero dell'Interno, il quale esaminati gli atti e accertate la completa istruttoria, li rimette[va] con apposita relazione al presidente della commissione»¹⁰². Inoltre, come precisava la postilla inserita in calce a una circolare rivolta ai prefetti, la corrispondenza relativa all'assunzione di servizi da parte dei comuni doveva essere inviata al Ministero dell'Interno, precisamente alla Direzione generale dell'amministrazione civile¹⁰³. Ai funzionari di tale comparto spettava così l'incarico di illustrare i contenuti delle proposte pervenute al ministro, componendo un documento che, una volta ottenuta la ratifica, sarebbe stato utilizzato dalla Commissione reale per formulare le proprie deliberazioni¹⁰⁴. In sostanza, l'attività dell'autorevole consesso finiva per essere orientata dalle indicazioni elaborate dagli uffici di competenza sotto l'egida del ministro. Congeniale al soddisfacimento di smaccate esigenze egemoniche, questa razionale divisione del lavoro agevolava al contempo l'espletamento dell'*iter* definito, in quanto i numerosi affari da esaminare nell'ambito di un calendario di incontri a cadenza mensile non facilitavano affatto il compito della Commissione reale, nonostante l'aggiunta dei membri per la municipalizzazione¹⁰⁵. Le mansioni affidate alla Direzione generale dell'ammini-

¹⁰⁰ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 113, fasc. 1440, Milano, cit., lettera del prefetto al Milano alla Direzione generale dell'amministrazione civile, 23 maggio 1904, e relativa risposta, 15 giugno 1904.

¹⁰¹ Ivi, busta 2, fasc. 4, cit., seduta del 5 dicembre 1904.

¹⁰² Art. 198, *Regolamento per l'esecuzione della legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 10 marzo 1904, n. 108.

¹⁰³ *Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni (circolare 20 aprile 1904-n. 15800-13-1)*, in «Bollettino ufficiale del Ministero dell'Interno», 1904, n. 13, p. 490.

¹⁰⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 6, fasc. 26, *Affari vari*, 1903-1923, fogli di appunti ms. allegati al documento recante l'intestazione *Decisioni adottate dalla Commissione reale istituita colla legge 29 marzo 1903 n. 103 in materia di assunzione diretta dei pubblici servizi dal 1° maggio 1904*, s.d.

¹⁰⁵ Alla vigilia delle adunanze in cui cominciarono a essere esaminati i progetti di municipalizzazione, la Commissione reale fu completata dalla nomina di Emilio

strazione civile, «uno dei posti di maggiore responsabilità e potere di tutto l'apparato statale»¹⁰⁶, si prospettavano in coerenza con le funzioni di vigilanza attribuite al Ministero, investito di importanti facoltà ispettive¹⁰⁷. Alla riorganizzazione degli uffici, anche ai fini di un organico utilizzo delle risorse, aveva contribuito non poco il direttore di quel periodo, Carlo Schanzer, consigliere di stato e amico di Giolitti, che sarebbe stato fra i cosiddetti “luogotenenti giolittiani”, tratti dalla carriera amministrativa per essere integrati nel personale di governo¹⁰⁸. In concomitanza con le adunanze in cui la Commissione reale cominciò a occuparsi delle domande inoltrate dai comuni, Schanzer istituì un apposito ufficio per adempiere con efficienza i compiti indicati dalla legge, il servizio municipalizzazioni, da cui sarebbe sorto nel 1907 l'ufficio per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi¹⁰⁹. A quella data la Direzione generale dell'amministrazione civile era ormai guidata da Alberto Pironti, il quale ne avrebbe retto le redini sino al 1924, assicurando la stabilità necessaria per far fronte al cumulo di competenze assegnato, oltretutto proseguire nella costruzione di quello “stato amministrativo” a cui l'opera di Schanzer aveva apportato un concorso significativo¹¹⁰.

Galloni e Domenico Miceli, ispettori del genio civile e membri del Consiglio superiore dei lavori pubblici, Camillo Golgi, rappresentante del Consiglio superiore di sanità, Gherardo Callegari, ispettore generale presso il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, insieme ai relativi membri supplenti Giacomo Poletta, Ildebrando Nazzani e Francesco Palumbo Cardella, cfr. *R.D. che nomina la Commissione reale pel credito comunale per il triennio 1904-1906*, in «Bollettino ufficiale del Ministero dell'Interno», 1904, n. 18, pp. 666-668; cfr. anche le copie dei decreti conservate in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 1, fasc. 1, *Nomine di membri della Commissione reale pel credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi. Decreti originali*, 1901-1922.

¹⁰⁶ S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'unità ai nostri giorni*, Maggioli, Rimini 1985, p. 201.

¹⁰⁷ M. GIANNETTO, *Dalle ispezioni alle questure e prefetture al controllo della società civile. Il servizio ispettivo del Ministero dell'Interno*, in G. MELIS (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Cuen, Napoli 1999, pp. 137-177.

¹⁰⁸ Ministro delle Poste e telegrafi nel periodo 1906-1909, Schanzer, nominato senatore nel 1919, si avvicinò ai gabinetti del Tesoro e delle Finanze nel primo dopoguerra, G. MELIS, *ad vocem*, in ID. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Giuffrè, Milano 2006, tomo I, pp. 698-723; ID., *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 188-189.

¹⁰⁹ G. TOSATTI (a cura di), *Il Ministero dell'Interno*, vol. II, in G. MELIS (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'unità alla repubblica. La struttura e i dirigenti*, Il Mulino, Bologna 1992, pp. 143, 293 nota 1105; ID., *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'unità alla regionalizzazione*, Il Mulino, Bologna 2009, p. 124.

¹¹⁰ I loro mandati furono separati solo dal breve intermezzo di Arnaldo Raimoldi, durato pochi mesi, S. SEPE, *Amministrazione e storia*, cit., p. 201; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 188-189. Per un profilo biografico M. GIANNET-

Come emerge dalle indicazioni esposte, gli uffici istituiti non rappresentavano certo una propaggine della Commissione reale, quanto piuttosto la fucina in cui venivano abbozzate le direttive che ne avrebbero informato il lavoro. Tuttavia i contatti tra tali organismi si risolsero per lo più in un rapporto di proficua collaborazione, anziché rimanere imbrigliati entro limiti di mera subordinazione gerarchica. A risultare prevalente fu infatti lo sforzo condiviso di definire modalità e parametri per provvedere a una materia di recente regolamentazione legislativa, non senza la difficoltà di creare *ex novo* gli estremi di tale percorso. Oltretutto i personaggi coinvolti erano uniti da una comunanza di intenti fondata su esperienze formative e professionali pressoché similari, segnate talora da evidenti corrispondenze che tendevano a far scemare la probabilità di antagonismi o contrasti. Non solo, ad esempio, Cesare Salvarezza, presidente della Commissione reale dal 1906 al 1908, era stato a capo della Direzione generale dell'amministrazione civile sul finire dell'Ottocento¹¹¹, ma nel 1907 furono nominati membri per gli affari relativi alla municipalizzazione il direttore in carica Alberto Pironti e il suo stretto collaboratore Gerardo Girardi¹¹². Questa intersezione attestava senza dubbio la ricerca di un confronto positivo, come suggerisce anche la presenza di Antonio Zanon, primo responsabile dell'ufficio ministeriale per l'assunzione diretta dei pubblici servizi, alle adunanze che la Commissione reale tenne nel biennio 1905-1906¹¹³. Nel momento di avvio dei lavori sulla municipalizzazione, si era trattato infatti di una forma di consulenza necessaria, a cui aveva provveduto lo stesso Giolitti, affinché venissero forniti dati e chiarimenti opportuni¹¹⁴.

L'esordio della municipalizzazione delle case popolari sembrava avvenire all'insegna di una certa benevolenza, se non addirittura di ottimi auspici. Le annotazioni di Miceli sulla domanda del comune di Milano lasciavano presagire concrete possibilità di sviluppo, specialmente alla

TO, *ad vocem*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., tomo II, pp. 1364-1377.

¹¹¹ Sull'attività di Salvarezza D. LONGO, *ad vocem*, ivi, pp. 837-840.

¹¹² R.D. che nomina la Commissione reale pel credito comunale per il triennio 1904-1906, cit.; R.D. che nomina la Commissione reale per il credito comunale e provinciale durante il triennio 1907-1909, in «Bollettino ufficiale del Ministero dell'Interno», 1907, n. 2, pp. 14-16; R.D. che nomina il comm. dott. Alberto Pironti e del comm. dott. Gerardo Girardi a membri della reale Commissione pel credito comunale e provinciale, ivi, n. 33, pp. 2143-2144; ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 1, fasc. 1, *Nomine di membri della Commissione reale*, cit. Girardi fu vicedirettore dell'Amministrazione civile dal 1907 al 1912, quando assunse la guida della Direzione generale delle carceri, M. SAJJA, *I prefetti italiani nella crisi dello stato liberale*, vol. I, Giuffrè, Milano 2001, pp. 58, 60, 61, 63.

¹¹³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 2, fasc. 4, cit.; ivi, fasc. 5, 1906.

¹¹⁴ Ivi, busta 6, fasc. 26, *Affari vari*, 1903-1923, fogli di appunti ms. allegati al documento recante l'intestazione *Decisioni adottate dalla Commissione reale*, cit.

luce del riconoscimento tributato al settore quale attività degna di essere contemplata nel novero dei pubblici servizi. Tale constatazione fuggiva in parte quell'intreccio di remore e incertezze che, sulla falsariga delle posizioni espresse dalla cultura coeva, aveva solcato il dibattito parlamentare, condizionandone largamente gli esiti. L'apertura così delineata appariva ancor più significativa trattandosi di un progetto rilevante da realizzare in una delle più importanti realtà urbane del regno. Oltretutto non era mancata una certa tolleranza, dato che l'amministrazione civica milanese aveva promosso i lavori senza attendere il parere della Commissione reale¹¹⁵. La costruzione di un primo gruppo di case fra le vie Ripamonti e Balbo coincideva con l'avvio di un ambizioso programma da completare negli anni seguenti, sino a impegnare la somma complessiva di lire quattro milioni, di cui metà si doveva alla «generosa condiscendenza della Commissione centrale di beneficenza, amministratrice della Cassa di Risparmio di Lombardia», che aveva concesso l'apertura di un conto corrente, con garanzia ipotecaria sui fabbricati¹¹⁶. Gli insediamenti non avrebbero contenuto più di cinquecento vani, suddivisi in alloggi da una a tre stanze, dotati in genere di latrina propria, come stabilito in base al progetto approvato definitivamente nel maggio 1903¹¹⁷. Tuttavia la prospettiva della municipalizzazione delle case popolari aveva sollevato pareri discordi anche in seno al consiglio comunale milanese, retto dal 1899 da una coalizione composta da socialisti, repubblicani e democratici, capeggiata dal sindaco Giuseppe Mussi, radicale ed esponente della massoneria. A promuovere l'iniziativa erano stati essenzialmente i socialisti, in adempimento ai propositi precisati in occasione della campagna elettorale, a cui faceva eco l'agitazione sostenuta dalla camera del lavoro, approdata già nel corso del 1901 alla nomina di un'apposita commissione di studio¹¹⁸. Quest'ultima aveva prodotto due relazioni che, seppur distinte da alcune varianti, invocavano entrambe l'intervento diretto del municipio¹¹⁹. In coerenza con tali fervori, all'o-

¹¹⁵ Ivi, busta 113, fasc. 1440, *Milano*, cit., verbali del consiglio comunale di Milano, *Approvazione del progetto di costruzione di un gruppo di case popolari in via Ripamonti e del relativo capitolato delle opere*, seduta del 1° luglio 1904. Cfr. anche C., *Le case operaie a Milano*, in «L'Ingegneria Sanitaria», 1903, n. 3, p. 56; *Costruzione di un gruppo di case popolari municipali in via Ripamonti in Milano*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», luglio 1904, pp. 922-923.

¹¹⁶ Verbali del consiglio comunale di Milano, *Proposta della giunta in ordine alla costruzione di case popolari ed approvazione del relativo piano tecnico e finanziario*, seduta del 25 maggio 1903, consultato in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 113, fasc. 1440, *Milano*, cit.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Cfr. M. ANTONIOLI, J. TORRE SANTOS, *Riformisti e rivoluzionari. La camera del lavoro di Milano dalle origini alla grande guerra*, Franco Angeli, Milano 2006, p. 94.

¹¹⁹ M. PORTALUPI, *Milano per le case municipali*, in «Germinal», 1902, n. 20, pp. 153-154; *Camera del lavoro di Milano. Seconda relazione della commissione per le case operaie*, ivi, 1903, n. 1, pp. 5-7.

rigine dei comizi organizzati dal comitato contro il rincaro degli affitti costituitosi in quel periodo, il consiglio comunale aveva approvato il progetto definito sul finire del 1902 dall'assessore Francesco Pugno, anche su sollecitazione delle interpellanze presentate da alcuni esponenti socialisti, fra cui Luigi Arienti, capo-mastro e membro della commissione legata alla camera del lavoro. I socialisti non avevano infatti cessato di animare iniziative di protesta, intensificando l'agitazione sul finire dell'anno, nell'intento di sollecitare la discussione del progetto, sino ad allora rinviata. Le traversie conosciute dalla questione riflettevano le spaccature interne al partito radicale che egemonizzava la giunta, alimentando il sospetto che il ritardo celasse l'intenzione di tralasciare gli accordi stipulati con il gruppo socialista, rimasto di fatto assertore quasi isolato dell'intervento diretto¹²⁰. Come fu spiegato ai consiglieri comunali nel marzo 1903, la giunta aveva però stabilito da tempo «di avviare a pronta soluzione l'urgente problema delle case popolari per mezzo della fabbricazione e manutenzione municipale»¹²¹. Il gruppo socialista intendeva persino ampliare il progetto, fermo restando il riconoscimento del principio della municipalizzazione¹²². Contrari a tali finalità si erano dichiarati soprattutto i repubblicani, convinti che fosse invece opportuno affidare il piano edilizio a una società appoggiata dal comune¹²³. Nonostante le divergenze emerse, il programma per la municipalizzazione delle case popolari era stato comunque ratificato a larga maggioranza, permettendo ai socialisti milanesi di concretizzare i propositi espressi dalla propaganda di partito¹²⁴.

Probabilmente sulla decisione di diversi consiglieri dovevano aver inciso i dati sconcertanti raccolti nell'ambito delle operazioni censuarie svolte nel 1901, richiamati anche da Pugno in alcuni passaggi della sua relazione, auspicando che la Società umanitaria effettuasse i debiti approfondimenti, a cui il comune era stato costretto a rinunciare per esigenze di bilancio¹²⁵. Di fatto nel corso del 1903 l'Ufficio del lavoro di tale istituzione diede alle stampe gli esiti di un accurato studio eseguito dal direttore Giovanni Montemartini, restituendo i tratti di uno scenario preoccupante, ribadito dall'inchiesta che il municipio riuscì a

¹²⁰ M. PUNZO, *Socialisti e radicali a Milano. Cinque anni di amministrazione democratica (1899-1904)*, Sansoni, Firenze 1979, pp. 183-186, 252-257.

¹²¹ Verbali del consiglio comunale di Milano, *Proposte della giunta in ordine alla costruzione di case popolari*, seduta del 20 marzo 1903, di cui resta copia in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 113, fasc. 1440, Milano, cit.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Ivi, verbali del consiglio comunale di Milano, *Proposte della giunta in ordine alla costruzione di case popolari (continuazione)*, seduta del 21 marzo 1903.

¹²⁴ Ivi, seduta del 23 marzo 1903. Per una sintesi della vicenda L. PIZZETTI, *La questione delle abitazioni popolari a Milano, 1859-1908*, in «Storia urbana», 1980, n. 11, pp. 21-23.

¹²⁵ Verbali del consiglio comunale di Milano, *Proposte della giunta in ordine alla costruzione di case popolari*, seduta del 20 marzo 1903, cit.

compiere poco dopo¹²⁶. Gli elementi focalizzati dagli organi comunali documentarono ufficialmente le pessime condizioni diffuse nelle abitazioni popolari cittadine, in cui affollamento eccessivo e promiscuità igieniche e morali si associavano alla piena inosservanza delle norme sanitarie¹²⁷. Infrastrutture quali l'impianto fognario, la dotazione di acqua potabile, gas e sistemi di riscaldamento risultavano spesso assenti, così come gravi carenze riguardavano i servizi igienici, solitamente in condivisione fra diversi nuclei familiari, sino al caso estremo e deplorabile di un edificio abitato stabilmente da cinquecento persone che offriva una sola latrina senza neppure getto d'acqua. Nelle più rigide ristrettezze versavano soprattutto i monolocali, permettendo alla precarietà igienica che vi albergava di condannare i gruppi indigenti agli indici di mortalità e morbilità più elevati dell'intera cittadinanza, innanzitutto a scapito della minore età¹²⁸. Come sottolineò Alessandro Schiavi, il degrado che si consumava fra le mura domestiche era tale da aver indotto alcuni maestri a ritenere addirittura la vita in strada un "giovamento" per la salute dei ragazzi¹²⁹.

La stessa Società Umanitaria non tardò a promuovere un piano di costruzione, intenzionata ad apportare concretamente un utile contributo. Analogamente alle vicende edilizie maturate sotto l'egida della filantropia, la Società si proponeva di fornire un esempio qualitativamente significativo che sollecitasse fenomeni di emulazione¹³⁰. Intorno agli stabili a tre o quattro piani fuori terra, suddivisi in alloggi da uno a tre vani, fu infatti approntata la presenza di servizi e strutture congeniali alle esigenze degli utenti, come impianti per bagni, docce e lavatoi, locali per cucine economiche, asili per l'infanzia, biblioteche, campi da gioco e palestre¹³¹. Persino nei riguardi progettuali e tipologici, tali edifici suggerirono un piano d'intermediazione fra l'esemplarità quanto mai costosa

¹²⁶ G. MONTEMARTINI, *La questione delle case operaie in Milano*, cit., pp. 13-27.

¹²⁷ *Inchiesta sulle abitazioni popolari in Milano*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», agosto 1905, pp. 316-325; *Le abitazioni popolari a Milano*, ivi, ottobre 1905, pp. 610-618; *Le abitazioni popolari a Milano*, in «La Riforma Sociale», 1905, pp. 570-577.

¹²⁸ *L'addensamento della popolazione operaia e l'altezza delle pigioni in Milano*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», aprile-maggio 1904, pp. 246-251.

¹²⁹ A. SCHIAVI, *Il censimento delle abitazioni popolari in Milano*, in «La Riforma Sociale», 1904, pp. 231-233.

¹³⁰ Fra il 1906 e il 1909 sorsero le palazzine di via Solari e alle Rottole, oggi viale Lombardia, su progetto dell'architetto Giovanni Broglio, O. SELVAFOLTA, *La Società Umanitaria e le case popolari a Milano. 1900-1910*, in «Storia urbana», 1980, n. 11, pp. 47-52; E. DECLEVA, *Etica del lavoro, socialismo, cultura popolare. Augusto Osimo e la Società Umanitaria*, Franco Angeli, Milano 1985; ID., *100.00 locali di abitazione: profilo biografico di Giovanni Broglio architetto delle case popolari*, in R. PUGLIESE (a cura di), *La casa popolare in Lombardia 1903-2003*, Unicopli, Milano 2005, pp. 41-45.

¹³¹ Cfr. *Le case popolari della Società Umanitaria alle Rottole (P. Venezia)*, estratto dal «Politecnico», Società Editrice Libreria, Milano 1910; *Costruzione di case per opera della Società Umanitaria*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», febbraio 1905, pp. 356-357; ivi, dicembre 1905, pp. 979-980.

e di difficile adattamento urbano del villino circondato da agresti radure e quel modello a “caserma” solitamente deprecato per le inquietudini igieniche e sociali suscitate dalla concentrazione di lavoratori.

Nel contesto nazionale, gli studi effettuati dall'amministrazione civica milanese rimasero fra le prime testimonianze di uno specifico filone di indagine, incrementato negli anni seguenti dall'impegno di altri municipi, in genere allo scopo di legittimare il varo di appositi piani di intervento. D'altronde i vincoli imposti dalla legge sulle case popolari alla municipalizzazione esortarono diversi comuni a documentare la gravità della situazione in atto, dimostrando il bisogno di provvedere all'inserimento di costruzioni salubri nel tessuto edilizio cittadino¹³². Nell'ambito di tali verifiche, il lavoro compiuto a Milano costituì per taluni versi un modello, in quanto alcuni dei criteri in esso definiti furono presto codificati in parametri largamente condivisi. Tuttavia il primato di aver applicato precocemente lo strumento dell'inchiesta sul campo alla questione abitativa spettava al municipio di Torino, con la pubblicazione di un'accurata statistica svolta in parallelo al censimento del 1901¹³³. Questo fu per altro l'unico caso in cui si procedette a esaminare capillarmente il territorio urbano, mentre altrove prevalse l'interesse a circoscrivere specifici campioni, senza addivenire a una comparazione completa per la globalità urbana¹³⁴.

Sebbene la genesi del programma per le case popolari fosse avvenuta nel corso del 1902, le autorità civiche milanesi avevano stabilito sin dagli inizi di affidarne l'attuazione a un organismo distinto dal complesso dell'amministrazione, proponendo *in nuce* la struttura di un'azienda speciale. Pertanto alla luce delle disposizioni sulla municipalizzazione, i propositi definiti erano stati ulteriormente circostanziati, in quanto «la nuova legge, nel mentre rimuove[va] qualche grave difficoltà finanziaria, che si sarebbe presentata altrimenti nell'attivazione del progetto, complica[va] d'altra parte la procedura da seguirsi»¹³⁵. In seguito all'assenso della Commissione reale sul finire del 1904, il comune organizzò il referendum nell'autunno dell'anno successivo, riscuotendo l'approvazione della cittadinanza, benché l'afflusso alle urne fosse stato piuttosto contenuto¹³⁶. In quel periodo, non risultava però ancora con-

¹³² Fra il 1903 e il 1911 furono condotte inchieste sulle abitazioni nei comuni di Milano, Verona, Faenza, Firenze, Ravenna, Vicenza, Venezia, Udine, Treviso, cfr. P. SOMMA, *Le inchieste municipali sulle abitazioni nel primo decennio del Novecento*, in «Storia Urbana», 1982, n. 21, pp. 177-207.

¹³³ CITTÀ DI TORINO, *Quarto censimento della popolazione (9 febbraio 1901). Considerazioni generali. Relazione dei lavori e cenni sui risultati*, Tipografia Eredi Botta, Torino 1902.

¹³⁴ Cfr. P. SOMMA, *Le inchieste municipali sulle abitazioni nel primo decennio del Novecento*, cit., p. 189.

¹³⁵ Verbali del consiglio comunale di Milano, *Proposta della giunta in ordine alla costruzione di case popolari ed approvazione del relativo piano tecnico e finanziario*, seduta del 25 maggio 1903, cit.

¹³⁶ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 113, fasc. 1440, Milano, cit., lettera della Dire-

cluso il complesso in via Ripamonti, nonostante fosse stato deliberato di completarne i lavori entro il 1905¹³⁷, traguardo che aveva rappresentato uno dei motivi maggiormente sfruttati dalla campagna elettorale socialista¹³⁸. Di fatto l'attuazione del piano varato a Milano avrebbe conosciuto un epilogo non conforme ai presupposti che ne erano stati alla radice. Proprio nel corso del 1905, il sopravvento delle forze liberali guidate dal sindaco Ettore Ponti cominciò a decretare il naufragio della municipalizzazione edilizia. Interprete di tale mutamento fu specialmente il consigliere liberale Ulisse Gobbi, già fra gli avversari del municipalismo nel 1903¹³⁹. In effetti la spedita affermazione del progetto era destinata quasi a designare *un unicum*, anche rispetto alle benevole attenzioni riservate dagli organi ministeriali.

4.4 Le prime proposte di municipalizzazione delle case popolari

Successivamente alla domanda presentata dal comune di Milano, il settore delle case popolari impegnò nuovamente la Commissione reale nella primavera 1905, quando fu esaminato il progetto per la costruzione di quattro complessi a Prato mediante l'impianto di un'azienda municipale¹⁴⁰. L'iniziativa era stata promossa quasi due anni prima dal sindaco Banco Tanini, repubblicano e anticlericale, espressione del blocco popolare che si era affermato in occasione delle elezioni amministrative del 1901¹⁴¹. Lasciata temporaneamente in sospenso per attendere le disposizioni del regolamento per l'esecuzione della legge sulle case popolari, la pratica era stata approvata in seconda lettura nel maggio 1904, sebbene non mancassero manifestazioni di disapprovazione¹⁴², controbattute in-

zione generale dell'amministrazione civile al prefetto di Milano, 16 novembre 1905, e relativa risposta, 23 novembre 1905. Su un complesso di 64.230 elettori iscritti, furono registrati 15.834 voti favorevoli e 1.994 contrari.

¹³⁷ Ivi, *Proposte della giunta in ordine alla costruzione di case popolari (continuazione)*, seduta del 23 marzo 1903, cit.

¹³⁸ Il gruppo di via Ripamonti fu abitato nell'estate 1907, *Cronaca della politica delle abitazioni*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», luglio 1907, pp. 233-234.

¹³⁹ *Il problema delle case popolari a Milano*, in «La Riforma Sociale», 1905, p. 959; U. GOBBI, *L'azione del Comune per le case popolari*, in «Giornale degli economisti», luglio 1905, pp. 14-32; ivi, agosto 1905, pp. 157-168.

¹⁴⁰ V. MAGALDI, *Concorso dei poteri pubblici a favore delle case popolari in Italia*, cit., pp. 962-963.

¹⁴¹ C. CAPONI, *La lotta politica e sociale: l'amministrazione comunale, i partiti politici, i conflitti sociali e di gruppo (1887-1943)*, in G. MORI (a cura di), *Prato, storia di una città*, vol. 3**, *Il tempo dell'industria (1815-1943)*, Le Monnier, Firenze 1988, pp. 1349-1350.

¹⁴² Verbali del consiglio comunale di Prato, *Case operaie. Costruzione*, seduta del 7 dicembre 1903; ivi, *Case operaie. Approvazione del progetto tecnico e finanziario*, seduta del 25 maggio 1904, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 74, fasc. 948, *Prato, case popolari, 1904-1905*.

nanzitutto dall'ingegnere radicale Felice Biglia, assessore ai lavori pubblici, prossimo a diventarne uno dei più convinti assertori quale successore di Tanini nella carica di primo cittadino¹⁴³. I funzionari preposti al servizio municipalizzazioni presso il Ministero dell'Interno ritennero che la Commissione reale potesse esprimere parere favorevole, concordando in tal senso con il prefetto di Firenze¹⁴⁴. La carenza di alloggi adeguati per i meno abbienti era aggravata infatti nella città di Prato non solo dall'incremento di richieste determinato dallo sviluppo industriale, ma anche dall'esistenza di numerosi spazi indegni di essere considerati abitabili, come attestava una relazione preparata dal sindaco Tanini¹⁴⁵. Analogamente all'atteggiamento mantenuto dinanzi alla proposta formulata dall'amministrazione civica milanese, non si profilavano questioni di merito, confermando quell'apertura votata a una certa indulgenza che sembrava immunizzare gli ambienti ministeriali dalla penetrazione dei motivi più intransigenti scaturiti in seno al dibattito sull'argomento. Persino le perplessità suscitate dal piano finanziario tendevano a essere stemperate in uno slancio di ottimismo, tanto che, sebbene la spesa prevista di lire trecentomila non fosse reputata del tutto sufficiente, non si escludeva una soluzione positiva. L'unica raccomandazione avanzata riguardava la priorità di non chiudere in passivo l'esercizio dell'azienda, rammentando alle autorità municipali di «considerare la molto lodevole iniziativa della costruzione delle case popolari come funzione di assistenza sociale e non di beneficenza»¹⁴⁶. In linea con tali constatazioni, il relatore per la Commissione reale Gherardo Callegari, ispettore generale presso il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, si soffermò soprattutto sugli aspetti di ordine finanziario, affinché l'importo delle pigioni fosse effettivamente commisurato al prezzo di costo. Ai rilievi esposti fecero eco le asserzioni di altri commissari, rivolte per lo più alle condizioni poche vantaggiose del mutuo che il comune avrebbe contratto con la locale cassa di risparmio. Come puntualizzò Zanon, responsabile del servizio municipalizzazioni, la legge aveva conferito però alla Commissione reale la competenza di pronunciarsi sulle operazioni concordate con la Cassa depositi e prestiti, diversamente «non [aveva] ragione d'intervenire per autorizzare un mutuo già approvato dalla giunta provinciale amministrativa»¹⁴⁷.

Nonostante l'approvazione degli organi ministeriali, il progetto promosso dal comune di Prato risultò respinto nell'ambito della consultazione referendaria, benché ciò avvenisse solamente per uno scarto

¹⁴³ Tanini rinunciò alla carica nel 1905, anno in cui lasciò il partito repubblicano per unirsi allo schieramento liberal-monarchico.

¹⁴⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 74, fasc. 948, Prato, cit., lettera del prefetto di Firenze al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 25 marzo 1905.

¹⁴⁵ Ivi, *Relazione al ministro*, 7 aprile 1905.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Ivi, busta 2, fasc. 4, cit., seduta del 29 maggio 1905. Cfr. art. 28, *Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 29 marzo 1903, n. 103.

irrisorio di voti¹⁴⁸. In effetti la votazione era avvenuta in un clima sfavorevole, ormai segnato dalle difficoltà economiche scaturite dall'ampio programma di intervento sociale sostenuto, tanto che, oltre a imporre nuove tassazioni, il comune era stato costretto per la prima volta a superare il limite legale della sovraimposta. L'esito negativo del referendum provocò le dimissioni dei consiglieri di maggioranza, decretando lo scioglimento del consiglio comunale e una fase di commissariamento straordinario, al cui termine si impose un'amministrazione di orientamento liberal-moderato che non tornò sulla questione. Non diversamente da quanto accaduto a Milano, il progetto per le case popolari si trovò ad adempiere l'infausto compito di catalizzare i contrasti interni al blocco, fondato su una comune matrice democratica avversa a conservatori e clericali, ma al contempo pervaso da forti differenze¹⁴⁹. Non a caso anche a Prato la fase di elaborazione era stata caratterizzata da proposte diverse, protese a discostarsi dal principio stesso della municipalizzazione, nonché a individuare varianti tipologiche. Il piano presentato da Tanini era stato comunque meticolosamente studiato, non solo in riferimento alle esperienze estere e alle indicazioni dei più avveduti esperti della materia, bensì pure alla luce dell'indagine sulle condizioni abitative della cittadinanza disagiata¹⁵⁰. Tuttavia accanto alle ricadute di carattere politico, un certo disorientamento era forse derivato anche dal contenuto del quesito posto agli elettori che, ai sensi del regolamento di attuazione della legge, doveva essere improntato a un'estrema asciuttezza¹⁵¹. Nel caso dell'iniziativa pratese così suonava infatti la formula adottata, secondo quanto puntualizzato dall'ufficio ministeriale, apportando le debite correzioni a quella un po' più articolata stabilita inizialmente dal comune: «L'elettore intende che il comune assuma la costruzione e l'esercizio diretto di case popolari nei modi e termini stabiliti dalla deliberazione adottata dal consiglio comunale in seduta 7 dicembre 1903 e con le condizioni di cui nella deliberazione 29 maggio 1905 della Reale commissione per il credito comunale e provinciale?»¹⁵². L'obbligo di rimandare semplicemente agli atti uff-

¹⁴⁸ Il referendum si svolse il 23 luglio 1905; su 4.622 elettori iscritti, se ne recarono alle urne 2.802, di cui 1.366 espressero voto favorevole e 1.381 contrario, ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 74, fasc. 948, Prato, cit., lettera del prefetto di Firenze al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 3 agosto 1905.

¹⁴⁹ C. CAPONI, *La lotta politica e sociale*, cit., pp. 1350-1351.

¹⁵⁰ C. CRESTI, *Immagine e struttura della città nel tempo dell'industria*, in G. MORI (a cura di), *Prato, storia di una città*, vol. 3*, cit.

¹⁵¹ Art. 96, *Regolamento per l'esecuzione della legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 10 marzo 1904, n. 108.

¹⁵² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 2, fasc. 4, cit., seduta del 29 maggio 1905, cit.; ivi, busta 74, fasc. 948, Prato, cit., *Relazione al ministro*, 7 aprile 1905. Cfr. ivi, verbali del consiglio comunale di Prato, *Referendum per le case popolari. Formula. Ratifica di deliberazione d'urgenza della giunta municipale*, seduta del 9 marzo 1905.

ciali impediva l'inserimento di specifiche e chiarificazioni, rendendo indubbiamente criptico il motivo della votazione al corpo elettorale, soprattutto a quella parte di esso che ne poteva essere maggiormente interessata. A essere chiamati alle urne risultavano quanti godevano del diritto di voto per le elezioni amministrative comunali, senza escludere dunque anche segmenti delle categorie modeste¹⁵³. L'epilogo di tale vicenda era comunque destinato a rimanere una circostanza isolata: in materia di municipalizzazione delle case popolari non venne mai meno la ratifica dei cittadini, neppure nei rari casi in cui si manifestò a livello locale una corrente di opinione contraria.

Nel corso del 1905 si tenne anche il referendum per l'assunzione del servizio delle case popolari nel comune di Carrara, esito di un *iter* per taluni versi tortuoso rispetto a quello che aveva contraddistinto le esperienze sinora ricordate. Nell'agosto dell'anno precedente l'amministrazione civica, capeggiata dal sindaco socialista Carlo Alberto Sarteschi, aveva stabilito di intraprendere l'edificazione di alloggi per gli operai, in fede al programma sostenuto dal blocco popolare che aveva conquistato il comune nel 1902¹⁵⁴. Il progetto prevedeva «la costruzione di quattordici case popolari [...] facendo fronte alla spesa mediante la contrattazione di un mutuo di lire trecentomila»¹⁵⁵. Su richiesta della giunta provinciale amministrativa, il municipio aveva poi precisato la forma di gestione, optando per l'insediamento di un'apposita azienda, come riferì il prefetto della provincia di Massa e Carrara all'ufficio ministeriale¹⁵⁶. A detta di quest'ultimo, tali deli-

¹⁵³ Art. 92, *Regolamento per l'esecuzione della legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 10 marzo 1904, n. 108. L'abbassamento del censo e la capacità del semplice alfabetismo introdotti dalla riforma crispina del 1888 avevano infatti comportato un significativo aumento degli iscritti alle liste elettorali amministrative, R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna 1995², pp. 327-340; P.L. BALLINI, *Riforma dell'elettorato e lotta amministrativa nella crisi di fine secolo*, in M. DEGL'INNOCENTI (a cura di), *Verso l'Italia dei partiti. Gli anni di formazione del PSI*, Franco Angeli, Milano 1993, pp. 62-115.

¹⁵⁴ Inizialmente la carica di sindaco era stata ricoperta dal repubblicano Alessandro Biggi, dimissionario nella primavera 1903 a causa di forti contrasti sorti fra repubblicani e socialisti. Fra i motivi di scontro figurava la richiesta socialista di rinunciare ad alcuni lavori di abbellimento per costruire le case popolari, L. GESTRI, *Capitalismo e classe operaia in provincia di Massa-Carrara. Dall'unità d'Italia all'età giolittiana*, Olshki, Firenze 1976, pp. 273-275, 297-299.

¹⁵⁵ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 102, fasc. 1256, *Carrara, case popolari*, 1904-1906, lettera del prefetto della provincia di Massa e Carrara al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 10 dicembre 1904; cfr. *ivi*, verbali del consiglio comunale di Carrara, *Approvazione in seconda lettura della deliberazione 18 agosto 1904 sul viale e le case popolari*, seduta del 31 agosto 1904; *ivi*, *Decisione della giunta provinciale amministrativa in ordine alla costruzione del viale e case popolari*, seduta del 18 agosto 1904.

¹⁵⁶ *Ivi*, verbali del consiglio comunale di Carrara, *Decisione della giunta provinciale amministrativa sulla costruzione delle case popolari*, seduta del 20 ottobre 1904.

berazioni non risultavano però conformi alle prescrizioni di legge, in quanto non erano state promosse con l'assenso di almeno due terzi dei consiglieri assegnati al comune, mentre dal canto suo il sindaco replicava di non averne ritenuto necessaria la presenza non trattandosi di discutere per la prima volta il progetto, ma solo di puntualizzare alcuni aspetti¹⁵⁷. Nel riportare tali osservazioni, il commento del prefetto non rifuggiva da un'acre intonazione rispetto all'operato degli amministratori socialisti, benché dichiarasse di condividere pienamente le finalità del piano definito¹⁵⁸. La costruzione di case popolari era infatti accolta nella parvenza di una valida strategia votata al mantenimento dell'ordine costituito¹⁵⁹, tanto più che si trattava di un contesto solcato da profonde tensioni, ancora scosso dal violento contraccolpo sferzato dall'ondata di scioperi di cui erano stati protagonisti gli addetti alle cave nel 1904¹⁶⁰. La posizione espressa restava pressoché sintomatica dell'atteggiamento dimostrato dai prefetti, inclini a non intralciare la realizzazione dei programmi edilizi. In particolare nelle realtà a rischio di agitazione, i rappresentanti dell'autorità tutoria caldeggiarono in genere tali intenti, nella convinzione di poter sedare il malcontento, oltretutto agevolare miglioramenti delle condizioni di vita in grado di incidere sul livello di educazione morale. Nel ruolo di anello di congiunzione fra centro e periferia assegnato dallo stato accentratore, i prefetti si distinsero per lo più quali neutri assertori della municipalizzazione delle case popolari, anziché concorrere all'ostracismo elaborato da segmenti non irrilevanti della cultura coeva.

La proposta del comune di Carrara ottenne l'assenso della Commissione reale, il cui parere ricalcò le annotazioni espresse nella relazione preparata dai funzionari del servizio municipalizzazioni. «L'ufficio ministeriale [...] ci ha troppo male abituati con le sue diligenti e pratiche relazioni», aveva commentato il relatore Francesco Palumbo Cardella, lasciando intendere come l'accurato studio eseguito sulle domande sbrigasse in gran parte il lavoro che sarebbe spettato ai membri dell'apposito consesso¹⁶¹. In effetti questi ultimi si limitarono spesso a

¹⁵⁷ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto della provincia di Massa e Carrara, 27 maggio 1905.

¹⁵⁸ Sarteschi era infatti figura invisa al prefetto Pio Vittorio Ferrari, L. GESTRI, *ad vocem*, in F. ANDREUCCI, T. DETTI (a cura di), *Il movimento operaio italiano*, cit., vol. IV, p. 524.

¹⁵⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 102, fasc. 1256, *Carrara*, cit., lettera del prefetto della provincia di Massa e Carrara al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, lettera 14 giugno 1905 il prefetto.

¹⁶⁰ Cfr. L. GESTRI, *Capitalismo e classe operaia in provincia di Massa-Carrara*, cit., pp. 251-271, 304-328; F. DELLA PERUTA, S. MISIANI, P. ADOLFO (a cura di), *Il sindacalismo federale nella storia d'Italia*, Franco Angeli, Milano 2000, p. 94.

¹⁶¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 2, fasc. 4, cit., seduta del 13 settembre 1905.

ratificare e tradurre in ordinanze le indicazioni ricevute, avallando una consuetudine destinata a tramutarsi nell'arco di pochi anni in ordinaria prassi, di cui recò un riflesso evidente la crescente prolissità dei documenti redatti dall'ufficio ministeriale, mentre per contralto i verbali della Commissione reale diventavano sempre meno articolati, a scapito innanzitutto del confronto intorno alle proposte esaminate. Pertanto, in linea con le richieste avanzate nella relazione, il comune di Carrara fu esortato a introdurre alcune modifiche nel piano finanziario, oltretutto valutare le migliori condizioni creditizie offerte dalla Cassa depositi e prestiti¹⁶². Nonostante l'opportunità di dilazionare l'estinzione del mutuo ottenuto da quest'ultima, il progetto non fu comunque realizzato¹⁶³. «Se l'azienda speciale venne costituita, le case popolari non [erano] state mai costruite», come dovette precisare tempo dopo il prefetto, giustificando l'impossibilità di compilare i questionari diramati a fini statistici dall'ufficio ministeriale¹⁶⁴. Sebbene il mutuo della Cassa depositi e prestiti fosse stato autorizzato nel marzo 1907 e due anni dopo il comune avesse cominciato a versarne gli interessi, il denaro in realtà non era stato erogato, impedendo di avviare le operazioni previste, in seguito abbandonate. Sul principio del secondo decennio del Novecento, a Carrara sorse un ente autonomo, alla cui attività fu devoluta la somma a suo tempo pattuita, non ancora disponibile sul finire del 1913¹⁶⁵. Al contempo, questa diversificazione di intenti restava piuttosto rappresentativa della simbiosi che solitamente univa le sorti dei progetti a quella delle coalizioni proponenti. Nel 1906, la caduta della giunta Sarteschi aveva aperto la crisi del bloccardismo, consegnando l'amministrazione alle forze politiche tradizionali che ne avrebbero retto le redini sino alle soglie della grande guerra¹⁶⁶.

Nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di riferimento, l'evasione delle pratiche per la municipalizzazione delle case popolari giunte alla Commissione reale non comportò particolari problematiche. Le inquietanti previsioni agitate non trovavano corrispondenza nei fatti, o quanto meno le esperienze in corso apparivano immuni dalla capacità di preludere alle catastrofiche conclusioni preconizzate, senza nemmeno dare adito a casi di indisciplina. Auspice la preziosa collaborazione dei prefetti, l'operato

¹⁶² Ivi, busta 102, fasc. 1256, *Carrara*, cit., *Relazione al ministro*, 29 luglio 1905.

¹⁶³ Ivi, *Relazione al ministro*, 3 giugno 1906; ivi, busta 2, fasc. 5, cit., seduta del 27 giugno 1906.

¹⁶⁴ Ivi, busta 18, fasc. 154, *Casa popolari, questionari*, 1911, lettera del prefetto di Massa e Carrara al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 30 aprile 1911; ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, ai prefetti di Massa, Pisa, Bologna, Vicenza, 17 marzo 1911.

¹⁶⁵ Cfr. *Commissione centrale per le case popolari o economiche. VI sessione 1913. Adunanza antimeridiana del 10 ottobre 1913*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1913, n. 5, pp. 781-783; *Commissione centrale per le case popolari o economiche. VII sessione 1913. Adunanza del 14 dicembre 1913*, ivi, 1914, n. 3-4, pp. 324-327.

¹⁶⁶ L. GESTRI, *Capitalismo e classe operaia in provincia di Massa-Carrara*, cit., p. 339.

delle amministrazioni civiche procedeva in conformità con le direttive impartite dagli organi di competenza, concorrendo quasi a decostruire la connotazione ideologica di cui era stata caricata la materia. Tuttavia l'inaspettato idillio che pareva comporsi fra gli artefici del municipalismo e i detentori del potere centrale cominciò a incrinarsi nel corso del 1906, messo alla prova dall'ardita pertinacia del comune di Castelfranco dell'Emilia. Nell'autunno 1905, l'amministrazione popolare coordinata dal sindaco Alessandro Melotti aveva deliberato la costruzione di case popolari, prevedendo insediamenti in diverse località¹⁶⁷. Il progetto era stato affidato all'ingegnere Augusto Barigazzi, di lì a poco principale artefice della prima produzione dell'Istituto per le case popolari di Bologna¹⁶⁸. In attesa dei prospetti definitivi, l'assessore Oreste Maccaferri ne aveva illustrato le caratteristiche. Esclusa «subito qualunque benché minima idea di ornamentazione e di grandiosità, inutile ed assolutamente impossibile», l'assessore aveva spiegato che le case sarebbero state «sane, comode, bene orientate, provviste di acqua potabile, di fognatura», comprensive «a piano terreno di una cucina con relativo acquaio e di una legnaia ad uso anche di cantina col ripostiglio per il cesso, e al primo piano di una o due o tre camere da letto». Nonostante le accortezze contemplate, qualcuno aveva espresso disappunto per la «mancanza di porcili annessi alle case operaie», a cui il comune precisava di voler rimediare, dato che, in considerazione delle abitudini locali, tale lacuna avrebbe senza dubbio pregiudicato l'utilizzo stesso degli stabili¹⁶⁹. Se all'origine della costruzione di case adeguate per i meno abbienti soggiacevano omogenee criticità di ordine igienico-sociale, lo sviluppo dei progetti presupponeva varianti dettate dalle peculiarità dei contesti. Così, l'accesso a lavatoi pubblici, reso necessario nei grandi centri dalla difficoltà di raggiungere ruscelli e corsi d'acqua, perdeva ad esempio valore entro gli orizzonti delle comunità rurali, dove assumeva invece importanza la disponibilità di spazi per lo svolgimento di mansioni finalizzate non solo a reperire alimenti, ma anche a incrementare il bilancio familiare tramite baratti o transazioni di commercio minuto.

Sul finire dell'anno avvenne l'approvazione del progetto e del mutuo di lire centomila da estinguere in trentacinque anni con la Cassa di

¹⁶⁷ Assai rari cenni biografici sulla figura di Melotti, consigliere comunale dal 1900, sindaco nel periodo 1901-1903 e nuovamente dal 1904 al 1907, ASCCa, *Carteggio amministrativo, 1900-1907*; ivi, *Registro delle delibere del consiglio comunale e della giunta municipale, 1900-1907*.

¹⁶⁸ S. RAMAZZA, *Le realizzazioni dello IACP di Bologna dal 1906 al 1940*, in «Storia urbana», 1982, n. 20, pp. 111-119. Pochi anni prima era comparso l'opuscolo A. BARIGAZZI, *Delle case per gli operai in Bologna. Considerazioni, proposte e progetti*, Tip. Neri, Bologna 1903.

¹⁶⁹ Verbalì del consiglio comunale di Castelfranco dell'Emilia, *Comunicazione circa l'oggetto all'ordine del giorno "approvazione di prestito di lire 100.000 per costruzione di case operaie"*, seduta del 19 novembre 1905, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 40, fasc. 484, *Castelfranco dell'Emilia, case popolari, 1906-1922*.

Risparmio di Verona. Oltre a discutere le dinamiche finanziarie, i consiglieri avevano sottoscritto le osservazioni di Maccaferri, secondo il quale «non avendo le case operaie, né dovendo avere alcun carattere industriale, [andavano] considerate come uno di quei servizi che a norma dell'art. 16 della legge 29 marzo 1903 n. 103, po[tevano] esercitarsi in economia»¹⁷⁰. Sebbene gli amministratori di Castelfranco ne fossero del tutto ignari, la scelta compiuta avrebbe complicato oltremodo l'iter che attendeva il programma varato, sino a offrire alla Commissione reale il materiale per tramutare il caso in un paradigma di interpretazione giuridica. La giunta provinciale amministrativa di Bologna respinse infatti le deliberazioni prese a questo riguardo, ritenendo che non ricorressero le condizioni per autorizzare la gestione in economia, in coerenza con le prescrizioni della normativa vigente¹⁷¹.

Intenzionato a persistere nei propositi definiti, il comune di Castelfranco presentò ricorso al Consiglio di Stato contro la decisione della giunta provinciale amministrativa. La questione fu così rimessa ai funzionari del servizio municipalizzazioni che, come di consueto, richiesero il parere della Commissione reale, convinti di non poter accogliere l'istanza¹⁷². Come puntualizzò il consesso, sarebbe stato possibile annullare la decisione della giunta provinciale amministrativa solo per ragioni di illegittimità, da cui il caso in esame risultava esente. Il relatore Arnaldo Raimoldi, allora direttore generale dell'amministrazione civile, accolse le motivazioni addotte, insistendo sul carattere eccezionale dell'intervento dei comuni nel settore delle abitazioni, sino a ricordare alcuni passaggi delle discussioni parlamentari. D'altronde, in rispondenza agli assunti esposti nella relazione ministeriale, non vi era alcun dubbio che l'attività di cui si trattava rivestisse un carattere industriale, rendendo necessaria l'istituzione dell'apposita azienda. Oltretutto non reggeva nemmeno il riconoscimento della "tenue importanza", dato che la realizzazione del programma avrebbe comportato la spesa di lire centomila. Come annotavano gli organi ministeriali non senza una venatura polemica, la condotta del comune di Castelfranco lasciava insinuare il sospetto di voler eludere le procedure di legge e il sistema di controlli che vi era correlato¹⁷³. Sulla scorta di tali constatazioni, il Consiglio di Stato respinse il ricorso, aggiungendo per altro che il giudizio della giunta

¹⁷⁰ Ivi, verbali del consiglio comunale di Castelfranco dell'Emilia, *Approvazione di prestito di lire 100.000 per costruzione di case operaie*, seduta del 10 dicembre 1905; ivi, *Approvazione di prestito di lire 100.000 per costruzione di case operaie*, seduta del 17 dicembre 1905; ivi, *Nuove deliberazioni in ordine al progetto di costruzione di case operaie ed all'occorrente prestito di lire 100.000*, seduta del 21 gennaio 1906; ivi, *Nuove deliberazioni in ordine al progetto di costruzione di case operaie ed all'occorrente prestito di lire 100.000*, seduta del 28 gennaio 1906.

¹⁷¹ Ivi, verbali della giunta provinciale amministrativa di Bologna, *Castelfranco. Costruzione di case popolari*, seduta del 6 giugno 1906.

¹⁷² Ivi, *Relazione al ministro*, agosto 1906.

¹⁷³ Ivi, busta 2, fasc. 5, cit., seduta del 21 agosto 1906.

provinciale amministrativa, edotto su aspetti quali «la potenzialità contributiva, le risorse del bilancio del comune [...], fondato sopra apprezzamenti, [era] incensurabile»¹⁷⁴.

Alla luce delle ingiunzioni formulate, le autorità civiche di Castelfranco decisero di procedere all'istituzione dell'azienda, avviando le pratiche sul principio del 1907, benché non fosse scemata del tutto un'intonazione polemica¹⁷⁵. Approvata comunque all'unanimità, la proposta fu rassegnata agli uffici ministeriali solo nel mese di maggio, a causa di alcune osservazioni mosse dalla giunta provinciale amministrativa, inizialmente insoddisfatta della documentazione ricevuta¹⁷⁶. A destare un certo dissenso era la decisione di portare il numero dei fabbricati da dieci a quattordici, nonché l'inserimento di un concorso annuo nel bilancio dell'azienda nell'intento di contenere l'importo delle pigioni. Il comune aveva infatti deliberato di contrarre un mutuo di lire centocinquantamila da estinguere in trentacinque annualità con la Cassa depositi e prestiti, ma la giunta provinciale amministrativa si era detta disposta ad approvare unicamente l'ammontare complessivo di lire centomila precedentemente preventivato. A tali constatazioni si associava anche il prefetto, contrario invece alla richiesta di abrogare il contributo stabilito provvedendo alle spese di esercizio mediante un congruo aumento dei canoni¹⁷⁷. Dietro le preoccupazioni di ordine finanziario sembrava trasparire una tentazione schiettamente conservatrice, verso cui spingeva l'ansia fomentata dalla prospettiva che, in un centro modesto egemonizzato da gruppi extra-costituzionali, lo sviluppo di un ampio programma di edilizia municipalizzata preludesse all'affermazione della proprietà collettiva. A suscitare diffidenza forse era solamente la novità dell'iniziativa, dato che, come si vedrà più avanti, il prefetto di quegli anni, Ernesto Dallari, non si dimostrò in genere ostile alle proposte dei comuni.

Alla luce della comunicazione del prefetto, gli uffici ministeriali richiesero ulteriori ragguagli, probabilmente nell'intento di individuare elementi che motivassero un'oculata revisione dell'istanza¹⁷⁸. Le autorità civiche di Castelfranco ricorsero però all'intercessione del

¹⁷⁴ Ivi, busta 40, fasc. 484, *Castelfranco dell'Emilia*, cit., R.D. 8 ottobre 1906; ivi, verbali del Consiglio di Stato, Sezione I, *Castelfranco dell'Emilia. Comune. Costruzione di case popolari*, adunanza dell'11 settembre 1906.

¹⁷⁵ Ivi, verbali del consiglio comunale di Castelfranco dell'Emilia, *Provvedimenti finanziari in ordine alla costruzione di case popolari ed approvazione del regolamento per l'esercizio delle medesime*, seduta del 15 gennaio 1907.

¹⁷⁶ Ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Bologna, 4 febbraio e 16 marzo 1907; relative risposte 14 febbraio e 22 marzo 1907. La trasmissione di maggiori ragguagli fu ancora sollecitata dagli uffici ministeriali con nota del 20 aprile 1907.

¹⁷⁷ Ivi, lettera del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 26 aprile 1907.

¹⁷⁸ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Bologna, 31 maggio 1907.

deputato di zona, il socialista Giacomo Ferri, il quale aveva già patrocinato l'iniziativa, occupandosi di recapitare al Ministero dell'Interno copia degli atti municipali relativi alla prima redazione del progetto¹⁷⁹. Anche la municipalizzazione delle case popolari seguiva dunque il percorso delle mediazioni notabiliari, spesso l'unica strategia che permettesse di agevolare il dialogo fra le istituzioni centrali e le realtà periferiche. Se tali pressioni indussero la Commissione reale a considerare la pratica già nel luglio 1907, non valsero invece il conseguimento del parere favorevole, in quanto fu ritenuta necessaria l'introduzione di varie modifiche¹⁸⁰. A riferire in merito fu Enrico Verdinois, ispettore del genio civile, nonché membro del Consiglio superiore dei lavori pubblici, le cui competenze individuavano pure carenze di natura tecnica¹⁸¹. A suo avviso risultavano inadeguati anche i prezzi per l'esecuzione dei lavori, rendendo dunque insufficiente il preventivo di lire centocinquantomila che comunque andava riformulato in considerazione dei cambiamenti da apportare al progetto. In tal senso le conclusioni della Commissione reale differivano da quanto segnalato dai funzionari del servizio municipalizzazioni, i quali avevano invece ritenuto ammissibile la proposta¹⁸². L'incongruenza emersa fra i diversi uffici tendeva comunque a ricomporsi nella richiesta unanime di riorganizzare il bilancio dell'azienda, evitando l'adozione di due piani distinti, *escamotage* che avrebbe permesso al comune di fissare pigioni meno elevate nel primo quinquennio per effetto dell'esonero dall'imposta sui fabbricati contemplato dalla legge Luzzatti¹⁸³.

Il consiglio comunale di Castelfranco respinse però le annotazioni avanzate, stabilendo all'unanimità di insistere per «l'approvazione integrale del progetto, così come venne precedentemente approvato». Non si esitava neppure a declinare talune responsabilità, ad esempio in riferimento ai costi in parte obsoleti che componevano ormai il preventivo, «giacché ritardi non vi furono per colpa dell'amministrazione, ma per la fatale scala burocratica»¹⁸⁴. Inoltre

¹⁷⁹ Ivi, COMUNE DI CASTELFRANCO EMILIA, *Deliberazioni consiliari che approvano il prestito di lire centomila per la costruzione di case operaie*.

¹⁸⁰ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, a Giacomo Ferri, 10 luglio 1907.

¹⁸¹ Verdinois fu nominato membro effettivo per gli affari relativi alla municipalizzazione nel 1906, *R.D. che nomina la Commissione reale per il credito comunale e provinciale durante il triennio 1907-1909*, cit., pp. 14-16. ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 3, fasc. 6, cit., seduta del 22 luglio 1907.

¹⁸² Ivi, busta 40, fasc. 484, *Castelfranco dell'Emilia*, cit., *Relazione al ministro*, 12 luglio 1907.

¹⁸³ Art. 7, *Legge sulle case popolari*, 31 maggio 1903, n. 254.

¹⁸⁴ Verbali del consiglio comunale di Castelfranco dell'Emilia, *Case popolari*, seduta del 5 settembre 1907, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 40, fasc. 484, *Castelfranco dell'Emilia*, cit.

le modificazioni apportate alle legge sulle case popolari nel 1907 avevano esteso l'esenzione dalle imposte da cinque a dieci anni, lasciando cadere le critiche rivolte alla scelta di differenziare nel tempo l'importo dei canoni¹⁸⁵. Come era accaduto in altre circostanze, l'ufficio ministeriale preferì rimettere la questione alle competenze del consesso, tanto più che pure l'Ufficio del genio civile di Bologna, sollecitato dalle annotazioni di Verdinois, aveva espresso un giudizio positivo. Nel rassegnare la pratica, i funzionari del servizio municipalizzazioni dichiaravano di essere comunque favorevoli alla proposta¹⁸⁶, a cui si associò pure Verdinois, assicurando all'iniziativa il parere favorevole della Commissione reale¹⁸⁷. L'8 marzo 1908 si svolse il referendum, contraddistinto non solo da un'elevata partecipazione dell'elettorato, ma anche dalla schiacciante vittoria del progetto¹⁸⁸.

L'ostinazione dimostrata dalle autorità civiche era dunque riuscita a sfrondare l'intransigenza degli ambienti ministeriali. Tuttavia il caso di Castelfranco dell'Emilia era destinato a definire un modello soprattutto per altri aspetti, benché, come si avrà modo di approfondire nel prossimo capitolo, il suo esempio incoraggiasse parecchie amministrazioni popolari dell'area padana. Se da una parte si imponeva senza dubbio la priorità di non incrinare gli equilibri che, in maniera sin troppo spesso precaria, reggevano i bilanci municipali, dall'altra l'esperienza maturata aveva insegnato quanto le ragioni di natura economica, non sempre facilmente opinabili, fornissero un formidabile strumento per contrastare l'operato di uomini e istituzioni stretti nella morsa del sospetto. Al contempo l'occasione aveva dimostrato l'importanza di un'accorta interpretazione legislativa, anche al fine di apportare un correttivo alla «soverchia facilità» con cui gli esponenti dell'autorità tutoria sembravano acconsentire alle gestioni in economia che pure avrebbero dovuto costituire un'eccezione¹⁸⁹. Certo il lavoro degli organi ministeriali non lasciava alcun dubbio: lo spirito di prudenza che pervadeva la legge era stato perfettamente recepito.

¹⁸⁵ Art. 1, *Legge che modifica quella del 31 maggio 1903, n. 254, sulle case popolari*, 14 luglio 1907, n. 555.

¹⁸⁶ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 40, fasc. 484, *Castelfranco dell'Emilia*, cit., *Relazione al ministro*, 15 novembre 1907.

¹⁸⁷ Ivi, allegato al verbale della seduta della Commissione reale del 18 dicembre 1907; ivi, busta 3, fasc. 6, cit., seduta del 18 dicembre 1907.

¹⁸⁸ Ivi, busta 40, fasc. 484, *Castelfranco dell'Emilia*, cit., lettera del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 11 marzo 1908: su 894 votanti, si erano registrati 810 voti favorevoli, 81 contrari e 3 schede nulle.

¹⁸⁹ *Gestioni in economia (circolare n. 4-25 febbraio 1905, n. 15800-13)*, in «Bollettino ufficiale del Ministero dell'Interno», 1905, n. 7, pp. 239-240.

4.5 La costituzione delle aziende speciali

La mancata identità di vedute fra i funzionari del servizio municipalizzazioni e i membri della Commissione reale che si era registrata per il caso di Castelfranco non sembrava prefigurare una sporadica casualità, bensì l'indice di una discrasia su cui forse aveva inciso il rinnovamento delle cariche avvenuto in seno all'autorevole consesso¹⁹⁰. A difettare non erano comunque le competenze, visto che fra le nomine recenti compariva quella di Vincenzo Magaldi, ispettore generale presso la divisione per il credito e la previdenza del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, il comparto a cui la legge Luzzatti aveva affidato il compito di organizzare la nascente edilizia popolare italiana¹⁹¹. In virtù del ruolo rivestito, Magaldi fu fra le figure maggiormente impegnate in tal senso, il cui lavoro apportò un notevole contributo sin dalla stesura del regolamento di attuazione della legge¹⁹². Nel periodo in cui era in esame la proposta appena analizzata, un'ulteriore circostanza di disaccordo si compose intorno al progetto presentato dal comune di Cesena per la costruzione di quindici caseggiati popolari. L'ufficio ministeriale ritenne infatti possibile approvarne i presupposti, mentre la Commissione reale concluse che non poteva essere ammessa l'assunzione del servizio. A determinare tale giudizio era stata essenzialmente la modesta passività con cui si chiudeva il bilancio definito, aspetto tollerato invece dall'ufficio ministeriale, nella convinzione che il comune avrebbe potuto affrontare un sacrificio a vantaggio della salute pubblica¹⁹³. D'altronde non si trattava di sopperire unicamente alla carenza di case, quanto piuttosto di agevolare la soluzione di preoccupanti problemi di ordine igienico-sanitario. L'impostazione del piano tecnico-finanziario risale alla fine del 1905, quando la giunta repubblicana che da qualche anno reggeva l'amministrazione aveva stabilito di rendere disponibili abitazioni sane per la cittadinanza meno abbiente, altrimenti non sarebbe stato possibile promuovere il risanamento dell'agglomerato

¹⁹⁰ Cfr. *R.D. che nomina la Commissione reale per il credito comunale e provinciale durante il triennio 1907-1909*, cit., pp. 14-16.

¹⁹¹ Magaldi divenne nel 1912 vicepresidente dell'Istituto nazionale delle assicurazioni. I suoi numerosi scritti attestano una particolare attenzione per il benessere delle classi popolari, F. RUGGE, *Un nuovo pubblico*, cit., p. 35.

¹⁹² Cfr. *Relazione sullo schema di regolamento per l'esecuzione della legge 31 maggio 1903, n. 254, sulle case popolari (relatore V. Magaldi)*, in «Atti del Consiglio superiore del lavoro», II sessione ordinaria, *Relazioni*, marzo 1904, pp. 47-61; *Schema di regolamento per l'esecuzione della legge 31 maggio 1903, n. 254, sulle case popolari, approvato dal Consiglio superiore del lavoro e coordinato dal relatore*, ivi, pp. 62-76; *Seduta pomeridiana del 4 marzo 1904*, ivi, *Verbali delle sedute*, pp. 59-74.

¹⁹³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 3, fasc. 6, cit., seduta del 27 novembre 1907; ivi, busta 78, fasc. 985, *Cesena, case popolari, 1906-1908, Relazione al ministro*, 7 novembre 1907; ivi, allegato al verbale della seduta della Commissione reale 27 novembre 1907.

urbano, composto ancora da diversi quartieri «a disdoro di una città civile», malgrado le demolizioni decretate ai tempi del “dittatore” Farini. In consiglio comunale, l’iniziativa era stata osteggiata però dai socialisti che, in maniera pressoché inconsueta rispetto a quanto andava verificandosi nello scenario nazionale, si erano dichiarati favorevoli a formule finalizzate a tramutare gli operai in proprietari della propria abitazione. A loro avviso, questo era il desiderio di diversi operai, tanto da aver proposto la nomina di un’apposita commissione di studio, a cui non avrebbero dovuto prendere parte i consiglieri comunali, «essendo profani della quistione, eccettuato il sindaco, [...] valoroso ingegnere», Vincenzo Angeli¹⁹⁴. Alle direttive di partito si univa nei contesti locali l’eco degli effettivi rapporti di forza, giustificando dunque azioni di ostruzionismo, dettate dal senso di rivalsa provocato da un ruolo di marginalizzata minoranza. A difesa del progetto si era levata soprattutto la voce del consigliere repubblicano Ubaldo Comandini, il quale, in veste di deputato, aveva pure preso parte alle discussioni per la legge sulla municipalizzazione¹⁹⁵. Tuttavia, oltre un anno dopo, il sindaco era dovuto tornare sull’argomento, dato che la giunta provinciale amministrativa aveva indicato la costituzione dell’azienda speciale, in luogo della gestione in economia precedentemente deliberata¹⁹⁶. Nonostante i provvedimenti varati a questo riguardo, l’intenzione di avviare l’esplicitamento della pratica insieme a quella per la municipalizzazione della macelleria sarebbe comunque rimasta delusa¹⁹⁷. La giunta provinciale amministrativa richiese infatti la modifica del piano finanziario, a cui il comune procedette nella primavera 1907¹⁹⁸. Lo sforzo compiuto non valse comunque l’esito positivo della vicenda, invalidato dal parere della Commissione reale. «A Cesena più che di case per le classi meno abbienti, si tratta di provvedere ad un risanamento igienico dell’abitato», aveva precisato il Ministero dell’Interno, invitando il prefetto a esortare il comune ad avvalersi delle disposizioni in materia di igiene pubblica¹⁹⁹. La corretta applicazione degli strumenti legislativi si svol-

¹⁹⁴ Ivi, verbali del consiglio comunale di Cesena, *Costruzione di case popolari. Approvazione del progetto e del mutuo (1 lettura)*, seduta del 3 dicembre 1905.

¹⁹⁵ *Ibid.*; ivi, *Costruzione di case popolari. Approvazione del relativo progetto e del mutuo di lire 104.000 all’uopo occorrente*, seduta del 13 dicembre 1905.

¹⁹⁶ Ivi, *Costituzione in azienda speciale della gestione relativa alla costruzione delle case popolari a senso della legge 29 marzo 1903 n. 103*, seduta del 5 febbraio 1907; ivi, *Costituzione in azienda speciale per le case popolari*, seduta del 9 marzo 1907.

¹⁹⁷ Sulle iniziative municipaliste dell’amministrazione repubblicana A. GIACOMINI, C. RIVA, *Municipalizzazioni e dibattito politico a Cesena in età giolittiana*, in A. BERSELLI, F. DELLA PERUTA, A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione nell’area padana*, cit., pp. 357-369.

¹⁹⁸ Verbali del consiglio comunale di Cesena, *Controdeduzioni all’ordinanza 6 aprile 1907 della giunta provinciale amministrativa sulla costituzione dell’azienda per le case popolari*, seduta del 30 aprile 1907, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 78, fasc. 985, Cesena, cit.

¹⁹⁹ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell’Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Forlì, 7 dicembre 1907.

geva dunque all'insegna di un estremo rigore, senza nulla concedere ai rappresentanti dell'autorità tutoria, di fatto assurti, nella mirabolante parabola burocratica fissata dalla legge, alla duplice funzione di severi vigilanti e patrocinatori delle istanze locali²⁰⁰. Come temuto nell'ambito degli studi sull'argomento, il lavoro della Commissione reale era guidato essenzialmente dalle ragioni della finanza, in cui non vi era posto per nessun tipo di deroga²⁰¹. Un intenso lavoro di ristrutturazioni e sventramenti urbani impegnò in effetti la giunta Angeli nell'arco del suo lungo mandato esauritosi alle soglie della grande guerra, seppur senza realizzare le case popolari. Soprattutto sotto l'egida di Comandini, l'intervento del comune fu essenzialmente inteso nella funzione di calmiera deputato a ristabilire la legge della domanda e dell'offerta, discostandosi dall'obiettivo socialista di ridefinire gli equilibri fra le diverse categorie di cittadini²⁰².

Le scrupolose verifiche compiute sui piani tecnici-finanziari tendevano a diluire nel tempo l'espletamento dell'*iter* previsto, con l'effetto di lasciar giungere all'attenzione degli organi ministeriali progetti ormai desueti, oppure impegnare per anni le amministrazioni civiche nell'elaborazione di pratiche destinate ad arenarsi. Se da una parte la normativa vigente era costellata di prescrizioni complesse, dall'altra i comuni non disponevano spesso di persone adeguatamente preparate ad affrontare simili incombenze. Anche sotto questo punto di vista, la legge sulla municipalizzazione concorreva ad acuire lo iato comunicativo fra centro e periferia, sebbene, accanto alle imprecisioni procedurali dovute alla difficoltà di intenderne i dettami, agisse la tentazione di preferire la gestione in economia, nell'intento di eludere le lungaggini connesse all'impianto dell'azienda. In parallelo alle problematiche in cui si imbattevano le proposte sopra ricordate, l'amministrazione civica di Piombino riuscì ad assumere il servizio delle case popolari in meno di un anno. Probabilmente su questo risultato, destinato a contendersi con pochi altri il primato di una soluzione celere, incise la scelta delle autorità municipali di reperire chiarimenti e informazioni, prima di intraprendere un percorso che altrimenti si sarebbe potuto rivelare alquanto tortuoso²⁰³. Pertanto il comune deliberò sin

²⁰⁰ Ivi, lettera del prefetto di Forlì al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 24 maggio 1907.

²⁰¹ Il comune di Cesena avrebbe intrapreso con successo la municipalizzazione edilizia nel primo dopoguerra, ivi, busta 78, fasc. 986, *Cesena, case popolari, mutuo di lire 1.896.000*, 1921; ivi, fasc. 987, *Cesena, case popolari, in Borello e Macerone, mutuo di lire 755.500*, 1921.

²⁰² R. BALZANI, *La democrazia cesenate fra radicalismo e repubblicanesimo*, in *Storia di Cesena*, vol. IV, A. VARNI, D. DRADI MARALDI (a cura di), *Ottocento e Novecento*, II (1860-1922), Cassa di Risparmio di Cesena, Rimini 1991, pp. 452-453, 460-462, 487-488.

²⁰³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 178, fasc. 2078, *Piombino, case popolari*, 1907-1912, lettera del prefetto di Pisa al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 15 giugno 1906, e relativa risposta 30 giugno 1906.

dal principio la costituzione dell'azienda speciale, al fine di realizzare due fabbricati, ciascuno in grado di alloggiare sessanta famiglie, prevenendo una spesa complessiva di lire trecentomila, a cui si sarebbe provveduto tramite un mutuo da estinguere in cinquanta annualità²⁰⁴. Trasmessi dal prefetto sul finire del 1906, gli atti ottennero il parere favorevole della Commissione reale già nel marzo successivo²⁰⁵. A luglio si tenne il referendum, assicurando all'iniziativa il suggello dell'elettorato²⁰⁶. All'ufficio ministeriale la proposta era parsa «sufficientemente studiata e ponderata», anche alla luce del bisogno di nuove abitazioni reso urgente dal notevole incremento demografico determinato dallo sviluppo industriale della città²⁰⁷. L'impetuosa espansione del settore metallurgico aveva infatti richiamato gruppi consistenti di lavoratori, tanto che, in attesa delle costruzioni progettate, l'amministrazione municipale aveva acquistato dalla prefettura di Pisa alcuni fabbricati, fra cui le vecchie carceri, allo scopo di approntare alloggi per gli operai²⁰⁸. L'andamento della vicenda dimostrava quanto gli organi competenti attribuissero un'importanza assoluta all'applicazione precisa delle norme di legge e al conseguente complesso di obblighi finanziari, al di là del colore politico dei soggetti proponenti. A governare il comune di Piombino era infatti una maggioranza socialista, il cui operato non mancava di destare sospetti, soprattutto per l'organico programma di socialismo municipale attuato²⁰⁹. I propositi definiti erano stati portati avanti all'insegna di un ordine encomiabile, dinanzi al quale cadeva, o quanto meno si stemperava, la carica ideologica delle riserve che gravavano sulla materia. D'altronde, nell'eco delle posizioni espresse dal legislatore, la preferenza accordata all'istituzione dell'azienda speciale costituiva pur sempre una valida garanzia, contribuendo a fugare un insieme di radicati timori. Oltretutto il comune aveva optato per la municipalizzazione dopo che la giunta provinciale amministrativa

²⁰⁴ Cfr. *ivi*, *Relazione al ministro*, 8 febbraio 1907.

²⁰⁵ *Ivi*, lettera del prefetto di Pisa al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 11 dicembre 1906; *ivi*, allegato al verbale della seduta della Commissione reale del 9 marzo 1907; *ivi*, busta 3, fasc. 6, cit., seduta del 9 marzo 1907.

²⁰⁶ La consultazione si svolse in data 7 luglio 1907: su 934 iscritti votarono 504 persone, facendo registrare 481 voti favorevoli, 18 contrari e 5 schede nulle, cfr. *ivi*, busta 178, fasc. 2078, *Piombino*, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Pisa, 18 maggio 1907 e relativa risposta 22 maggio 1907; minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Pisa, 22 luglio 1907 e relativa risposta 4 agosto 1907; minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Pisa, 4 giugno 1912 e relativa risposta tramite telegramma del 2 luglio 1912.

²⁰⁷ *Ivi*, *Relazione al ministro*, 8 febbraio 1907, cit.

²⁰⁸ C. CRESTI, G. OREFICE, *La residenza operaia e popolare a Piombino*, in «Ricerche storiche», 1978, n. 1, p. 205.

²⁰⁹ P. FAVILLI, *Capitalismo e classe operaia a Piombino. 1861-1918*, Editori riuniti, Roma 1974, pp. 244-256.

aveva annullato le deliberazioni consiliari per l'istituzione di premi ai costruttori, come spiegava lo stesso sindaco Oreste Granelli in una relazione che recava l'emblematico sottotitolo *Iniziativa municipale e ostacoli legali*²¹⁰. Pubblicato nel 1911 sul periodico «Il Comune Moderno», tripudio al municipalismo diretto da Giulio Casalini, il testo documentava l'impegno sostenuto, senza tralasciare i motivi che, a distanza di cinque anni dai primi atti emanati in merito, non avevano permesso di realizzare gli stabili. All'indomani del referendum, le autorità civiche avevano stabilito di domandare il mutuo alla Cassa depositi e prestiti, allettate dalle agevolazioni introdotte dal testo unico sulle case popolari varato nel febbraio 1908, su cui si riferirà nel prossimo capitolo. La scarsa disponibilità della cassa aveva decretato un'inevitabile *impasse*, di fatto diluita anche dalle difficoltà incontrate nell'appaltare i lavori²¹¹. Un altro evento si era aggiunto inoltre a procrastinare ulteriormente l'apertura dei cantieri: lo scioglimento dell'amministrazione socialista, scaturito fra le pieghe delle preoccupazioni suscitate dall'appoggio che il potere civico aveva fornito agli operai durante l'imponente sciopero dell'estate 1911²¹². Motivato da irregolarità finanziarie, il periodo di commissariamento disgregò una parte preponderante del lavoro compiuto nell'arco di un decennio, toccando soprattutto le municipalizzazioni, cardine delle velleità autonomistiche perseguite, nonché causa delle ingenti spese affrontate²¹³. La riconferma dei socialisti alle successive elezioni amministrative del 1912 consentì finalmente di realizzare le case popolari, sebbene la concomitanza di fattori ricordata avesse vanificato del tutto lo sforzo compiuto per il celere compimento dell'*iter* imposto dalla legge²¹⁴.

Al di là delle circostanze congiunturali che avevano penalizzato la pronta esecuzione del progetto, il contegno mantenuto dagli organi ministeriali nel caso dell'istanza del comune socialista di Piombino lasciava dunque trasparire l'esigenza di frenare innanzitutto la proliferazione di abusi, sino ad accantonare motivi di mera prevenzione ideologica. Tuttavia l'operato della Commissione reale non risultava completamente scevro di simili condizionamenti, come restituì l'aper-

²¹⁰ *Il problema dell'abitazione in un Comune a rapido sviluppo. Piombino*, in «Il Comune Moderno», 1911, p. 102.

²¹¹ Ivi, p. 107. Le aste andarono più volte deserte, C. CRESTI, G. OREFICE, *La residenza operaia e popolare a Piombino*, cit., p. 206.

²¹² I. BARBADORO, *Il sindacato in Italia. 1908-1914*, Teti, Milano 1998, pp. 212 e ssg.

²¹³ U. CHIARAMONTE, *Piombino 1912: lo scioglimento di un comune socialista nel periodo giolittiano*, in «Città e regione», 1983, n. 6, pp. 166-173.

²¹⁴ *Tredici anni di amministrazione socialista nel comune di Piombino*, in «Il Comune Moderno», 1916, n. 7-8, p. 242. Cfr. ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 18, fasc. 155, *Aziende case popolari, questionari: Molinella, Castelleone, Medicina, Lugo, Vicenza, Piombino, Sant'Ilario d'Enza, Verona, Finale nell'Emilia*, 1921-1923, lettera del comune di Piombino al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 3 maggio 1922.

tura inconsueta, e quasi eccezionale, riservata al comune di Vicenza. A guidare quest'ultimo era il sindaco Giuseppe Roi, imprenditore che poteva fregiarsi del titolo marchionale, membro di una delle famiglie più in vista dell'*establishment* cittadino, espressione del blocco clericomoderato che egemonizzava la cultura politica locale²¹⁵. Nella primavera 1907, la giunta municipale promosse la costruzione di case popolari, affinché «si provvedesse anche gradualmente con opportuni sventramenti alla demolizione dei tanti indecenti abituri»²¹⁶. Lo squallore degli edifici malsani, «case degne dei bassi fondi napoletani», preoccupava da tempo le autorità civiche, committenti già nel 1874 di una schedatura delle condizioni igieniche che albergavano all'interno delle abitazioni²¹⁷. Al coro di plauso che si levò intorno al progetto non si unì il radicale Riccardo Dalle Mole, contrariato dalle annotazioni del sindaco sull'inerzia dell'iniziativa privata. Tali commenti toccavano direttamente l'impegno sostenuto in veste di presidente della locale società di mutuo soccorso allo scopo di strutturare una sezione speciale per le case popolari, mai divenuta operativa a causa della mancanza di capitali, oltretutto per il disinteresse di parecchi aderenti²¹⁸. Come spiegava il sindaco nell'atto di presentare il piano tecnico-finanziario, non era stata perseguita «alcuna idea di speculazione», tanto che, a fronte di un capitale di impianto di lire trecentomila, il bilancio di esercizio si chiudeva con un disavanzo annuo di circa lire quindicimila, ben poca cosa in confronto ai vantaggi che ne sarebbero derivati²¹⁹. La giunta provin-

²¹⁵ La fiorentina impresa di famiglia era legata alla lavorazione della canapa, ma la sua carriera pubblica era stata favorita dalle nozze con la figlia di Antonio Fogazzaro, A. CASTAGNOLI, E. SCARPELLINI, *Storia degli imprenditori italiani*, Einaudi, Torino 2003; R. CAMURRI, *Riccardo Dalle Mole e l'esperienza delle giunte bloccarde nel Veneto giolittiano (1900-1914)*, Marsilio, Venezia 2000, pp. 69-70.

²¹⁶ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 233, fasc. 2723, *Vicenza, case popolari, 1906-1922*, verbali del consiglio comunale di Vicenza, *Proposta di acquisto di terreni fra le vie S.M. Maddalena, Forti e S. Bortolo per costruzione di case operaie e civili*, seduta del 21 maggio 1907.

²¹⁷ U. SORAGNI, *Architettura e città dall'Ottocento al nuovo secolo: "Palladianisti" e ingegneri (1848-1915)*, in F. BARBIERI, G. DE ROSA (a cura di), *Storia di Vicenza*, vol. IV/2, *L'età contemporanea*, Neri Pozza, Vicenza 1993, p. 46.

²¹⁸ R. CAMURRI, *Riccardo Dalle Mole*, cit., pp. 88-89.

²¹⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 233, fasc. 2723, *Vicenza*, cit., verbali del consiglio comunale di Vicenza, *Proposta di acquisto di terreni fra le vie S.M. Maddalena, Forti e S. Bortolo per costruzione di case operaie e civili*, seduta del 21 maggio 1907, cit.; ivi, *Relazione della giunta municipale sull'assunzione diretta del servizio delle case popolari a termini degli articoli 18 e seguenti della legge 31 maggio 1903 e 10 e seguenti della legge 29 marzo 1903: approvazione del relativo progetto tecnico e finanziario; del mutuo di lire 300.000 per le spese d'impianto e del bilancio di gestione*, 19 dicembre 1907; ivi, *Assunzione diretta del servizio delle case popolari a termine dell'art. 10 della legge 29 marzo 1903: approvazione del relativo progetto tecnico e finanziario; del mutuo di lire 300.000 per le spese d'impianto e del bilancio di gestione*, seduta del 26 dicembre 1907.

ziale amministrativa approvò le deliberazioni intraprese²²⁰, la cui necessità fu avvalorata ulteriormente da una relazione stilata dall'ufficiale sanitario del comune, al fine di attenuare l'impressione negativa che sarebbe derivata dalla constatazione del *deficit*²²¹.

Il documento fu inoltrato alla Commissione reale, a cui giunse insieme a una memoria relativa al programma promosso²²². La questione, illustrata da Magaldi, creava un certo imbarazzo, in quanto «per poter ritenere un servizio necessariamente oneroso pel comune [era] indispensabile che il servizio stesso [avesse] carattere di obbligatorietà», come aveva puntualizzato pure l'ufficio ministeriale²²³. Concordi dapprima per una sospensiva, i membri dell'autorevole consesso decisero di interpellare il Consiglio di Stato, come suggerì Pironti, ormai assunto alla guida della Direzione generale dell'amministrazione civile. A suo avviso, non solo la proposta era contraria allo spirito della legge e pertanto inammissibile, ma la situazione esorbitava pure dalle competenze della commissione stessa, tanto più che il caso non poteva essere considerato "isolatamente", presupponendo una concomitanza di circostanze condivisa da tanti altri centri²²⁴. D'altronde, alla luce di quattro anni di esperienza, l'ufficio ministeriale affermava che una costante di tali domande poteva essere riconosciuta proprio nella «controversia circa l'ammissibilità di un concorso finanziario da parte del comune all'esercizio delle case popolari». Forse, come non si mancava di riconoscere, sarebbe stata opportuna un'interpretazione meno rigorosa dell'art. 18 della legge sulle case popolari, magari applicando criteri avveduti e moderni che permettessero di affrontare il problema nella sua complessità²²⁵. Il responso del Consiglio di Stato non risultò comunque ostile ai propositi sostenuti dall'amministrazione civica vicentina: «La sezione ritiene che non si possa contestare la pubblica utilità del servizio a cui la spesa in questione deve provvedere, e che la spesa pertanto [...] può essere validamente deliberata dal consiglio, qualora il comune non ecceda i limiti legali della sovrimposta»²²⁶. Sebbene questo non fosse il caso del comune di Vicenza, la Commissione reale stabilì infine di autorizzare l'iniziativa, appellandosi all'art. 29 della legge sulla municipalizzazione in grado di sciogliere l'incongruenza che si era creata a

²²⁰ Ivi, verbali della giunta provinciale amministrativa di Vicenza, 11 gennaio 1908. La votazione in seconda lettura avvenne in data 31 dicembre 1907.

²²¹ Ivi, relazione dell'ufficiale sanitario di Vicenza, 12 febbraio 1908.

²²² Ivi, lettera del sindaco di Vicenza alla Commissione reale, 13 febbraio 1908, con allegato il documento *Memoria del Comune di Vicenza sul progetto di municipalizzazione delle case popolari*, 5 febbraio 1908; ivi, lettera del prefetto di Vicenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 febbraio 1908.

²²³ Ivi, *Relazione al ministro*, 29 febbraio 1908.

²²⁴ Ivi, busta 3, fasc. 7, *Verballi della Commissione*, 1908, sedute del 21 e 28 marzo 1908.

²²⁵ Ivi, busta 233, fasc. 2723, *Vicenza*, cit., *Relazione al ministro*, 17 aprile 1908.

²²⁶ Ivi, verbali del Consiglio di Stato, Sezione I, *Vicenza. Comune. Spesa per costruzione di case popolari. Questione relativa*, adunanza del 1° maggio 1908.

questo riguardo²²⁷. A indicare tale opportunità erano stati i funzionari dell'ufficio ministeriale, lasciando facoltà di scelta all'organo di competenza²²⁸. In realtà la definizione del parere era stata preceduta da un animato confronto, incline a rasentare il senso di una disquisizione capziosa. Se da una parte, come aveva rilevato Magaldi, il ricorso a tale articolo risolveva il «lato giuridico della quistione, il quale però nella fattispecie [aveva] minor valore del lato igienico-morale», dall'altra Pironi persisteva nell'analisi doviziosa delle disposizioni vigenti, pronto a votare contro la proposta²²⁹. A chiudere la discussione erano intervenute le perentorie asserzioni di Melis, rammentando che il comune avrebbe potuto eludere il controllo del Ministero tramite la gestione in economia, senza fornire così l'occasione di «sostituirsi sulla migliore interpretazione della legge per soffocare all'ombra della medesima una iniziativa di cui tutti apprezz[avano] l'opportunità anzi la necessità»²³⁰.

In seno alla Commissione reale si registrava dunque la coesistenza di elementi protesi all'innovazione sociale e posizioni tradizionaliste. A patrocinare la domanda del comune di Vicenza era stato soprattutto Magaldi, il quale, anche in virtù del ruolo istituzionale rivestito, tendeva a distinguersi quale paladino di più ampie vedute, forse nell'intento di allentare l'insostenibile pleora di lavoro nutrita dall'incessante osservanza di pretestuosi cavilli. Tuttavia l'apertura dimostrata era destinata a rimanere una concessione eccezionale, anziché prefigurare un precedente suscettibile di ulteriori applicazioni. Probabilmente su questa congiuntura propizia non avevano inciso tanto i reiterati appelli delle autorità civiche vicentine, quanto le rassicurazioni ideologiche che derivavano da una realtà non adombrata dal sospetto della sovversione²³¹. La disciplinata prova sostenuta conferì comunque un'impostazione in grado di trascendere l'orientamento politico degli amministratori, come dimostrò qualche anno dopo la condotta della giunta

²²⁷ «L'eccedenza oltre il limite legale della sovraimposta non è di ostacolo all'assunzione di pubblici servizi nelle forme e nelle garanzie stabilite dalla presente legge ed alla erogazione delle relative spese, quand'anche abbiamo carattere facoltativo», art. 29, *Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 29 marzo 1903, n. 103.

²²⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 233, fasc. 2723, *Vicenza*, cit., *Relazione al ministro*, 16 maggio 1908.

²²⁹ Ivi, busta 3, fasc. 7, cit., seduta del 23 maggio 1908.

²³⁰ *Ibid*; ivi, busta 233, fasc. 2723, *Vicenza*, cit. Ernesto Melis, capo di divisione presso la Direzione generale della Cassa depositi e prestiti, era stato nominato con l'ultimo rinnovo delle cariche, *R.D. che nomina la Commissione reale per il credito comunale e provinciale durante il triennio 1907-1909*, cit., p. 14.

²³¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 233, fasc. 2723, *Vicenza*, cit., lettera del sindaco di Vicenza al prefetto di Vicenza, 14 maggio 1908; ivi, lettera del sindaco di Vicenza alla Commissione reale, 21 maggio 1908; ivi, lettera del prefetto di Vicenza al Ministero dell'Interno, *Assunzione diretta dei pubblici servizi*, 15 maggio 1908.

bloccarda retta da Riccardo Dalle Mole in occasione delle procedure per l'ampliamento dell'azienda²³². Nell'estate 1910, il comune promosse la costruzione di altre case, impegnando i terreni già acquistati in precedenza, dato che i cinquanta alloggi disponibili risultavano ormai insufficienti²³³. Il nuovo progetto comprendeva circa settecento locali, distribuiti in «un quartiere centrale e ventisei case isolate», sebbene la giunta provinciale amministrativa, auspice il favore del prefetto, avesse esternato diverse critiche, riconoscendo la «maggiore opportunità della costruzione di abitazioni isolate, anziché di un quartiere accentrato che porta[va] di conseguenza un agglomeramento di persone poco conveniente -dice[va] l'autorità tutoria- sotto ogni riguardo»²³⁴. In realtà, il completamento del quartiere di S. Bortolo, lungo la circonvallazione esterna alle mura, era destinato a rimanere uno dei più qualificati interventi urbanistici del primo Novecento vicentino, importante vettore della crescita cittadina²³⁵. In seguito alle osservazioni mosse dagli organi ministeriali per la revisione del bilancio, il comune apportò le rettifiche richieste, ottenendo l'autorizzazione nell'aprile 1911²³⁶. Nel mese di agosto si svolse nuovamente il referendum, come stabiliva la legge nei casi in cui si verificava un incremento al capitale di impianto in grado di modificare le basi finanziarie dell'azienda²³⁷. Se da una parte l'avvento

²³² COMUNE DI VICENZA, *Bilanci di previsione per l'esercizio finanziario 1910 del Comune e delle Aziende speciali Acquedotto, Gas, Elettricità, Tram elettrico urbano, Case popolari e Macelleria*, Arti Grafiche Vicentine, Vicenza 1910, p. III, ivi, fasc. 2723,1, *Vicenza, case popolari*, 1906-1910.

²³³ Ivi, fasc. 2723, *Vicenza*, cit., verbali del consiglio comunale di Vicenza, *Conferma in seconda lettura della deliberazione 8 agosto corr. con cui fu approvata la costruzione di nuove case popolari per un milione di lire; e si approvarono ad un tempo i provvedimenti relativi all'ampliamento dell'azienda*, 15 agosto 1910; ivi, lettera del prefetto di Vicenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 28 giugno 1910.

²³⁴ Ivi, *Relazione al ministro*, s.g. febbraio 1911.

²³⁵ U. SORAGNI, *Architettura e città dall'Ottocento al nuovo secolo*, cit., pp. 46-51.

²³⁶ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 233, fasc. 2723, *Vicenza*, cit., relazione della giunta municipale di Vicenza, 3 aprile 1911; ivi, allegati al verbale delle sedute della Commissione reale del 9 marzo e 24 aprile 1911; ivi, busta 3, fasc. 10, *Verbali della Commissione*, 1911, sedute del 9 marzo e 24 aprile 1911.

²³⁷ Il primo referendum si era svolto il 19 luglio 1908, con il conseguimento di 3.760 voti favorevoli contro 285 contrari, ivi, busta 233, fasc. 2723, *Vicenza*, cit.; ivi, lettera del prefetto di Vicenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 18 agosto 1908. La seconda consultazione avvenne invece il 18 giugno 1911 e anche questa volta risultò contraria al progetto una netta minoranza, con la vittoria di 5.258 voti favorevoli e 718 contrari, ivi, lettere del prefetto di Vicenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 giugno e 26 giugno 1911. Nel primo dopoguerra, l'azienda avrebbe promosso la costruzione di altre case: ivi, verbali del consiglio comunale di Vicenza, *Progetto per la costruzione di nuove case popolari*, seduta del 20 agosto 1920; ivi, *Conferma in seconda lettura della deliberazione consiliare 20 agosto 1920 relativa al progetto per la costruzione di nuove case popolari*, seduta del 25 agosto 1920.

dell'amministrazione di Dalle Mole aveva aperto una breccia nella roccaforte del moderatismo veneto, dall'altra lo slancio municipalista dimostrato dai diversi rappresentanti del potere civico tendeva a produrre risultati convergenti, pur nella differenza dei rispettivi postulati²³⁸. Forse la vaga identificazione politica acquisita alle origini contribuì alla sopravvivenza dell'istituzione, l'unica ancora attiva ai nostri giorni fra quelle promosse in età giolittiana²³⁹.

4.6 La gestione del servizio in economia

Negli anni immediatamente successivi al 1903, l'applicazione degli strumenti legislativi non appariva aliena da incertezze e problematiche, pur nello sforzo di definire le regole di un nuovo ambito di confronto fra centro e periferia. Le esperienze ricordate nelle pagine precedenti attestavano le difficoltà generate dall'adempimento dell'*iter* per l'organizzazione dell'azienda speciale, obbligo verso cui tendeva a spingere il lavoro degli organi ministeriali. Sebbene tale procedura dovesse costituire la regola, non andava dimenticato che il dettato normativo aveva comunque previsto un'eccezione, con il riconoscimento della gestione in economia. Pertanto, in parallelo alle vicende analizzate, non mancò l'esempio di amministrazioni civiche intenzionate a condurre in economia il servizio delle case popolari, a dispetto dell'interpretazione conferita al combinato disposto risultante dall'impianto legislativo di riferimento. D'altronde, non sempre l'autorità tutoria respingeva le deliberazioni intraprese a questo riguardo, restituendo una pluralità di intenti considerata tendenzialmente fuorviante da coloro che erano impegnati a garantire l'osservanza della legge. Non si trattava solo di mera carenza di zelo o scarsa capacità di comprendere le direttive ministeriali, ma agiva talora l'obiettivo di valutare sinceramente l'incidenza dei due requisiti su cui era fondata la facoltà dell'esercizio in economia: il carattere non prevalentemente industriale e la tenue importanza del servizio. Se da una parte la Commissione reale escludeva la possibilità di annoverare l'attività edilizia fra i settori in coincidenza con il primo punto, dall'altra la rilevanza dell'iniziativa presupponeva invece un dato variabile, all'interno di un complesso in cui il caso di Castelfranco dell'Emilia non rappresentava certo una vicenda *sui generis*. Di fatto la volontà di tramutarne l'esempio in un assunto normativo fu perseguita tenacemente dagli organi ministeriali, come dimostrarono le indicazioni impartite al comune di Fermignano già all'indomani del parere con cui il Consiglio di Stato aveva posto termine alla controversia sull'opportunità della gestione in economia.

²³⁸ Sul clima della lotta politica nel Veneto bloccato E. FRANZINA, *La transizione dolce. Storie del Veneto tra '800 e '900*, Cierre, Verona 1990, pp. 337-359.

²³⁹ AMCPs, *Profilo storico della azienda municipalizzata case popolari e servizi di Vicenza*, Centro ricerche e consulenze, Vicenza 1982. Si veda anche il sito internet www.amcps.vicenza.com

Sin dall'autunno 1904, l'amministrazione civica di questo centro della provincia pesarese aveva scritto ai ministeri dei Lavori pubblici e dell'Interno al fine di ricevere informazioni sui servizi che potevano essere svolti in economia e sulle modalità per procedere alla compilazione dei relativi regolamenti²⁴⁰. Sul principio del secolo era stata infatti stabilita l'esecuzione di alcuni lavori per il miglioramento della piazza Garibaldi, fra cui la realizzazione di case popolari²⁴¹. Dopo aver incaricato il prefetto di Pesaro e Urbino di riferire al comune che il regolamento doveva essere deliberato dal consiglio comunale, l'ufficio ministeriale volle ragguagli sul modo in cui il comune di Fermignano intendeva organizzare il servizio delle case popolari. Nonostante la richiesta venisse inoltrata nel marzo 1905, il prefetto rispose a distanza di oltre un anno e mezzo, per altro in seguito a diversi solleciti, spiegando, quasi non curante del ritardo, che il progetto verteva innanzitutto su opere di carattere igienico e pertanto la corrispondenza era stata intrattenuta con la Direzione generale della sanità²⁴². Quest'ultima era stata anche interessata al fine di ottenere un mutuo, ma la disponibilità dichiarata avrebbe coperto solo l'importo relativo alle spese igieniche, cosicché le autorità civiche avevano domandato alla Cassa depositi e prestiti la somma occorrente per la «costruenda casa» da gestire in economia²⁴³. In effetti, qualche settimana dopo, la Direzione generale della cassa rese noto agli organi ministeriali che era stato concesso al comune di Fermignano un mutuo di lire venticinquemila «per la sistemazione della piazza Garibaldi, con l'acquisto di una casa da demolirsi, nonché per la costruzione di case popolari». Come si affermava nella missiva, non era parso necessario il parere della Commissione reale, dato che il consiglio comunale aveva deliberato la gestione del servizio in economia²⁴⁴. A quel punto, non solo fu precisa-

²⁴⁰ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 175, fasc. 2027, *Fermignano, case popolari*, 1904-1911.

²⁴¹ Ivi, verbali del consiglio comunale di Fermignano, *Costruzione di case popolari. Provvedimenti e lavori d'igiene*, seduta del 28 novembre 1903; ivi, *Seconda lettura dell'atto consigliare 28 novembre relativo alla costruzione di case popolari e ai lavori d'igiene*, seduta del 30 dicembre 1903.

²⁴² Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Pesaro e Urbino, 5 marzo 1905, a cui seguirono note di sollecito datate 31 ottobre e 11 dicembre 1905, 21 gennaio, 5 aprile e 6 novembre 1906, mentre la risposta del prefetto recava la data del 17 novembre 1906.

²⁴³ Ivi, verbali del consiglio comunale di Fermignano, *Progetto di sistemazione della piazza Garibaldi e costruzione di case operaie*, seduta del 16 novembre 1905; ivi, *Conferma della deliberazione consigliare 16 novembre 1905. Progetto di sistemazione della piazza Garibaldi e costruzione di case operaie*, 8 dicembre 1905; ivi, *Contrattazione di un prestito di lire 25.000 con la Cassa depositi e prestiti per la costruzione delle case operaie e sistemazione della piazza Garibaldi*, seduta del 5 maggio 1906; ivi, *Conferma della deliberazione consigliare 4 maggio 1906 circa la contrattazione di un prestito di lire 25.000 per la costruzione delle case operaie e sistemazione della piazza Garibaldi*, seduta del 2 luglio 1906.

²⁴⁴ Ivi, lettera della Direzione generale della Cassa depositi e prestiti al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 14 dicembre 1906.

to che in simili frangenti doveva essere interpellato tale consesso, ma alla lettera fu persino allegata una copia dell'atto emesso dal Consiglio di Stato in occasione del ricorso presentato dal comune di Castelfranco dell'Emilia, allo scopo di dimostrare che, «come principio di massima», la costruzione di case popolari andava affidata all'apposita azienda²⁴⁵. La Direzione generale della cassa non esitò a controbattere che i riferimenti indicati non potevano certo assurgere alla funzione di norma assoluta per tutti i comuni, riguardando semplicemente le peculiarità di un caso specifico. Tuttavia, alla luce della normativa vigente, la Cassa depositi e prestiti comunicò che, «pur non convenendo perfettamente nell'avviso di codesto onorevole Ministero, si [sarebbe uniformata] all'interpretazione da esso data alla legge»²⁴⁶.

Nel maggio 1907 pervenne una relazione del comune finalizzata a evitare l'impianto dell'azienda, le cui conclusioni erano condivise anche dal prefetto, trattandosi di un programma dalla limitata importanza²⁴⁷. Come attestava la copia di una lettera del sindaco, il comune insisteva sul fatto di aver agito sulla scorta di atti regolarmente approvati, cosicché attenersi ora alla procedura per l'azienda speciale sembrava invalidare quanto avallato dall'autorità tutoria. Inoltre la realizzazione del progetto per la sistemazione della piazza aveva comportato la demolizione di una casa a ridosso dell'edificio scolastico, provvedimento che aveva indotto a erigerne un'altra, essendo il bisogno di abitazioni largamente avvertito. Questa nuova costruzione era stata chiamata operaia per lo più in omaggio a coloro che sicuramente ne avrebbero occupato gli spazi, in quanto la popolazione locale era composta essenzialmente da soggetti appartenenti a tale condizione. Adiacente al sontuoso edificio scolastico, lo stabile era stato integrato dall'aggiunta di portici, scevro dunque di una connotazione schiettamente popolare. Pertanto, secondo il sindaco, l'intervento promosso si configurava quale opera di abbellimento, anziché di servizio pubblico delle case popolari, senza rendere opportuna la creazione di un apposito ente²⁴⁸. I funzionari del servizio municipalizzazioni proposero alla Commissione reale di fare un'eccezione «per la specialità delle circostanze esposte», tanto più che a risultare urgente era l'erogazione del mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti, di cui il comune necessitava per estinguere gli obblighi contratti con l'assuntore dei lavori²⁴⁹. Diversamente, il Ministero avrebbe dovuto promuovere l'annullamento degli atti, eventualità aborrita dal relatore Raimoldi, ormai prossimo a concludere il suo mandato di

²⁴⁵ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, alla Direzione generale della Cassa depositi e prestiti, 1° febbraio 1907.

²⁴⁶ Ivi, lettere della Direzione generale della Cassa depositi e prestiti al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 25 febbraio e 21 marzo 1907.

²⁴⁷ Ivi, lettera del prefetto di Pesaro e Urbino al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 27 maggio 1907.

²⁴⁸ Ivi, la missiva era datata 16 maggio 1907.

²⁴⁹ Ivi, *Relazione al ministro*, 22 giugno 1907.

direttore generale dell'amministrazione civile, il quale accolse pienamente le considerazioni esposte dall'ufficio ministeriale²⁵⁰. La proposta ottenne il consenso dei presenti, pur non senza qualche perplessità, nel timore che la scelta di non ostacolare l'operato del comune di Fermignano finisse per «pregiudicare il principio di massima già affermato sulla obbligatorietà della procedura normale da seguirsi in tema di case popolari»²⁵¹. La commissione aveva optato così per quella «sanatoria dell'irregolare procedimento seguito» auspicata da Raimoldi in un appunto per il sottosegretario²⁵². Quest'ultimo, al tempo Luigi Facta, aveva comunque ricevuto, negli stessi giorni, sollecitazioni in tal senso da Angelo Battelli, deputato del collegio di Urbino²⁵³.

Nel solco dei canoni di interpretazione legislativa elaborati dagli ambienti ministeriali, la gestione in economia non andava dunque contemplata per il servizio delle case popolari, senza neppure prevedere quell'eccezione che pure era ammessa dalla normativa. Pertanto la possibilità di impedire la proliferazione di irregolari applicazioni dipendeva strettamente dai prefetti, ai quali era stato delegato il compito di vigilare sull'organizzazione dei programmi. Tuttavia, non di rado, il Ministero dell'Interno apprese le intenzioni maturate dai comuni attraverso altre modalità, benché talora a fornire notizie fossero gli stessi interessati. Nel novembre 1907, analogamente alla scelta compiuta dal comune di Fermignano, anche le autorità civiche di San Felice sul Panaro, piccolo centro in provincia di Modena, si rivolsero direttamente agli uffici ministeriali nell'intento di ottenere informazioni, ignare del ginepraio burocratico in cui sarebbe scivolata l'iniziativa²⁵⁴. Come accadde sempre in tali circostanze, il Ministero scrisse al prefetto, anziché rispondere apertamente all'istanza dell'amministrazione civica, rispettando la griglia gerarchica su cui era imperniato il centralismo statale. In assenza di riscontri sull'assunzione del servizio, si precisò semplicemente che la municipalizzazione doveva avvenire in conformità alle prescrizioni legislative, ritenendo prematura la preparazione del regolamento, di cui il comune aveva chiesto di ottenere uno schema²⁵⁵. Come spiegò il prefetto, la necessità di assumere il servizio tramite azienda speciale era stata già puntualizzata qualche mese prima, nell'ambito di uno scambio di missive intrattenuto con le autorità civiche²⁵⁶. Sebbene sembrasse ancora possibile introdurre le opportune rettifiche, la situa-

²⁵⁰ Ivi, allegato al verbale della seduta della Commissione reale dell'8 luglio 1907.

²⁵¹ Ivi, busta 3, fasc. 6, cit., seduta dell'8 luglio 1907.

²⁵² Ivi, busta 175, fasc. 2027, *Fermignano*, cit.

²⁵³ Ivi, lettera di Angelo Battelli a Luigi Facta, 24 giugno 1907.

²⁵⁴ Ivi, busta 119, fasc. 1551, *San Felice sul Panaro, case popolari, 1907-1922*, lettera del sindaco di San Felice sul Panaro al Ministero dell'Interno, 20 novembre 1907.

²⁵⁵ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Modena, 5 dicembre 1907.

²⁵⁶ Ivi, lettera del prefetto di Modena al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 13 dicembre 1907.

zione risultava complicata dal fatto che nel frattempo la giunta provinciale amministrativa aveva approvato le deliberazioni consiliari per la gestione in economia, convinta che ciò fosse possibile ai sensi dell'art. 16 della legge sulla municipalizzazione. Il comune aveva pertanto intrapreso i lavori, oltretutto contratto un mutuo di lire cinquantaduemila con la Cassa di Risparmio di Modena²⁵⁷. In effetti la costruzione delle case era stata stabilita dal consiglio comunale nell'estate 1906, nel corso di alcune sedute in cui il progetto era stato strenuamente difeso dal pro-sindaco, il socialista Giacomo Ferri, personaggio incontrato nelle righe precedenti quale patrocinatore dei propositi sostenuti dal comune di Castelfranco dell'Emilia²⁵⁸. I consiglieri estranei alla maggioranza socialista avevano criticato specialmente i contenuti di ordine finanziario, sferrando un attacco preciso all'intenzione di assicurare un contributo annuo mediante l'uso di proventi dell'erario comunale. Al contempo non erano mancate voci pronte a contestare il principio stesso della municipalizzazione²⁵⁹, soprattutto da parte di Emilio Tosatti, esponente clericale, fondatore della banca popolare cittadina, che era stato pure fra i promotori delle case costruite dalla locale società operaia.

In rispondenza alle prescrizioni ministeriali, il consiglio comunale deliberò nel marzo 1908 la costituzione dell'azienda speciale, ma il provvedimento fu respinto, non essendo stata garantita la presenza di almeno due terzi dei consiglieri come prescriveva la legge²⁶⁰. Il prefetto inviò allora gli atti emanati quasi due anni prima e, alla luce degli elementi in essi contenuti, il Ministero comunicò che la scarsa rilevanza riscontrata permetteva la gestione del servizio in economia, pur senza ammettere oneri a carico del bilancio comunale²⁶¹. Nonostante l'esortazione a rivedere il piano di esercizio, il consiglio comunale decise di non apportare variazioni, siccome il concorso finanziario era stato previsto «per ragioni di necessità pubblica, di igiene e di beneficenza»²⁶². In effetti anche il prefetto suggerì di valutare se fosse davvero il caso

²⁵⁷ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Modena, 11 febbraio 1908 e relativa risposta, 18 febbraio 1908.

²⁵⁸ Sulla sua figura M. DEGL'INNOCENTI, *La lotta politica e sociale nella Bassa modenese tra '800 e '900: i socialisti*, in M. PECORARO (a cura di), *Gregorio Agnini e la società modenese*, Marsilio, Venezia 1985, pp. 180-183.

²⁵⁹ Verballi del consiglio comunale di San Felice sul Panaro, *Progetto e piano finanziario per le case popolari (I lettura)*, seduta del 24 luglio 1905, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 119, fasc. 1551, *San Felice sul Panaro*, cit.

²⁶⁰ Ivi, *Gestione ed azienda speciale per le case popolari*, seduta del 1° marzo 1908; ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Modena, 22 maggio 1908.

²⁶¹ Ivi, lettera del prefetto di Modena al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 giugno 1908, a cui rispondeva una missiva datata al 20 dello stesso mese.

²⁶² Cfr. ivi, verballi del consiglio comunale di San Felice sul Panaro, *Provvedimenti per le case popolari*, seduta del 17 agosto 1908.

di impedire al comune una simile elargizione, dimostrando una certa lungimiranza, ben oltre la miope aderenza al testo legislativo in cui tendevano a trincerarsi gli organi ministeriali²⁶³. I commenti del prefetto indussero il Ministero ad accantonare le conclusioni perentorie preannunciate, con la decisione di assumere informazioni sullo stato patrimoniale del comune al fine di chiarire l'opportunità del concorso annuo previsto²⁶⁴. Sebbene tali ragguagli venissero richiesti nel settembre 1908, i documenti furono inoltrati solo nel febbraio successivo, lasciando adito al dubbio che l'amministrazione civica avesse tentato volutamente di tergiversare, malgrado alcune istanze di sollecito²⁶⁵. Nel frattempo i lavori erano stati infatti portati avanti, realizzando in estate le prime due case, nell'avallo dell'autorizzazione concessa a suo tempo dalla giunta provinciale amministrativa. Come traspariva da alcune asserzioni pronunciate da Ferri in consiglio comunale, si mirava a porre il Ministero dinanzi al fatto compiuto, secondo l'obiettivo di mantenere la gestione in economia, insieme al contributo indicato nel piano finanziario, altrimenti le pigioni avrebbero raggiunto un importo «eccedente la potenzialità economica dei nostri operai, artigiani e braccianti»²⁶⁶. La linea perseguita non aveva dunque subito variazioni, ignorando i provvedimenti definiti proprio in quel periodo dagli organi ministeriali in materia di assunzione dei pubblici servizi²⁶⁷. Come precisato dalla circolare 10 marzo 1909, i comuni che eccedevano il limite legale della sovraimposta non potevano condurre in economia servizi correlati a spese di carattere facoltativo:

«Avviene spesso che, secondati dalle prefetture, i comuni impiantino servizi pubblici di grande importanza ed aventi carattere prevalentemente industriale che intendono gestire direttamente, in base alla semplice autorizzazione loro concessa dalla giunta provinciale amministrativa [...]. I danni di un tale procedimento si intuiscono facilmente quando si pensi che, impiantato il servizio ed erogate le spese relative, non resta più alla Commissione reale e agli elettori del comune la possibilità di giudicare liberamente della convenienza economica e finanziaria dell'assunzione diretta del servizio [...]. Uopo è adunque che le prefetture invigilino d'ora innanzi più attentamente di quel che hanno fatto in passato»²⁶⁸.

²⁶³ Ivi, lettera del prefetto di Modena al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 settembre 1908.

²⁶⁴ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Modena, 21 settembre 1908 e relativa risposta del 9 novembre 1908.

²⁶⁵ Ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Modena, 23 dicembre 1908 e 7 gennaio 1909.

²⁶⁶ Ivi, verbali del consiglio comunale di San Felice sul Panaro, *Provvedimenti per le case popolari*, seduta del 17 luglio 1909.

²⁶⁷ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Modena, 7 aprile 1909.

²⁶⁸ *Municipalizzazione dei pubblici servizi (circolare 10 marzo 1909-n. 15800-13 57653)*, in «Bollettino del Ministero dell'Interno», 1909, n. 9, pp. 506-510.

Sebbene il quadro descritto riflettesse circostanze analoghe a quelle di cui era costellata la vicenda di San Felice sul Panaro, comune che superava il limite legale della sovraimposta, il provvedimento era stato sollecitato dal progetto del comune di Vicenza relativo all'impianto di uno stabilimento per bagno e nuoto pubblico²⁶⁹. D'altronde le imprecisioni rimproverate dal Ministero ai rappresentanti dell'autorità tutoria non configuravano certo un'eccezione.

L'ostinazione delle autorità civiche di San Felice sul Panaro provocò il parere della Commissione reale, in quanto le condizioni per nulla floride del bilancio non consentivano di ammettere lo svolgimento del servizio in conformità all'art. 16 della normativa sulla municipalizzazione. Secondo l'ufficio ministeriale, risultava «ormai inconfutabile che l'espressione tenue importanza dalla legge usata in quell'articolo [dovesse] intendersi con criteri di relatività, ponendo cioè a raffronto l'entità del servizio da municipalizzare con l'estensione ed importanza del comune, con la quantità della popolazione e con la potenzialità del bilancio». In considerazione di tali elementi, l'iniziativa promossa non appariva di tenue importanza, oltre al fatto che la gestione in economia non poteva essere giustificata neppure dal carattere non prevalentemente industriale: la Commissione reale riteneva la predominanza di tratti industriali precipua alla natura stessa del servizio delle case popolari²⁷⁰. Nella consueta tolleranza dimostrata, il relatore Magaldi specificò che non solo si trattava di un «fatto semi-compiuto», ma la legge non conteneva alcuna sanzione che permettesse di sbaragliare la linea di insistenza su cui si era attestata l'amministrazione civica. La scelta di non formulare un netto rifiuto indusse alcuni commissari ad accogliere le motivazioni sostenute dal comune, stemperando le rigide asserzioni di cui era intrisa la relazione del Ministero, tanto che, «in via affatto eccezionale», si stabilì di permettere al comune di San Felice sul Panaro la gestione in economia delle case popolari²⁷¹.

Sebbene la pratica si chiudesse con quell'epilogo di obbligata rassegnazione deprecato dal Ministero, la circolare diramata nel marzo 1909 condensava comunque gli estremi di un formidabile *escamotage* al fine di contenere il dilagare delle gestioni in economia. Le condizioni di indebitamento in cui versavano tendenzialmente le finanze municipali non erano affatto un mistero, tanto meno per la Direzione generale dell'amministrazione civile che ne deteneva la tutela. Oltretutto non

²⁶⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 3, fasc. 7, cit., seduta del 12 dicembre 1908.

²⁷⁰ Ivi, busta 119, fasc. 1551, *San Felice sul Panaro*, cit., *Relazione al ministro*, 2 settembre 1909.

²⁷¹ Ivi, busta 3, fasc. 8, *Verballi della Commissione*, 1909, seduta del 23 ottobre 1909. Nel primo dopoguerra furono realizzati altri caseggiati, come attesta la corrispondenza intrattenuta tra il Ministero dell'Interno e il Ministero per l'Industria e il Commercio, ivi, busta 119, fasc. 1551, *San Felice sul Panaro*, cit.

si deve dimenticare che il provvedimento, pur sembrando calibrato *ad hoc* per il settore delle case popolari, imponeva severi limiti anche ad altri ambiti di attività in cui la prospettiva della municipalizzazione era ancora in grado di sollevare non poche riserve. La linea codificata decretava così la fine di concessioni affini a quella riservata neanche un anno prima al piano per l'edilizia popolare varato dall'amministrazione civica di Vicenza.

La scelta di mantenere un atteggiamento poco remissivo non fu sempre coronata dal successo per le amministrazioni civiche, persino ancor prima che la circolare 10 marzo 1909 intervenisse a precludere la possibilità di forzare l'esito dell'istanza presentata. Nel caso di Mele, borgo manifatturiero dell'Appennino ligure, non si trattò tuttavia di un'intenzionale pertinacia, ma la vicenda finì per essere complicata da una concomitanza di fattori diversi, fra cui innanzitutto la scarsa capacità di intendere le disposizioni legislative. Nel novembre 1907, l'ufficio per la municipalizzazione apprese che il comune di Mele aveva chiesto un mutuo di lire trentamila per la costruzione di una casa popolare²⁷². Memore del richiamo subito alcuni mesi prima per aver accolto la domanda del comune di Fermignano senza accertarne la regolarità, la Direzione generale della Cassa depositi e prestiti aveva infatti informato gli organi competenti. A loro volta, questi ultimi contattarono il prefetto di Genova, indicando la necessità dell'azienda speciale²⁷³. Convinto che la gestione in economia non potesse essere ammessa per il fatto di voler ottenere il mutuo dalla Cassa depositi e prestiti, il consiglio comunale decise di rivolgersi all'Istituto delle Opere pie di San Paolo di Torino, ma dopo i chiarimenti forniti dal prefetto fu stabilita la costituzione dell'azienda, approvata in prima lettura nel marzo dell'anno successivo²⁷⁴. In quella circostanza il sindaco Giuseppe Manitto spiegò che persistere nelle decisioni precedenti avrebbe solo sortito l'effetto di procrastinare i tempi di esecuzione del progetto, esortando l'assemblea ad approvare unanime i provvedimenti conformi alle direttive ministeriali²⁷⁵. La penuria di case permaneva quale causa delle malattie a cui

²⁷² Ivi, busta 85, fasc. 1054, *Mele, case popolari*, 1907-1913, lettera della Direzione generale della Cassa depositi e prestiti al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 19 novembre 1907.

²⁷³ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Genova, 30 novembre 1907.

²⁷⁴ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Genova, 9 febbraio 1908 e relativa risposta datata al 15 del mese.

²⁷⁵ Ivi, verbali del consiglio comunale di Mele, *Progetto di una casa popolare comunale in via Capitan Barbarossa*, seduta del 30 maggio 1905; ivi, *Approvazione in seconda lettura del progetto di edificazione della prima casa popolare*, seduta del 1° agosto 1905; ivi, *Approvazione definitiva del progetto modificato della prima casa popolare in via Capitan Barbarossa e determinazione della relativa spesa e dei mezzi per farvi fronte*, seduta del 29 maggio 1906; ivi, *Approvazione in seconda lettura del progetto modificato della prima casa popolare, dei mezzi per far fronte alla spesa e dell'esercizio in economia del relativo esercizio*, seduta del 17 luglio 1906; ivi, *Nuove deliberazioni circa la costruzione d'una*

si doveva l'affollamento degli ospedali, oltreché motivo di esodo, in quanto nel territorio del comune esistevano più di quaranta opifici, ma buona parte degli operai era costretta ad abitare nei centri limitrofi²⁷⁶. L'urgenza segnalata sollecitò il parere della Commissione reale, formulato nell'ottobre 1908, benché l'ufficio si fosse già pronunciato in estate²⁷⁷. Il relatore Magaldi si associò alle conclusioni esposte nella relazione, condividendo i dubbi riguardanti il piano di esercizio, destinato a chiudersi in perdita, pur non essendo stati previsti stanziamenti per far fronte alle imposte inizialmente esentate²⁷⁸. La Commissione reale stabilì pertanto di richiedere un completamento dell'istruttoria affinché il comune modificasse il bilancio secondo le spiegazioni fornite nella relazione dell'ufficio ministeriale, di cui infatti fu trasmesso un estratto²⁷⁹. Tuttavia il consiglio comunale deliberò in merito alle osservazioni mosse dalla Commissione reale senza accoglierne i contenuti, oggetto anche di vivaci polemiche: «Dal 1905 si mena e rimena la pratica delle case popolari in modo da stufare anche la pazienza di Giobbe. Se non si vogliono le case popolari in Mele lo si dica chiaramente»²⁸⁰. Come reputava la maggioranza, se ancora una volta non fosse stato possibile concretizzare tale programma, sarebbe stato meglio il suo abbandono. Un profondo scetticismo circondava ormai il progetto delle case popolari che, a detta di qualcuno, «dopo aver dormito alcuni mesi a Palazzo Spinola, [sarebbe andato] a riposare altri otto mesi a Roma al Ministero dell'Interno»²⁸¹.

Nel novembre 1909 la pratica fu respinta, come propose Magaldi in linea con l'opinione dell'ufficio ministeriale, secondo cui il progetto presentato era «inammissibile, [...] una ingenuità». Il bilancio risultava alquanto lacunoso, senza includere somme per provvedere all'onere futuro delle imposte e alle spese di manutenzione, né tanto

casa popolare, seduta del 18 marzo 1908; ivi, *Nuove deliberazioni circa la costruzione d'una casa popolare (2° lettura)*, seduta dell'8 aprile 1908.

²⁷⁶ Ivi, Municipio di Mele, *Progetto di massima tecnico e finanziario per la costruzione di case popolari*, relazione della giunta municipale, 6 marzo 1908.

²⁷⁷ Cfr. ivi, lettera del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 2 giugno 1908; ivi, lettera del sindaco di Mele al presidente della Commissione reale, 11 agosto 1908; a cui rispose la lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi al prefetto di Genova, 19 agosto 1908; lettera del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 21 ottobre 1908.

²⁷⁸ Ivi, *Relazione al ministro*, s.g. luglio 1908; ivi, allegato n. 1 al verbale della seduta della Commissione reale del 31 ottobre 1908.

²⁷⁹ Ivi, allegato n. 2 al verbale della seduta della Commissione reale del 31 ottobre 1908.

²⁸⁰ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi al prefetto di Genova, 23 gennaio 1909, e relativo sollecito 19 febbraio 1909, a cui il prefetto rispose con nota datata 22 febbraio 1909.

²⁸¹ Ivi, verbali del consiglio comunale di Mele, *Osservazioni della Commissione reale pel credito comunale e provinciale all'istituto case popolari*, seduta del 3 febbraio 1909.

meno al deperimento dei caseggiati, dato che il consiglio comunale era convinto che «le case in Liguria dura[ssero] centinaia di anni [...], affermazione quanto esagerata altrettanto gratuita»²⁸². In effetti non sembrava prevalere l'obiettivo di eludere gli obblighi di legge, bensì una scarsa comprensione dell'articolato complesso di regole che scaturiva dalla normativa vigente. Nell'incompetenza riscontrata risiedeva indubbiamente la debolezza della vicenda, al punto che due anni dopo l'amministrazione civica finì per compiere l'avventata leggerezza di ripresentare il medesimo progetto, con la sola variante della gestione in economia²⁸³. L'imprudenza non sfuggì certo agli organi ministeriali²⁸⁴, ma il comune non ravvisò in seguito l'opportunità di attuare il programma, forse prostrato definitivamente dalla vana fatica di combattere contro l'inespugnabile barriera della burocrazia²⁸⁵. La tormentata prova sostenuta dal municipio di Mele rifletteva emblematicamente lo iato che separava le modeste comunità di provincia dagli ambienti aulici dell'amministrazione italiana, o meglio i bisogni locali dalle elucubrazioni giuridiche degli organi di competenza. Ben lungi dal tradire una disinteressata superficialità, la sconcertante sprovvedutezza emersa attestava le problematiche in cui si imbattevano talora i centri dalle minori risorse. Accanto alle indicazioni impartite tramite i prefetti, ricorreva infatti l'invio di documenti oltremodo criptici agli occhi di amministratori già disorientati dalla macchinosa ridondanza della normativa, come pareri della Commissione reale corredati di lapidari riferimenti legislativi, oppure stralci delle relazioni preparate dall'ufficio ministeriale che sfoggiavano una sapiente padronanza delle scienze finanziarie. L'incomunicabilità fra centro e periferia da cui non era aliena l'esperienza della municipalizzazione cristallizzava dunque ricadute intrinseche alla dicotomia fra paese reale e paese legale.

A ricalcare l'*incipit* della vicenda appena ricordata fu un altro comune del circondario genovese, Sestri Ponente. Nel luglio 1909, quasi alla vigilia del parere con cui la Commissione reale respinse l'iniziativa promossa a Mele, il prefetto rese noto al Ministero dell'Interno il piano edilizio elaborato in quella località. Sin dalla primavera 1907, l'amministrazione civica di Sestri Ponente, guidata dal sindaco Carlo Canepa, ingegnere di fede socialista, aveva deliberato di costruire undici caseggiati popolari per una somma complessiva di lire settecentomila da re-

²⁸² Ivi, *Relazione al ministro*, 17 novembre 1909; ivi, allegati al verbale della seduta della Commissione reale del 27 novembre 1909.

²⁸³ Ivi, lettera del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 9 dicembre 1911.

²⁸⁴ Ivi, appunto ms. risalente al febbraio 1912.

²⁸⁵ Cfr. ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi al prefetto di Genova, 13 marzo e 4 maggio 1912, 23 gennaio e 11 marzo 1913; ivi, lettere del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 7 giugno 1912 e 3 marzo 1913.

perire tramite un mutuo²⁸⁶. Le aste per l'appalto erano andate deserte e il municipio aveva stabilito di affidare alla Società anonima cooperativa fra lavoratori muratori e affini di Sampierdarena l'edificazione di soli quattro edifici per un totale di ottanta alloggi. Il prefetto aveva fatto notare che non solo mancava la stipula del mutuo per sostenere la spesa, ma l'iniziativa non risultava conforme alle disposizioni vigenti²⁸⁷. Il sindaco si era appellato alla possibilità di assumere il servizio in economia²⁸⁸, cosicché nel maggio 1909 il consiglio comunale aveva approvato il regolamento di gestione delle case popolari senza ulteriori specifiche, provocando i richiami del prefetto affinché «la pratica fosse regolarizzata»²⁸⁹. D'altronde nessuna clausola vietava ai comuni di possedere fabbricati, «né il semplice fatto che le case si chiam[assero] più particolarmente "case popolari" [poteva] mutare la sostanza delle cose»²⁹⁰. A detta del sindaco, sarebbe stato pertanto sufficiente attenersi all'art. 16 della legge sulla municipalizzazione, la cui procedura era stata già espletata, compreso il parere favorevole della giunta provinciale amministrativa²⁹¹.

Ormai esperto conoscitore della materia in seguito all'esperienza maturata con il tortuoso precedente di Mele, il prefetto si era affrettato a interpellare l'ufficio ministeriale, preoccupato innanzitutto di verificare se il comune di Sestri Ponente eccedesse il limite legale della sovraimposta²⁹². Gli organi di competenza richiesero ovviamente l'azienda speciale²⁹³, mentre il sindaco nel settembre 1909 replicò di non essersi mai

²⁸⁶ Organizzatore della sezione socialista locale, Canepa fu ancora sindaco nel primo dopoguerra. Compì uno studio sulla sistemazione del porto di Genova, di cui fu presidente del consorzio autonomo negli anni della liberazione, C. CANEPA, *Dal Polcevera al Varenna. La nuova città industriale*, SIAG, Sestri Ponente 1920; O. BEVEGNI, *ad vocem*, in F. ANDREUCCI, T. DETTI (a cura di), *Il movimento operaio italiano*, cit., vol. I, pp. 483-484.

²⁸⁷ Il prefetto che seguì le pratiche dei comuni di Mele e Sestri Ponente fu Camillo Eugenio Garroni Carbonara, in carica dal 1897 al 1911, anno in cui lasciò l'ufficio per diventare ambasciatore a Costantinopoli, M. PIGNOTTI, *Notabili candidati elezioni. Lotta municipale e politica nella Liguria giolittiana*, Franco Angeli, Milano 2001, pp. 59-60.

²⁸⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 86, fasc. 1090, *Sestri Ponente, case popolari*, 1907-1913, lettera del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 30 luglio 1909; ivi, verbali del consiglio comunale di Sestri Ponente, *Costruzione di case popolari*, seduta del 18 marzo 1907; ivi, seduta dell'8 aprile 1907 per la deliberazione in seconda lettura.

²⁸⁹ Ivi, *Regolamento per la gestione delle case popolari*, seduta dell'11 maggio 1909.

²⁹⁰ Ivi, copia di lettera del sindaco di Sestri Ponente al prefetto di Genova, 22 luglio 1909.

²⁹¹ Ivi, verbali della giunta provinciale amministrativa di Genova, seduta del 19 settembre 1907.

²⁹² Ivi, minuta di telegramma del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi al prefetto di Genova, 11 agosto 1909.

²⁹³ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi al prefetto di Genova, 18 agosto 1909.

sottratto agli obblighi di legge, richiedendo di evitare i «formalismi procedurali», dato che le case erano già costruite e affittate. Il sindaco attaccava inoltre i funzionari ministeriali per aver ritenuto che si trattasse di un centro di scarso rilievo per altro dalle magre risorse, quasi un'onta per l'orgoglio cittadino²⁹⁴. Contiguo alla realtà di Sampierdarena, tale contesto era perfettamente integrato nella conurbazione industriale che preludeva all'avvento della "Grande Genova", ormai caratterizzato dalla compiuta fisionomia di centro operoso, sede di importanti stabilimenti fra cui primeggiavano i cantieri aperti nel 1886 dall'Ansaldo²⁹⁵. Nell'arco di un ventennio la popolazione si era triplicata rispetto agli indici registrati all'indomani dell'unificazione nazionale, innescando trasformazioni a cui intendeva rispondere l'iniziativa promossa²⁹⁶. Ancora una volta, la posizione del potere centrale lasciava trasparire riflessioni avulse dall'effettiva conoscenza delle condizioni locali e del relativo sostrato di problematiche. L'incremento demografico sollecitato dalla presenza delle fabbriche aveva inevitabilmente prodotto un'accentuata richiesta di abitazioni economiche, tanto che, come spiegava il sindaco, «gli alloggi andarono a ruba». Qualora fosse stata respinta la richiesta per mantenere la gestione in economia, il comune avrebbe preferito avvalersi di un istituto autonomo, piuttosto che procedere alla costituzione dell'azienda speciale²⁹⁷. A incidere su tale atteggiamento non era tanto una pretestuosa reticenza, quanto l'urgente necessità di provvedere al bisogno di case, scandita da tempi che difficilmente coincidevano con quelli richiesti dall'espletamento della procedura introdotta dalla legge.

Nonostante le reiterate istanze del Ministero per ricevere ragguagli sulla situazione finanziaria, il comune si rivolse al prefetto per essere autorizzato a eseguire un secondo lotto di quattro caseggiati, anziché evadere le richieste ministeriali²⁹⁸. La riluttanza dimostrata indusse a sottoporre la pratica alla Commissione reale, nel tentativo di porre termine alle rimostranze del sindaco²⁹⁹. Come già accennato, secondo

²⁹⁴ Ivi, copia di lettera del sindaco di Sestri Ponente al prefetto di Genova, 14 settembre 1909, inoltrata dal prefetto tramite nota del successivo 18 settembre.

²⁹⁵ C. PAVESE, *Gli assetti proprietari e istituzionali*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'Ansaldo. 9. Un secolo e mezzo*, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 38-40.

²⁹⁶ G. FAVRETTO, *Una città mancata. Crescita urbana e trasformazioni del territorio*, in *Immagini e spazi urbani. Sestri Ponente 1880-1960*, catalogo della mostra, Genova, marzo 1986, Electa, Milano 1986, pp. 15-18. Sulle condizioni delle case *Le abitazioni operaie e la salute pubblica*, in «Rivista municipale», 1904, n. 10-11, pp. 230-232.

²⁹⁷ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 86, fasc. 1090, *Sestri Ponente*, cit., copia di lettera del sindaco di Sestri Ponente al prefetto di Genova, 14 settembre 1909, cit.

²⁹⁸ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi al prefetto di Genova, 29 settembre 1909 e successivi solleciti 16 novembre e 19 dicembre 1909.

²⁹⁹ Ivi, *Relazione al ministro*, 3 marzo 1910; ivi, COMUNE DI SESTRI PONENTE, *Case popolari municipali assunzione diretta del servizio e contabilità relativa*.

gli organi di competenza il carattere industriale era intrinseco alla natura stessa delle case popolari, demandando dunque alla rilevanza del servizio la discriminante per stabilirne la forma di gestione, altrimenti non si sarebbero mai avute assunzioni tramite azienda speciale³⁰⁰. Durante la discussione, Felice Crespo, funzionario del Ministero del Tesoro, richiese però un confronto fra le spese comportate dalla gestione in economia attuata dal comune e quelle che si sarebbero verificate con i cambiamenti richiesti³⁰¹. In effetti il relatore Magaldi si trovò ad ammettere che l'amministrazione civica non sosteneva al momento esborso alcuno, mentre senza dubbio l'impianto dell'azienda non sarebbe stato gratuito. Pur convinto che fosse opportuno valutare anche tali conseguenze, Crespo preferì comunque non insistere in tal senso, unendosi agli altri membri nel respingere la conduzione del servizio in economia³⁰². Così, nel settembre 1910, il comune di Sestri Ponente fu costretto a deliberare la creazione dell'azienda, siccome non era stato neppure possibile fondare l'ente autonomo precedentemente vagheggiato³⁰³.

In seguito al diniego della Commissione reale, gli organi ministeriali cercarono di svolgere tramite il prefetto una costante vigilanza, nel timore che le autorità civiche non provvedessero ad adempiere le prescrizioni impartite³⁰⁴. In realtà, i tempi dell'istruttoria furono diluiti dalle modifiche richieste dall'Ufficio del genio civile, senza permettere al comune di inoltrare subito i documenti³⁰⁵. Come accadde solitamente in analoghe circostanze, i funzionari del servizio municipalizzazioni inviarono ricorrenti missive, la cui cadenza, per altro incline a intensificarsi in seguito a un mancato riscontro, tendeva a tradire non tanto l'ansia fomentata dalla prospettiva di illeciti sviluppi, quanto piuttosto la volontà di esercitare una certa pressione, quasi un monito votato

³⁰⁰ Ivi, allegato D al verbale della seduta della Commissione reale del 18 aprile 1910.

³⁰¹ Crespo era stato eletto con il rinnovo delle cariche, *R.D. che nomina la Commissione reale pel credito comunale e provinciale*, in «Bollettino del Ministero dell'Interno», 1910, n. 5, p. 236.

³⁰² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 3, fasc. 9, *Verbali della Commissione*, 1910, seduta del 18 aprile 1910.

³⁰³ Ivi, busta 86, fasc. 1090, *Sestri Ponente*, cit., verbali del consiglio comunale di Sestri Ponente, *Istituzione di azienda speciale per le case popolari municipali*, seduta del 15 settembre 1910; ivi, seduta del 6 ottobre 1910 per la votazione in seconda lettura. Alle deliberazioni era stato allegato il fascicolo con la relazione della giunta COMUNE DI SESTRI PONENTE, *Istituzione di azienda speciale per le case popolari municipali*, Bruzzone, Sestri Ponente 1910.

³⁰⁴ Ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi al prefetto di Genova, 19 settembre, 4 novembre e 10 dicembre 1910, 7 maggio 1911; a cui il prefetto rispose tramite note 26 settembre, 15 ottobre e 13 dicembre 1910.

³⁰⁵ Cfr. ivi, copie delle lettere dell'Ufficio del genio civile di Genova al prefetto di Genova, 18 marzo e 27 ottobre 1911.

a segnalare che il livello di guardia non era affatto scemato³⁰⁶. L'intera annata 1911 fu occupata dal completamento delle carte, benché tale operazione sembrasse protrarsi più del necessario. Tuttavia, quando nel marzo dell'anno successivo il prefetto poté finalmente comunicare che gli atti erano compiuti, il Ministero iniziò a esigere spiegazioni rispetto ad alcuni stanziamenti fissati nel bilancio di esercizio³⁰⁷. Non pago delle informazioni ricevute, l'ufficio ministeriale richiese nel mese di dicembre alcune verifiche sull'importo delle pigioni pagate solitamente nel comune dalle famiglie meno agiate, non reputando attendibili le cifre riferite dal sindaco³⁰⁸. Quest'ultimo aveva indicato canoni mensili di lire sei per vano, attenendosi ai medesimi prezzi per le case popolari municipali, onde evitare un'ingiusta sperequazione che avrebbe potuto ripercuotersi negativamente sull'andamento delle locazioni. Sebbene l'entità apparisse contenuta, la notizia fu confermata «dalle riservate indagini esperite per mezzo della delegazione di pubblica sicurezza»³⁰⁹. Forse la diffidenza manifestata non si doveva unicamente alla militanza politica di Canepa, in quanto a sobillare la morsa del sospetto interveniva senza dubbio l'eco della condotta poco condiscendente a lungo mantenuta. Se da una parte non si trattava di mero pregiudizio ideologico, dall'altra era innegabile come l'intransigenza osservata avesse contribuito a determinare quasi un biennio di stasi. Il piano tecnico-finanziario per la costituzione dell'azienda speciale giunse infatti all'esame dell'apposito consesso nella primavera 1913, oltre due anni e mezzo dopo dalle deliberazioni varate dal comune a questo riguardo. La lunga attesa non era stata comunque vana: il programma definito ottenne il consenso unanime della Commissione reale³¹⁰. In occasione della ratifica referendaria, l'iniziativa conseguì un'eclatante vittoria, registrando millenove voti favorevoli, contro solo centosessanta contrari³¹¹. La cittadinanza di Sestri Ponente doveva solamente alla tenacia e all'intraprendenza delle autorità civiche la realizzazione del progetto, oltreché

³⁰⁶ Ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi al prefetto di Genova, 7 maggio, 13 agosto, 10 ottobre e 21 novembre 1911; 19 gennaio e 20 febbraio 1912; a cui il prefetto rispose tramite note del 13 maggio 1911 e 27 marzo 1912.

³⁰⁷ Ivi, lettere del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 27 marzo e 10 aprile 1912. La giunta provinciale amministrativa approvò il progetto nella seduta del 28 marzo 1912.

³⁰⁸ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi al prefetto di Genova, 4 maggio 1912; l'invio dei dati fu sollecitato tramite note datate 19 giugno, 9 agosto e 2 ottobre 1912, mentre la risposta fu trasmessa dal prefetto con lettera 15 novembre 1912.

³⁰⁹ Ivi, lettera del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 19 dicembre 1912.

³¹⁰ Ivi, allegati C e D al verbale della seduta della Commissione reale del 7 aprile 1913; ivi, busta 3, fasc. 12, *Verbali della Commissione*, 1913, seduta del 7 aprile 1913.

³¹¹ Ivi, busta 86, fasc. 1090, *Sestri Ponente*, cit., lettera del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 7 giugno 1913.

i primi edifici, resi disponibili nonostante la contrarietà degli organi ministeriali³¹². Artefice di tale esito era essenzialmente un personaggio quale Canepa, la cui abile regia aveva impedito che i propositi espressi naufragassero nell'onda dell'inflessibile burocrazia centrale³¹³.

La vicenda di Sestri Ponente attestava in maniera alquanto emblematica le lungaggini che potevano scaturire dalle complicità di cui era suscettibile l'osservanza del solenne procedimento, insieme all'esiguo margine in cui era stata relegata la diffusione delle gestioni in economia. A intralciare l'espletamento delle pratiche si aggiungeva talora la condotta stessa del potere civico, stretta in un'amalgama di suggestioni in cui convergevano motivi derivati dall'incapacità di comprendere appieno le richieste ministeriali, nonché dall'intento di schivare il controllo dell'autorità tutoria. Qualsiasi ne fossero le cause, l'opzione del temporeggiamento si rivelò in genere una strategia controproducente, in quanto vi furono pure amministratori che non riuscirono a concretizzare il programma entro la scadenza del loro mandato, lasciandone in eredità il compito a successori spesso poco interessati, se non apertamente ostili. Così si verificò ad esempio a Castelfiorentino, comune della Valdelsa dove il consiglio comunale egemonizzato dai socialisti aveva deliberato nel 1907 la costruzione di un gruppo di case da gestire in economia³¹⁴. Respinti gli atti per il mancato intervento dei due terzi dei consiglieri, il Ministero aveva comunque richiesto la costituzione dell'azienda, essendo stata riscontrata l'intenzione di aggiungere in seguito altri edifici³¹⁵. Il rinnovo delle cariche aveva decretato però un'inevitabile stasi, «tanto più che -come aveva riferito il prefetto- la stessa amministrazione precedente di altro partito mostrò negli ultimi tempi di sua vita di disinteressarsene»³¹⁶. Tuttavia, «non potendosi consentire che questo affare riman[esse] ulteriormente in sospeso», il comune era stato sollecitato a esaminare la questione, ma fra i nuovi eletti l'opportunità di inglobare la costruzione diretta di case popolari nel programma di ampliamento dell'abitato suscitò pareri discordi, per altro prevalentemente contrari³¹⁷. Ormai i rapporti di forza erano del tut-

³¹² Fotografie storiche dei caseggiati in *Immagini e spazi urbani*, cit., p. 80.

³¹³ Le sue competenze furono all'origine del piano regolatore predisposto nel 1920, non attuato per il sopraggiungere del fascismo, G. FAVRETTO, *Una città mancata*, cit., pp. 19-20; E. POLEGGI, P. CEVINI, *Genova*, Laterza, Roma-Bari 1991, pp. 227-231.

³¹⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 72, fasc. 905, *Castelfiorentino, case popolari*, 1908-1911, lettera del prefetto di Firenze al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 9 luglio 1908.

³¹⁵ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Firenze, 2 agosto 1908.

³¹⁶ Ivi, lettera del prefetto di Firenze al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 3 gennaio 1910.

³¹⁷ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Firenze, 14 gennaio 1910; cfr. anche ivi, verbali del consiglio comunale di Castelfiorentino, *Appressamento dell'attuale piazzale delle fiere e traspor-*

to mutati: in occasione delle elezioni amministrative del 1909 alcuni esponenti socialisti aveva preparato una lista di minoranza, mentre altri si erano uniti con i repubblicani in un blocco popolare, agevolando la vittoria del gruppo costituzionale del sindaco Lionello Banti. L'ex-primo cittadino, il socialista Luigi Zanini, non risultò neppure confermato consigliere, dopo aver retto il comune per sette anni³¹⁸. Una situazione analoga si verificò anche nel non lontano centro di Campi Bisenzio, alle porte della roccaforte socialista di Sesto Fiorentino, in cui la costruzione di case popolari da parte del comune era stata proposta nell'aula consiliare sin dal 1903 da Banco Tanini, coinvolto in quell'assemblea nel ruolo di consigliere comunale e in parallelo promotore di case popolari municipali in qualità di sindaco a Prato³¹⁹. A promuovere un progetto concreto fu due anni dopo la giunta liberale del sindaco Ugo Ballerini, ma la preferenza per il servizio in economia non fu messa in discussione, esitando ad avviare l'*iter* per l'azienda, come indicato immancabilmente dal Ministero dell'Interno³²⁰. Sebbene alla caduta dell'amministrazione proponente il progetto non avesse compiuto avanzamento alcuno, la pratica fu portata avanti dal nuovo consiglio comunale, ancora a maggioranza liberale, capeggiato dal sindaco Pier Francesco Settimanni Ciacchi, esponente dell'aristocrazia terriera fiorentina³²¹. Scoraggiata probabilmente dai vincoli legislativi, l'amministrazione stabili poi di sostenere un comitato locale che intendeva fondare una società costruttrice³²².

Come indicavano tali vicende, il mutato orientamento dei comuni si rifletteva immediatamente sull'esito dei programmi in materia di edilizia popolare, attestando il perdurante dilagare di remore oltremodo convenzionali. La decisione di favorire una società cooperativa prevalse anche a Lecco³²³, dove il naufragio di provvedimenti propedeutici

to di queste sul giuoco del pallone, seduta del 12 aprile 1910; ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Firenze, 23 agosto e 8 novembre 1911; relative risposte 16 settembre e 28 novembre 1911.

³¹⁸ M. CACIAGLI, *La lotta politica in Valdelsa dal 1892 al 1915*, Società storica della Valdelsa, Castelfiorentino 1990, pp. 169-170, 204-205.

³¹⁹ F. NUCCI, D. PELLEGRINOTTI, *La miglior genia. Storia del Novecento in una cittadina toscana: Campi Bisenzio*, vol. I, *Dallo sciopero delle trecciaiole alla seconda guerra mondiale. 1869-1939*, Comune di Campi Bisenzio, Campi Bisenzio 2002, p. 104.

³²⁰ Verbal di consiglio comunale di Campi Bisenzio, *Case popolari. Relazione finanziaria*, seduta del 10 maggio 1906, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 71, fasc. 900, *Campi Bisenzio, case popolari*, 1908-1910; ivi, lettera del prefetto di Firenze al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 8 luglio 1908 e relativa risposta datata 23 agosto 1908.

³²¹ F. NUCCI, D. PELLEGRINOTTI, *La miglior genia*, cit., p. 120.

³²² La cooperativa costruì alcuni caseggiati nel 1911, ivi, pp. 127-129.

³²³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 56, fasc. 726, *Lecco, case popolari*, 1907-1911, verbali del consiglio comunale di Lecco, *Domanda della Società cooperativa per la co-*

alla municipalizzazione fu decretato nel 1911 dall'uscita di scena del sindaco Giuseppe Ongania, ingegnere di fede repubblicana che resse il comune quasi ininterrottamente per oltre un decennio³²⁴. Negli anni precedenti erano stati infatti acquistati i terreni, ottenendo dal Ministero l'autorizzazione a provvedere all'azienda in prossimità dell'apertura dei lavori³²⁵. A determinare l'abbandono dell'intervento diretto erano state anche le condizioni finanziarie poco propizie, tanto che, qualche tempo prima, la giunta provinciale amministrativa aveva persino inviato un delegato per accertare se il bilancio municipale venisse compilato correttamente³²⁶. Tuttavia l'impegno risultava ormai sottoscritto, cosicché gli organi di competenza ne richiesero una revoca altrettanto ufficiale: la municipalizzazione imponeva clausole precise, di cui pertanto si esigeva il rispetto anche in negativo³²⁷. La conoscenza dell'iniziativa era derivata all'ufficio ministeriale dalle notizie riportate sul «Bollettino dell'Ufficio del lavoro»³²⁸, sebbene destasse sconcerto il silenzio del prefetto dinanzi a un programma ambizioso che avrebbe comportato una spesa complessiva di lire ottocentomila³²⁹. La medesima fonte aveva reso informazioni anche sui propositi maturati a Novi Ligure,

struzione di case popolari diretta ad ottenere la gratuita concessione di 8.000 metri quadrati di terreno fabbricabile, seduta dell'8 febbraio 1910.

³²⁴ Divenuto sindaco nel 1897, Ongania morì nel 1911. Sulla sua figura, nota anche come alpinista, A. SILVESTRI, *Contributi del Regio Istituto Tecnico Superiore di Milano in Trentino tra i due secoli (con un'appendice di lettere inedite di Giuseppe Colombo ad Alessandro Panzarasa)*, in «Annali di storia delle Università italiane», 2008, n. 12, pp. 225-248.

³²⁵ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 56, fasc. 726, Lecco, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Como, 23 settembre 1908; ivi, verbali del consiglio comunale di Lecco, *Proposta di massima della giunta municipale per la costruzione di un gruppo di case popolari e di un fabbricato per sede dei pubblici servizi e relativo piano finanziario*, seduta del 31 maggio 1907; ivi, *Comunicazioni intorno ad alcune proposte di acquisto di terreno per costruzione di case operaie ed altri edifici ad uso dei servizi pubblici e provvedimenti relativi*, seduta del 31 gennaio 1908.

³²⁶ Ivi, lettera del prefetto di Como al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 25 febbraio 1909.

³²⁷ Ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Como, 23 maggio e 11 agosto 1911; ivi, verbali del consiglio comunale di Lecco, *Revoca della deliberazione 31 maggio 1907 riguardante la costruzione diretta di case popolari*, 4 luglio 1911.

³²⁸ *Cronaca della politica delle abitazioni*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», giugno 1907, p. 1276; ivi, p. 529; ivi, p. 1450; ivi, 1908, p. 146.

³²⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 56, fasc. 726, Lecco, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Como, 28 settembre 1907; ivi, verbali del consiglio comunale di Lecco, *Proposta di massima della giunta municipale per la costruzione di un gruppo di case popolari e di un fabbricato per sede dei pubblici servizi e relativo piano finanziario*, seduta del 31 maggio 1907, cit.

permettendo così di sollecitare il prefetto a trasmettere gli opportuni raggugli³³⁰. Al di là del disappunto espresso dal Ministero, il progetto per la costruzione di una casa popolare da gestire in economia non fu comunque attuato, in quanto la giunta provinciale amministrativa respinse le delibere relative alla contrattazione del mutuo³³¹.

Seppur non avessero avuto modo di adempiere gli intendimenti definiti, i comuni appena menzionati non si erano dovuti imbattere negli inderogabili obblighi del solenne procedimento, inclini talvolta a tramutarsi in un vero e proprio tormento inferito dalla zelante applicazione delle norme legislative. Al confronto, una sorte beffarda spettò invece al progetto promosso nel 1907 dal comune di Mentana, inizialmente respinto dalla giunta provinciale amministrativa, i cui membri non approvarono la gestione in economia ai sensi della circolare del 10 marzo 1909, e poi accantonato dalla successiva maggioranza consiliare pur essendo giunto al cospetto della Commissione reale³³². In realtà l'autorevole consesso aveva deciso di rinviare gli atti, al termine di un'animata discussione che contrappose il relatore Magaldi al rappresentante della Cassa depositi e prestiti Melis³³³. Motivo di contrasto era la spesa complessiva di lire duecentomila, giudicata eccessiva per un solo edificio da erigere in un comune non di primaria importanza, con la conseguenza di dover fissare pigioni piuttosto elevate³³⁴. Alle medesime conclusioni era pervenuto l'ufficio ministeriale³³⁵, tanto che in difesa del suo operato si era levata la voce del capo sezione Graziani, presente all'adunanza, benché non incluso nell'elenco dei partecipan-

³³⁰ *Cronaca della politica delle abitazioni*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», agosto 1907, p. 529.

³³¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 22, fasc. 213, *Novi Ligure, case popolari*, 1907-1908, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Alessandria, 28 settembre e 5 novembre 1907, 17 marzo 1908; relative risposte del 19 ottobre e 15 novembre 1907, 17 maggio 1908. Cfr. anche ivi, verbali del consiglio comunale di Novi Ligure, *Casa popolari*, seduta del 30 luglio 1907.

³³² Ivi, busta 195, fasc. 2309, *Mentana, case popolari*, 1909-1910, verbali del consiglio comunale di Mentana, *Approvazione progetto case popolari*, seduta del 18 marzo 1906; ivi, *Mutuo della Cassa depositi e prestiti per la costruzione delle case popolari*, seduta del 26 settembre 1907; ivi, *In seconda lettura mutuo della Cassa depositi e prestiti per la costruzione delle case popolari*, seduta del 27 ottobre 1907; ivi, *Costruzione case popolari*, seduta del 14 giugno 1908; ivi, *Costruzione case popolari*, seduta del 16 agosto 1908; ivi, *Casa popolari*, seduta dell'8 novembre 1908; ivi, *Mutuo per le case popolari*, seduta del 19 settembre 1909; ivi, *Seconda lettura mutuo per le case popolari*, seduta del 17 ottobre 1909, *Casa popolari*, seduta del 18 aprile 1909; ivi, *Costruzione delle case popolari*, seduta del 6 giugno 1909; ivi, *Conferma della deliberazione case popolari in seconda lettura*, seduta del 20 giugno 1909; ivi, *Casa popolari*, seduta del 25 agosto 1912.

³³³ Ivi, allegato B al verbale della seduta della Commissione reale del 23 maggio 1910.

³³⁴ Ivi, busta 3, fasc. 9, cit., seduta del 23 maggio 1910.

³³⁵ Ivi, 195, fasc. 2309, *Mentana*, cit., *Relazione al ministro*, 14 maggio 1910; ivi, allegato A al verbale della seduta della Commissione reale del 23 maggio 1910.

ti registrato nel verbale³³⁶. Tale incursione attesta che i funzionari del servizio municipalizzazioni continuavano ad assistere alle sedute della Commissione reale, al fine di fornire indicazioni ed essere informati tempestivamente sui provvedimenti intrapresi, anche se privi di una funzione attiva. Le disposizioni impartite inizialmente da Giolitti si erano dunque tramutate in una consuetudine ormai consolidata, qualche anno dopo riconosciuta ufficialmente con la nomina di Graziani a segretario della commissione, ruolo assegnato d'ufficio durante la guerra al capo della sezione per le municipalizzazioni³³⁷. Come precisava Graziani in riferimento alla pratica presentata dal comune di Mentana, l'ufficio ministeriale aveva esaminato il progetto alla luce del parere emesso dall'Ufficio del genio civile e della relazione redatta dall'ufficiale sanitario del comune. Dal canto suo, Melis replicava che, al di là delle considerazioni dell'Ufficio del genio civile, la commissione poteva avanzare i commenti ritenuti opportuni, sebbene Magaldi dubitasse della facoltà di entrare nel merito del progetto tecnico, in quanto «a suo giudizio essa [avrebbe dovuto] limitare l'esame delle proposte al solo lato economico-finanziario». Nell'intento di dirimere la controversia, Pironti aveva sollecitato il giudizio dei «membri tecnici», Piacentini del Consiglio superiore di sanità e Coletta del Consiglio superiore dei lavori pubblici³³⁸, i quali «esaminati i tipi, la stima ed il computo metrico, osserva[rono] che, invero, il progetto non [era] informato a quei criteri di parsimoniosa economia che [avrebbero dovuto] presiedere sempre alle costruzioni della natura di quella in esame»³³⁹. Il consiglio comunale promosse comunque alcune varianti, riuscendo a ridurre la spesa a lire centottantamila, ma l'obbligo di dover ripetere la procedura per

³³⁶ Ivi, busta 3, fasc. 9, cit., seduta del 23 maggio 1910, cit. Bonaventura Graziani, di lì a poco vice direttore dell'Amministrazione civile, fu nominato prefetto di Macerata da Nititi nel 1919, quattro anni dopo assunse l'ufficio a Caserta e nel 1926 passò a Messina, M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello stato, alti magistrati e prefetti del regno d'Italia*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma 1989, pp. 445, 509, 520; L. PONZIANI, *Il fascismo dei prefetti: amministrazione e politica nell'Italia meridionale*, Meridiana libri, Catanzaro 1995, pp. 74-75; M. SAJJÀ, *I prefetti italiani nella crisi dello stato liberale*, vol. I, cit., pp. 421, 442-443.

³³⁷ R.D. *che nomina la Commissione reale per il credito comunale e provinciale per il triennio 1913-1915*, cit., p. 234; *Decreto luogotenenziale che costituisce la Commissione reale per il credito comunale e provinciale per il triennio 1916-1918*, in «Bollettino del Ministero dell'Interno», 1916, n. 9, pp. 342-343. Qualche mese prima era stato ridotto il numero dei membri, *Decreto luogotenenziale n. 1867 concernente la nuova composizione della Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei servizi pubblici*, ivi, n. 3, pp. 86-88.

³³⁸ Coletta fu nominato a seguito del decesso di Miceli, R.D. *che nomina il comm. Nicola Coletta a membro della Commissione reale per il credito comunale*, ivi, 1908, n. 20, pp. 1386-1387; R.D. *che nomina la Commissione reale per il credito comunale e provinciale*, cit., p. 236.

³³⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 3, fasc. 9, cit., seduta del 23 maggio 1910, cit.

l'impianto dell'azienda dovette scoraggiare non poco, forse ben più di quanto la prospettiva dell'intervento diretto fosse invisibile all'amministrazione eletta nel 1911³⁴⁰. La nuova giunta comprendeva infatti esponenti della lega socialista locale, isolati invece dal precedente sindaco Evaristo Morlacchetti che pure agli inizi del secolo era stato insieme a loro fra i capi della rivolta contro la gestione fraudolenta delle finanze comunali attuata dalle autorità allora in carica³⁴¹. Oltretutto non solo sussistevano problemi urgenti relativi al miglioramento igienico dell'abitato, quali la realizzazione della fognatura e il trasporto dell'acqua potabile, ma la trattazione del tema delle case popolari era stata rimandata quattro volte per la mancanza del numero legale, tanto che il consiglio comunale preferì infine incentivare l'iniziativa privata con la cessione di aree fabbricabili a condizioni vantaggiose³⁴².

Come dimostravano le polemiche suscitate dalla proposta del comune di Mentana, gli spiragli di ragionevolezza che si aprivano in seno alla Commissione reale tendevano a essere soffocati dall'inoppugnabile esattezza del calcolo economico, senza permettere di ricomporre il dissidio fra i risvolti di natura sociale e la mera valutazione delle logiche finanziarie. L'osservanza della solenne procedura si rivelava alquanto complessa, sino a generare circostanze a cui l'inventiva delle autorità civiche opponeva soluzioni che agli occhi dei funzionari ministeriali si stagliavano quale riprovevole prova di indisciplinazione. Talvolta i tempi lunghi imposti dall'espletamento delle pratiche indussero i comuni a ingegnarsi onde evitare i danni che sarebbero derivati dall'impossibilità di ottemperare impegni già sottoscritti, come accadde nella città di Grosseto. Nel novembre 1907, il regio commissario che reggeva temporaneamente l'amministrazione si rivolse al Consiglio dei ministri per essere autorizzato a favorire la costruzione di case, opera che avrebbe consentito di completare degnamente i lavori promossi per risanare «la mortifera Maremma». Il regio commissario mirava a stabilire premi per incentivare l'iniziativa privata, in luogo dell'intervento diretto propugnato qualche anno prima con l'obiettivo di innalzare un fabbricato per abitazioni civili e due di tipo popolare, per i quali era stato stipulato

³⁴⁰ Ivi, busta 195, fasc. 2309, *Mentana*, cit., lettera del prefetto di Roma al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 18 luglio 1911 e relativa risposta datata 5 agosto 1911.

³⁴¹ Nel 1911 divenne sindaco Ermanno Santucci, il quale mantenne la carica sino al 1918 quando rassegnò le dimissioni; unitosi poi al fascismo fu vice podestà negli anni Trenta, L. CANTAGALLI, *Storie del regno d'Italia nella vita della Sabina romana*, Aracne, Roma 2003, pp. 92-95, 265.

³⁴² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 195, fasc. 2309, *Mentana*, cit., minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Roma, 25 maggio, 20 giugno e 9 agosto 1912; relative risposte 19 giugno e 12 settembre 1912; ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Roma, 20 febbraio 1914 e relativa risposta del successivo 17 aprile.

un mutuo di lire centosettantacinquemila³⁴³. Il comune aveva cercato infatti di sollecitare la realizzazione di abitazioni, forse orientato alla municipalizzazione dall'iniziativa antesignana del comune di Prato che, pur non andata a buon fine, restava fra le prime avviate nello scenario nazionale all'indomani del varo dell'apposita legge sulla municipalizzazione³⁴⁴. Probabilmente, tale esempio svolse un ruolo precursore in area toscana, come sembrerebbero suggerire i fervori che si manifestarono fra il capoluogo e il territorio dell'allora provincia di Firenze, in particolare a Campi Bisenzio tramite la figura di Tanini. I propositi espressi dal regio commissario non conobbero proseguo alcuno: poche settimane dopo si insediò il consiglio comunale, espressione di un'eterogenea alleanza liberal-costituzionale, composta da liberi professionisti, imprenditori, commercianti e un operaio³⁴⁵. Alla carica di primo cittadino assurse l'ingegnere Egidio Bruchi, già impegnato qualche anno prima in tale ruolo, nonché promotore della «tentata costruzione di case popolari»³⁴⁶. Gli esiti di tale esperienza furono illustrati dal prefetto in una lunga lettera, spiegando al Ministero che il progetto era rimasto in sospenso per quanto riguardava le abitazioni degli operai, mentre aveva avuto modo di procedere relativamente agli edifici per gli impiegati, sebbene non fosse stato possibile iniziare i lavori, a causa delle aste andate deserte e dei due susseguenti scioglimenti del consiglio a cui aveva fatto seguito il commissariamento. Prima della battuta di arresto provocata da tali eventi, il comune e la giunta provinciale amministrativa avevano comunque concordato di rimettersi all'art. 16 della legge sulla municipalizzazione³⁴⁷. Nel febbraio 1908 gli organi ministeriali precisarono che la conduzione del servizio in economia non poteva essere consentita³⁴⁸, ma la risposta del prefetto non fece mistero dell'intricata situazione che le autorità civiche, noncuranti delle disposizioni vigenti, avevano finito inconsapevolmente per determi-

³⁴³ Ivi, busta 90, fasc. 119, *Grosseto, case popolari, 1907-1924*, lettera del regio commissario del comune di Grosseto al presidente del Consiglio dei ministri, 26 novembre 1907; ivi, deliberazioni del regio commissario del comune di Grosseto, *Provvedimenti per la mancanza di abitazioni in Grosseto. Costruzioni di case. Sospensione della esecuzione di deliberati consiliari e determinazioni diverse*, 2 novembre 1907; ivi, *Imposta e sovrimposta sui fabbricati di nuova costruzione. Domanda al governo ed alla provincia per esonero o sgravio temporaneo*, 2 novembre 1907.

³⁴⁴ Ivi, COMUNE DI GROSSETO, *Regolamento per concessione di premi e facilitazioni ai costruttori di case e quartieri per abitazioni civili*, Tipografia dell'Etruria, Grosseto 1905.

³⁴⁵ *Comitato elettorale indipendente. Elettori amministrative del comune di Grosseto!*, in "L'Ombrone", 22 dicembre 1907.

³⁴⁶ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 90, fasc. 119, *Grosseto*, cit., lettera del prefetto di Grosseto al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 17 gennaio 1908.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Grosseto, 26 febbraio 1908.

nare. Nella prima metà dell'anno precedente, la Cassa di Risparmio di Firenze aveva erogato il mutuo contratto e, non essendo stato possibile appaltare i lavori, la somma era stata depositata presso il Monte dei Paschi di Siena. Le difficoltà incontrate nell'affidare le opere arrecavano però una continua perdita finanziaria, senza permettere quegli ulteriori indugi verso cui sembravano spingere le richieste del Ministero³⁴⁹. Il prefetto implorava di riservare una «benevole accondiscendenza», appellandosi alla priorità di prevenire disordini sociali. A rendere grave la situazione era l'avvenuta erogazione del mutuo, cosicché, nell'intento di non creare imbarazzi, il Ministero stabilì di non procedere contro l'amministrazione, pur rimproverando al prefetto di aver erroneamente ritenuto legittime le deliberazioni del consiglio comunale³⁵⁰. Il sindaco Bruchi non era comunque responsabile di tali circostanze, in quanto la stipula del mutuo e la relativa gestione dei fondi rientravano fra le disposizioni intraprese dalla coalizione repubblicano-socialista che aveva guidato il comune nell'intermezzo fra il suo primo mandato e il commissariamento³⁵¹.

Quasi due anni dopo, l'ufficio per la municipalizzazione richiese informazioni al prefetto, essendo pervenuta la notizia che il comune di Grosseto necessitava di fondi per compiere il progetto elaborato a suo tempo³⁵². Come emergeva dalla risposta, la somma già incassata era stata devoluta all'ampliamento di un caseggiato civile di proprietà municipale, con l'intenzione di eseguire uno stabile analogo in un'altra zona della città. Inoltre il comune aveva cercato di sopperire alle esigenze dei meno abbienti non solo con l'assegnazione gratuita di alcuni terreni a una società di muratori di Siena, bensì avviando pure un vastissimo fabbricato popolare fuori le mura. La carenza di denaro per completare l'opera aveva indotto a domandare un mutuo alla Cassa depositi e prestiti, ma successivamente l'istanza era stata rivolta al Monte dei Paschi di Siena. Sebbene nell'arco di poco tempo si fossero alternate figure diverse alla guida dell'ufficio³⁵³, la prefettura esprimeva una linea omogenea, approvando l'operato dell'amministrazione civica³⁵⁴. Il quadro delinea-

³⁴⁹ Ivi, lettera del prefetto di Grosseto al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 8 marzo 1908.

³⁵⁰ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, divisione II, al prefetto di Grosseto, 30 marzo 1908.

³⁵¹ *Elezioni amministrative*, in "L'Ombone", 22 dicembre 1907.

³⁵² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 90, fasc. 119, Grosseto, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Grosseto, 13 gennaio 1910.

³⁵³ Nel gennaio 1908 divenne prefetto di Grosseto Carlo Re che sul finire dell'anno lasciò l'incarico a Ettore Bertagnoni, già sostituito nell'ottobre dell'anno seguente da Almerindo Rinaldi, rimasto sino al 1913, M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello stato, alti magistrati e prefetti del regno d'Italia*, cit., pp. 488-489.

³⁵⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 90, fasc. 119, Grosseto, cit., minuta di lette-

ato sollevò gli strali polemici del direttore dell'amministrazione civile, propenso ad attribuire al prefetto la responsabilità dell'accaduto, non avendo esercitato l'opportuna vigilanza³⁵⁵. La costituzione dell'azienda speciale fu ritenuta ovviamente obbligatoria, tanto più che doveva apparire non poco inquietante la prospettiva di lasciare privo di controllo lo svolgimento di un programma sino ad allora condotto nell'iterazione di sconcertanti inesattezze³⁵⁶.

Dietro sollecitazione del prefetto, il consiglio comunale deliberò comunque di sospendere qualsiasi provvedimento in merito, «incaricando il sindaco di recarsi a Roma per esporre le proprie ragioni personalmente a codesto Ministero»³⁵⁷. In piena coerenza con l'atteggiamento sino ad allora dimostrato, tale decisione sembrava quasi tradire un certo scetticismo rispetto alle indicazioni che provenivano dallo scambio di missive fra il prefetto e l'amministrazione centrale. Tuttavia Bruchi non sarebbe stato l'unico sindaco incredulo, pronto ad accertare personalmente le modalità a cui dover attenersi. Nel novembre 1910, egli comunicò al consiglio comunale l'esito del colloquio al Ministero, spiegando che non vi era possibilità di sottrarsi all'impianto dell'azienda speciale³⁵⁸. Nel giugno successivo, il comune avviò pertanto la costituzione di tale organismo, mirando a essere dispensato dal passaggio del referendum³⁵⁹. La deliberazione fu però contestata dal Ministero, in quanto non era stato raggiunto il numero legale per una sola assenza, ma il prefetto si affrettò a precisare che nella copia non era stato riportato un nome «per mera inavvertenza dell'ufficio comunale»³⁶⁰. Anche le distrazioni si aggiungevano dunque a intricare l'evasione di una pratica effettivamente *sui generis*, destinata non caso a rimanere una delle più corpose dell'intero fondo archivistico di appartenenza. Nel corso del 1912, persino i funzionari del servizio municipalizzazioni, che pure avevano dimestichezza con la trattazione di affari complessi, avvertirono

ra del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Grosseto, 7 febbraio 1910.

³⁵⁵ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, divisione II, al prefetto di Grosseto, 26 febbraio 1910.

³⁵⁶ Ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Grosseto, 24 marzo, 6 maggio e 5 giugno 1910.

³⁵⁷ Ivi, lettera del prefetto di Grosseto al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 30 settembre 1910.

³⁵⁸ Ivi, verbali del consiglio comunale di Grosseto, *Case popolari. Richiesta del Ministero per la costituzione di un'azienda speciale. Determinazioni*, seduta del 30 novembre 1910.

³⁵⁹ Ivi, *Case popolari. Municipalizzazione con azienda speciale*, seduta del 22 giugno 1911; ivi, lettera del prefetto di Grosseto al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 2 febbraio 1911; ivi, COMUNE DI GROSSETO, *Municipalizzazione delle case popolari*, 5 maggio 1912.

³⁶⁰ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Grosseto, 9 marzo 1912 e relativa risposta del successivo 29 marzo.

l'esigenza di fare il punto della situazione, stilando una sintesi dei provvedimenti sino ad allora intrapresi³⁶¹. Molto probabilmente il comune tentava di tergiversare, tanto che, sebbene gli atti risultassero prossimi a essere ultimati nell'autunno 1912, la Commissione reale poté esprimersi solo due anni dopo³⁶². Secondo l'ufficio ministeriale, l'iniziativa era comunque meritevole di approvazione. Oltretutto la municipalizzazione era in pieno svolgimento e non era nemmeno più possibile impedire l'onere a carico del bilancio municipale, dato che le case erano già costruite³⁶³. Pertanto su proposta del relatore Verdinois, il comune fu esonerato dal referendum³⁶⁴.

Il parere della Commissione reale non sortì l'effetto di disciplinare l'operato del comune ai sensi della normativa vigente. Diversi mesi dopo, gli impegni non erano stati ottemperati e, forse nel tentativo di mascherare le proprie manchevolezze, il sindaco rinfocolava la polemica nei confronti del Ministero, mai completamente sopita³⁶⁵. Le autorità civiche sembravano procrastinare volutamente la stesura del regolamento di gestione, non ancora disponibile sul finire del 1915³⁶⁶. Quasi un anno dopo il prefetto riferì che in effetti non era stato compiuto avanzamento alcuno³⁶⁷. Su indicazione del Ministero, il prefetto continuò a sollecitare la compilazione del regolamento³⁶⁸, ma ormai era evidente l'intenzione del comune di deviare rispetto alle disposizioni impartite, come denotavano le rinnovate insistenze per la gestione in economia³⁶⁹. Nel peculiare frangente dell'anno di guerra 1917, il prefetto sconsigliò «un'eventuale coercizione», cosicché il Ministero preferì affidare alle sue facoltà ogni provvedimento in merito³⁷⁰. Il regolamento per l'azienda fu approvato nel 1921, quando l'amministrazione in carica nuovamente capeggiata da Bruchi decise di costruire alcuni gruppi di case popolari, riprendendo la pratica di fatto rimasta incompiuta³⁷¹.

³⁶¹ Ivi, foglio ms. s.d. recante l'intestazione *Grosseto case popolari*.

³⁶² Ivi, busta 3, fasc. 13, *Verbali della Commissione*, 1914, seduta del 14 ottobre 1914.

³⁶³ Ivi, busta 90, fasc. 119, *Grosseto*, cit., *Relazione al ministro*, 28 giugno 1914.

³⁶⁴ Ivi, allegati A e B al verbale della seduta della Commissione reale del 14 ottobre 1914.

³⁶⁵ Ivi, lettera del prefetto di Grosseto al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 20 settembre 1915. Cfr. anche la missiva inoltrata dal prefetto in data 29 luglio 1915.

³⁶⁶ Ivi, lettera del prefetto di Grosseto al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 11 dicembre 1915.

³⁶⁷ Ivi, lettera del prefetto di Grosseto al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 21 novembre 1916.

³⁶⁸ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Grosseto, 13 dicembre 1916.

³⁶⁹ Ivi, lettera del prefetto di Grosseto al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 marzo 1917.

³⁷⁰ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Grosseto, 20 marzo 1917.

³⁷¹ Ivi, MUNICIPIO DI GROSSETO, *Costruzione ed esercizio di case popolari od economiche. Regolamento per l'azienda speciale a seconda della legge e regolamento sulla municipaliz-*

La corrispondenza intercorsa a questo riguardo chiuse così l'inconsueta parabola tracciata da una vicenda che, avvantaggiata inizialmente dall'involontaria connivenza del prefetto, era sfuggita al controllo degli uffici di competenza, senza riuscire a rettificarne un andamento quasi spregiudicato. Come dimostrava tale esempio, il complesso di norme sancito non includeva adeguati strumenti di sanzione, ma rimandava alla facoltà dell'istituzione tutoria di annullare le deliberazioni consiliari, lasciando gli organi preposti al controllo della municipalizzazione privi della possibilità di intervenire qualora non fosse possibile procedere di concerto con il prefetto.

Il caso del comune di Grosseto restava altresì sintomatico degli impedimenti in cui si imbattevano le amministrazioni civiche intenzionate a esercitare in economia il servizio delle case popolari. Inoltre la prospettiva di operare nel riconoscimento del testo legislativo si era contratta ulteriormente sull'onda delle prescrizioni emanate al fine di provvedere compiutamente all'applicazione della legge. All'ostracismo definito rispondevano gli espedienti dei comuni, dettati non tanto da mera presunzione, quanto piuttosto dall'incapacità di comprendere gli obblighi imposti. Bruchi, *leader* dello schieramento monarchico-liberale, non poteva essere annoverato fra gli amministratori facinorosi che attraverso la municipalizzazione perseguivano le velleità di una bandiera politica, ma i suoi propositi dimostravano di voler innanzitutto contribuire al compimento del programma di progresso civile avviato con la bonifica della Maremma³⁷². L'intervento comunale si affermava così quale strategia per sopperire all'inerzia dell'iniziativa privata in settori che rivestivano un rilievo cruciale ai fini del miglioramento delle classi disagiate, ben lungi dall'influenza di pretestuose mire ideologiche. Dinanzi alle difficoltà sollevate dall'applicazione della legge, una certa opportunità di riuscita sembrava pertanto derivare dalla scelta di perseguire deliberatamente quella sorta di tattica dello sfinimento in grado di disarmare i vertici delle istituzioni centrali, di cui il sindaco Bruchi aveva fornito una singolare prova. Un'alternativa comunque non facilmente praticabile, soprattutto laddove non stentava l'attenta vigilanza dell'autorità tutoria. Seppur con i limiti rilevati, il combinato disposto delle normative di riferimento era riuscito almeno in parte a sbaragliare i pregiudizi che avevano frenato l'esperienza della municipalizzazione in ambito di case popolari. Profondamente radicati nella cultura coeva, tali assunti suggerivano però una certa prudenza, tanto che, come era pure emerso durante le discussioni in Parlamento, l'intervento diretto non suscitava perplessità solo se svolto nel conforto delle garanzie

zazione dei pubblici servizi, approvato dalla giunta provinciale amministrativa il 23 aprile 1921; ivi, lettera del prefetto di Grosseto al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 31 maggio 1921. *Il problema delle case. Osservazioni e proposte del comm. ing. ag. Egidio Bruchi*, Società editoriale fiorentino, Firenze 1921.

³⁷² Cfr. *I nostri urgenti bisogni. Relazione del sindaco Egidio Bruchi all'on. Commissione ministeriale per la Maremma toscana*, Stab. Tip. Toscano, Pisa 1910.

procedurali introdotte per la municipalizzazione. In sostanza il varo di apposite disposizioni aveva determinato il graduale spostamento delle più diffuse riserve dall'intero settore ai suoi aspetti precipui, innanzitutto quelli relativi alla forma di gestione. L'assunzione del servizio in economia tendeva così a catalizzare i sospetti che in precedenza avevano circondato la materia, inducendo a introdurre un argine soprattutto in quei campi a cui non sembrava attagliarsi pienamente il principio della municipalizzazione. Come precisato nelle pagine precedenti, la circolare 10 marzo 1909 aveva fornito in tal senso un valido supporto, ancor più necessario dinanzi alle aperture verso il municipalismo che si schiusero in seno alla riforma della legge sulle case popolari. La recrudescenza del disagio abitativo che si verificò a ridosso della crisi economica del 1907, in unione al preoccupante dilagare del rincaro delle pigioni, sollecitò infatti un'ampiezza di vedute quasi impensabile anche solo pochi anni prima. Nel patrocinio dello stesso Luzzatti, il testo unico entrato in vigore nel febbraio 1908 sostenne l'azione dei comuni, pur rafforzando al contempo la struttura di quegli istituti per le case popolari che sembravano costituirne i diretti antagonisti³⁷³. Argomento largamente osteggiato agli inizi del secolo, la municipalizzazione dell'edilizia popolare era divenuta una realtà che, accanto all'opera di enti autonomi e cooperative, apportava un contributo alla soluzione delle problematiche in atto: il legislatore non poteva dunque tralasciare di curarne la tutela.

³⁷³ *Legge (testo unico) sulle case popolari o economiche*, 27 febbraio 1908, n. 89.

5. L'esperienza della municipalizzazione delle case popolari

5.1 La persistenza della crisi delle abitazioni e la riforma legislativa

Successivamente al 1903, le opportunità offerte dalle disposizioni avallate avevano dunque permesso di concretizzare la municipalizzazione delle case popolari, travalicando i confini delle disquisizioni meramente teoriche in cui si erano arrovellati i protagonisti del dibattito sull'argomento. Al conseguimento di tale esito aveva contribuito l'audacia di diverse amministrazioni civiche, intenzionate a intraprendere l'attività edilizia senza lasciarsi sconcertare dalla pleora di cavilli contemplata dall'impianto legislativo. La rigida impostazione conferita all'applicazione delle procedure introdotte sortiva però l'effetto di procrastinare il soddisfacimento dei programmi promossi, come attesta inequivocabilmente l'articolato svolgimento delle pratiche esaminate nelle pagine precedenti. La priorità di rispondere prontamente a bisogni sociali largamente avvertiti tendeva a stagnare in anse di improduttiva stasi, a cui i comuni tentavano di porre rimedio attraverso il ricorso a percorsi alternativi, se non addirittura espliciti *escamotage*, cassati in genere dall'amministrazione centrale.

Nonostante il complesso di fervori animato dallo sforzo congiunto di enti per le case popolari e comuni, a lato della più esclusiva opera delle cooperative edilizie, il patrimonio realizzato si rivelava ancora insufficiente, come restituirono le ripercussioni scaturite dalle difficoltà economiche del 1907, vera e propria cartina al tornasole delle incongruenze di cui erano intrisi gli sviluppi dell'edilizia popolare italiana. Il frangente sfavorevole innescato dalla crisi industriale provocò infatti un ulteriore aumento delle pigioni, reso insostenibile dal generale caro-vita che già taglieggiava i bilanci delle famiglie meno abbienti. La perdurante carenza di abitazioni aveva portato alle sue estreme conseguenze una piaga che da tempo affliggeva parecchi contesti, esacerbando

inquietudini e tensioni sociali che sfociarono nella nascita di comitati di agitazione e leghe di resistenza fra inquilini. Secondo quanto precognizzato dal partito socialista in chiusura di Ottocento, il diritto alla casa si imponeva quale motivo di rivendicazione, non diversamente dall'accesso ad altri beni che influivano sulla qualità della vita, come rifletteva in maniera sintomatica il fatto che le proteste coniugassero spesso le rimostranze contro l'aumento dei canoni alle richieste per contenere il prezzo del pane. Una vivace polemica investì il territorio nazionale, tanto che l'entità raggiunta dal fenomeno indusse il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio a inserire nel «Bollettino dell'Ufficio del lavoro» una rubrica dedicata a «una minuta cronaca della politica delle abitazioni»¹. Questa preziosa fonte consente di ripercorrere la propagazione di tale movimento, incline a infrangere confini geografici e differenze gerarchiche, coinvolgendo comuni di ogni rilevanza ubicati in aree diverse. Tuttavia, secondo il severo giudizio espresso dall'economista Riccardo Bachi², le organizzazioni di resistenza, «salvo qualche eccezione, ebbero una breve vita effettiva, determinata da una transitoria azione, senza il carattere di organo duraturo per la permanente difesa della classe organizzata»³. A suo avviso, le rivolte contro l'inasprimento dei canoni risultavano «troppo spesso molto analoghe alle antiche ribellioni pel rincaro del grano e del pane» attaccando «gli ultimi spacciatori del bene rincarato» nella più bieca ignoranza delle molteplici cause all'origine del fenomeno e senza risparmiare tumultuose reazioni vandaliche⁴. Non di rado, prevalevano infatti gli «assurdi intenti» di imporre il rifiuto collettivo del pagamento degli affitti, incitando a vendicare lo sfratto coatto con danni agli immobili lasciati. Le associazioni avrebbero dovuto invece coordinare stabilmente la tutela legale ed economica degli inquilini rispetto alle autorità e ai padroni di casa⁵. Al contempo tali organismi si sarebbero dovuti emancipare dalla sfera di influenza delle camere del lavoro, nel cui alveo era avvenuta la genesi delle iniziative germinate sino ad allora⁶. Pertanto non dovevano sorprendere gli scarsi riscontri ottenuti, a eccezione del caso partenopeo in cui le dimostrazioni degli inquilini avevano rasentato livelli particolarmente preoccupanti. Nelle peculiari condizioni di tale contesto, le difficoltà prodotte dagli aumenti in atto si univano all'acredine fomentata dalle ricadute del piano di sventramento, nel cui ambito il

¹ MAIC, *L'azione del Ministero nell'ultimo triennio. Relazione (luglio 1909)*, Tip. Civelli, Roma 1909, pp. 304-305.

² Docente di statistica, Bachi si occupava della pubblicazione del «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», F. BONELLI, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 5, p. 48; P. SYLOS LABINI, *La biblioteca del Ministero di Agricoltura*, in V. GALLOTTA (a cura di), *Cultura e lavoro nell'età giolittiana*, cit., p. 44.

³ R. BACHI, *Leghe di inquilini*, in «Critica Sociale», 1909, p. 326.

⁴ Ivi, p. 325.

⁵ Ivi, pp. 327-329.

⁶ Ivi, p. 326.

tema della residenza operaia non era stato affrontato secondo le attenzioni promesse⁷. Nel 1907 la Società del risanamento fu perseguita per via giudiziaria dai suoi affittuari, intenzionati a reclamare una congrua rifusione dei danni a fronte dell'incuria in cui versavano le costruzioni. La chiusura della vertenza, con la riduzione dei canoni, non valse a sciogliere lo stato di agitazione che imperversava in città, tanto da sollecitare l'intervento del sindaco e del prefetto affinché venisse potenziata la dotazione finanziaria dell'Istituto per le case popolari fondato nell'estate dello stesso anno⁸. Sino alla vigilia della grande guerra continuarono a susseguirsi manifestazioni e comizi, per quanto il municipio avesse pure provveduto a istituire un ufficio delle abitazioni quale punto di raccordo fra la domanda e l'offerta⁹.

Fra le cause che avevano determinato le problematiche in atto, Bachi non aveva esitato ad annoverare «l'azione diretta municipale e cooperativa -in genere tanto lenta e rumorosa», ma di fatto «minacciosa concorrente per il privato costruttore». Le logiche del pensiero liberista inducevano dunque a confidare ciecamente nel principio del *laissez faire*, malgrado l'inevitabile tendenza delle imprese a rifuggire dall'edificazione per i meno abbienti, optando per affari maggiormente remunerativi. Anche tali riserve concorrevano così all'insufficienza di spazi abitativi, senza arrestare la parabola ascendente da cui erano stati fagocitati i prezzi¹⁰. Il nesso intercorrente fra il rincaro degli affitti e la carenza di case popolari si poneva alla radice dell'intera questione, rivelando, accanto alle implicazioni di ordine sanitario denunciate da tempo dalla cultura igienista, i risvolti che intaccavano i meccanismi della rendita fondiaria e del mercato immobiliare. L'aumento indiscriminato delle pigioni aveva alterato ovunque l'intero sistema dei canoni, con ripercussioni nefaste anche a scapito degli strati inferiori del lavoro impiegatizio e di gruppi consistenti delle categorie borghesi. L'ampia risonanza ottenuta dal movimento di protesta si doveva infatti alla capacità della vertenza di aggregare non solo frange di estrazione operaia, dato che, sull'onda del malcontento provocato dal caro-vita, il problema delle abitazioni iniziava a stemperare la connotazione proletaria denunciata sino a quel momento, insidiando pericolosamente altre categorie. Un livello assai preoccupante era rasantato a Roma, dove la concentrazione degli apparati amministrativi e burocratici del regno aveva tramutato la residen-

⁷ P. VILLARI, *La questione di Napoli e le case popolari*, in «Nuova Antologia», 16 febbraio 1910, p. 590.

⁸ *Cronaca della politica delle abitazioni*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», dicembre 1907, p. 1452; ivi, maggio 1908, p. 1057; ivi, settembre 1909, pp. 485-495; ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 123, fasc. 1584, *Napoli, case popolari, 1909-1919*, lettera del prefetto di Napoli al presidente del consiglio, 31 gennaio 1910.

⁹ *Cronaca della politica delle abitazioni. Anno 1913*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», gennaio 1914, p. 67.

¹⁰ Cfr. A. CALÒ, G. ERNESTI, *Casa e città nell'Italia giolittiana: questione urbana e case popolari*, in «Storia urbana», 1998, n. 82-83, pp. 226-234.

za degli impiegati in una componente preponderante della riflessione sulle dinamiche abitative. La questione delle case per gli impiegati si riconnetteva strettamente a quella delle case operaie, non più unicamente nella convergenza operata dal concetto di popolo introdotto da Luzzatti. Nella primavera 1907, alla luce dello stato di agitazione provocato dall'inasprimento del caro-vita, le abitazioni del ceto impiegatizio furono oggetto di un'apposita inchiesta, con particolare riferimento proprio alla situazione della capitale¹¹. L'indagine documentò la diffusione di un certo addensamento che, seppur non ancora grave come per altri gruppi sociali, risultava comunque piuttosto notevole, registrando altresì un rapporto di proporzionalità inversa fra l'importo delle pigioni e l'entità dello stipendio¹². Fedele all'infaticabile solerzia con cui era solito patrocinare innumerevoli iniziative per la causa dell'abitazione, già in concomitanza con lo svolgimento dell'inchiesta, Luzzatti non solo coordinò la fondazione a Roma di un Istituto per le case degli impiegati¹³, ma rese possibile in meno di un mese e mezzo l'approvazione del disegno di legge per le case dei ferrovieri, promosso dalla Camera su indicazione del ministro dei Lavori pubblici Emanuele Gianturco¹⁴.

Nel medesimo giorno in cui avvenne la ratifica di tali provvedimenti entrarono in vigore alcune modificazioni alla legge sulle case popolari, favorite dallo stesso Luzzatti, conscio degli ostacoli in cui si imbatteva l'edilizia popolare italiana. Le forze impegnate in tali esperienze invocavano da tempo un'opportuna revisione dei postulati legislativi, ponendo l'accento sull'organizzazione delle risorse finanziarie, al di là delle disquisizioni metodologiche che avevano accompagnato il dibattito agli albori del secolo. Se da una parte le istituzioni deputate alla costruzione di case popolari erano riuscite a raggiungere i capitali che giacevano nei «serbatoi del risparmio nazionale», dall'altra ciò era avvenuto in adempimento ai vincoli e alle ristrettezze imposti dal sistema creditizio. Così, nella tornata parlamentare del 28 giugno 1907, Francesco Cocco-Ortu, ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, aveva presentato un progetto per introdurre alcune modifiche alla legge sulle case popolari¹⁵. A riferire intorno alla proposta era stata una commissione parlamentare presieduta da Luzzatti, ormai vaticinatore indiscusso della legislazione in materia, il quale aveva allegato alla relazione una ricca

¹¹ *Inchiesta sulle abitazioni degli impiegati d'ordine e di servizio addetti alle pubbliche amministrazioni in Roma*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», maggio 1907, pp. 988-991.

¹² MAIC, UFFICIO DEL LAVORO, *Inchiesta sulle abitazioni degli impiegati d'ordine e subalterni in Roma e del personale ferroviario in Roma e in altre città d'Italia*, Officina Poligrafica Italiana, Roma 1908, in particolare pp. 24, 55, 151-172, 175-237.

¹³ *Cronaca della politica delle abitazioni*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», maggio 1908, pp. 1054-1056.

¹⁴ *Legge sui provvedimenti per la costruzione di case economiche per i ferrovieri*, 14 luglio 1907, n. 553.

¹⁵ APC, *Atti stampati, Sessione 1904-1909*, doc. 846, *Modificazioni alla legge 31 maggio 1903, n. 254, sulle case popolari*.

disamina sugli ordinamenti giuridici vigenti all'estero. Oltre agli esempi ormai classici definiti da Gran Bretagna, Belgio, Francia, Germania e Austria, erano state incluse informazioni anche su Danimarca, Norvegia, Svezia, Paesi Bassi, Lussemburgo, Svizzera e persino un sguardo oltreoceano agli Stati Uniti¹⁶. In quell'occasione non solo su indicazione di Paolo Carcano, ministro del Tesoro, era stato aggiunto un articolo per dilatare l'esenzione dall'imposta sui fabbricati da cinque a dieci anni, ma per iniziativa di Luzzatti era stato accolto un ordine del giorno con cui la Camera si impegnava a preparare una più ampia revisione della legge¹⁷. Il successivo 28 novembre fu pertanto rassegnato all'attenzione dei deputati un organico disegno di modifiche¹⁸. Quest'ultimo fu votato in data 21 dicembre, al termine di una discussione piuttosto breve, dato che molti aderirono all'esortazione di Cocco-Ortu di «non indugiare l'approvazione della provvida riforma, sacrificando all'eloquenza della parola, l'eloquenza dei fatti»¹⁹. Accompagnato da una relazione a cura della medesima commissione che aveva seguito le altre modifiche, il disegno di legge fu ratificato dal Senato pochi giorni dopo²⁰. Tali disposizioni furono convalidate in legge 2 gennaio 1908, n. 5, e insieme agli articoli rimasti invariati dal 1903 confluirono nel testo unico sulle case popolari o economiche, 27 febbraio 1908, n. 89.

Tuttavia, ancora una volta, non prevalse la volontà di creare uno strumento indirizzato ai bisogni delle masse, quanto il disegno politico di conciliare le diverse istanze legate agli interessi dell'industria edilizia²¹. Sulla falsariga della normativa precedente, il testo unico perpetuava la tradizione delle «agevolezze fiscali», estendendo l'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile all'arco di un ventennio, anziché dieci anni come suggerito inizialmente dal governo²². Inoltre, fu ampliata la gamma degli istituti che potevano «fare operazioni di prestito», nel rispetto di un tasso di interesse non superiore al 4,5%, «per una misura non eccedente i due terzi del valore accertato delle case»²³. Una novità sostanziale riguardava il carattere della casa popolare, non più definito dalle «qualità soggettive» di chi occupava l'abitazione, quanto essenzialmente dalle «qualità oggettive» dell'immobile²⁴. Pertanto le case non erano più esclusivamente «popolari», ma subentrava anche la dicitura «eco-

¹⁶ Ivi, doc. 846-A.

¹⁷ Ivi, tornate del 2 e 3 luglio 1907.

¹⁸ APC, *Atti stampati, Sessione 1904-1909*, doc. 860, *Disegno di legge che modifica la legge sulle case popolari. Relazione del Governo*.

¹⁹ Ivi, tornata del 21 dicembre 1907.

²⁰ Ivi, *Atti stampati, Sessione 1904-1909*, doc. 860-A, *Relazione della Commissione*; APS, *Atti stampati, 1° Sessione 1904-1909*, doc. 740-A, *Relazione dell'Ufficio centrale*.

²¹ V. ROSSETTI, *Edilizia popolare e cooperazione*, in A. RIOSA (a cura di), *Il socialismo riformista a Milano agli inizi del secolo*, Franco Angeli, Milano 1981, pp. 328 e ssg.

²² APC, tornata del 21 dicembre 1907.

²³ Art. 1, *Legge (testo unico) sulle case popolari o economiche*, 27 febbraio 1908, n. 89.

²⁴ APC, *Atti stampati, Sessione 1904-1909*, doc. 860, cit.

nomiche". L'art. 4 approvato nel 1903 era di fatto espunto, eliminando le fasce di reddito che regolavano l'accesso in locazione agli alloggi, con limitazioni solo per i fabbricati costruiti dai comuni²⁵. Gli assunti del nuovo dettato legislativo stemperavano dunque l'interesse verso l'estrazione sociale degli utenti. Preponderante era di nuovo l'attenzione per la proprietà, allo scopo di incrementare le schiere dei «fidi conservatori dell'ordine sociale» già esaltate da Luzzatti²⁶.

Se da una parte le modifiche varate conferivano una più netta sistemazione ai presupposti su cui era stato impostato il primo intervento, dall'altra sembrava invece profilarsi un'apertura verso la municipalizzazione edilizia di certo inconcepibile sino a pochi anni prima. Sebbene sussistessero i vincoli stabiliti in precedenza, i comuni intenzionati a intraprendere la costruzione di case, alberghi popolari o dormitori pubblici avrebbero potuto stipulare mutui con la Cassa depositi e prestiti, avvalendosi del concorso dello stato per il pagamento delle quote di interesse sino a un sesto della spesa relativa²⁷, purché venisse dimostrata l'incapacità di sostenere l'intero importo²⁸. L'incarico di valutare le richieste fu attribuito alla Commissione centrale per le case popolari o economiche, istituita dalla riforma legislativa presso il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio quale organo preposto a vigilare sulle iniziative nel settore²⁹. A controllare lo sviluppo dell'edilizia popolare sarebbero stati così due rappresentanti del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, uno per il Ministero dell'Interno, un altro per quello delle Finanze, un membro della Cassa depositi e prestiti, un delegato del Consiglio superiore del lavoro e uno del Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali, insieme a due membri designati dagli enti riconosciuti, scelti «fra i consiglieri di amministrazione e i direttori degli istituti autonomi e delle società cooperative edilizie e fra i componenti i comitati locali»³⁰. Nominato per il Consiglio superiore del lavoro, Luzzatti parve, quasi per diritto, la figura più indicata ad assurgere alla carica di presidente³¹. Il ruolo di questa nuova Commissione sembrava quasi comporre però una sorta di contraltare alla Commissione reale. Probabilmente non mancava la volontà di promuovere un

²⁵ Art. 15, *Legge (testo unico) sulle case popolari o economiche*, 27 febbraio 1908, n. 89; artt. 8, 13, *Regolamento per l'esecuzione della legge (testo unico)* 27 febbraio 1908, n. 89, *sulle case popolari o economiche*, 12 agosto 1908, n. 528.

²⁶ Cfr. APS, *Atti stampati*, 1° Sessione 1904-1909, doc. 740-A, cit.

²⁷ Art. 18, *Legge (testo unico) sulle case popolari o economiche*, 27 febbraio 1908, n. 89.

²⁸ Artt. 64, 65, *Regolamento per l'esecuzione della legge (testo unico)* 27 febbraio 1908, n. 89, *sulle case popolari o economiche*, 12 agosto 1908, n. 528.

²⁹ Ivi, art. 78; art. 30, *Legge (testo unico) sulle case popolari o economiche*, 27 febbraio 1908, n. 89.

³⁰ *Regio decreto 9 aprile 1908, n. 182, che dà le norme per la costituzione e il funzionamento della Commissione centrale per le case popolari o economiche*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1908, n. 5-6, pp. 568-569.

³¹ *Regio decreto 28 maggio 1908, che nomina i componenti la Commissione centrale per le case popolari o economiche*, ivi, pp. 571-572.

rapporto di proficua collaborazione, tanto da coinvolgere personalità che nell'altro consesso si occupavano degli affari relativi alla municipalizzazione: Vincenzo Magaldi, Ernesto Melis e Gerardo Girardi³².

5.2 Il testo unico sulle case popolari o economiche, 27 febbraio 1908, n. 89: la gestione in economia

I contenuti codificati apparivano dunque avulsi dalle resistenze ideologiche insite fra le origini della legislazione in materia, emancipando il nuovo dettato da un sostrato di pregiudizi che ancora allignava nella cultura coeva. In tal senso Luzzatti dimostrava di mantenere fede alle promesse formulate durante le discussioni parlamentari avvenute nel 1903, quando si era appellato all'«antico motto italiano dell'Accademia del Cimento *“provare e riprovare”*», come ricordato in un passaggio del terzo capitolo³³. La riforma avallata rifletteva infatti una chiara eco degli insegnamenti derivati dall'esperienza, nel cui solco si erano disgregati diversi timori suscitati dalla prospettiva della municipalizzazione edilizia. In conformità con i propositi espressi, i fatti attestavano l'opera primaria degli istituti per le case popolari, restituendo semmai le difficoltà incontrate dai comuni nel tentativo di svolgere quella funzione complementare assegnata dal legislatore. L'entità acquisita dalla crisi non permetteva più di ammettere vincoli in grado di frenare l'attività edilizia, oltre al fatto che nei centri minori non sussistevano spesso alternative all'intervento diretto dell'amministrazione comunale. L'opportunità del concorso dello stato non poté che incentivare la definizione di numerosi programmi per la municipalizzazione delle case popolari. Inoltre tale concessione allettò anche comuni che, pur avendo avviato l'apposita procedura negli anni immediatamente successivi al 1903, attendevano di conoscerne l'esito³⁴.

L'introduzione di provvedimenti atti a favorire lo sviluppo di tali esperienze poneva quindi Luzzatti in contrasto con gli intendimenti perseguiti dagli organi del Ministero dell'Interno, non senza una certa ostilità nei riguardi delle restrizioni interpretative a cui si atteneva la Commissione reale, intralciando l'opera dei comuni, anziché agevolarne il compimento. Se il concorso dello stato costituiva indubbiamente un significativo indice di mutamento, un'importante specifica risultava pure fra le norme dell'art. 18, numero a cui spettava ancora di disciplinare l'intervento delle amministrazioni civiche, non diversamente dalla precedente redazione legislativa. A dissipare ogni dubbio

³² Ivi, p. 572.

³³ APC, tornata del 27 marzo 1903.

³⁴ Ad esempio i comuni di Castelfranco dell'Emilia, Vicenza e Piombino, *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 29 maggio 1909. I sessione del 1909*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1909, n. 5-6, pp. 450-451; *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 18 aprile 1911. I sessione 1911*, ivi, 1911, n. 4, pp. 554-556.

sulle modalità di gestione compariva infatti nell'ultimo capoverso un esplicito richiamo all'attività municipale «sia nella forma di servizio pubblico [...], sia in economia a' sensi dell'art. 16 della legge 29 marzo 1903, n. 103»³⁵. L'esigenza di includere una simile precisazione lasciava trasparire l'obiettivo di porre termine alle estenuanti diatribe che rallentavano il lavoro degli uffici ministeriali, con la conseguenza di paralizzare l'esecuzione dei progetti, se non provocarne il naufragio. La conclusione che il combinato disposto delle normative di riferimento ammettesse unicamente l'azienda speciale non poteva più essere suffragata, come i funzionari del servizio municipalizzazioni spiegarono al prefetto di Roma, dinanzi alla richiesta del comune di Frascati di sottoporre all'esame della Commissione reale il progetto per la costruzione di un albergo popolare³⁶. Le autorità civiche intendevano provvedere gratuitamente al ricovero dei numerosi lavoratori che, in previsione della vendemmia, si riversavano a Frascati, uno dei più noti centri della zona dei Castelli romani³⁷. Certo, nella corrispondenza si ometteva che a caldeggiare l'iniziativa era il sindaco, l'avvocato Domenico Valenzani, senza dubbio fortemente interessato in qualità di facoltoso proprietario di vigneti³⁸. Avviato nel maggio 1908, il progetto risultava non a caso abbandonato nell'anno seguente³⁹, quando Valenzani rinunciò alla carica di primo cittadino per impegnarsi nella competizione politica che gli consentì l'ingresso in Parlamento fra le fila dello schieramento liberale⁴⁰. Insieme a tali propositi si arenarono anche quelli promossi in parallelo per la costruzione di case popolari, chiusi dall'epilogo di cedere a una cooperativa locale il terreno precedentemente acquistato a tale scopo⁴¹. Lo stretto legame intercorso fra tali iniziative e la figura di Valenzani suggerisce finalità non avulse dalla ricerca del consenso in una zona di intensa conflittualità sociale⁴². L'uscita di Valenzani dalla

³⁵ Art. 18, *Legge (testo unico) sulle case popolari o economiche*, 27 febbraio 1908, n. 89.

³⁶ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 194, fasc. 2298, *Frascati, albergo popolare, 1908-1909*, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Roma, 26 gennaio 1909.

³⁷ Ivi, *Relazione al ministro*, s.g. ottobre 1908.

³⁸ Ivi, copia di telegramma del sindaco di Frascati al prefetto di Roma, 5 maggio 1908.

³⁹ Ivi, lettere del prefetto di Roma al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 18 maggio 1908 e 25 marzo 1909.

⁴⁰ Sul clima di intimidazione che accompagnò le votazioni G. SALVEMINI, *Il ministro della malavita e altri scritti sull'Italia giolittiana*, a cura di Elio Apih, Feltrinelli, Milano 1962, pp. 166, 182-212. Legato all'ala giolittiana, Valenzani fu deputato del collegio di Albano Laziale fino al 1919 e l'anno seguente assurse al laticlavio.

⁴¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 194, fasc. 2299, *Frascati, case popolari, 1908-1909*, lettera del prefetto di Roma al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 luglio 1908.

⁴² U. MANCINI, *Lotte contadine e avvento del fascismo nei Castelli Romani*, Armando Editore, Roma 2002, pp. 21-40.

vita amministrativa di Frascati, il cui territorio ne diventò presto il “feudo incontrastato” a livello elettorale, lasciò cadere nel dimenticatoio le problematiche edilizie, ancora irrisolte nel primo dopoguerra⁴³.

Successivamente all'entrata in vigore del testo unico sulle case popolari, gli organi ministeriali autorizzarono in effetti alcune gestioni in economia, seppur solo dopo aver valutato attentamente l'entità del servizio rispetto alla capacità finanziaria dell'ente municipale. Nel periodo in cui si attendeva l'esito dell'istanza di Frascati, il riconoscimento di tale soluzione fu ammesso per il comune di Santhià, presieduto dal medico Giuseppe Bianchi, poi deputato socialista del collegio di Novara, talora confuso nella figura di un omonimo compagno di militanza politica, originario di Milano ed esponente del movimento sindacale⁴⁴. Nell'arco di qualche mese, l'amministrazione poté così deliberare il regolamento per l'assunzione del servizio, avviando al contempo l'istruttoria per ottenere dalla Cassa depositi e prestiti la somma necessaria per l'edificazione di tre gruppi di case costituiti da quaranta alloggi di due camere⁴⁵. Le trattative non procedettero però speditamente, in quanto la priorità di rispondere a un'emergenza sociale aveva indotto a contenere il livello delle pigioni, senza escludere quei coefficienti di *deficit* che sollevavano gli strali del Ministero dell'Interno⁴⁶. Alla luce di maggiori ragguagli, il mutuo fu concesso nel novembre 1911 insieme al concorso dello stato per il pagamento degli interessi, mentre due anni dopo ne fu pure approvata un'integrazione⁴⁷.

Se il comune di Santhià non aspettò a lungo l'assenso degli organi ministeriali, quello di Schio ottenne il medesimo risultato in poche settimane, forse giovato dall'intercessione richiesta al deputato del collegio, l'onorevole liberal-moderato Gaetano Rossi, figlio dell'industriale Alessandro⁴⁸. Il progetto per l'edificazione di trentasette case popolari

⁴³ A. D'ANGELO, *All'ombra di Roma. La diocesi tuscolana dal 1870 alla fine della seconda guerra mondiale*, Studium, Roma 1985, pp. 7, 28.

⁴⁴ Cfr. T. DETTI, *ad vocem*, in F. ANDREUCCI, T. DETTI (a cura di), *Il movimento operaio italiano*, cit., vol. I, p. 286. Il nostro Bianchi, medico chirurgo all'ospedale di Novara, fu eletto deputato nel primo dopoguerra, A. MALATESTA, *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922*, vol. I, Istituto Editoriale Italiano Bernardo Carlo Tosi, Milano 1940, p. 114.

⁴⁵ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 152, fasc. 1810, *Santhià, case popolari*, 1909-1912, COMUNE DI SANTHIÀ, *Regolamento per la gestione ad economia per le case popolari*.

⁴⁶ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 23 maggio 1910. I sessione del 1910*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1910, n. 7, pp. 677-678.

⁴⁷ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 16 novembre 1910. II sessione 1910*, ivi, 1910, n. 11, p. 1112; *Commissione centrale per le case popolari o economiche. VII sessione 1913. Adunanza del 14 dicembre 1913*, ivi, 1914, n. 3-4, pp. 326-327.

⁴⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 230, fasc. 2705, *Schio, case popolari*, 1909, lettera del prefetto di Vicenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servi-

era stato al centro di osservazioni controverse in consiglio comunale, benché si trattasse di una realtà avvezza a questo tipo di iniziative per la presenza del celebre insediamento operaio annesso agli opifici Rossi. Tali critiche non si discostavano comunque dal retroterra di filantropico paternalismo che ne era stato alla radice, in quanto non si attaccava l'avvento di tali costruzioni, bensì l'idea del «comune affittacamere»⁴⁹, come puntualizzò un personaggio della vecchia guarda quale Almerico Da Schio⁵⁰. A suscitare sospetto era dunque il principio della municipalizzazione applicato al settore edilizio, soprattutto se propugnato da una giunta radical-socialista come quella capeggiata allora dal sindaco Domenico Anzi⁵¹. Probabilmente nel contesto in cui si disperdeva la genesi dell'edilizia popolare italiana la strategia municipalista acquisiva un valore di rottura non immune da cadenze sovversive, ben più di quanto accadesse altrove. Il modello della "nuova Schio" aveva codificato una sovrapposizione fra esigenze produttive e disciplinamento della manodopera, stringendo l'operaio in una morsa in grado di allontanare lo spettro della conflittualità sociale. Le case popolari municipali sembravano invece insidiare i presupposti di tale esperienza, aprendo una fronda nell'iperbole della "schiavitù controllata", per altro in un clima di forte politicizzazione delle maestranze che aveva visto nel 1907 la fondazione di una camera del lavoro indipendente da quella del capoluogo⁵². A nutrire le maggiori remore era stata comunque l'ala tradizionalista del consiglio comunale, mentre lo stesso Gaetano Rossi non aveva esitato a patrocinare l'iniziativa, probabilmente intesa quale propaggine al programma per il benessere degli operai collaterale agli opifici, anziché percepita in termini antagonisti. L'amministrazione di Schio non poté però beneficiare del concorso dello stato, avendo stipulato il mutuo con la Cassa di Risparmio di Ravenna⁵³.

zi, 27 aprile 1909; ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Vicenza, 21 giugno 1909; ivi, lettera di Gaetano Rossi ad Alberto Pironti, 17 giugno 1909 e relativa risposta del successivo 21 giugno 1909.

⁴⁹ Ivi, verbali del consiglio comunale di Schio, *Progetto tecnico e finanziario per la costruzione di case popolari*, seduta del 20 febbraio 1909; ivi, *Approvazione in seconda lettura del progetto di assunzione del servizio delle case popolari e approvazione del regolamento che disciplina il servizio stesso*, seduta del 27 febbraio 1909.

⁵⁰ Consigliere comunale a Schio quasi ininterrottamente dal 1868 al 1911 e in parallelo anche a Vicenza, Da Schio (1835-1930), legato agli ambienti clericico-moderati, rimane celebre per l'attività scientifica svolta nel campo della meteorologia e dell'aeronautica, U. D'AQUINO, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 33, pp. 6-8.

⁵¹ F. BARBIERI, G. DE ROSA (a cura di), *Storia di Vicenza*, cit., vol. IV/1, *L'età contemporanea*, Neri Pozza, Vicenza 1991, p. 59.

⁵² E. FRANZINA, *Il Veneto ribelle. Proteste sociali, localismo popolare e sindacalizzazione tra l'unità e il fascismo*, Udine 2001, pp. 65-69.

⁵³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 230, fasc. 2705, Schio, cit., verbali del consiglio comunale di Schio, COMUNE DI SCHIO, *Relazione della Giunta municipale al Consiglio comunale sulla assunzione del servizio delle case popolari*, 12 febbraio 1909.

In conformità alle disposizioni della legge sulla municipalizzazione, le clausole per lo svolgimento dei servizi in economia non prevedevano il parere degli uffici ministeriali, ma, come è stato già specificato, rimettevano la decisione alla giunta provinciale amministrativa. Nonostante l'assenza di obblighi precisi, i prefetti scelsero spesso di consultare gli organi di competenza, senza dubbio alla luce delle richieste di informazioni formulate dagli organi ministeriali allo scopo di evitare abusi, nonché dei richiami espressi in assenza di tempestive segnalazioni. Ad assicurare le comunicazioni fra centro e periferia concorse pure l'emissione di apposite circolari, non solo quella a cui si è fatto cenno nel capitolo precedente diramata all'indomani dell'entrata in vigore dell'apposita normativa⁵⁴, ma soprattutto un'altra datata 30 maggio 1907, di cui purtroppo non è reperibile il testo, essendo sfuggito inespiegabilmente sia fra le pagine del «Bollettino ufficiale del Ministero dell'Interno», sia nella raccolta sistematica operata dal servizio municipalizzazioni⁵⁵. Tuttavia, come si evince dai riferimenti che ricorrono nella cospicua messe di corrispondenza consultata, tali istruzioni esortavano i prefetti a rendere note le iniziative per l'assunzione di servizi in economia prima che le relative deliberazioni fossero sottoposte all'esame della giunta provinciale amministrativa. Diversamente, l'avvenuta approvazione di tali documenti avrebbe creato non poco imbarazzo, secondo quanto avvenuto nell'ambito delle prime vicende affrontate. In effetti quasi tutte le conduzioni di case popolari in economia autorizzate in quegli anni dovevano l'intervento dell'ufficio ministeriale allo scrupoloso operato dell'autorità prefettizia. Così accadde ad esempio per i comuni di Medolla, borgo rurale della Bassa modenese, e di Iseo, nella cornice dell'omonimo lago. Se nel primo caso l'assenso era motivato dall'intenzione di costruire pochi alloggi per la modesta somma di lire diecimila⁵⁶, nel secondo l'esito ottenuto dipendeva in gran parte dai favori richiesti ad Augusto Ciuffelli⁵⁷, il quale, ministro dei Lavori

⁵⁴ *Gestioni in economia (circolare n. 4-25 febbraio 1905, n. 15800-13)*, cit.

⁵⁵ Cfr. ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 4, fasc. 24,1, *Circolari e bollettini (con regolamenti, norme, ecc.)*, 1904-1920.

⁵⁶ Ivi, busta 117, fasc. 1528, *Medolla, case popolari*, 1909-1910, lettera del prefetto di Modena al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 11 settembre 1909; ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Modena, 1° febbraio 1910; ivi, verbali del consiglio comunale di Medolla, *Acquisto dello stabile Bianchini in Medolla e costruzione di casa popolare*, seduta del 7 luglio 1909; ivi, *Decisione in merito alle osservazioni del Ministero dell'Interno sulla deliberazione consigliare 7 luglio scorso per la costruzione di case popolari*, seduta del 17 novembre 1909.

⁵⁷ Segretario particolare di Zanardelli, Ciuffelli alla sua morte non aderì pienamente al programma di Giolitti, R. CHIARINI, *Politica e società nella Brescia zanardelliana. Le elezioni politiche a suffragio ristretto. 1876-1880*, Giuffrè, Milano 1973; L. AGNELLO, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 26, pp. 80-83; G. D'AGOSTINI, *ad vocem*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., tomo I, pp. 845-853.

pubblici nel governo Salandra, si adoprò per agevolare l'epilogo di una pratica avviata sul finire del 1911⁵⁸.

All'appoggio del deputato del collegio ricorsero anche i comuni della provincia romana di Colonna e Galliciano nel Lazio, il cui patrocinatore fu Domenico Valenzani, già interessato alla municipalizzazione delle case popolari nel periodo in cui aveva coperto la carica di primo cittadino a Frascati. Nel primo caso, si trattò solamente di sollecitare il parere favorevole della giunta provinciale amministrativa, dato che, sebbene il Ministero non avesse dimostrato indugio alcuno, gli atti non erano stati ancora ratificati nell'estate 1910 pur essendo pronti sin dall'anno precedente⁵⁹. Nell'arco di vent'anni, questo piccolo centro era passato infatti da poco più di cinquecento abitanti a oltre mille unità, assistendo a un incremento repentino della domanda di case che aveva determinato un aspro rincaro delle pigioni⁶⁰. Il progetto prevedeva la costruzione di sette casette a due piani, per una spesa complessiva di lire sessantacinquemila che sarebbe stata sostenuta tramite un mutuo della Cassa depositi e prestiti, di fatto ottenuto nel 1911, per altro con la concessione del supporto statale⁶¹. Nel secondo caso, la mediazione risultò invece più complessa, affinché gli uffici ministeriali stabilissero di desistere dall'imposizione dell'azienda speciale, a cui aveva indotto l'esame del piano tecnico-finanziario⁶². In un foglio di appunti sulla proposta, al termine di annotazioni come «le spese sembrano però calcolate in misura inadeguata» e «bilancio municipale in condizioni poco buone», figura la

⁵⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 44, fasc. 550, *Iseo, case popolari (acquisto di terreno)*, 1911-1914, lettere del prefetto di Brescia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 dicembre 1911 e 7 maggio 1913; ivi, Municipio di Iseo, *Memoriale per S.E. l'on. Ciuffelli, ministro dei Lavori pubblici*, 28 luglio 1914; ivi, lettera del prefetto di Brescia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 1° ottobre 1914.

⁵⁹ Ivi, busta 194, fasc. 2289, *Colonna, case popolari*, 1910, lettere del prefetto di Roma al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 dicembre 1909, 16 luglio e 21 luglio 1910; ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Roma, 27 luglio e 27 agosto 1910; ivi, lettera di Domenico Valenzani ad Alberto Pironti, 28 ottobre 1910, e relativa risposta del successivo 4 novembre.

⁶⁰ Ivi, verbali del consiglio comunale di Colonna, *Costruzione di case popolari*, seduta del 21 ottobre 1909; ivi, *Gestione delle case popolari in economia ed approvazione del relativo regolamento*, seduta dell'11 giugno 1910; ivi, lettera del prefetto di Roma al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 19 agosto 1910.

⁶¹ Ivi, verbali del consiglio comunale di Colonna, *Costruzione case popolari. Mutuo di lire 65.000 con la Cassa depositi e prestiti*, seduta del 25 settembre 1910; *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 18 aprile 1911*, cit., p. 552.

⁶² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 194, fasc. 2301, *Galliciano nel Lazio, case popolari*, 1913-1914, lettera del prefetto di Roma al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 gennaio 1913 e relativa risposta del successivo 23 gennaio; ivi, lettera di Domenico Valenzani ad Alberto Pironti, 13 febbraio 1913.

chiosa finale: «Raccomanda l'on. Valenzani»⁶³. Tuttavia sulla decisione di ammettere il servizio in economia dovettero incidere soprattutto le ragioni esposte in una missiva rivolta direttamente al Ministero dal sindaco Francesco Fiorini. Il comune intendeva realizzare un fabbricato contenente dodici alloggi composti di quattro camere, ognuno dei quali avrebbe avuto a disposizione un orto. Il caseggiato avrebbe permesso non solo di rispondere parzialmente alla richiesta di abitazioni, ma anche di sopperire alla scomparsa di alcuni alloggi modesti prospicienti la piazza principale del paese di cui era stata decretata la demolizione per motivi di salubrità⁶⁴. La somma necessaria di circa lire cinquantamila sarebbe stata chiesta alla Cassa depositi e prestiti, nell'intento di non mancare le agevolazioni che vi erano correlate. D'altronde, come il sindaco non esitava a rilevare, il servizio progettato presentava non poche analogie con quello che il vicino comune di Colonna aveva assunto in economia nell'avallo ministeriale⁶⁵. Operati i debiti raffronti, l'ufficio per la municipalizzazione dovette constatare che in effetti non emergevano particolari differenze⁶⁶. Nell'agosto 1913 il Ministero rinunciò pertanto a insistere per la costituzione dell'azienda, mentre nell'anno seguente il comune riuscì a stipulare un mutuo di lire cinquantunomilasettecento con la Cassa depositi e prestiti, nel beneficio del supporto governativo⁶⁷.

Nello stesso periodo, i comuni di Piove di Sacco in provincia di Padova⁶⁸, e Dosolo nel Mantovano⁶⁹, ricevettero l'assenso dell'ufficio ministe-

⁶³ Ivi, foglio di appunti ms. redatto dall'ufficio per la municipalizzazione, 10 maggio 1913.

⁶⁴ Ivi, verbali del consiglio comunale di Galliciano nel Lazio, *Approvazione progetto case popolari*, seduta del 4 marzo 1912; cfr. anche ivi, *Assunzione del servizio delle costruende case popolari in economia*, seduta del 5 maggio 1912; ivi, *Assunzione del servizio delle costruende case popolari in economia (2° deliberazione)*, seduta del 29 giugno 1912; COMUNE DI GALLICIANO NEL LAZIO, *Prospetto per le rendite e spese per la gestione in economia di numero 12 appartamenti di case popolari da costruirsi al Borgo San Rocco*, 11 marzo 1913.

⁶⁵ Ivi, lettera del sindaco di Galliciano nel Lazio al ministro dell'Interno, 24 giugno 1913.

⁶⁶ Ivi, foglio di appunti ms. redatto dall'ufficio per la municipalizzazione, s.d.

⁶⁷ Ivi, verbali del consiglio comunale di Galliciano nel Lazio, *Conferma deliberazioni relative alla costruzione di case popolari*, seduta del 12 ottobre 1912. *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Sessione del 1914. Adunanza antimeridiana del 28 novembre 1914*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1914, n. 5-6, pp. 557-559.

⁶⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 156, fasc. 1843, *Piove di Sacco, case popolari, 1912-1921*, lettera del prefetto di Padova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 3 aprile 1913, e successiva risposta del 18 maggio 1913; ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Padova, 11 aprile 1913.

⁶⁹ Ivi, busta 100, fasc. 1224, *Dosolo, case popolari, 1912*, lettera del prefetto di Mantova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 18 giugno 1912, e relativa risposta del successivo 5 luglio 1912.

riale in poco più di un mese. A complicare la realizzazione delle casette nel quartiere operaio piovese Umberto I sopravvenne però una controversia fra il comune e la società appaltatrice delle costruzioni, la locale cooperativa fra muratori⁷⁰. Negli anni seguenti, quest'ultima rivendicò infatti la rifusione dei danni, a causa dell'esecuzione parziale del progetto e degli ingenti rincari provocati dalla congiuntura economica negativa scaturita dalla guerra, trovando soddisfazione nel rimborso stabilito dal Ministero dei Lavori pubblici alla fine del frangente bellico⁷¹. Allo scopo di concretizzare il progetto era stato anche ottenuto un mutuo di lire settantaquattromiladuecento dalla Cassa depositi e prestiti, con l'opportunità del concorso statale⁷². Nel comune di Piove di Sacco era stata attiva sino ad allora una società per la costruzione di case popolari che si era occupata solo di abitazioni da vendere tramite la formula dell'ammortamento assicurativo, molto probabilmente sull'onda dei riscontri conseguiti nella non lontana Murano⁷³. Secondo quanto precisato dalla giunta municipale, era giunto invece il momento di far cessare «la visione di intere famiglie di operai rintanate in tuguri luridi»⁷⁴.

Come attestano le vicende sopra ricordate, le disposizioni del testo unico sulle case popolari permettevano di infrangere quella barriera di intransigenza che aveva penalizzato la gestione in economia del servizio delle case popolari. Al di là delle peculiarità precipue che guarnivano i singoli contesti, l'esperienza delle iniziative da condurre in economia poste al vaglio dell'ufficio ministeriale procedeva quasi all'insegna di un consolidato *cliché*, secondo uno schema aperto dalla segnalazione del prefetto, ai sensi della circolare 30 maggio 1907, e chiuso dal parere favorevole degli organi di competenza, formulato in media nell'arco di un semestre. L'analisi degli aspetti di ordine finanziario continuava comunque a risultare preponderante e in effetti non era mancata talora una certa titubanza per il fatto che quasi tutti i comuni a cui era stata rico-

⁷⁰ Ivi, busta 156, fasc. 1843, *Piove di Sacco*, cit., verbali del consiglio comunale di Piove di Sacco, *Deliberazione di massima per l'assunzione in economia del servizio di costruzione e locazione di case popolari da parte del comune*; seduta del 23 ottobre 1911.

⁷¹ Cfr. la corrispondenza intercorsa nel biennio 1919-1920 fra il Ministero dell'Interno e il Ministero ai Lavori pubblici, ivi.

⁷² Ivi, verbali del consiglio comunale di Piove di Sacco, *Approvazione in seconda lettura della delibera riguardante l'assunzione di un mutuo di lire 74.200 per la costruzione di case popolari da gestirsi in via economica dal comune*, seduta del 14 maggio 1912; *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Sessione del 1914. Adunanza antimeridiana del 28 novembre 1914*, cit., pp. 555-557.

⁷³ Sull'esperienza dell'edilizia popolare nel comune M. FASOLATO, *Storia, politiche, realizzazioni nelle vicende della formazione del quartiere operaio Umberto I di Piove di Sacco. 1900-1926*, Comune di Piove di Sacco, Piove di Sacco 2001.

⁷⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 156, fasc. 1843, *Piove di Sacco*, cit., *Esame dei provvedimenti amministrativi del progetto tecnico e del piano finanziario per la costruzione di case popolari da cedersi a semplice pigione alle famiglie meno agiate del comune*, in allegato ai verbali del consiglio comunale di Piove di Sacco, seduta del 9 aprile 1912.

nosciuta la facoltà della gestione in economia sopravanzavano il limite legale della sovraimposta. Ciò risultava persino «considerevolmente» nel caso di Medolla, mentre a Colonna sarebbe stato necessario applicare un rilevante aumento per far fronte all'edificazione, ragione per cui la giunta provinciale amministrativa aveva respinto inizialmente il progetto⁷⁵. La situazione non era comunque tanto diversa a Galliciano, Iseo e Piove di Sacco⁷⁶. Tuttavia i membri della Commissione centrale per le case popolari o economiche cui spettava di esaminare le domande di mutuo ritengono in genere tale eccedenza un valido motivo per concedere il concorso dello stato, nell'intento di alleviare il peso del debito contratto⁷⁷. In tal senso si delineava una discrasia fra gli orientamenti manifestati dal Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio e quelli definiti dal Ministero dell'Interno, i cui funzionari preferivano negare in simili circostanze l'assunzione del servizio, onde evitare di attribuire altri oneri ai bilanci municipali. Le divergenze che separavano talora i due comparti erano senza dubbio riconducibili alla diversa identità di vedute espressa da Luzzatti e Giolitti, figure che costituivano un imprescindibile punto di riferimento per la trattazione della materia.

Di fatto la valutazione dei contenuti economici tendeva ad assorbire l'attenzione dell'ufficio ministeriale, senza elementi che lasciassero trasparire un certo interesse per il colore politico delle amministrazioni. Tale componente non parve inficiare l'esame delle proposte ricordate in questo paragrafo, un insieme da cui risulta per altro una miscelanea che oscillava fra i fronti popolari del bloccardismo come accadeva a Schio, la supremazia dei socialisti e quella dei repubblicani rispettivamente a Medolla e Iseo, e la compagine di fede liberal-progressista facente capo ai sindaci della provincia romana⁷⁸. Sebbene un certo rigore fosse stato stemperato pure dall'intercessione di alcuni deputati, le barriere ideologiche che avevano frenato la municipalizzazione delle case popolari erano in parte cadute, auspice senza dubbio il dettato scaturito dalla riforma legislativa.

⁷⁵ Ivi, busta 117, fasc. 1528, *Medolla*, cit., lettera del prefetto di Modena al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 23 settembre 1909; ivi, verbali del consiglio comunale di Medolla, *Decisione in merito alle osservazioni del Ministero dell'Interno sulla deliberazione consigliare 7 luglio scorso per la costruzione di case popolari*, seduta del 17 novembre 1909; ivi, busta 194, fasc. 2289, *Colonna*, cit., verbali della giunta provinciale amministrativa di Roma, seduta del 9 settembre 1910.

⁷⁶ Ivi, busta 194, fasc. 2301, *Galliciano nel Lazio*, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Roma, 16 maggio 1913; ivi, busta 44, fasc. 550, *Iseo*, cit., MUNICIPIO DI ISEO, *Memoriale per S.E. l'on. Ciuffelli, ministro dei Lavori pubblici*, 28 luglio 1914, cit.; ivi, busta 156, fasc. 1843, *Piove di Sacco*, cit., foglio di appunti ms. redatto dall'ufficio per la municipalizzazione, s.d.

⁷⁷ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Sessione del 1914. Adunanza antimeridiana del 28 novembre 1914*, cit., pp. 556-557.

⁷⁸ Il sindaco di Medolla Gustavo Magnanini era militante socialista, mentre era repubblicano quello di Iseo Luigi Nulli, A. FAPPANI, *Vicende politiche iseanne fra '800 e '900*, in «Quaderni della Biblioteca comunale di Iseo», maggio 1973, p. 20.

5.3 Il testo unico sulle case popolari o economiche, 27 febbraio 1908, n. 89: l'azienda speciale

Il mutato atteggiamento verso la gestione in economia delle case popolari appariva essenzialmente circoscritto a contesti minori, fautori di programmi che implicavano un impegno economico non particolarmente rilevante. In rispondenza ai dettami legislativi, il concetto della tenue importanza restava dunque una discriminante fondamentale, tanto che, nel periodo in cui avveniva la ratifica di diversi dei progetti sopra segnalati, non toccò altrettanta fortuna al comune di Gonzaga, in provincia di Mantova. L'iniziativa promossa prevedeva infatti la spesa di lire centomila, certo non irrisoria per un centro di modeste dimensioni, in cui oltretutto si superavano già notevolmente i limiti legali della sovraimposta. Come spiegò l'ufficio ministeriale, il servizio delle case popolari non implicava obbligatorietà alcuna, pertanto, in simili condizioni, la municipalizzazione poteva avvenire solo attraverso l'azienda speciale⁷⁹. L'«urgenza del provvedere» aveva indotto a optare per la gestione in economia, secondo quanto riportava il diligente studio eseguito dalla giunta municipale che Giulio Casalini volle pubblicare su «Il Comune Moderno», quale esempio da cui altri comuni avrebbero potuto trarre insegnamenti utili⁸⁰. L'amministrazione a maggioranza socialista aveva dedicato non poche forze alla preparazione del progetto, esaminando la questione in rapporto all'affollamento rilevato durante il censimento del 1911, oltretutto nei riguardi di carattere finanziario, con particolare attenzione per le trattative inerenti la stipula del mutuo. Dopo aver declinato l'offerta della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, le autorità civiche avevano avviato le pratiche con la Cassa nazionale di previdenza, presso cui la domanda era stata appoggiata da Pietro Bertolini che, come rilevato in precedenza, si era dimostrato invece ostile alla municipalizzazione edilizia a ridosso del dibattito parlamentare. Il periodo di ammortamento non superiore a trent'anni aveva però spinto a preferire le agevolazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti, dato che l'obiettivo era quello di fissare canoni di affitto il più possibile contenuti, onde evitare un «calmiere al rovescio», foriero di ulteriori aumenti⁸¹. Ratificato sul finire del 1912, il progetto rimase in sospeso a causa del successivo scioglimento del consiglio comunale, benché i commissari in carica ne completassero gli aspetti tecnici e legali, non curanti persino del ricorso alla giunta

⁷⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 100, fasc. 1225, *Gonzaga, case popolari*, 1913-1922, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Mantova, 17 luglio 1913.

⁸⁰ *Come il Comune di Gonzaga intende risolvere il problema dell'abitazione popolare*, in «Il Comune Moderno», 1913, p. 318.

⁸¹ Ivi, p. 322.

provinciale amministrativa intentato da un gruppo di proprietari⁸². La costituzione dell'azienda fu lasciata alla nuova amministrazione, ma le difficoltà sopravvenute per via della guerra non consentirono una soluzione positiva sino al termine di tale frangente, quando il servizio fu assunto in economia sotto l'egida del sindaco Primo Baccharini, promotore della pratica avviata in precedenza⁸³. Come si preciserà più oltre, nella mutata temperie di esasperazione della crisi abitativa scaturita dal conflitto furono infatti accantonate le riserve sino ad allora opposte a tale forma di conduzione.

A contenere il portato delle norme incluse nel testo unico sulle case popolari concorse indubbiamente la circolare 10 marzo 1909, le cui disposizioni non ammettevano la conduzione in economia nei comuni che già superavano il limite legale della sovraimposta, situazione condivisa da numerosi centri. D'altronde, secondo le spiegazioni espresse dinanzi alla pratica del comune di Galliciano nel Lazio, il fatto che la rinnovata normativa citasse anche la gestione in economia non ne tramutava i metodi nell'unica forma possibile, altrimenti non sarebbe comparso riferimento alcuno all'azienda speciale⁸⁴. Il richiamo a tale opzione implicava per altro il carattere industriale del servizio, condizione precipua che non era soggetta a mutamenti, al contrario della variabile costituita dalla tenue importanza. Pertanto solamente lo scarso rilievo del servizio poteva permettere la conduzione in economia, sempre qualora non subentrasse il problema di calibrare l'entità della sovraimposta. Attraverso le disposizioni emanate, il Ministero dell'Interno aveva dunque conferito una più compiuta sistemazione alle direttive che scaturivano dal combinato disposto delle normative in vigore. Oltre le agevolazioni introdotte, il testo unico sulle case popolari offriva nuovi motivi per esercitare una certa pressione sui comuni riottosi all'organizzazione dell'apposita azienda, in quanto l'ufficio ministeriale non tardò a subordinare l'accoglimento delle domande di mutuo rivolte alla Cassa depositi e prestiti alla regolarizzazione degli atti.

Fra i primi comuni a scontrarsi con l'inflessibilità di tali meccanismi figurò Castelleone, in provincia di Cremona, forse costretto a pagare lo scotto dell'esempio di indisciplina fornito da Bassano Veneto, il cui

⁸² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 100, fasc. 1225, *Gonzaga*, cit., lettera del prefetto di Mantova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 26 settembre 1914; ivi, verbali del consiglio comunale di Gonzaga, *Relazione della giunta municipale per il progetto di costruzione delle case popolari*, in allegato a *Nuovo progetto per la costruzione di case popolari. Provvedimenti finanziari conseguenti ed assunzione del servizio in economia*, seduta del 4 maggio 1920.

⁸³ Ivi, lettere del prefetto di Mantova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 27 marzo 1916 e 16 gennaio 1918; ivi, verbali del consiglio comunale di Gonzaga, *Case popolari: osservazioni del Ministero*, seduta del 3 dicembre 1920.

⁸⁴ Ivi, busta 194, fasc. 2301, *Galliciano nel Lazio*, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Roma, 16 maggio 1913, cit.

toponimo fu commutato durante il fascismo in Bassano del Grappa in omaggio all'omonimo ossario della prima guerra mondiale. Nel caso di Bassano, la domanda di mutuo rivolta nel 1910 alla Cassa depositi e prestiti rese noto al Ministero dell'Interno che il comune conduceva in economia un gruppo di case popolari sin dal 1906⁸⁵. La somma richiesta sarebbe stata devoluta all'incremento del servizio, come aveva stabilito il sindaco, l'avvocato Eugenio Antonibon, al fine di completare un programma confortato da risultati soddisfacenti. Ad avviare quest'ultimo era stata l'amministrazione clerico-moderata diretta nel biennio 1905-1906 da Nicolò Compostella, poi travolta da una grave crisi che aveva portato al potere una coalizione di analogo orientamento capeggiata però da un personaggio quale Eugenio Antonibon, sino ad allora esponente del radicalismo pronto a professarsi integerrimo liberale⁸⁶. Secondo l'ufficio ministeriale, i nuovi lavori avrebbero permesso all'impresa di raggiungere «proporzioni molto vaste», rendendo necessaria la costituzione dell'azienda speciale⁸⁷. Inoltre, non sarebbe stato possibile ammettere deroga alcuna, dato che il comune di Bassano eccedeva in misura quasi tripla il limite legale della sovraimposta. Ciò indusse la Commissione centrale per le case popolari o economiche ad approvare la concessione di un mutuo di lire duecentosettantacinquemila da estinguere in cinquant'anni con il concorso dello stato⁸⁸. D'altronde il sindaco aveva reso noto che solo la concessione di tale somma avrebbe permesso di innalzare le nuove costruzioni, per le quali sarebbe avvenuto l'impianto dell'azienda⁸⁹. Nonostante tali rassicurazioni, il consiglio comunale ribadì in seguito di voler mantenere la gestione in economia: «il cavillo è evidente», commentò il prefetto, deciso a rifiutare l'autorizzazione per l'appalto dei lavori, finché non fosse stata espletata la procedura⁹⁰. Tuttavia, quando nel maggio 1912 la Direzione generale della Cassa depositi e prestiti comunicò di aver erogato la prima

⁸⁵ Ivi, busta 229, fasc. 2683, *Bassano Veneto, case popolari, 1910-1914*, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Vicenza, 29 novembre 1910.

⁸⁶ G. BERTI, *Otto e Novecento*, in *Storia di Bassano*, Comitato per la storia di Bassano, Bassano del Grappa 1980, pp. 165-168; S. LANARO, *Società e ideologie nel Veneto rurale. 1866-1898*, Edizioni di storia e letteratura, Roma 1976, p. 61.

⁸⁷ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 229, fasc. 2683, *Bassano*, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Vicenza, 31 gennaio 1911.

⁸⁸ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 16 novembre 1910*, cit., pp. 1108-1109.

⁸⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 229, fasc. 2683, *Bassano*, cit., lettera del prefetto di Vicenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 maggio 1911.

⁹⁰ Ivi, lettere del prefetto di Vicenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 4 ottobre 1911 e 9 marzo 1912.

rata e domandò se potesse procedere al secondo versamento, l'ufficio ministeriale dapprima preparò una lettera in cui chiedeva di attendere il completamento dell'istruttoria, poi annullò tale nota, acconsentendo ad assegnare la somma «per non mettere quell'amministrazione in imbarazzo»⁹¹. In effetti, nel mese di aprile, il consiglio comunale aveva deliberato la costituzione dell'azienda, ma ciò non valse a chiudere celermente la questione, in quanto la Commissione reale rinviò gli atti per due volte, a causa delle imprecisioni di cui era farcito il piano finanziario⁹². Come aveva rilevato l'ufficio ministeriale, la riformulazione di alcuni calcoli produceva un *deficit* di lire seicentomila a carico del bilancio comunale, rendendo opportuno un innalzamento delle pigioni, oltre al fatto che il comune non aveva indicato stanziamento alcuno per far fronte agli oneri delle imposte al termine del periodo di immunità fiscale, preferendo lasciare facoltà di scelta a coloro che avrebbero retto l'amministrazione⁹³. Intenzionato a non uniformarsi alle direttive della Commissione reale, il consiglio comunale aveva approvato un nuovo piano di esercizio, in cui, espunto il contributo annuo del comune non ammesso dal Ministero dell'Interno, il pareggio veniva raggiunto attraverso la riduzione del fondo per le spese imprevedute, nonché conteggiando la quota del concorso dello stato in una cifra maggiore a quella sino ad allora considerata, secondo le specifiche ricevute dal Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio⁹⁴. Alla luce di un ulteriore rifiuto⁹⁵, il comune stabilì di introdurre le variazioni indicate che per altro ritoccavano solo lievemente l'importo dei canoni⁹⁶. Ottenuto così il parere favorevole della Commissione reale⁹⁷, nel giugno 1914 si

⁹¹ Ivi, lettera della Direzione generale della Cassa depositi e prestiti al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 23 maggio 1912 e relativa risposta del successivo 5 giugno.

⁹² Ivi, verbali del consiglio comunale di Bassano, *Assunzione diretta del servizio per le case popolari a termini dell'art. 10 della legge 1903 n. 103 importante una spesa di impianto di lire 275.000; approvazione del relativo progetto tecnico finanziario e del bilancio di gestione*, seduta del 2 aprile 1912.

⁹³ Ivi, lettera del prefetto di Vicenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 luglio 1912; ivi, *Relazione al ministro*, 28 novembre 1912; ivi, allegato al verbale della seduta della Commissione reale del 10 dicembre 1912; ivi, busta 3, fasc. 11, *Verbali della Commissione*, 1912, seduta del 10 dicembre 1912.

⁹⁴ Ivi, busta 229, fasc. 2683, *Bassano*, cit., verbali del consiglio comunale di Bassano, *Proposta di modificazione al piano d'esercizio dell'azienda in via di municipalizzazione delle case popolari in seguito all'ordinanza 10 dicembre 1912 della Commissione reale*, seduta del 28 aprile 1913.

⁹⁵ Ivi, *Relazione al ministro*, 28 giugno 1913; ivi, allegato alla seduta della Commissione reale del 12 luglio 1913; ivi, busta 3, fasc. 12, cit., seduta del 12 luglio 1913.

⁹⁶ Ivi, busta 229, fasc. 2683, *Bassano*, cit., verbali del consiglio comunale di Bassano, *Nuova deliberazione circa il piano finanziario della costituenda azienda speciale per le case popolari*, seduta del 29 settembre 1913.

⁹⁷ Ivi, *Relazione al ministro*, 18 dicembre 1913; ivi, allegato alla seduta della Commissione reale del 5 gennaio 1914; ivi, busta 3, fasc. 13, cit., seduta del 5 gennaio 1914.

svolse il referendum che vide comunque una scarsissima affluenza alle urne: l'assunzione del servizio delle case popolari tramite azienda speciale avvenne quasi fra l'indifferenza della cittadinanza⁹⁸.

La condotta del comune di Bassano sollevò senza dubbio l'esigenza di porre vincoli al conseguimento dei mutui con la Cassa depositi e prestiti, affinché le amministrazioni richiedenti rispettassero innanzitutto gli adempimenti di legge. Come accaduto per Bassano, gli organi ministeriali furono informati dell'iniziativa promossa a Castelleone dalle trattative avviate per ottenere i fondi necessari⁹⁹. Richiamato il prefetto per inadempimento della circolare 30 maggio 1907, il Ministero dell'Interno richiese la costituzione dell'azienda speciale, dato che il comune eccedeva il limite legale della sovraimposta¹⁰⁰. Oltretutto, la spesa preventivata risultava di lire novantamila, somma ingente per «un bilancio in condizioni non eccessivamente floride», di cui lire sessantamila sarebbero derivate dal mutuo autorizzato dalla Cassa depositi e prestiti con il concorso dello stato, lire tredicimilasettecento da un sussidio a fondo perduto concesso dalla Cassa di Risparmio delle Province Lombarde e il denaro rimanente da un mutuo suppletivo della Banca Popolare di Cremona non ancora però supportato da accordi¹⁰¹. La Commissione centrale di Beneficenza di Milano che amministrava la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde aveva stanziato infatti un fondo di lire seimilioni «pro case popolari od economiche», con la facoltà per i comuni e gli istituti autonomi di richiedere mutui oppure somme contenute a fondo perduto¹⁰². Nel corso del 1911, l'insistenza dell'ufficio ministeriale per la creazione dell'azienda non sortì effetto alcuno, anzi il sindaco di Castelleone comunicò che le case erano ormai costruite e abitate da un anno¹⁰³. A guidare il comune era il sindaco bianco Serafino Gasparini, il quale dimostrava dunque di accogliere quelle istanze municipaliste espresse in seno al movimento cattolico che avevano trovato un ordine

⁹⁸ Ivi, busta 229, fasc. 2683, *Bassano*, cit., lettera del prefetto di Vicenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 25 giugno 1914: su 4.774 elettori iscritti, i votanti erano stati 1.418, di cui 1.275 favorevoli, 142 contrari e una scheda nulla. Sul finire del 1920 fu deliberata la costruzione di altri otto gruppi di case popolari, cfr. ivi, fasc. 2684, *Bassano Vicentino, case popolari, 1921-1925*.

⁹⁹ Ivi, busta 59, fasc. 783, *Castelleone, case popolari, 1911-1922*, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Cremona, 23 novembre 1910.

¹⁰⁰ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Cremona, 18 dicembre 1910.

¹⁰¹ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Cremona, 17 luglio 1911.

¹⁰² R. BACCHI, *Storia della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde. 1823-1822*, s.n., Milano 1924, pp. 44, 270-273.

¹⁰³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 59, fasc. 783, *Castelleone*, cit., lettera del prefetto di Cremona al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 12 novembre 1911.

preciso nella lezione di Angelo Mauri¹⁰⁴. La reticenza manifestata indusse allora l'ufficio ministeriale «a subordinare la somministrazione del danaro alla regolarizzazione del sistema di gestione», sebbene secondo la direzione della Cassa depositi e prestiti la sospensiva, anziché sollecitare la costituzione dell'azienda, avrebbe causato un danno alle finanze del comune¹⁰⁵. Disarmato dai provvedimenti del Ministero dell'Interno, il comune non poté che deliberare la costituzione dell'azienda¹⁰⁶. D'altronde a nulla erano valsi i contatti che, su richiesta del sindaco Gasparini, il deputato di zona Angelo Pavia, allora sottosegretario al Ministero del Tesoro, aveva stabilito con Alfredo Falcioni, suo corrispondente presso il Ministero dell'Interno¹⁰⁷. Nel febbraio 1914, la Commissione reale espresse parere favorevole, nonostante fosse stato appurato che «le spese di costruzione, accertate mediante gli atti di collaudo e i suggerimenti del genio civile, sorpassarono, *more solito*, le previsioni»¹⁰⁸. Tuttavia il comune non organizzò il referendum, appellandosi allo stato di guerra, così il servizio continuò a essere condotto in economia, forma di gestione poi riconosciuta alla fine del frangente bellico¹⁰⁹.

Se le pratiche per lo svolgimento del servizio in economia procedevano in genere speditamente, l'obbligo dell'azienda speciale continuava invece a risultare oltremodo problematico, benché le relative complicità dipendessero in gran parte dalle posizioni su cui si attestavano i comuni. Alla luce degli sterili risultati a cui approdava solitamente l'iterazione dei propositi che non incontravano il favore del Ministero dell'Interno, le autorità civiche tentavano di sperimentare qualche espediente, secondo quella varietà di alternative a cui contribuirono non poco le vicende enucleate nel capitolo precedente. Nel caso del comune di Varazze non furono necessarie particolari sollecitazioni, in quanto, ricevuta l'indicazione di costituire l'apposita azienda, la giunta bloccarda capeggiata dal sindaco Natale Visca

¹⁰⁴ C. BELLO, *Le avanguardie contadine cristiane nella Valle del Po da documenti inediti*, Ora Sesta, Roma 1968, p. 82.

¹⁰⁵ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 59, fasc. 783, *Castelleone*, cit., lettere della Direzione generale della Cassa depositi e prestiti al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 23 novembre e 22 dicembre 1911.

¹⁰⁶ Ivi, verbali del consiglio comunale di Castelleone, *Sulla lettera della R. Prefettura riguardante la municipalizzazione della gestione "case popolari"*, seduta del 21 gennaio 1912; ivi, *Sulla municipalizzazione delle case popolari*, seduta del 3 marzo 1912.

¹⁰⁷ Ivi, lettere di Angelo Pavia ad Alfredo Falcioni, 13 novembre 1911 e 11 febbraio 1912, con le relative risposte 26 novembre 1911 e 15 febbraio 1912.

¹⁰⁸ Ivi, *Relazione al ministro*, 30 gennaio 1915; ivi, allegati A e B alla seduta della Commissione reale del 10 febbraio 1915; ivi, busta 3, fasc. 14, *Verballi della Commissione*, 1915, seduta del 10 febbraio 1915.

¹⁰⁹ Ivi, busta 59, fasc. 783, *Castelleone*, cit., foglio di appunti ms. redatto dall'ufficio per la municipalizzazione, 19 novembre 1917; si veda anche la corrispondenza intrattenuta nel biennio 1920-1921.

avviò le opportune pratiche¹¹⁰, in luogo dell'assunzione in economia precedentemente deliberata¹¹¹. Così, dopo meno di un anno dalle prime comunicazioni intercorse fra la locale prefettura e l'ufficio per la municipalizzazione, la Commissione reale espresse parere favorevole, senza che si registrassero osservazioni di sorta¹¹². Il comune di Varazze fu autorizzato a realizzare tre caseggiati, comprensivi di ventiduenne alloggi ciascuno, per una spesa complessiva di lire duecentomila che sarebbe stata sostenuta grazie al mutuo concesso dalla Cassa depositi e prestiti con il concorso dello stato¹¹³. Se da una parte la rapida soluzione della proposta indicava come il procedimento per l'azienda speciale potesse essere espletato senza diluirne i tempi in futili questioni, dall'altra ciò restituiva lo scarso interesse degli organi ministeriali per la fede ideologica dei proponenti. Come attestava l'andamento della vicenda, la presenza nell'amministrazione di esponenti di quelle forze politiche invise all'ordine costituito non aveva infatti giocato ruolo alcuno. Al contempo l'epilogo positivo della pratica non appariva neppure agevolato dall'intercessione del deputato Giuseppe Astengo, il quale si era solo limitato a rammentare l'istanza affinché non tardasse a pronunciarsi la Commissione reale¹¹⁴.

L'esempio del comune di Varazze era comunque destinato a rimanere un caso quasi isolato, soprattutto per la prontezza con cui le autorità civiche non avevano esitato ad attenersi alle direttive impartite dal Mini-

¹¹⁰ Il consolidamento della giunta Visca era stato favorito dall'ondata anticlericale che aveva percorso Varazze nel 1907, quando il locale collegio salesiano era stato al centro di uno scandalo per abusi sessuali, E. OLIARI, *L'omo delinquente. Scandali e delitti gay dall'unità a Giolitti*, Prospettiva editrice, Civitavecchia 2006.

¹¹¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 88, fasc. 1103, *Varazze, case operaie*, 1908-1922, dispaccio telegrafico del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Genova, 12 marzo 1909; ivi, verbali del consiglio comunale di Varazze, *Costruzione di case operaie*, 21 luglio 1908; ivi, *Costruzione di case operaie*, 13 febbraio 1909; ivi, *Costruzione di case operaie*, 21 febbraio 1909. Nelle sedute 27 aprile e 16 maggio 1909 avvenne la deliberazione dell'azienda speciale e del progetto tecnico-finanziario debitamente rivisto, ivi, lettera del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 2 giugno 1909.

¹¹² Ivi, allegati B e C alla seduta della Commissione reale del 30 gennaio 1910; ivi, busta 3, fasc. 9, cit., seduta del 30 gennaio 1910. Il referendum si svolse il successivo 20 marzo, benché con una scarsa affluenza alle urne: su 1.791 elettori, si ebbero 563 voti favorevoli e 120 contrari, ivi, busta 88, fasc. 1103, *Varazze*, cit., lettera del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 26 ottobre 1910.

¹¹³ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 18 aprile 1911*, cit., pp. 556-558.

¹¹⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 88, fasc. 1103, *Varazze*, cit., lettere di Giuseppe Astengo al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 4 dicembre 1909 e 14 gennaio 1910. Visca fu un grande sostenitore di Astengo sino al 1913, quando furono entrambi in lizza per il collegio di Savona, M. PIGNOTTI, *Notabili candidati elezioni*, cit., pp. 174, 350-362.

stero dell'Interno. Nello stesso periodo in cui era in esame la pratica di Varazze, una prova di indisciplina fu invece sostenuta dal non lontano comune di Savona, intenzionato a intraprendere la costruzione di alcuni caseggiati, riservandosi in seguito di stabilire la forma di gestione¹¹⁵. In seguito alle obiezioni dell'ufficio ministeriale, le autorità civiche, piuttosto che espletare l'*iter* per l'impianto dell'apposita azienda, dapprima tentarono di fondare un ente autonomo e poi fallite tali trattative stabilirono di attuare l'intervento tramite una società cooperativa¹¹⁶. Solamente la provvida collaborazione del prefetto Garroni, erudito in materia dall'esperienza maturata con gli altri progetti promossi sul territorio, consentì di scongiurare la «municipalizzazione larvata» che sembrava così profilarsi, temuta dagli organi di competenza quale *escamotage* per sfuggire al procedimento previsto dalla legge. Probabilmente, un programma di municipalizzazione edilizia *tout court* non rientrava neppure nelle mire del sindaco Ottavio Pertusio, esponente del fronte monarchico-costituzionale¹¹⁷. La pratica, con i suoi incerti risvolti, fu pertanto ereditata dall'amministrazione che si insediò nell'estate 1910, ma la giunta bloccarda presieduta dal sindaco radicale Enrico Pessano stabilì di deliberare la costituzione dell'azienda¹¹⁸. Nel corso del 1911, il comune sistemò il piano tecnico-finanziario, ratificato dalla Commissione reale nel mese di settembre, autorizzando il comune a realizzare un complesso di tipo intensivo che avrebbe raggruppato centoventicinque alloggi in due fabbricati a cinque piani fuori terra¹¹⁹. L'importo necessario di lire quattrocentodiecimila sarebbe derivato da un mutuo della Cassa depositi e prestiti, con il supporto del concorso statale per evitare che gli affitti rasentassero livelli inopportuni¹²⁰. A novembre si tenne il referendum che registrò una schiacciante maggioranza di voti favorevoli, dimostrando il vivo interesse dei cittadini¹²¹. Le case erano di

¹¹⁵ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 86, fasc. 1081, Savona, cit., lettera del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 7 settembre 1909.

¹¹⁶ Ivi, lettere del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 1° marzo e 14 giugno 1910.

¹¹⁷ M. PIGNOTTI, *Notabili candidati elezioni*, cit., p. 178.

¹¹⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 86, fasc. 1081, Savona, cit., lettera del prefetto di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 28 dicembre 1910; ivi, verbali del consiglio comunale di Savona, *Nuove determinazioni relative alla costruzione di case operaie*, seduta del 28 ottobre 1910.

¹¹⁹ Ivi, allegato B alla seduta della Commissione reale del 18 settembre 1911; ivi, busta 3, fasc. 10, cit., seduta del 18 settembre 1911.

¹²⁰ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. VI sessione 1913. Adunanza antimeridiana del 10 ottobre 1913*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1913, n. 5, pp. 778-780.

¹²¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 86, fasc. 1081, Savona, cit., lettera del prefetto

fatto attese: l'inaugurazione per la posa della prima pietra avvenne nel giugno 1912 «con larga affluenza di popolo festante»¹²².

Nonostante le agevolazioni contemplate fra le norme scaturite dalla riforma legislativa, le amministrazioni civiche continuavano ad adeguarsi malvolentieri alla creazione dell'azienda. Nel corso del 1909, il comune di Chiari, in provincia di Brescia, preferì addirittura riformulare il progetto per decurtare la somma occorrente di circa lire sessantamila, anziché affrontare le procedure burocratiche previste¹²³. Ovviamente ciò non valse a ottenere l'agognato esonero, in quanto il Ministero dell'Interno ribadì l'obbligo del solenne procedimento, inducendo il comune a recedere dalle precedenti deliberazioni per la gestione in economia¹²⁴. Nell'autunno 1910, il consiglio comunale promosse infatti la costituzione dell'azienda¹²⁵, ma ancora nel maggio successivo non era pervenuto riscontro alcuno, cosicché il deputato Gian Giacomo Morando, esponente della destra liberale residente a Chiari, avendo saputo dal Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio che la Commissione reale si era espressa favorevolmente, scrisse a Falcioni senza risparmiare termini aspramente perentori: «Fammi il piacere visto che è tutto in regola di dare una valida spinta alla pratica e rimandarla subito a Brescia approvata, è fino dal marzo che i muratori attendono di cominciare il lavoro»¹²⁶. In realtà una copia del parere emesso era stata già inviata al prefetto, sin dai giorni immediatamente successivi alla seduta in cui la Commissione reale aveva trattato l'affare¹²⁷. Il comune avrebbe potuto così avviare la costruzione di due stabili a tre piani fuori terra, circondati da orti e giardinetti, per

di Genova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 2 dicembre 1911: si ebbero 2.090 voti favorevoli, 202 contrari e 13 dispersi.

¹²² *La politica delle abitazioni in Italia. Le case municipali di Savona*, in «Il Comune Moderno», 1912, p. 322.

¹²³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 44, fasc. 541, Chiari, *costruzione di case popolari*, 1908-1917, lettera del prefetto di Brescia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 15 febbraio 1910; ivi, verbali del consiglio comunale di Chiari, *Modificazioni al progetto relativo alla costruzione delle case operaie e provvedimenti finanziari relativi*, seduta del 10 novembre 1909.

¹²⁴ Ivi, verbali del consiglio comunale di Chiari, *Costruzione di case operaie e provvedimenti relativi*, seduta del 12 novembre 1908; ivi, *Costruzione di case operaie (seconda votazione)*, seduta del 26 dicembre 1908; ivi, MUNICIPIO DI CHIARI, *Relazione in merito alla costruzione delle case operaie, presentata al Consiglio comunale in seduta 12 novembre 1908*, Rivetti, Chiari s.d.

¹²⁵ Ivi, verbali del consiglio comunale di Chiari, *Assunzione diretta del servizio delle case popolari (I votazione)*, seduta dell'8 ottobre 1910.

¹²⁶ Ivi, lettera di Gian Giacomo Morando ad Alfredo Falcioni, 18 maggio 1911.

¹²⁷ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, a Gian Giacomo Morando, 23 maggio 1911; ivi, *Relazione al ministro*, 12 aprile 1911; ivi, allegati al verbale della seduta della Commissione reale del 9 maggio 1911; ivi, busta 3, fasc. 10, cit., seduta del 9 maggio 1911.

una spesa complessiva di lire novantamila, di cui sessanta reperite tramite un mutuo della Cassa depositi e prestiti e il resto fornito a titolo gratuito dalla Cassa di Risparmio delle Province Lombarde¹²⁸.

Probabilmente, obbligate a intraprendere l'*iter* per la costituzione dell'azienda, le autorità civiche di Chiari guardarono non senza invidia all'attività svolta dal comune di Brescia al di fuori dei condizionamenti imposti dalle disposizioni legislative, tanto da non aver neppure varato un regolamento per la gestione in economia, come fu spiegato al Ministero dell'Interno ancora nel primo dopoguerra¹²⁹. Nel 1909 «L'autonomia comunale» aveva espresso parole di plauso all'amministrazione bresciana per la decisione di edificare quattro caseggiati¹³⁰. La costruzione di nuove abitazioni non poteva certo mancare nel programma di intervento promosso dalla giunta popolare del sindaco Girolamo Orefici, massone e anticlericale, attento studioso delle problematiche connesse alla municipalizzazione coinvolto nel direttivo dell'Associazione dei comuni italiani¹³¹. In effetti sul principio del secondo decennio del secolo, il comune possedeva un patrimonio composto da dieci gruppi di case realizzati in momenti diversi, la cui genesi poteva essere ricondotta addirittura al gruppo di via Re Galantuomo risalente al 1885¹³². Questa iniziativa si doveva al fondo di lire centomila stanziato dal comune nel 1878, di cui riportava notizia una statistica curata da Magaldi per il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio¹³³. In assenza delle segnalazioni che potevano pervenire dai prefetti, il Ministero dell'Interno non disponeva di canali sistematici di informazione. Qualche notizia poteva pervenire dalla Cassa depositi e prestiti, ma nel caso di Brescia il denaro per le costruzioni erette in età giolittiana era derivato da un mutuo contratto con la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde¹³⁴.

Secondo gli elementi restituiti dalle vicende sin qui analizzate, a inquietare gli organi ministeriali non era tanto la fede politica delle autorità pronte ad assumere la municipalizzazione delle case popolari, quanto

¹²⁸ Ivi, busta 44, fasc. 541, *Chiari*, cit., lettera della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde alla giunta municipale di Chiari, 11 giugno 1910. *Commissione centrale per le case popolari o economiche. I sessione 1913. Adunanza 7 marzo 1913*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1913, n. 3, pp. 317-319.

¹²⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 44, fasc. 541, *Brescia, case popolari*, 1921-1923, lettera del Ministero per il Lavoro e la Previdenza sociale al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 22 aprile 1921.

¹³⁰ *Cronache municipali. Le nuove case popolari del comune di Brescia*, in «L'autonomia comunale. Organo dell'Associazione dei comuni italiani», 1909, n. 1, p. 4.

¹³¹ Cfr. *Storia di Brescia*, Morcelliana, Brescia 1961, pp. 472-475, 482-485.

¹³² *Le case popolari municipali di Brescia*, in «Il Comune Moderno», 1913, p. 575. Cfr. anche *Brescia. Case operaie*, in «L'Ingegneria Sanitaria», 1897, n.1, p. 18.

¹³³ V. MAGALDI, *Case popolari. Relazione per l'anno 1905*, cit., p. 646; C. DERETTI, *Sulle case operaie nella città di Brescia*, Tip. Apollonio, Brescia 1878.

¹³⁴ *Cronache municipali. Le nuove case popolari del comune di Brescia*, cit., p. 4.

la prospettiva che ciò avvenisse nel mancato rispetto delle norme vigenti e dei canoni interpretativi codificati. D'altronde, come l'ufficio ministeriale precisò dinanzi alla caparbia del sindaco di Castelleone, non era possibile ammettere la gestione in economia, «sia per la notevole importanza del servizio stesso in rapporto alla poca entità del comune, sia per l'ossequio dovuto alla risoluzione di massima adottata in altri casi conosciuti dalla Commissione reale»¹³⁵. Sebbene tale esternazione venisse avanzata alla vigilia dell'entrata dell'Italia nella prima guerra mondiale, il precedente di fondo andava ricercato, malgrado gli anni trascorsi, nella soluzione adottata per il comune di Castel Franco dell'Emilia, di fatto un modello di riferimento per tanti centri dell'area padana.

5.4 La diffusione delle case popolari municipali

Negli anni immediatamente successivi all'esito del ricorso intentato dall'amministrazione civica di Castel Franco dell'Emilia, diversi comuni dislocati fra le attuali province di Modena e Bologna decisero di intraprendere la costruzione diretta di case popolari. All'origine di questa straordinaria proliferazione di esperienze soggiaceva ovviamente una matrice comune, fondata su radicate tradizioni amministrative locali e, soprattutto, sulla presenza ai vertici del potere civico di personalità che condividevano pienamente il principio della municipalizzazione¹³⁶. Il verbo socialista costituì infatti la *koinè* del municipalismo emiliano, apportando un concorso decisivo allo sviluppo dell'intero movimento che finì per avvalorare le valenze ideologiche del cosiddetto socialismo municipale. Se da una parte le ricadute di tale equazione continuarono a fomentare l'ansia vissuta dagli spettatori coevi, dall'altra, in chiave retrospettiva, hanno contribuito a plasmare una piattaforma storiografica votata innanzitutto a un'interpretazione politica del fenomeno che, secondo quanto già accennato, non esaurisce invece la valutazione di un settore *sui generis* come fu considerato quello delle case popolari nell'ambito della riflessione giuridica sull'argomento. Neppure l'esame dell'esempio fornito in questo campo dall'Emilia rossa lascia infatti trasparire gli estremi di un disegno organico orientato alla repressione di simili iniziative.

Protagonisti di tale vicenda furono innanzitutto piccoli centri a vocazione rurale della provincia di Bologna, giurisdizione amministrativa in cui all'epoca rientrava anche Castel Franco. Si trattava di contesti in cui la popolazione meno abbiente era costituita per lo più da contadini costretti a vivere in caseggiati fatiscenti privi dei più elementari principi igienici, spesso annessi alle sostanze dei propri datori di lavoro, con la conseguenza di azzerare qualsiasi capacità rivendicativa e contrattua-

¹³⁵ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 59, fasc. 783, Castelleone, cit., *Relazione al ministro*, 30 gennaio 1915, cit.

¹³⁶ R. BALZANI, *Le tradizioni amministrative locali*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità a oggi*, R. FINZI (a cura di), *L'Emilia-Romagna*, Einaudi, Torino 1997, pp. 599-616.

le. Al contempo il ricorso alla municipalizzazione risultava congeniale all'intento di creare opportunità di occupazione, tanto che i lavori furono solitamente appaltati a cooperative locali¹³⁷. La cooperazione rappresentò infatti il tessuto essenziale per il radicamento del movimento socialista, soprattutto ai fini della strategia dei lavori pubblici, a cui da tempo facevano ricorso le classi dominanti in funzione antisovversiva, impegnando i braccianti nella stagione invernale, come fu caratteristico nelle zone della bonifica padana¹³⁸. Dinanzi alla carenza di sistemazioni adeguate e alla necessità di sgombrare spazi sudici e angusti, diverse amministrazioni stabilirono così la costruzione diretta di case popolari, soprattutto in concomitanza con l'intensificarsi della conflittualità sociale dopo la metà del primo decennio del secolo. Oltretutto i sindaci che ne furono promotori condividevano non solo la militanza socialista con i suoi strascichi di sorveglianza poliziesca, ma talora anche l'appartenenza a famiglie di estrazione modesta, portatori dunque di un retroterra che permetteva loro di conoscere le più sentite problematiche. Ad esempio la professione di macellaio era dichiarata da Arcangelo Nerozzi sindaco di Medicina, quella di pizzicagnolo da Giuseppe Pezzoli primo cittadino a Baricella, mentre il contadino Giovanni Goldoni e il fornaciaio Roberto Carati ricoprivano la medesima carica rispettivamente ad Anzola dell'Emilia e Castel Maggiore¹³⁹.

Alla luce dell'*iter* compiuto dal comune di Castel Franco, la prefettura di Bologna fu in grado di incanalare i propositi espressi nel solco delle direttive impartite dagli organi ministeriali, in genere senza contrastare l'opera dei consigli comunali. Molto probabilmente tale posizione era dettata da una sincera e profonda preoccupazione dovuta alla consapevolezza dello stato di degrado che dilagava nelle campagne, anziché scaturire solamente dall'intento di appagare bisogni forieri di esacerbare malcontento. Ad assicurare una convergenza di intenti fu anche la continuità dell'ufficio, in coerenza con «l'immobilismo del quadro dei prefetti» che contraddistinse l'età giolittiana, non intaccato neppure dagli intermezzi di Alberto Fortis, Sidney Sonnino e Luigi Luzzatti. Nell'autunno 1906, all'indomani del parere con cui il Consiglio di Stato respinse l'istanza di Castel Franco, la prefettura di Bologna era stata affidata a Ernesto Dallari che mantenne l'incarico sino all'agosto 1914¹⁴⁰. L'azione di un'univoca regia nei contatti fra le

¹³⁷ M. DEGL'INNOCENTI, *Il comune nel socialismo italiano. 1892-1922*, in ID. (a cura di), *Le sinistre e il governo locale in Europa*, cit., p. 13.

¹³⁸ ID., *La lotta politica e sociale nella Bassa modenese tra '800 e '900*, cit., pp. 154-156.

¹³⁹ ACS, *Casellario Politico Centrale*, busta 3526, fasc. Arcangelo Nerozzi; ivi, busta 3921, fasc. Giuseppe Pezzoli; ivi, busta 2477, fasc. Giovanni Goldoni; ivi, busta 1063, fasc. Roberto Carati. Per cenni biografici sulle figure di Nerozzi, Pezzoli e Carati, *ad vocem*, in A. ALBERTAZZI, L. ARBIZZANI, N.S. ONOFRI (a cura di), *Gli antifascisti, i partigiani e le vittime del fascismo nel bolognese (1919-1945). Dizionario biografico*, Istituto per la storia di Bologna, Bologna 1995.

¹⁴⁰ M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello stato, alti magistrati e prefetti del regno d'Italia*, cit., p. 426; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 201.

amministrazioni civiche e gli organismi centrali rese la trattazione di tali affari pressoché simile, una versione semplificata della pratica che si compose per Castelfranco successivamente al fallimento del ricorso. In seguito a tale evento, il prefetto dimostrò non poca solerzia nell'inoltare l'opportuna documentazione agli organi di competenza, diventandone a questo riguardo un prezioso alleato, in grado di incarnare quella figura di zelante collaboratore su cui contava il Ministero dell'Interno ai fini della corretta applicazione della legge. Talvolta non mancò persino di informare preventivamente i comuni sull'impossibilità di condurre il servizio in economia, chiedendo la rettifica degli atti qualora fosse stata già disposta la gestione, come avvenne per il comune di Crevalcore, i cui amministratori non esitarono comunque a uniformarsi a tali indicazioni¹⁴¹. La pratica per la costituzione dell'azienda fu avviata così nel maggio 1907, in parallelo a quella di Medicina approvata dalla Commissione reale circa un anno dopo¹⁴². Ancor meno impiegò Crevalcore¹⁴³, nonostante la difficoltà incontrata nel confermare una deliberazione a causa dell'astensionismo a cui ricorreva la minoranza liberale¹⁴⁴. In effetti tali amministrazioni non erano immuni da lacerazioni interne, come riflettevano le polemiche sollevate a Medicina dalla costruzione delle case popolari¹⁴⁵. Anche gli organi ministeriali dimostrarono una certa apertura, con la decisione di non respingere i progetti e suggerire ai comuni di domandare il mutuo alla Cassa depositi e prestiti in modo da utilizzare il concorso dello stato per rimpinguare il piano finanziario¹⁴⁶. Diversamente le aziende avrebbero dovuto applicare canoni di affitto per nulla convenienti, motivo che spinse anche la Commissione centrale per le case popo-

¹⁴¹ In quel periodo era sindaco Luigi Tonini. Il comune fu amministrato dai socialisti dal 1905 al 1920, L. ARBIZZANI, *Note e documenti per una storia del movimento sociale e politico di Crevalcore dall'unità d'Italia al secondo dopoguerra*, in «Strada maestra. Quaderni della Biblioteca comunale "G.C. Croce" di San Giovanni in Persiceto», 1985, n. 1, pp. 69-76.

¹⁴² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 42, fasc. 515, *Medicina, case popolari*, 1907-1912, lettera del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, 31 maggio 1907; ivi, allegato 2 al verbale della seduta della Commissione reale del 13 aprile 1908; ivi, busta 3, fasc. 7, cit., seduta del 13 aprile 1908.

¹⁴³ Ivi, fasc. 6, cit., seduta del 18 dicembre 1907; ivi, busta 41, fasc. 501, *Crevalcore, case popolari*, 1907-1922, allegato 2 al verbale della seduta della Commissione reale del 18 dicembre 1907.

¹⁴⁴ Ivi, verbali del consiglio comunale di Crevalcore, *Risposta alle osservazioni del Ministero e del Consiglio provinciale sanitario circa la costruzione delle case popolari*, seduta del 18 giugno 1907; ivi, *Conferma con l'intervento di 20 consiglieri della deliberazione 18 giugno u.s. relativa alle case popolari*, 16 ottobre 1907.

¹⁴⁵ Ivi, busta 42, fasc. 515, *Medicina*, cit., verbali del consiglio comunale di Medicina, *Costruzioni di case popolari*, seduta del 19 agosto 1906; ivi, *Seconda deliberazione per la costruzione di case popolari*, seduta del 2 settembre 1906.

¹⁴⁶ Ivi, *Relazione al ministro*, 2 aprile 1908; ivi, busta 41, fasc. 501, *Crevalcore*, cit., *Relazione al ministro*, 25 novembre 1907.

lari o economiche ad accogliere le istanze presentate¹⁴⁷. Il comune di Medicina ottenne così la somma di lire centocinquemila, impiegata nell'edificazione di quattro fabbricati contenenti ciascuno dodici alloggi a cui era annesso un locale nel sottotetto per uso legnaia, mentre quello di Crevalcore con lire centomila realizzò trenta abitazioni che, «secondo l'uso del paese», comprendevano pure locali per porcili e pollai¹⁴⁸. In questo caso, la progettazione di tali ambienti aveva avuto addirittura la precedenza sulle latrine, previste in un fabbricato esterno, ma imposte invece in ogni alloggio dall'ufficio del genio civile¹⁴⁹. Entro gli orizzonti di tali contesti, l'economia di sussistenza a cui erano avvezze le famiglie disagiate induceva ad attribuire valore agli spazi per l'allevamento, anziché ai servizi igienici, di cui parecchi difficilmente avevano avuto modo di disporre sino ad allora nelle modalità indicate dai precetti sanitari. In effetti i referendum confermarono l'assunzione del servizio con una netta prevalenza di opinioni favorevoli, contro un numero pressoché esiguo di voti contrari¹⁵⁰.

Se l'emergenza sanitaria giocava senza dubbio un ruolo preponderante, certamente non risultò secondaria la subitanea eco delle lotte imperversate nelle campagne emiliane nel biennio 1907-1908, periodo in cui giunse al culmine lo stato di agitazione per il controllo del collocamento attraverso le cooperative bracciantili e il sistema delle affittanze collettive¹⁵¹. Nella primavera 1909, in riferimento alla domanda di Anzola dell'Emilia, l'ufficio ministeriale giustificò infatti la necessità delle costruzioni osservando che «non mancavano anche gravi perturbamenti nell'ordine pubblico causati dal malcontento delle classi lavoratrici per la mancanza di abitazioni»¹⁵². Tuttavia non fu possibile approvare il piano presentato, dato che l'importo delle pigioni

¹⁴⁷ *Atti della Commissione centrale per le case popolari o economiche. II sessione del 1908. Adunanza del 30 dicembre 1908*, cit., p. 1510-1512.

¹⁴⁸ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. IV sessione 1913. Adunanza 26 giugno 1913*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1913, n. 4, pp. 573-574; *Commissione centrale per le case popolari o economiche. VII sessione 1913. Adunanza del 14 dicembre 1913*, cit., p. 327.

¹⁴⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 41, fasc. 501, *Crevalcore*, cit., *Relazione al ministro*, 25 novembre 1907, cit.

¹⁵⁰ A Medicina si registrarono 821 voti favorevoli e 58 contrari, ivi, busta 42, fasc. 515, *Medicina*, cit., lettera del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 14 giugno 1912. A Crevalcore i voti favorevoli furono invece 833 contro 90 contrari, ivi, busta 41, fasc. 501, *Crevalcore*, cit., lettera del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 11 marzo 1908.

¹⁵¹ R. ZANGHERI (a cura di), *Lotte agrarie in Italia. La Federazione nazionale dei lavoratori della terra*, Feltrinelli, Milano 1960, p. LIV.

¹⁵² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 38, fasc. 454, *Anzola dell'Emilia, case popolari, 1908-1912, Relazione al ministro*, 21 maggio 1909.

non teneva conto di tutte le spese che sarebbe state affrontate, come imponeva la legge¹⁵³. Le modifiche richieste suscitarono un certo dissenso, ma, dopo le spiegazioni fornite dal sindaco Giovanni Goldoni, si stabilì di portare le pigioni dalla somma di circa lire novanta annue a lire centotrentacinque, con la prospettiva di ulteriori rialzi al termine dell'esenzione dalle imposte¹⁵⁴. Tali variazioni valsero la concretizzazione del progetto, approvato dalla Commissione reale sul finire del 1909 e sottoposto alla convalida referendaria nel febbraio successivo¹⁵⁵. Nel mese di maggio, il comune fu autorizzato a contrarre un mutuo di lire settantamila da estinguere in cinquant'anni con la Cassa depositi e prestiti, nel conforto del sostegno statale, avviando così la costruzione di due fabbricati per un complesso di ventiquattro alloggi dotati di servizi igienici, a cui sarebbero stati affiancati lavatoi, porcili e pollai¹⁵⁶. Caposaldo del programma dell'amministrazione comunale, l'azienda era divenuta realtà dopo neanche due anni dalle prime deliberazioni¹⁵⁷, sebbene il progetto delle case popolari municipali fosse stato tenacemente sostenuto sin dal 1906, quando alcune famiglie legate alle associazioni socialiste erano state sfrattate per mero puntiglio ideologico, evento in seguito al quale il sindaco aveva organizzato un comizio con Giacomo Ferri, impegnato in quel periodo sulla medesima questione nella sua San Felice sul Panaro¹⁵⁸. All'origine della municipalizzazione nell'Emilia rossa soggiaceva infatti una circolarità di contenuti, fondata su confronti e contatti frequenti negli ambienti del cooperativismo e dell'organizzazione sindacale, spesso segnati da significative intersezioni che contribuirono a forgiare la "coscienza amministrativa" del socialismo italiano¹⁵⁹. Una fucina di idee gravitava senza dubbio intorno alla

¹⁵³ Ivi, allegati 1 e 2 alla seduta della Commissione reale del 23 giugno 1909; ivi, busta 3, fasc. 8, cit., seduta del 23 giugno 1909.

¹⁵⁴ Ivi, busta 38, fasc. 454, *Anzola dell'Emilia*, cit., verbali del consiglio comunale di Anzola dell'Emilia, *Modificazioni al piano finanziario per la gestione delle case popolari*, seduta del 4 agosto 1909; ivi, *Relazione al ministro*, 16 dicembre 1909.

¹⁵⁵ Si ebbero 353 voti favorevoli, 13 contrari e 2 dispersi, ma come era accaduto pure a Crevalcore si recò alle urne circa metà degli aventi diritto, ivi, telegramma del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 3 marzo 1910. Ivi, allegato alla seduta della Commissione reale del 28 dicembre 1909; ivi, busta 3, fasc. 8, cit., seduta del 28 dicembre 1909.

¹⁵⁶ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 23 maggio 1910*, cit., pp. 679-680.

¹⁵⁷ Ivi, busta 38, fasc. 454, *Anzola dell'Emilia*, cit., verbali del consiglio comunale di Anzola dell'Emilia, *Relazione di giunta sulla necessità di ampliare l'abitato*, 11 aprile 1908; ivi, *Sull'assunzione da parte del comune della costruzione di case popolari*, 11 aprile 1908; ivi, *Approvazione del progetto per costruzione di case popolari e provvedimenti finanziari relativi*, seduta del 23 aprile 1908; *Approvazione in seconda lettura del progetto per costruzione di case popolari e provvedimenti finanziari relativi*, seduta del 3 maggio 1908.

¹⁵⁸ COMUNE DI ANZOLA DELL'EMILIA, *Giovanni Goldoni, 1905-2005. Il contadino che divenne primo sindaco socialista di Anzola*, s.e.

¹⁵⁹ M. DEGL'INNOCENTI, *Il comune nel socialismo italiano*, cit., p. 13.

Federterra, l'organizzazione nazionale dei lavoratori agricoli costituita nel 1901 a Bologna, solcata a lungo da una preponderante connotazione padana e bracciantile, i cui ambienti includevano un'importante area di discussione rispetto alle problematiche che attanagliavano la condizione delle masse rurali¹⁶⁰. Non a caso progettista degli stabili fu l'ingegnere Attilio Evangelisti, affermato professionista che collaborò alla sistemazione del centro storico di Bologna, nonché esponente del socialismo e della cooperazione bracciantile bolognese, il quale ricoprì la carica di consigliere comunale a Medicina nel periodo in cui furono promosse le case popolari e qualche anno dopo divenne ingegnere del comune di Anzola¹⁶¹.

Alla competenza di Evangelisti si rivolse anche il comune di Baricella, non fortunato però quanto gli altri centri della zona. Il progetto fu respinto dalla Commissione reale, dato che la rettifica delle irregolarità commesse nella compilazione del piano finanziario comportava canoni di affitto elevati in confronto a quelli richiesti mediamente nel comune per abitazioni modeste¹⁶². Neppure una successiva revisione del prospetto incontrò sorte migliore: il comune si era limitato a sopprimere alcune voci e aumentarne altre, lasciando scaturire tariffe che rasentavano il doppio di quelle in vigore a livello locale¹⁶³. La valutazione degli aspetti economici risultava ancora una volta determinante, in assenza per altro di elementi che tradissero sospetti di natura ideologica, anzi le conclusioni tratte dall'ufficio ministeriale echeggiavano la priorità di tutelare i consumatori su cui tanto insisteva l'opera di Montemartini¹⁶⁴.

L'iniziativa di Baricella fu comunque l'unica a non essere realizzata fra quelle avviate in quegli anni nel Bolognese. Anche le istanze presentate nello stesso periodo dai comuni di Castel Maggiore e Castel Guelfo conseguirono l'avallo della Commissione reale¹⁶⁵, seppur dopo

¹⁶⁰ ID., *Cittadini e rurali nell'Emilia Romagna rossa tra '800 e '900*, Franco Angeli, Milano 1990, pp. 75-76.

¹⁶¹ ACS, *Casellario Politico Centrale*, busta 1898, fasc. *Attilio Evangelisti*. G. GRESLERI, P.G. MASSARETTI (a cura di), *Norma e arbitrio. Architetti e ingegneri a Bologna 1850-1950*, Marsilio, Venezia 2001.

¹⁶² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 3, fasc. 10, cit., seduta del 27 novembre 1911; ivi, busta 38, fasc. 458, *Baricella, case popolari*, 1910-1913, allegato D alla seduta della Commissione del 27 novembre 1911; ivi, *Relazione al ministro*, 19 novembre 1911.

¹⁶³ Ivi, allegato B alla seduta della Commissione del 28 dicembre 1912; ivi, *Appunto del comm. Magaldi sulla prima proposta di costruzione di case popolari in Baricella*, ds., s.d.; ivi, busta 3, fasc. 10, cit., seduta del 28 dicembre 1912.

¹⁶⁴ Ivi, busta 38, fasc. 458, *Baricella*, cit., *Relazione al ministro*, 14 dicembre 1912.

¹⁶⁵ Ivi, busta 40, fasc. 489, *Castel Maggiore, case popolari*, 1910-1911, allegati A e B alla seduta della Commissione dell'11 luglio 1911; ivi, busta 3, fasc. 10, cit., seduta dell'11 luglio 1911. Ivi, fasc. 11, cit., seduta dell'11 giugno 1912; ivi, busta 40, fasc. 485, *Castel Guelfo, case popolari*, 1910-1914, allegati alla seduta della Commissione dell'11 giugno 1912; ivi, *Relazione al ministro*, 1° giugno 1912.

aver riformulato il piano di esercizio per porre rimedio alle deficienze riscontrate e contenere di conseguenza le spese alla luce degli opportuni adeguamenti¹⁶⁶. Giunte a promuovere il progetto nel 1910, le autorità civiche di tali comuni ebbero dunque modo di guardare ai precedenti di zona, attraverso cui si perpetuava l'esempio di Castelfranco¹⁶⁷. Pertanto tali esperienze condivisero vari tratti, ravvisabili non solo nell'appoggio fornito dal prefetto e nella possibilità di attingere alle risorse della Cassa depositi e prestiti¹⁶⁸, ma anche nelle caratteristiche conferite alle attività intraprese. A garantire una certa continuità di ordine tecnico fu, oltre a Evangelisti, pure Arturo Natali, ingegnere comunale a Castelfranco, progettista delle case popolari di Castel Maggiore, legato anch'egli al capoluogo, tanto da essere poi responsabile dell'acquedotto di Bologna quale membro dell'ufficio tecnico cittadino¹⁶⁹. Pertanto non mancarono analogie anche nelle scelte compiute per la definizione del piano finanziario, con l'adozione di un doppio bilancio per differenziare il periodo di esenzione dalle imposte da quello successivo allo scopo di richiedere inizialmente affitti più bassi, come aveva preferito il comune di Castelfranco. Le maggiori sovrapposizioni si profilarono però nei testi dei regolamenti di gestione, plasmati per lo più sull'esempio di quello redatto a Castelfranco. Se alcuni aspetti come la durata dei contratti di locazione e i termini per il versamento degli affitti derivavano senza dubbio da consuetudini locali, altri erano invece correlati agli obiettivi che le amministrazioni civiche intendevano perseguire, svolgendo fra i propri inquilini anche opera di educazione ai valori della società civile. Il comune di Crevalcore, seguito poi da quello di Castel Maggiore, stabilì ad esempio che le domande per l'assegnazione degli alloggi dovessero essere corredate non solo dallo stato di famiglia, ma anche dal certificato di subita vaccinazione di tutti i membri e dalla prova di aver ottemperato gli obblighi per l'istruzione dei fanciulli. Al contempo era pure previsto di investire il deposito cauzionale in un libretto di risparmio intestato al capofamiglia, autorizzato a ritirarne

¹⁶⁶ Ivi, busta 40, fasc. 489, *Castel Maggiore*, cit., allegati A e B alla seduta della Commissione del 16 febbraio 1911; ivi, busta 3, fasc. 10, cit., seduta del 16 febbraio 1911. Ivi, fasc. 11, cit., seduta del 27 febbraio 1912; ivi, busta 40, fasc. 485, *Castel Guelfo*, cit., *Relazione al ministro*, s.g. febbraio 1912; ivi, allegato alla seduta della Commissione reale del 27 febbraio 1912.

¹⁶⁷ Ivi, verbali del comune di Castel Guelfo, *Case popolari*, seduta del 18 novembre 1910; ivi, busta 40, fasc. 489, *Castel Maggiore*, cit., verbali del comune di Castel Maggiore, *Progetto tecnico e finanziario per la costruzione e l'esercizio di case popolari*, seduta del 15 maggio 1910.

¹⁶⁸ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 22 febbraio 1912. I sessione 1912*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1912, n. 2, pp. 176-178; *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 30 aprile 1912. II sessione 1912*, ivi, n. 3, cit., p. 300; *Commissione centrale per le case popolari o economiche. III sessione 1913. Adunanza 29 maggio 1913*, ivi, 1913, n. 4, pp. 565-567.

¹⁶⁹ G. GRESLERI, P.G. MASSARETTI (a cura di), *Norma e arbitrio*, cit., p. 180.

l'importo alla rescissione del contratto¹⁷⁰. Accanto a disposizioni che intendevano favorire forme di emancipazione, se ne affiancavano altre finalizzate semplicemente a diffondere un comportamento corretto sia rispetto alla pulizia e alla conservazione degli alloggi, sia nei rapporti con il vicinato. A partire dalle norme approvate a Castelfranco, tutti i regolamenti contenevano infatti diversi articoli preposti a specificare attività e attitudini assolutamente vietate. Si trattava comunque di problematiche largamente avvertite, al di là dei contesti rurali in cui spesso la vita era scandita dai residui di vincoli arcaici. Le case popolari andavano difese dai loro inquilini, i quali, talora per scarsa educazione, talaltra per ignoranza, necessitavano di essere istruiti all'utilizzo di quel demanio edilizio assicurato da dispendiosi oneri, come evidenziò pure nell'ambito della pubblicistica di orientamento socialista un articolo del medico Ernesto Bertarelli¹⁷¹. «Fatte le case bisogna fare gl'inquilini», secondo il monito avanzato da Giulio Casalini, parafrasando la celebre frase attribuita a Massimo D'Azeglio¹⁷².

Come insegnava sin dall'Ottocento il filantropismo degli industriali e delle iniziative improntate alla morale cristiana, in ambito di case popolari i proprietari avevano obblighi precisi, senza potersi limitare a funzioni di mera esazione economica. Nella vulgata socialista, la costruzione di abitazioni sane si caricava ovviamente di istanze protese a inneggiare al progresso degli umili, rappresentando al contempo una strategia per fornire lavoro in momenti di crisi dovuti ai conflitti con il padronato. Tali propositi furono in parte all'origine del programma edilizio definito nel 1908 dal comune di Molinella, scaturito comunque dal bisogno di sistemare alcune famiglie sgombrate da locali pericolanti. La vicenda che ne seguì si discostò alquanto da quella animata dagli altri centri del Bolognese, in quanto un deciso scarto fu segnato dal temperamento del suo ideatore, il sindaco socialista Giuseppe Massarenti, in grado di spezzare la monotona iterazione degli obblighi burocratici¹⁷³. Protagonista del cosiddetto socialismo rurale, Massarenti era noto da tempo per l'attività politica svolta, causa di ricorrenti condanne che lo avevano già costretto a riparare più volte all'estero¹⁷⁴. Attraverso le sue doti di coordinatore delle rivendicazioni

¹⁷⁰ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 41, fasc. 501, Crevalcore, cit., MUNICIPIO DI CREVALCORE, *Regolamento per la costruzione e l'esercizio diretto di case sane, economiche e popolari nel comune di Crevalcore*, artt. 19, 26; ivi, busta 40, fasc. 489, Castel Maggiore, cit., *Regolamento per la costruzione e l'esercizio di case popolari*, artt. 17, 23.

¹⁷¹ E. BERTARELLI, *Come difendere dagli inquilini le case popolari?*, in «Critica Sociale», 1907, pp. 103-104.

¹⁷² *Fatte le case bisogna fare gli inquilini*, in «Il Comune Moderno», 1912, pp. 551-555.

¹⁷³ Per una sintesi biografica L. ARBIZZANI, *ad vocem*, in F. ANDREUCCI, T. DETTI (a cura di), *Il movimento operaio italiano*, cit., vol. III, pp. 350-360; G. SIRCANA, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 71, pp. 709-712; ACS, *Casellario Politico Centrale*, busta 3137, fasc. *Giuseppe Massarenti*.

¹⁷⁴ P.P. D'ATTORE, *La politica*, in R. ZANGHERI (a cura di), *Bologna*, Laterza, Roma-Bari 1986, pp. 104-105.

contadine, il territorio di Molinella divenne un epicentro di conflittualità sociale, su cui si concentrava l'attenzione di uomini politici e studiosi di economia¹⁷⁵. Massarenti non solo organizzò la resistenza dei braccianti, ma riuscì a coinvolgere pure i mezzadri, affermandosi quale *leader* della vertenza contro gli agrari, anche nella carica di sindaco a cui assurse nel 1906. Le istituzioni comunali furono infatti tramutate in uno strumento di supporto alla lotta dei lavoratori, secondo quel "trinomio lega-cooperativa-municipio" che portava alle sue estreme conseguenze l'intento diffuso nel municipalismo socialista emiliano di assicurare sostegno alla cooperazione agricola¹⁷⁶. Promotore di iniziative per rispondere alle emergenze sociali risentite da una popolazione prevalentemente disagiata, Massarenti inserì la questione abitativa nel programma presentato per le elezioni parziali amministrative del 1908¹⁷⁷. Nel mese di novembre, in consiglio comunale fu esposto il progetto per la costruzione di baracche in mattoni da realizzare nella frazione Marmorta, in linea con l'impellente esigenza di mettere a disposizione della cittadinanza diversi alloggi. La necessità di procedere celermente indusse a optare per la gestione in economia¹⁷⁸. La giunta provinciale amministrativa esprime parere favorevole, in virtù della provvisorietà del provvedimento, nonché confortata dal fatto che il comune avrebbe costituito l'azienda speciale in caso di incremento del servizio¹⁷⁹. Anche il Ministero dell'Interno condivise tale scelta, pur chiedendo al prefetto di "vegliare", affinché non avvenisse l'esecuzione di altre opere a dispetto degli accordi stabiliti¹⁸⁰. Tale decisione confermava dunque la priorità di garantire una scrupolosa applicazione del testo legislativo, senza l'influenza di particolari riserve neppure davanti a un personaggio come Massarenti, ben noto alle autorità di pubblica sicurezza. Nonostante l'urgenza esternata, un anno dopo le case non erano state realizzate e lo stesso prefetto dichiarava di aver insistito invano «allo scopo di togliere di mezzo una causa

¹⁷⁵ A. BERTOLINI, *Lo sciopero di Molinella*, in «Giornale degli economisti», ottobre 1900, pp. 395-396; G.E. STURANI, *Ancora del decimo sciopero di Molinella*, ivi, dicembre 1900, pp. 593-614.

¹⁷⁶ P.P. D'ATTORE, *La politica*, cit., p. 105; M. DEGL'INNOCENTI, *Il movimento socialista*, in A. BERSELLI (a cura di), *Storia della Emilia Romagna*, University Press Bologna, Imola 1980, p. 425.

¹⁷⁷ Cfr. G. MAZZONI, *Molinella e Giuseppe Massarenti nell'età giolittiana*, in «Movimento operaio e socialista», 1974, n. 4, pp. 317-330; ID., *Un uomo, un paese. Giuseppe Massarenti e Molinella*, Istituto Gramsci Emilia-Romagna, Bologna 1990.

¹⁷⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 42, fasc. 517, *Molinella, case popolari, 1908-1915*, verbali del consiglio comunale di Molinella, *Costruzione e municipalizzazione delle baracche in mattoni da costruirsi in Marmorta*, seduta del 24 novembre 1908.

¹⁷⁹ Ivi, *verbali della giunta provinciale amministrativa di Bologna*, seduta del 23 dicembre 1908.

¹⁸⁰ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Bologna, 21 gennaio 1909.

di continue agitazioni»¹⁸¹. L'evocazione del disordine sociale, di fatto latente a Molinella, dovette spingere l'ufficio ministeriale a sollecitare la Cassa depositi e prestiti per l'erogazione del mutuo che avrebbe consentito all'amministrazione civica di attuare i lavori¹⁸². Nel maggio 1909 la Commissione centrale per le case popolari o economiche aveva infatti accordato la somma di lire sessantamila da estinguere in trentacinque anni con il concorso dello stato, ritenendo opportuno riservare tali agevolazioni a un comune che applicava una sovraimposta fondiaria otto volte superiore al limite legale e pure altre tasse in misura notevole, indice alquanto sintomatico dell'espansione conosciuta dalle spese per effetto della politica sociale sostenuta¹⁸³. Così il comune poté avviare i lavori: nell'estate 1910 le abitazioni risultavano ultimate e la relativa pratica poteva dirsi ormai conclusa¹⁸⁴.

Tuttavia nella primavera 1913, il consiglio comunale di Molinella deliberò la costruzione di altri caseggiati, con il proposito di espletare entro due anni l'*iter* per l'azienda speciale. Lo stesso Massarenti non esitava ad appellarsi alle ripercussioni che il rifiuto del progetto avrebbe senz'altro provocato, richiamando le agitazioni che nel 1909 avevano accompagnato gli sfratti eseguiti *manu militari* contro alcuni braccianti¹⁸⁵. Il Ministero dell'Interno si dichiarò contrario a procrastinare la regolarizzazione del servizio, mentre il prefetto segnalava pure «osservazioni di indole igienica», dato che erano previste latrine collettive esterne alle abitazioni¹⁸⁶. A tali critiche replicò Massarenti in una lettera indirizzata al prefetto di cui fu inoltrata copia. Le sue parole attaccavano innanzitutto le «formalità volute dalla legge sulle municipalizzazioni, formalità che sembra[vano] studiate apposta per far perdere del tempo; stancare la pazienza e fiaccare l'energia di chi [voleva] fare qualche cosa di utile e di serio». Altrettanto perentorio era il giudizio sulle modifiche tecniche richieste, supplicando a questo proposito la benevolenza del prefetto¹⁸⁷. Forse preoccupato dalla prospettiva di ulteriori agitazioni, quest'ul-

¹⁸¹ Ivi, lettera del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 23 gennaio 1910.

¹⁸² Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, alla Direzione generale della Cassa depositi e prestiti, 27 gennaio 1910.

¹⁸³ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 29 maggio 1909*, cit., pp. 451-452.

¹⁸⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 42, fasc. 517, *Molinella*, cit., lettera del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 6 agosto 1910.

¹⁸⁵ Ivi, verbali del consiglio comunale di Molinella, *Costruzione e gestione delle case operaie del capoluogo e mutuo per sostenere la spesa*, seduta dell'11 febbraio 1913.

¹⁸⁶ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Bologna, 21 aprile 1913; ivi, lettera del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 8 agosto 1913.

¹⁸⁷ Ivi, copia di lettera del sindaco di Molinella al prefetto di Bologna, 15 novembre 1913.

timo non si dichiarò contrario alla proposta¹⁸⁸. L'ufficio ministeriale non ritenne invece che sussistessero motivi per consentire deroghe, respingendo anche le sollecitazioni ricevute in tal senso dall'onorevole Giuseppe Emanuele Modigliani, deputato socialista del collegio¹⁸⁹. Pertanto non sortì effetto alcuno nemmeno la missiva che, nel marzo 1914, Massarenti rivolse direttamente al Ministero dell'Interno, come era solito fare al fine di patrocinare gli interessi di Molinella¹⁹⁰. Egli presentava così un nuovo progetto, insistendo nuovamente per la gestione in economia¹⁹¹. Ancora una volta le sue asserzioni tentavano di far leva sullo spauracchio dell'inquietudine sociale, secondo quanto posto in evidenza pure in una comunicazione inviata contestualmente al prefetto¹⁹². Tuttavia, dinanzi all'irremovibilità degli organi di competenza, il consiglio comunale avviò nel mese seguente le pratiche per l'impianto dell'azienda¹⁹³. L'ufficio ministeriale compose una lunga relazione che recava nell'*incipit* riflessioni e dati desunti dai risultati dell'ultimo censimento, senza dubbio nell'intento di giustificare la proposta di un piano di esercizio in evidente *deficit*. In effetti tale aspetto suscitò qualche perplessità in seno alla Commissione reale, benché a favore del progetto intervenissero il relatore Piacentini, Graziani dell'ufficio ministeriale e lo stesso Pironti, inclini a sostenerne l'approvazione per ragioni di ordine sanitario, altrimenti non sarebbe stato possibile dichiarare inabitabili molte case malsane esistenti nel paese¹⁹⁴. Tali osservazioni convinsero gli altri membri, ma il referendum previsto per il 20 dicembre 1914 non ebbe luogo per decisione del commissario straordinario che nel frattempo aveva assunto le redini dell'amministrazione¹⁹⁵. Sul principio di ottobre, l'arrivo di squadre di crumiri dal Veneto per contrastare la protesta dei mezzadri aveva dato luogo a scontri finiti nel sangue in frazione Guarda, provocando lo scioglimento del consiglio comunale e la fuga di Massarenti nella repubblica di San Marino¹⁹⁶. In seguito alle

¹⁸⁸ Ivi, lettera del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 21 novembre 1913.

¹⁸⁹ Ivi, copia di lettera di Emanuele Modigliani a Giovanni Giolitti, 15 dicembre 1913; ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, a Emanuele Modigliani, 1° febbraio 1914.

¹⁹⁰ G. MAZZONI, *Molinella e Giuseppe Massarenti nell'età giolittiana*, cit., p. 339.

¹⁹¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 42, fasc. 517, *Molinella*, cit., lettera del sindaco di Molinella al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 6 marzo 1914.

¹⁹² Ivi, lettera del sindaco di Molinella al prefetto di Bologna, 6 marzo 1914.

¹⁹³ Ivi, COMUNE DI MOLINELLA, *Municipalizzazione delle case popolari ed operaie in Molinella (costruzione ed esercizio e prestito)*.

¹⁹⁴ Ivi, busta 3, fasc. 13, cit., seduta del 16 settembre 1914.

¹⁹⁵ Ivi, busta 42, fasc. 517, *Molinella*, cit., allegati A e B alla seduta del 16 settembre 1914.

¹⁹⁶ F.S. SOLARI, *Lotte agrarie a Molinella: 1905-1915*, in «Storia contemporanea», 1978, n. 5-6; C. PELINO, *L'ordine pubblico nell'età giolittiana: il caso di Bologna (1912-1914)*, in «Rassegna storica del Risorgimento», 2001.

rimostranze di Modigliani per la soppressione del referendum, il sottosegretario di stato del Ministero dell'Interno interpellò il prefetto, il quale dimostrò una percezione assolutamente politica e per nulla sociale dell'iniziativa, per altro con l'intenzione di snaturarne il senso¹⁹⁷.

L'avvento di Salandra aveva infatti determinato la destituzione di Dallari, ormai in viso alla classe dirigente bolognese e soprattutto agli agrari¹⁹⁸, sostituito da Vincenzo Quaranta che, come si vedrà più avanti, era stato egli stesso in altra sede promotore di case popolari municipali. Negli anni precedenti, Quaranta si era segnalato presso l'ufficio di Potenza, collaborando proficuamente all'applicazione della legge speciale per la Basilicata varata nel 1904, lavoro che gli consentì di legare un saldo rapporto con Nitti dal quale sarebbe stato nominato direttore generale della Pubblica sicurezza nel 1919¹⁹⁹. A Bologna avversò l'organizzazione socialista, incarnando quell'ideale di "funzionario energico" da tempo atteso dal padronato, con l'obiettivo di smantellare il tessuto associazionistico creato da Massarenti, il punto di forza della resistenza molinellese che sarebbe stato disgregato compiutamente solo dalla repressione fascista²⁰⁰. L'operato di Quaranta si attestò in piena coerenza con la campagna animata dalla stampa contro Massarenti dopo i fatti di Guarda, stigmatizzando Molinella nei termini di una pericolosa "baronia rossa" definita sarcasticamente la «repubblica degli accattoni»²⁰¹. A riecheggiare tali assunti fu anche la redazione de «La Riforma Sociale», apertamente ostile al programma attuato dai socialisti di Molinella²⁰². Tuttavia nel corso del 1914, l'anno in cui Massarenti fu costretto a riparare in territorio sanmarinese, il tramonto dell'opera socialista a Molinella risultò controbilanciato dal rinnovo delle cariche nel capoluogo, con l'insediamento dell'amministrazione guidata da Francesco Zanardi, il sindaco del pane²⁰³. Inoltre, scagionato dalle accuse, Massarenti rientrò a Molinella nel 1919, diventandone nuovamente sindaco: il programma per le case popolari municipali fu così portato a compimento, per altro con la possibilità della gestione in economia²⁰⁴. L'esperienza

¹⁹⁷ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 42, fasc. 517, Molinella, cit., telegramma del prefetto di Bologna al sottosegretario del Ministero dell'Interno, 14 dicembre 1914.

¹⁹⁸ C. PELINO, *L'ordine pubblico nell'età giolittiana*, cit., p. 403-406.

¹⁹⁹ M. SAJJA, *I prefetti italiani nella crisi dello stato liberale*, vol. I, cit., p. 121, nota 15.

²⁰⁰ G. FERRO, *Massarenti il riformista*, Opere Nuove, Roma 1990, pp. 90-99.

²⁰¹ Come recitava il titolo di un *pamphlet* di Mario Missiroli, P.P. D'ATTORE, *La politica*, cit., p. 107.

²⁰² Una «Città del sole» in Romagna. *L'opera dei socialisti a Molinella*, in «La Riforma Sociale», 1916, n. 1, p. 56.

²⁰³ E. BASSI, N.S. ONOFRI, *Francesco Zanardi il sindaco del pane*, La Squilla, Bologna 1976.

²⁰⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 42, fasc. 518, Molinella, *case popolari*, 1922, lettera del Ministero per l'Industria e il Commercio al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 18 ottobre 1921 e relativa risposta del successivo 2 giugno.

proseguì per qualche anno, finché il potere fascista allontanò Massarenti dalla sua terra, sino a interdirne la persona in manicomio con la diagnosi infondata di pazzia, provvedimento che annullò l'esercizio dei diritti civili, di cui richiese invano il recupero alla Repubblica²⁰⁵.

Persino nel caso di Molinella, la posizione degli organi ministeriali non si era stagliata sullo sfondo di sospetti politici, anzi l'inquietudine del contesto aveva semmai contribuito ad accoglierne l'istanza. Quella di Molinella era comunque destinata a rimanere una vicenda singolare nell'intero panorama della municipalizzazione edilizia coeva. Per effetto di altre circostanze, una pratica piuttosto articolata fu quella promossa negli stessi anni da Finale nell'Emilia, comune della Bassa modenese, in cui il problema delle abitazioni, pur discusso da tempo, divenne oggetto di intervento nel 1906. In quell'anno si insediò infatti la maggioranza presieduta da Carlo Grossi, primo sindaco socialista di Finale, fondatore e preside del locale liceo pubblico, nonché appassionato di letteratura dalle velleità poetiche²⁰⁶. In consiglio comunale sedeva anche il deputato socialista Gregorio Agnini, il quale si occupò di caldeggiare l'iniziativa presso il Ministero dell'Interno. Nonostante le similitudini con i progetti attuati a Castelfranco e Crevalcore, l'ufficio ministeriale annotò che in confronto il piano predisposto a Finale mancava «alquanto di slancio, spingendo la preoccupazione finanziaria oltre ogni ragionevole motivo»²⁰⁷. Su invito del relatore Magaldi, nella seduta del 2 maggio 1910, la Commissione reale approvò comunque il progetto, vincolandone il proseguo all'adozione di alcune modifiche che il consiglio comunale non tardò a deliberare, tanto da poter ottenere la ratifica referendaria nel luglio successivo²⁰⁸. Due anni dopo le costruzioni non erano state però ultimate, dato che, pur avendo ottenuto un mutuo di lire cinquantasettemilaseicento dalla Cassa depositi e prestiti con il concorso dello stato, gli aumenti intervenuti non avevano permesso di appaltare i lavori²⁰⁹. Il comune richiese così altri fondi, in

²⁰⁵ Cfr. F. CAZZAMALLI, *L'avventura di Giuseppe Massarenti (per la libertà e la dignità del cittadino)*, Steb, Bologna 1946.

²⁰⁶ L. GROSSI, *Carlo Grossi. Una vita lunga un secolo*, Baraldini, Finale Emilia 2009.

²⁰⁷ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 117, fasc. 1527, *Finale nell'Emilia, case popolari, 1910-1920, Relazione al ministro*, 18 aprile 1910.

²⁰⁸ Come fu stabilito dalla Commissione reale in adunanza riservata del 19 giugno 1910, ivi, allegato E; cfr. anche ivi, allegati C e D alla seduta della Commissione reale del 2 maggio 1910; ivi, verbali del consiglio comunale di Finale nell'Emilia, *Nuova deliberazione intorno al piano finanziario per l'esercizio delle case popolari*, seduta del 25 maggio 1910; ivi, busta 3, fasc. 9, cit., seduta del 2 maggio 1910. Il referendum si tenne in data 24 luglio e su 2.301 elettori iscritti risultarono 1.461 votanti, con 1.101 schede favorevoli, 337 contrarie e 23 nulle, ivi, busta 117, fasc. 1527, *Finale nell'Emilia*, cit., lettera del prefetto di Modena al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 29 luglio 1910.

²⁰⁹ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 16 novembre 1910*, cit., pp. 1106-1107.

relazione a un nuovo progetto che però modificava in maniera radicale il precedente piano finanziario, inducendo la Commissione centrale per le case popolari o economiche a rimettere la questione al Ministero dell'Interno²¹⁰. A quel punto il comune fu costretto a ripetere la procedura, in quanto l'opportunità di un secondo prestito venne subordinata alla regolarizzazione degli atti²¹¹. Durante l'istruttoria, l'ufficio ministeriale dovette compiere alcuni accertamenti, essendo pervenuta una segnalazione della locale tenenza dei carabinieri da cui risultavano nelle case già realizzate inquilini insolventi²¹². Frutto in realtà di un equivoco, tali indicazioni concorsero a diluire ulteriormente i tempi, tanto che intervenne addirittura la Lega nazionale delle cooperative per sollecitare l'evasione della pratica e permettere al comune di liquidare la cooperativa fra muratori assuntrice dei lavori²¹³. La Commissione reale si espresse sul finire del 1915, chiedendo un adeguamento dei canoni²¹⁴, benché il sindaco e il prefetto reputassero sconveniente apportare aumenti nella difficile congiuntura del conflitto²¹⁵. Ancora nel primo dopoguerra la situazione appariva insoluta: il Ministero continuava a ribadire la necessità di ottemperare le indicazioni impartite, a cui di fatto era stato vincolato l'accesso al mutuo²¹⁶.

Le valenze di natura sociale connaturate alla costruzione di case popolari finivano dunque per essere annullate dalla cieca burocrazia ministeriale, nella priorità di garantire la piena osservanza delle disposizioni di legge. Lo scoglio del procedimento solenne condizionò non poco l'esito delle iniziative promosse intorno al 1910 nel Ravennate. In concomitanza con la rinuncia a promuovere un apposito progetto da parte

²¹⁰ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 13 giugno 1912. III sessione 1912*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1912, n. 5, pp. 505-506. ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 117, fasc. 1527, *Finale nell'Emilia*, cit., lettera del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 2 agosto 1912.

²¹¹ Ivi, lettera del prefetto di Modena al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 25 novembre 1912; minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Modena, 30 marzo 1913.

²¹² Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Modena, 18 giugno 1915 e relativa risposta del successivo 1° luglio.

²¹³ Ivi, lettera della Lega nazionale delle cooperative italiane al Ministero dell'Interno, 29 luglio 1915.

²¹⁴ Ivi, *Relazione al ministro*, 6 dicembre 1915; ivi, allegati A e B alla seduta della Commissione reale del 15 dicembre 1915; ivi, busta 3, fasc. 14, cit., seduta del 15 dicembre 1915.

²¹⁵ Ivi, busta 117, fasc. 1527, *Finale nell'Emilia*, cit., lettere del prefetto di Modena al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 25 febbraio e 12 aprile 1916.

²¹⁶ Ivi, *Relazione al ministro*, 2 marzo 1920; allegato A alla seduta della Commissione reale del 10 aprile 1920; ivi, busta 3, fasc. 19, *Verballi della Commissione*, 1912, seduta del 10 aprile 1920.

dell'amministrazione del capoluogo²¹⁷, un'analoga decisione scaturì in provincia dal consiglio comunale di Cotignola, dopo che, su indicazione del Ministero dell'Interno, la giunta provinciale amministrativa aveva respinto le deliberazioni per la gestione del servizio in economia²¹⁸. Anche le ristrettezze del bilancio avevano indotto a desistere da tali propositi, poi realizzati nel primo dopoguerra²¹⁹. Inizialmente pure il prefetto aveva ritenuto che l'istanza potesse essere accolta, sull'esempio di quanto avvenuto nel vicino comune di Brisighella, autorizzato all'assunzione del servizio in economia allo scopo di attuare la demolizione di un quartiere pericolante e malsano²²⁰. Le difficoltà incontrate sconfortarono anche l'amministrazione clerico-moderata di Faenza, propensa così a costituire un ente autonomo, ma poi convinta che i fervori edilizi animati dai privati e le opere di miglioramento apportate all'abitato avessero in gran parte placato la richiesta di case²²¹. Eppure, qualche anno prima, i problemi connessi alla carenza di abitazioni per i meno abbienti erano stati oggetto di un'accurata indagine, una delle più complete fra quelle eseguite all'epoca²²².

²¹⁷ Ivi, busta 185, fasc. 2168, *Ravenna, case popolari, 1908-1922*. La costruzione delle case era stata promossa dal sindaco repubblicano Chiarissimo Calderoni, ma il successore Fortunato Buzzi, di medesima fede, preferì rinunciarvi, R. BALZANI, *Confini, istituzioni, infrastrutture. Rappresentazioni e "vocazioni" del territorio ravennate (1815-1961)*, in L. LOTTI (a cura di), *Storia di Ravenna*, vol. V, *L'età risorgimentale e contemporanea*, Marsilio, Venezia 1996, pp. 211-215.

²¹⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 183, fasc. 2146, *Cotignola, case popolari, 1909-1922*, lettera del prefetto di Ravenna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 12 agosto 1909; minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Ravenna, 20 agosto 1909 e 22 novembre 1910.

²¹⁹ Ivi, lettere del prefetto di Ravenna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 7 agosto 1911 e 18 giugno 1921; ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Ravenna, 29 dicembre 1921.

²²⁰ Ivi, busta 183, fasc. 2139, *Brisighella, case popolari, 1909-1910*, lettera del prefetto di Ravenna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 18 giugno 1909 e relativa risposta del successivo 16 agosto; ivi, verbali del consiglio comunale di Brisighella, *Costruzione d'urgenza e conduzione in economia del primo gruppo di case popolari e relative deliberazioni*, seduta del 7 luglio 1909. L'approvazione in seconda lettura avvenne sotto l'egida del sindaco Francesco Bracchini, esponente del movimento cattolico, poi schedato come antifascista, ivi, *Casellario Politico Centrale*, busta 808, fasc. *Francesco Bracchini*. Cfr. A. ALBERTAZZI, G. CAMPANINI (a cura di), *Il Partito popolare in Emilia-Romagna. 1919-1926*, Cinque Lune, Roma 1983.

²²¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 184, fasc. 2153, *Faenza, case popolari, 1910-1924*, lettere del prefetto di Ravenna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 25 agosto 1911, 9 luglio 1912 e 6 aprile 1913.

²²² COMUNE DI FAENZA, COMITATO PER LE CASE POPOLARI, *Inchiesta sulle abitazioni degli operai*, Premiata Tipografia Sociale, Faenza 1907. P. SOMMA, *Le inchieste municipali sulle abitazioni nel primo decennio del Novecento*, cit., pp. 201-207.

Probabilmente a turbare le amministrazioni della zona era l'esempio di Lugo, costretto a presentare il piano tecnico-finanziario al cospetto della Commissione reale per ben cinque volte, nonostante il patrocinio del deputato del collegio Umberto Brunelli²²³. Quello di Lugo rimase comunque un primato indiscusso nel settore della municipalizzazione delle case popolari, benché il comune si fosse «sempre mostrato remissivo ai suggerimenti ministeriali»²²⁴. A causa delle modifiche richieste²²⁵, il progetto giunse a essere realizzato quando i costi previsti erano ormai inadeguati, imponendo una revisione dei suoi presupposti, a partire da un congruo aumento all'importo del mutuo²²⁶. Nel frattempo il referendum era stato espletato²²⁷, ponendo agli organi di competenza il dilemma dell'iterazione della procedura²²⁸. Su indicazione dell'ufficio ministeriale, il comune ne fu però dispensato²²⁹. Indisciplinata fu invece la condotta del comune di Alfonsine, in cui l'edificazione di nuove case fu appoggiata prontamente dalla prefettura affinché fosse decretata la scomparsa dell'indecente rione Sabbioni²³⁰. Nel 1911 il sindaco Giuseppe De Maria aveva promosso un apposito progetto, senza ottenere l'autorizzazione al servizio in economia, come era stato richiesto sull'esempio di Molinella²³¹. Tuttavia, nel corso dell'anno successivo, il commissario

²²³ L. LOTTI, *I deputati di Lugo tra la fine del secolo XIX e la prima guerra mondiale*, in «Studi romagnoli», 1970, pp. 239-250.

²²⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 185, fasc. 2158, *Lugo, case popolari, 1909-1911, Relazione al ministro*, 31 marzo 1910; ivi, verbali del consiglio comunale di Lugo, *Osservazioni sul progetto di costruzione e conduzione diretta di case popolari e provvedimenti relativi*, seduta del 22 dicembre 1909.

²²⁵ Ivi, *Relazione al ministro*, 10 ottobre 1909; ivi, allegati A e B alle sedute della Commissione reale del 30 ottobre 1909 e 18 aprile 1910; ivi, busta 3, fasc. 8, cit., seduta del 30 ottobre 1909; ivi, fasc. 9, seduta del 18 aprile 1910.

²²⁶ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 10 novembre 1911. III sessione 1911*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1911, n. 11-12, appendice, pp. 1395-1398.

²²⁷ Il referendum si era svolto il 10 luglio 1910 e su 3.796 elettori, risultarono 1.020 votanti, di cui 983 voti favorevoli, 35 contrari e 2 nulli, ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 185, fasc. 2158, *Lugo*, cit., lettere del prefetto di Ravenna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 17 giugno e 5 agosto 1910.

²²⁸ Ivi, *Relazioni al ministro*, 16 marzo 1911, 3 giugno 1911; ivi, allegati C e D alla seduta della Commissione reale del 30 marzo 1911; ivi, allegati E e F alla seduta della Commissione reale del 7 giugno 1911; ivi, busta 3, fasc. 10, cit., sedute del 30 marzo e 7 giugno 1911.

²²⁹ Ivi, seduta del 25 luglio 1911; ivi, busta 185, fasc. 2158, *Lugo*, cit., *Relazione al ministro*, 19 luglio 1911; ivi, *Osservazioni del comune di Lugo in merito alla decisione della Commissione reale 7 giugno 1911 in ordine alla costruzione e conduzione diretta di case popolari*, 5 luglio 1911.

²³⁰ Ivi, busta 182, fasc. 2133, *Alfonsine, case popolari, 1911-1921*, copia di lettera della prefettura di Ravenna, Divisione sanità, al sindaco di Alfonsine, 20 maggio 1911.

²³¹ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Ravenna, 19 febbraio 1911; ivi, verbali del consiglio comunale di Alfonsine, *Costruzione di case operaie*, seduta del 20 marzo 1911.

prefettizio al quale era stata affidata l'amministrazione riferì che risultavano già affittati alcuni alloggi costruiti all'insaputa dell'autorità tutoria. Oltretutto i lavori erano stati affidati a una delle locali cooperative fra muratori, a cui il comune aveva assegnato cambiali per la somma di lire ventimila, nonché la gestione dello stabile, in attesa del mutuo della Cassa depositi e prestiti. Interpellato a questo riguardo, l'ex-sindaco confermò le inconsuete modalità seguite, richiamando le sollecitazioni ricevute dalla prefettura per il risanamento dell'abitato²³². Rassegnata alla Commissione reale, la proposta fu oggetto di alcune osservazioni, a cui volle attenersi la nuova amministrazione²³³ capeggiata dal sindaco socialista Camillo Garavini, legato agli ambienti della cooperazione animati da Nullo Baldini, poi presidente della Camera di Commercio di Ravenna e figura dell'antifascismo romagnolo, nonostante l'atteggiamento ambivalente mantenuto durante il ventennio²³⁴. Nel dicembre 1912 il comune fu pertanto autorizzato all'impianto dell'azienda²³⁵, ma l'anno seguente la Commissione centrale per le case popolari o economiche attaccò il programma definito per il fatto che l'entità dei canoni di affitto lasciava dubitare del carattere effettivamente popolare delle abitazioni²³⁶. In realtà le pigioni erano state elevate su richiesta della Commissione reale, cosicché, dopo i debiti chiarimenti, fu possibile ottenere il mutuo²³⁷. L'amministrazione fece in tempo a regolarizzare l'attività prima che i disordini della settimana rossa provocassero lo scioglimento del consiglio comunale. Ancora sindaco nel primo dopoguerra, Garavini ampliò il servizio con la realizzazione di nuove costruzioni²³⁸.

²³² Ivi, lettere del prefetto di Ravenna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 24 febbraio e 13 aprile 1912.

²³³ Ivi, *Relazione al ministro*, 4 maggio 1912; ivi, allegati A e B alla seduta della Commissione reale del 15 maggio 1912; ivi, verbali del consiglio comunale di Alfonsine, *Ulteriori provvedimenti per la costruzione di case popolari*, seduta del 28 luglio 1912; ivi, busta 3, fasc. 11, cit., seduta del 15 maggio 1912.

²³⁴ D. BOLOGNESI, P. MORIGI, *La Camera di Commercio di Ravenna (1866-2002). Un'istituzione al servizio del territorio ravennate*, Longo, Ravenna 2003, p. 140; E. STRADA, *Mino Gessi: l'idea e la forza. Sovversivi, fascisti e spie durante il Ventennio in Romagna e in Francia*, "Il Ponte Vecchio", Cesena 2000, pp. 17, 22, 24-25, 60-61, 282.

²³⁵ Il referendum si svolse il 23 febbraio 1913: su 1.202 elettori si registrarono 525 voti favorevoli, 20 contrari e una scheda nulla, ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 182, fasc. 2133, *Alfonsine*, cit., lettera del prefetto di Ravenna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 20 gennaio 1913; ivi, *Relazione al ministro*, 11 dicembre 1912; ivi, allegati C e D alla seduta della Commissione reale del 28 dicembre 1912; ivi, busta 3, fasc. 11, cit., seduta del 28 dicembre.

²³⁶ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. III sessione 1913. Adunanza 29 maggio 1913*, cit., pp. 567-572.

²³⁷ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. V sessione 1913. Adunanza 11 luglio 1913*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1913, n. 4, pp. 580-581.

²³⁸ Cfr. la corrispondenza intrattenuta nel 1921, ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 182, fasc. 2133, *Alfonsine*, cit.

Come attesta la vicenda del comune di Alfonsine, le due commissioni deputate a disciplinare gli sviluppi del settore muovevano da presupposti non pienamente compatibili. La scrupolosità impiegata nella valutazione degli aspetti finanziari da parte del Ministero dell'Interno finiva però per ritardare l'attuazione dei piani, penalizzando talora l'impegno degli stessi promotori, secondo la lezione imparata dal comune di Lugo. Al contempo le norme contenute nella circolare 10 marzo 1909 avvaloravano l'interpretazione fornita a vantaggio dell'azienda speciale, cosicchè diverse amministrazioni dell'area padana non tentarono neppure di richiedere la gestione in economia, deliberando sin dal principio il servizio tramite azienda speciale. Così avvenne a Sant'Ilario d'Enza, borgo della provincia di Reggio Emilia, alla cui guida figurava dal 1909 Valdo Spaggiari, primo sindaco socialista²³⁹. Sotto la sua egida, l'amministrazione definì un programma ambizioso, finalizzato a trasformare il paese in un moderno centro urbano scevro di anacronistiche reminescenze, in cui non è difficile ravvisare un'eco di quel "laboratorio sperimentale" organizzato nel capoluogo che costituiva un punto di riferimento per il socialismo italiano²⁴⁰. Fra gli obiettivi prioritari comparivano l'impianto dell'acquedotto, il servizio dell'energia elettrica e la realizzazione di edifici per le scuole pubbliche, oltrechè il miglioramento igienico dell'abitato, in cui rientrava il problema delle abitazioni popolari. In un primo tempo, all'edificazione dei caseggiati fu destinata simbolicamente una somma pari a quella prevista dalla precedente amministrazione per il nuovo campanile, provvedimento piuttosto discusso che aveva provocato la crisi del blocco clericomoderato²⁴¹. L'intervento del comune era reso necessario dalle pessime condizioni che segnavano l'area urbana, tanto che l'«unico rimedio sarebbe [stato] di seguire l'esempio di Nerone incendiando questi agglomerati di case, contenenti microbi e micrococchi da infestare il mondo intero»²⁴². Il programma elaborato a Sant'Ilario d'Enza non tardò a essere approvato: giunto all'ufficio ministeriale sul principio del 1911, ottenne il parere favorevole della Commissione reale nel mese di settembre, dopo esserne stata richiesta la modifica²⁴³. Pochi

²³⁹ A. GIANOLIO, *Sant'Ilario d'Enza dall'unità d'Italia alla liberazione. Storia e cronaca*, Sant'Ilario d'Enza Comune, 1998, pp. 147-149.

²⁴⁰ M. DEGL'INNOCENTI, *Il comune nel socialismo italiano*, cit., p. 14.

²⁴¹ A. GIANOLIO, *Sant'Ilario d'Enza dall'unità d'Italia alla liberazione*, cit., pp. 150-152.

²⁴² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 192, fasc. 2267, *Sant'Ilario d'Enza, case popolari, 1911-1922, Relazione della commissione sanitaria al sindaco*, 2 settembre 1910.

²⁴³ Ivi, lettera del prefetto di Reggio Emilia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 24 gennaio 1911; ivi, allegati A e B alla seduta della Commissione reale del 7 giugno 1911; ivi, *Relazione al ministro*, 5 settembre 1911; ivi, allegati C e D alla seduta della Commissione reale del 18 settembre 1911; ivi, busta 3, fasc. 10, cit., sedute del 7 giugno e 18 settembre 1911.

mesi dopo il comune fu autorizzato a contrarre un mutuo di lire centodiecimila con la Cassa depositi e prestiti, sostenuto dal «patrio governo» come auspicato dal sindaco²⁴⁴.

Nell'aprile 1914 il prefetto di Reggio Emilia riferì però che nel comune di Sant'Ilario d'Enza diversi alloggi municipali erano rimasti sfitti, nell'intento di favorire l'esito positivo della pratica avviata a Montecchio Emiliano²⁴⁵. La Commissione reale aveva infatti respinto il progetto, reputando elevato il costo delle costruzioni, al punto che sarebbe stato possibile raggiungere il pareggio del bilancio solo attraverso canoni di affitto parecchio superiori alle tariffe locali²⁴⁶. Secondo l'ufficio ministeriale, le case di Sant'Ilario erano poco ricercate anche per l'aspetto «a casermone»²⁴⁷. In sede di Commissione reale, la scelta di tale tipologia era stata contestata da Magaldi, convinto che le casette isolate fossero più confacenti alle peculiarità del contesto. I maggiori costi che ne sarebbero derivati avevano provocato invece l'opposizione di Piacentini ed era dovuto intervenire il presidente Scamuzzi per porre fine al concitato confronto²⁴⁸. I motivi che avevano indotto a respingere il progetto di Montecchio erano lontani dalle valutazioni espresse sulle case di Sant'Ilario: gli stabili presentavano all'esterno un «carattere piuttosto borghese che operaio»²⁴⁹. Nel giugno 1914 la Commissione reale approvò comunque il programma definito, rimasto quasi invariato rispetto alla prima redazione²⁵⁰. Nel mese seguente l'avvento dell'amministrazione guidata dal sindaco cattolico Lorenzo Saporetto²⁵¹ decretò l'abbandono del progetto, la cui paternità si doveva alla giunta popolare del

²⁴⁴ Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 22 febbraio 1912, cit., pp. 178-180.

²⁴⁵ ACS, MI, DGAC, Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi, busta 189, fasc. 2247, Montecchio, case popolari, 1912-1914, lettera del prefetto di Reggio Emilia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 6 aprile 1914.

²⁴⁶ Ivi, *Relazione al ministro*, 7 giugno 1913; ivi, allegato D alla seduta della Commissione reale del 18 giugno 1913; ivi, busta 3, fasc. 12, cit., seduta del 18 giugno 1913.

²⁴⁷ Ivi, busta 189, fasc. 2247, Montecchio, cit., *Relazione al ministro*, 24 aprile 1914.

²⁴⁸ Ivi, busta 3, fasc. 10, cit., seduta del 7 giugno 1911.

²⁴⁹ Ivi, busta 189, fasc. 2247, Montecchio, cit., *Relazione al ministro*, 7 giugno 1913.

²⁵⁰ Ivi, verbali del consiglio comunale di Montecchio, *Case popolari. Provvedimenti tecnici ed economici al seguito di osservazioni del Ministero*, seduta del 6 marzo 1913, ivi, *Case popolari. Comunicazioni*, seduta del 2 marzo 1914; ivi, *Progetto di case popolari. Provvedimenti*, seduta del 9 marzo 1914; ivi, *Case popolari e piano finanziario*, seduta del 6 novembre 1911; ivi, allegati A e B alla seduta della Commissione reale del 13 maggio 1914; ivi, busta 3, fasc. 13, cit., seduta del 13 maggio 1914.

²⁵¹ Saporetto fu in carica sino al 1920; in viso ai fascisti fu più volte aggredito, G. CAVALLI, *Il contributo dei cattolici alla lotta di liberazione in Emilia Romagna*, Casbot, Busto Arsizio 1966, p. 364; M. BIANCHINI, *Imprese e imprenditori a Reggio Emilia. 1861-1940*, Laterza, Roma 1995, p. 209.

precedente sindaco Giovanni Pedrini che dai banchi della minoranza tentò invano di opporsi²⁵².

In provincia di Reggio Emilia, la complessità del procedimento solenne fu anche affrontata dal comune di Cavriago, l'unico caso in cui gli atti prodotti non sono conservati nella relativa pratica, nonostante il progetto fosse stato esaminato dalla Commissione reale²⁵³. In realtà l'impianto dell'azienda era stato necessario al fine di regolarizzare il servizio, avviato nel 1907 con la costruzione di undici casette gestite in economia e poi ampliato con un edificio a tre piani²⁵⁴. Le lungaggini burocratiche disincentivarono invece l'iniziativa del comune di Guastalla, dopo il diniego del Ministero dell'Interno alla gestione in economia²⁵⁵. Circostanze alquanto peculiari si delinearono nel capoluogo, dove la costruzione di case popolari fu promossa nel 1908 dai socialisti del sindaco Luigi Roversi, assurti nuovamente alla guida del comune dopo l'intermezzo della maggioranza clericomoderata che nel periodo 1905-1907 ne aveva spezzato l'egemonia instaurata in apertura di secolo²⁵⁶. Il progetto prevedeva la costruzione di quarantotto appartamenti, prima sezione di un ampio complesso da erigere sull'area occupata dall'ex-convento di Sant'Ilario, di cui era stata disposta la demolizione insieme all'annessa chiesa²⁵⁷. La prospettiva delle case per il popolo sulle macerie di tali luoghi, benché ormai adibiti ad altri usi, sollevò la reazione di una parte della cittadinanza, dietro cui si celava con ogni probabilità l'azione della "grande armata", l'alleanza fra cattolici e moderati insorta contro la politica municipalista dei socialisti. In effetti si trattava di una scelta dalla forte pregnanza simbolica, nell'intento di portare, laddove gravava «da secoli la tristezza

²⁵² ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 189, fasc. 2247, Montecchio, cit., lettera del prefetto di Reggio Emilia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 19 settembre 1914; ivi, verbali del consiglio comunale di Montecchio, *Referendum per le case popolari. Provvedimenti*, seduta dell'8 agosto 1914.

²⁵³ Ivi, busta 187, fasc. 2240, Cavriago, *case popolari*, 1909-1922; ivi, busta 3, fasc. 9, cit., seduta del 24 luglio 1910; ivi, busta 3, fasc. 10, cit., seduta del 10 gennaio 1911.

²⁵⁴ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 10 novembre 1911*, cit., pp. 1394-1395.

²⁵⁵ Il comune preferì agevolare l'iniziativa privata, ivi, busta 188, fasc. 2242, Guastalla, *case popolari*, 1907-1912, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Reggio Emilia, 22 agosto 1909; lettera del prefetto di Reggio Emilia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 16 gennaio 1912.

²⁵⁶ Roversi era divenuto sindaco nel 1902 al posto di Gaetano Chierici, altro esponente del socialismo locale, il quale aveva sostituito Alberto Borciani, dimissionario nel 1900 in seguito all'elezione a deputato. Roversi mantenne la carica sino alla morte, avvenuta nel 1917, S. MAGAGNOLI, *Élites e municipi*, cit., pp. 125-126, 318.

²⁵⁷ Verbali del consiglio comunale di Reggio Emilia, *Costruzione di case popolari*, seduta del 29 aprile 1908, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 191, fasc. 2263, Reggio Emilia, *case popolari*, 1908-1912.

ed il silenzio claustrale, un soffio di vita rinnovatrice»²⁵⁸. All'indomani della riconquista del comune, tali provvedimenti riprendevano gli studi compiuti in precedenza, quando era stata avviata un'inchiesta sulle abitazioni, da cui erano emersi dati preoccupanti che rendevano "assiomatico" l'intervento municipale a favore dei disagiati. Nonostante le osservazioni avanzate in prima istanza, la giunta provinciale amministrativa approvò la delibera con cui era stata stabilita la costruzione delle case popolari, senza cedere questa volta alle pressioni degli interessi privati, come era accaduto invece agli inizi del secolo per l'assunzione del servizio farmaceutico²⁵⁹. L'iniziativa edilizia si collocava infatti entro gli orizzonti di un organico programma di municipalizzazione che, oltre all'appena citata farmacia, includeva le officine del gas e dell'elettricità, il mulino per la panificazione, lo stabilimento del ghiaccio e delle celle frigorifere per migliorare il macello pubblico, accanto ad attività tradizionalmente svolte dai comuni come la pulizia stradale e il trasporto funebre²⁶⁰. Falliti gli esposti inoltrati all'autorità tutoria, gli oppositori allertarono il Ministero dell'Interno, dato che un'«ibrida maggioranza tra elementi governativi e socialisti» formatasi in seno alla giunta provinciale amministrativa aveva approvato la municipalizzazione delle case popolari²⁶¹. L'autorità tutoria aveva anche respinto la mozione presentata da Alberto Morandi, esponente dei moderati reggiani, al fine di esortare il comune alla vendita del complesso di Sant'Ilario, utilizzando il denaro ricavato per acquistare un'altra area fabbricabile²⁶². A inquietare non erano dunque le case popolari, bensì l'ubicazione prevista, insomma la sostituzione di un emblema del potere religioso con un manifesto che sembrava inneggiare all'avvento del collettivismo. Concentrato a garantire la corretta applicazione della legge, l'operato del Ministero non si lasciò scalfire dalla sovrapposizione di metafore agitata, senza accogliere neppure l'istanza inviata al sottosegretario Facta dal deputato cattolico Micheli²⁶³. Come osservò la giunta provinciale amministrativa, il progetto

²⁵⁸ Ivi, *Relazione della Giunta comunale di Reggio Emilia sul progetto di costruzione di case popolari nel quartiere di Porta Castello. Deduzioni e risposte alle osservazioni della giunta provinciale amministrativa*, 27 giugno 1908, Cooperativa lavoratori tipografi ed affini, Reggio Emilia 1908.

²⁵⁹ S. MAGAGNOLI, *Élites e municipi*, cit., p. 127.

²⁶⁰ A. GIANOLIO, *La municipalizzazione a Reggio Emilia fra progresso e reazione*, cit., pp. 370-376; E. FERRARI, *Governo e organizzazione amministrativa di una città padana: Reggio nell'Emilia nel primo Novecento*, in C. MOZZARELLI (a cura di), *Il governo delle città nell'Italia giolittiana*, cit., p. 233.

²⁶¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 191, fasc. 2263, Reggio Emilia, cit., telegramma di cittadini di Reggio Emilia al Ministero dell'Interno, 13 luglio 1908.

²⁶² Ivi, verbali della giunta provinciale amministrativa di Reggio Emilia, seduta del 13 luglio 1908.

²⁶³ Ivi, telegramma di Giuseppe Micheli a Luigi Facta, 21 luglio 1908 e relativa risposta del giorno successivo.

non presupponeva «una importanza troppo rilevante» e pertanto poteva essere autorizzata la gestione in economia²⁶⁴.

Nell'anno seguente, il consiglio comunale approvò la realizzazione nel suburbio di otto stabili di «fabbricato rurale operaio» contenenti ciascuno venti alloggi, dotati di latrine, soffitte e di un locale esterno con lavanderia, forno e porcili²⁶⁵. L'incremento dell'attività determinò la richiesta dell'azienda speciale, a cui il comune non tardò a uniformarsi²⁶⁶. Nell'autunno 1910, la Commissione reale richiese però un completamento dell'istruttoria, in quanto non risultava adeguatamente documentata la necessità delle costruzioni, oltre al fatto che le carenze individuate nel piano finanziario avrebbero determinato un consistente *deficit*²⁶⁷. Al fine di valutare l'iniziativa, gli organi ministeriali avevano pure reputato utile l'esame dell'andamento economico del servizio già svolto, a cui si era opposto il comune, lasciando supporre esiti non soddisfacenti, come indicava in parte una nota prefettizia²⁶⁸. Tuttavia, nei mesi seguenti, non pervennero ulteriori notizie, tanto che lo stesso prefetto invitò l'ufficio ministeriale a «desistere da altre sollecitazioni»²⁶⁹. D'altronde il piano tecnico-finanziario risaliva a qualche anno prima e la sua attuazione ne avrebbe dunque comportato una radicale modifica²⁷⁰.

La peculiarità della vicenda di Reggio Emilia richiamava per taluni versi l'esperienza di un centro minore come Sermide in provincia di Mantova, protagonista di un caso piuttosto singolare. Nell'estate 1911, il prefetto inoltrò gli atti del comune al Ministero dell'Interno, corredati di documenti relativi al ricorso intentato dalla locale cooperativa per la costruzione di case popolari legata agli ambienti cattolici²⁷¹. Fondata nel 1903, la cooperativa non aveva conosciuto inizialmente particolare sviluppo, finché non era stato abolito il divieto di accogliere soci non professanti fede cattolica, fissando solamente la norma di non ammettere quanti fossero contrari ai principi dello statuto e delle istituzioni

²⁶⁴ Ivi, verbali della giunta provinciale amministrativa di Reggio Emilia, seduta del 13 luglio 1908, cit.

²⁶⁵ Ivi, verbali del consiglio comunale di Reggio Emilia, *Costruzione di case popolari*, seduta del 23 aprile 1909.

²⁶⁶ Ivi, *Costruzione di case popolari*, seduta del 25 gennaio 1910; ivi, lettera del prefetto di Reggio Emilia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 22 luglio 1909.

²⁶⁷ Ivi, allegati C e D alla seduta della Commissione reale dell'8 ottobre 1910; ivi, busta 3, fasc. 9, cit., seduta dell'8 ottobre 1910.

²⁶⁸ Ivi, busta 191, fasc. 2263, *Reggio Emilia*, cit., *Relazione al ministro*, 28 luglio 1910.

²⁶⁹ Ivi, lettera del prefetto di Reggio Emilia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 13 aprile 1911.

²⁷⁰ Ivi, lettera del prefetto di Reggio Emilia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 7 novembre 1912.

²⁷¹ Ivi, busta 102, fasc. 1247, *Sermide, case popolari, 1911-1922*, lettera del prefetto di Mantova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 30 agosto 1911.

del regno²⁷². Divenuto socio, il comune aveva acquistato da tale organismo non solo un gruppo di case di cui aveva assunto la gestione in economia, ma anche un terreno su cui intendeva di realizzare nuove costruzioni²⁷³. Tale decisione aveva innescato le proteste della cooperativa, intenzionata a rientrare in possesso dell'area per provvedere all'edificazione, sentendosi esautorata delle sue funzioni²⁷⁴. A fronte del riscontro negativo ottenuto, i dirigenti della cooperativa e i membri della Società agraria avevano rivolto una petizione alla giunta provinciale amministrativa, al fine di scongiurare la ratifica delle delibere relative alla costruzione delle case popolari²⁷⁵. A detta dei sostenitori dell'istanza, i propositi del comune risultavano illegittimi per via dell'azione svolta dalla cooperativa, ma, come aveva precisato il sindaco, quest'ultima aveva realizzato pochi appartamenti, mentre il comune doveva provvedere a tutti i cittadini, cosicché sarebbe stato «veramente assurdo che dovesse cedere il proprio terreno a prezzo di costo (cioè di favore), per poi dover espropriare a caro prezzo per sopperire ai bisogni suddetti!»²⁷⁶. A tale conclusione si associavano anche i funzionari dell'ufficio ministeriale, tanto da apporvi a lato l'annotazione «giusto». La controversia aveva però assunto una connotazione essenzialmente politica, in quanto l'amministrazione civica era retta dai socialisti e la società per le case popolari era invece legata agli ambienti conservatori²⁷⁷. La giunta provinciale amministrativa aveva comunque approvato gli atti del comune, «basandosi su queste considerazioni principalmente: che era indiscussa e comprovata la necessità di nuovi alloggi per le classi meno abbienti, che la società non poteva soddisfare al bisogno mancandole l'area fabbricabile, che in niun modo il comune poteva essere costretto a cedere l'area stessa»²⁷⁸. La diatriba si era anche estesa alle

²⁷² Cfr. *Le case popolari di Sermide*, Taddei-Soat, Ferrara 1911.

²⁷³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 102, fasc. 1247, *Sermide*, cit., verbali del consiglio comunale di Sermide, *Progetto per la costruzione di un gruppo di case popolari; assunzione relativo mutuo e conseguenti deliberazioni*, seduta del 10 aprile 1911; ivi, *Conferma progetto-costruzione gruppo case popolari e assunzione del relativo mutuo*, seduta del 24 maggio 1911.

²⁷⁴ Ivi, lettere del presidente della Società anonima cooperativa per la costruzione di case popolari in Sermide alla giunta municipale di Sermide, 2 e 17 aprile 1911; ivi, lettera del sindaco di Sermide al presidente della Società anonima cooperativa per la costruzione di case popolari in Sermide, 12 aprile 1911.

²⁷⁵ Ivi, lettera del presidente della Società anonima cooperativa per la costruzione di case popolari in Sermide al prefetto di Mantova, 8 giugno 1911; ivi, *Avanti l'onorevole giunta provinciale amministrativa di Mantova in sede tutoria. Ricorso dei sottoscritti contribuenti del comune di Sermide contro le delibere 8 aprile-24 maggio 1911 di quel consiglio comunale*, s.d.

²⁷⁶ Ivi, lettere del sindaco di Sermide al prefetto di Mantova, 14 e 30 giugno 1911.

²⁷⁷ Ivi, lettera del prefetto di Mantova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 30 agosto 1911.

²⁷⁸ *Ibid.*

colonne della “Gazzetta di Mantova”, su cui il consiglio di amministrazione della cooperativa aveva protestato contro l’operato del comune e della giunta provinciale amministrativa²⁷⁹. Al tempo delle transazioni tra il comune e la cooperativa era già in carica l’amministrazione socialista del sindaco Ascanio Fioravanti, destinato a scomparire nell’autunno 1911, lasciando la questione in eredità al successore Oreste Gulinati. Non diversamente da quanto accaduto in analoghe circostanze, l’ufficio ministeriale non parve affatto turbato dalla protesta che si era consumata a livello locale, limitandosi a richiedere l’avvio della procedura per l’azienda speciale, in cui sarebbero dovute confluire anche le case esistenti²⁸⁰. Il servizio delle case popolari non rientrava fra quelli che potevano essere riscattati a norma di legge, pertanto l’acquisto di stabili da adibire a tale scopo prefigurava una vera e propria assunzione tenuta a svolgersi secondo la procedura prescritta, come fu spiegato in quel periodo anche al deputato socialista Agostino Berenini che si era interessato per conto del comune di Borgo San Donnino, attuale Fidenza²⁸¹. Nonostante le sollecitazioni del Ministero, la difficoltà di riunire i due terzi dei consiglieri comunali di Sermide procrastinò la regolarizzazione degli atti, tanto che la Commissione reale poté esprimersi solo nel 1916, quando le case erano ormai abitate. Nel frattempo, in considerazione dell’urgenza proclamata, l’ufficio ministeriale aveva infatti autorizzato il comune a ottenere un mutuo di lire quarantamila dalla Cassa depositi e prestiti con il concorso dello stato²⁸². Tuttavia l’amministrazione non si uniformò alle prescrizioni ricevute, proseguendo nella gestione in economia, poi riconosciuta nel primo dopoguerra²⁸³.

Come si approfondirà più avanti, gli eventi che si erano verificati a Reggio Emilia e Sermide rimasero fra i pochi esempi in cui la municipalizzazione edilizia fu causa di contestazione da parte della cittadinanza. Le polemiche di cui era oggetto la materia sembravano per lo più circoscritte entro i confini di un piano meramente teorico, nutrito per lo più dal confronto forbito fra uomini politici, giuristi ed esperti di finanza, all’insegna di disquisizioni che prevedevano l’apporto della cultura tecnica. Anche sotto questo punto di vista l’organizzazione

²⁷⁹ Ivi, *Le case popolari di Sermide. La verità innanzi tutto*, in “Gazzetta di Mantova”, 2 luglio 1911; *Lettera aperta all’Illustrissimo signor prefetto, presidente della giunta provinciale amministrativa di Mantova*, ivi, 13 agosto 1911.

²⁸⁰ Ivi, minute di lettere del Ministero dell’Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Mantova, 26 settembre e 25 novembre 1911.

²⁸¹ Ivi, busta 163, fasc. 1889, *Borgo San Donnino, case popolari*, 1911.

²⁸² *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 10 novembre 1911*, cit., pp. 1398-1400.

²⁸³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 102, fasc. 1247, *Sermide*, cit., *Relazione al ministro*, 9 novembre 1916; ivi, allegato alla seduta della Commissione reale del 22 novembre 1916; ivi, minuta di lettera del Ministero dell’Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Mantova, 11 gennaio 1922; ivi, busta 3, fasc. 15, *Verballi della Commissione*, seduta del 22 novembre 1916.

dell'edilizia popolare rifletteva lo scollamento fra paese reale e paese legale, in quanto i primi a essere esclusi dal dibattito sull'argomento erano coloro che ne avrebbero dovuto sostenere i relativi oneri. Assunse così un valore non prettamente demagogico la consultazione referendaria, suggello del procedimento solenne votato a coinvolgere, o quanto meno sensibilizzare, la coscienza civile dei cittadini. All'enfasi retorica che pervadeva spesso la riflessione delle classi dominanti si contrapponeva però l'urgenza di abitazioni adeguate per i meno abbienti, oltretutto la necessità di provvedere al rinnovamento dei centri abitati.

Nel composito corollario di indagini e documenti finalizzati a dimostrare l'esigenza delle case si stagliava dunque l'altra faccia della medaglia, quella della desolante miseria che dilagava nel patrimonio edilizio nazionale quale pubblico ludibrio nel paese delle belle arti, di cui non a caso continuavano a essere celebrate le glorie del *grand tour*²⁸⁴. Nell'immaginario della creazione letteraria, la fatiscenza urbana non si prestava a sublimazioni estetizzanti, né tanto meno a ospitare percorsi di redenzione, come quelli di cui erano protagonisti nella realtà d'oltremarica i personaggi della Coketown di *Tempi difficili* o il piccolo Oliver Twist. I grumi di sfacelo rimasti intatti in alcune città definivano lo scenario dei torbidi intrecci del cosiddetto genere dei "misteri"²⁸⁵, in un infelice connubio di degrado edilizio e pauperismo estraneo all'orizzonte della legalità che immetteva nel cosmo sociale malfattori di ogni specie, figure affini a quella cristallizzata da De Amicis nel personaggio di Franti, il "delinquente nato" di lombrosiana memoria²⁸⁶.

Sul finire dell'Ottocento, l'esperienza dei risanamenti urbani non aveva incluso i prodromi di una politica per le abitazioni popolari, lasciando insoluta la questione, se non addirittura amplificandone la risonanza come attestavano gli strascichi che provocavano il malcontento della cittadinanza partenopea. Il nesso fra la necessità sanitaria delle demolizioni e l'importanza di allestire alternative fu all'origine dell'iniziativa definitiva dalla giunta parmense del sindaco radicale Giovanni Mariotti, la cui regia coordinò un programma esemplare di "municipalismo democratico" che si mosse fra l'assunzione dei più importanti servizi cittadini e una vasta opera di ammodernamento del tessuto ur-

²⁸⁴ Sulla persistenza di tali stereotipi nei tratti talora anacronistici dell'iconografia dell'Italia ancora negli anni del *take-off* G. BOLLATI, *L'Italiano. Il carattere nazionale come storia e invenzione*, Einaudi, Torino 1983.

²⁸⁵ Inaugurato a Parigi nel 1841 da Eugène Sue, il romanzo dei "misteri" accolse l'intento di denunciare le contraddizioni della società industriale. L'autore doveva infatti addentrarsi nel "ventre" della città, cercando di svelarne i "misteri", secondo i fortunati esempi di È. ZOLA, *Le ventre de Paris*, Charpentier, Parigi 1877; M. SERAO, *Il ventre di Napoli*, Treves, Milano 1884.

²⁸⁶ Sulla figura di Franti quale prototipo dell'individuo portato a delinquere A. ASOR ROSA, *La cultura*, in *Storia d'Italia. Dall'unità a oggi*, vol. IV, Einaudi, Torino 1975, p. 929.

banistico²⁸⁷. La costruzione di case popolari fu approvata nel 1904, alla luce di un'accurata relazione del sindaco che presentava l'intervento quale presupposto imprescindibile all'esecuzione dei lavori autorizzati nell'ambito dell'estensione della legge speciale per Napoli, il cui termine sarebbe scaduto nel 1906²⁸⁸. L'azione municipale era pienamente giustificata dall'assenza pressoché assoluta di iniziative, senza nemmeno la costituzione di una società cooperativa, al contrario di quanto accaduto in altre città italiane già a ridosso dell'unificazione. Le riflessioni esposte erano infatti accompagnate da numerose notizie sui fervori che si erano registrati nel corso dell'Ottocento, la cui conoscenza era stata approfondita da Mariotti in qualità di relatore per il Senato sul disegno di legge per le case popolari, come ricordato nel terzo capitolo. Le lacune rilevate non erano però sinonimo di ritardo, in quanto la città di Parma si era distinta verso la metà dell'Ottocento con l'intervento precursore della via della Salute²⁸⁹. Sostenuto dalla corona ducale, insieme ad alcuni ministri e facoltosi cittadini, tale progetto era culminato in un epilogo non particolarmente positivo che, come puntualizzava Mariotti, non si discostava comunque dagli esiti in cui si erano imbattute in quegli anni diverse società edificatrici. Il piano definito si prospettava in continuità con tale impegno, dato che alcuni caseggiati avrebbero permesso di completare la via della Salute, mentre altri sarebbero sorti in varie zone della città, in modo da poter procedere contestualmente all'eliminazione di agglomerati insalubri, ricettacolo del contagio epidemico²⁹⁰. La somma occorrente di lire cinquecentomila sarebbe stata mutuata dalla locale Cassa di Risparmio, disposta pure ad elargire un contributo di lire ventimila, mentre il servizio sarebbe stato gestito in economia²⁹¹.

La ratifica dell'autorità tutoria sancì l'assunzione del servizio, di fatto all'insaputa degli organi ministeriali, i cui funzionari individuano l'iniziativa attraverso l'analisi del bilancio preventivo preparato dal comune per il 1909²⁹². La consistenza del capitale di impianto e le

²⁸⁷ C. SORBA, *L'eredità delle mura*, cit., pp. 139-198.

²⁸⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 165, fasc. 1904, *Parma, case popolari, 1909-1914*, verbali del consiglio comunale di Parma, *Costruzione di case popolari e relativi provvedimenti*, seduta del 27 dicembre 1904; ivi, *Costruzione di case popolari e relativi provvedimenti*, seduta dell'8 aprile 1905.

²⁸⁹ Ivi, COMUNE DI PARMA, *Sulla costruzione di case popolari. Relazione del sindaco (24 ottobre 1904)*, cit.

²⁹⁰ Cfr. A. FRASSI, *Il bisogno di case popolari in Parma*, Parma, Tip. Zerbini, 1903. Cenni alle caratteristiche progettuali in C. SORBA, *L'eredità delle mura*, cit., p. 170.

²⁹¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 165, fasc. 1904, *Parma*, cit., COMUNE DI PARMA, *Sulla costruzione di case popolari*, cit.

²⁹² Ivi, COMUNE DI PARMA, *Regolamento per le case popolari (testo approvato dal consiglio comunale in seduta 2 gennaio 1907 e dalla giunta provinciale amministrativa il 6 marzo 1907)*.

passività riscontrate determinarono la richiesta dell'azienda speciale, motivata per altro dal fatto che il comune eccedeva il limite legale della sovrainposta²⁹³. La questione rimase in sospeso, dapprima nell'intento di mantenere la gestione in economia, poi a causa del periodo di commissariamento prefettizio dovuto alla crisi dell'amministrazione liberal-moderata che per qualche tempo aveva sostituito la giunta di orientamento democratico. Tuttavia il rientro di Mariotti non prefigurò un'inversione di tendenza rispetto alla riluttanza dimostrata dai suoi predecessori, tanto che, «dopo reiterate ed energiche sollecitazioni», l'ufficio ministeriale richiese il parere dell'apposito consesso²⁹⁴. Nell'autunno 1911, la Commissione reale predispose l'annullamento degli atti emessi dal comune, nonché dei provvedimenti che ne avevano decretato il riconoscimento da parte dell'autorità tutoria²⁹⁵. D'altronde le condizioni in cui versava l'attività se potevano, «*prima facie*, favorevolmente impressionare, si addimostra[vano] invece preoccupanti al seguito di un esame, anche superficiale del bilancio, nella cui parte passiva si nota[vano] deficienze e lacune relevantissime»²⁹⁶. La decisione aveva sollevato la perplessità di Melis, secondo il quale sarebbe stato opportuno «transigere sulla questione della forma di gestione», trattandosi di case ormai costruite e abitate da anni. Una proposta, quest'ultima, «inspirata a ragioni di riguardo verso l'amministrazione comunale di Parma e più specialmente al suo illustre capo». La notorietà di Mariotti, personaggio sulle scene della politica nazionale da quasi trent'anni oltreché amministratore capace, sembrava quindi incutere un certo rispetto, ma, come di consueto, gli organi ministeriali non furono disposti a deroga alcuna. Questo fu infatti il commento di Crespo: «Anche prescindendo dal merito della questione, è opportuno che la Commissione dia prova di esemplare fermezza che volga a infrenare la tendenza dei comuni a violare le disposizioni vigenti in materia di municipalizzazioni, costringendo la Commissione a pronunziarsi a cose fatte»²⁹⁷. In effetti, come restituiscono le vicende sin qui analizzate, lo sviluppo della municipalizzazione delle case popolari procedeva talora all'insegna di confusione e indisciplinazione, alla cui radice soggiaceva un'amalgama in cui confluivano imprecisioni accidentali, noncuranza della procedura e soprattutto l'incapacità di comprendere correttamente le norme del dettato legislativo. Invitato a regolarizzare gli atti, il comune di Parma avviò l'*iter* per la costituzione dell'azienda²⁹⁸. Nell'autunno 1913, la

²⁹³ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Parma, 29 luglio 1909.

²⁹⁴ Ivi, *Relazione al ministro*, 21 ottobre 1911.

²⁹⁵ Ivi, allegato A alla seduta della Commissione reale del 30 ottobre 1911.

²⁹⁶ Ivi, allegato B alla seduta della Commissione reale del 30 ottobre 1911.

²⁹⁷ Ivi, busta 3, fasc. 10, cit., seduta del 30 ottobre 1911.

²⁹⁸ Ivi, busta 165, fasc. 1904, *Parma*, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Parma, 12 novembre 1911 e relativa risposta del successivo 28 dicembre; ivi, verbali del consiglio comunale di

Commissione reale espresse parere favorevole²⁹⁹ e, nonostante l'inflessibilità dimostrata precedentemente, l'ufficio ministeriale accordò l'esonero dal referendum³⁰⁰.

Nel complesso, gli organi ministeriali apparivano inclini a riservare una certa tolleranza più che altro ai piccoli centri, senza invece scarti di sorta nel caso dei contesti maggiori in cui l'iniziativa edilizia avrebbe potuto comportare una produzione su ampia scala. Probabilmente, a rendere inquietante una simile eventualità non era tanto lo spettro del collettivismo, quanto il rischio concreto di favorire la moltiplicazione del debito. Eppure, malgrado le difficoltà connaturate al carattere farraginoso della solenne procedura, numerosi comuni avevano intrapreso la costruzione di case popolari attraverso la strategia municipalista, intenzionati a scansare gli indugi in cui si arenavano spesso gli aiuti offerti alle cooperative oppure disarmati dal concerto di forze implicito nella struttura degli enti autonomi. Come aveva previsto il legislatore, la municipalizzazione rappresentava dunque una via percorribile soprattutto laddove non riuscivano a profilarsi alternative.

5.5 Rinnovamento urbano e questione abitativa: l'emarginazione delle province meridionali

Sul finire del primo decennio del Novecento, la municipalizzazione delle case popolari aveva conosciuto un certo sviluppo, incentivato senza dubbio dall'effetto congiunto del malcontento provocato dai rincari e delle agevolazioni introdotte dalla riforma legislativa. Nonostante le discrepanze di fondo, la combinazione di tali elementi aveva infatti innescato un impatto sinergico, enfatizzato al contempo dalla sedimentazione delle problematiche abitative in seno ai programmi delle sezioni socialiste locali. L'ondata di agitazioni sollecitata dalla crisi economica del 1907 era stata anche espressione di rivendicazioni salariali che preludevano al soddisfacimento di bisogni spesso inappagati, nel gergo ineluttabile di risorse ai limiti della sussistenza da cui scaturiva per la maggioranza dei lavoratori la condanna all'alloggio angusto e malsano, con i suoi risvolti di degenerazione fisica e morale.

L'impegno di parecchi comuni aveva apportato un contributo significativo all'obiettivo di approntare un patrimonio edilizio conformato a parametri sanitari aggiornati, secondo la lezione impartita sin dalla

Parma, *Servizio delle case popolari: costituzione in azienda speciale*, seduta del 30 maggio 1912.

²⁹⁹ Ivi, allegati C e D alla seduta della Commissione reale del 17 marzo 1913; ivi, allegati A e B alla seduta della Commissione reale del 26 novembre 1913; ivi, busta 3, fasc. 12, cit., sedute del 17 marzo e 26 novembre 1913.

³⁰⁰ Ivi, busta 165, fasc. 1904, *Parma*, cit., *Relazione al ministro*, 9 marzo 1913; ivi, lettera del prefetto di Parma al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 17 agosto 1912 e relativa risposta del successivo 17 settembre; ivi, *Relazione al ministro*, 1° settembre 1913. Si veda anche ivi, busta 166, fasc. 1905, *Parma, case popolari (allegati e bilanci)*, 1909-1912.

seconda metà dell'Ottocento dalle discipline igieniste. Sul territorio nazionale, la diffusione delle case popolari municipali disegnava però una mappa pressoché limitata ai bacini socialmente più avanzati, in cui la crescente politicizzazione di strati consistenti della piccola borghesia e della manodopera industriale contrastava l'egemonia dei gruppi di potere tradizionali, a vantaggio di forze innovatrici predisposte ad assecondare e dirigere il processo di modernizzazione³⁰¹. L'andamento del settore delle abitazioni si prospettava comunque in piena coerenza con il *trend* restituito dall'intero fenomeno della municipalizzazione, di fatto localizzato essenzialmente nelle regioni centro-settentrionali, come riscontrò anche la Commissione reale dopo quasi dieci anni di applicazione della legge. Il maggior numero di aziende speciali si concentrava nell'Emilia-Romagna, a cui facevano seguito gli impianti costituiti in Lombardia, Veneto, Toscana e Piemonte. La realtà meridionale appariva invece quasi del tutto estranea a tale movimento, senza eccezione alcuna per il municipalismo edilizio³⁰². Sebbene tali rilievi riguardassero unicamente le aziende speciali, le relative conclusioni trovavano conferma negli apparati esposti sull'«Annuario statistico delle città italiane» curato da Ugo Giusti, responsabile della divisione di statistica del comune di Firenze³⁰³. La valutazione delle gestioni in economia operata sulle pagine di tale periodico non alterava infatti il quadro delineato, pur presentando elementi interessanti su quel ramo di assunzioni non sottoposto al vaglio degli organi ministeriali di cui pertanto risultava difficile quantificare l'espansione³⁰⁴. In ambito di case popolari, le notizie pubblicate non aggiungevano nulla a quanto emergeva dal lavoro dei funzionari del servizio municipalizzazioni, molto probabilmente per effetto delle reiterate esortazioni rivolte ai prefetti affinché fosse informato tempestivamente il Ministero dell'Interno. In linea con l'interpretazione conferita ai dettami legislativi, il servizio delle case popolari sfuggiva di rado all'*iter* per l'azienda speciale, tanto da comparire solo saltuariamente nei prospetti sulle gestioni in economia presentati sull'«Annuario»³⁰⁵. Nella società meridionale non sembrava dunque attecchire la "coscienza amministrativa" di cui fornivano un'eccellente prova le cittadine rurali padane, insieme a diversi centri di piccole e medie dimensioni disseminati nelle aree dello sviluppo economico veneto, ligure e toscano. Ad eccezione di alcune circoscritte isole, la cultura amministrativa del sud rimaneva ai margini del movimento

³⁰¹ F. RUGGE, *I regimi delle città*, cit., p. 24.

³⁰² COMMISSIONE REALE PEL CREDITO COMUNALE E PROVINCIALE, *Relazione sui lavori del quinquennio 1908-1912*, Tipografia delle Mantellate, Roma 1913, p. 162.

³⁰³ O. GASPARI, *L'Italia dei municipi*, cit., pp. 172-175.

³⁰⁴ *Servizi gestiti ad economia (art. 16 della legge)*, in «Annuario statistico delle città italiane», 1907-1908, pp. 285-288.

³⁰⁵ Cfr. *Servizi gestiti ad economia (art. 16 della legge) al 1° gennaio 1910*, ivi, 1909-1910, pp. 255-258.

per il municipalismo e l'autonomia comunale, una condizione su cui forse incideva non solo l'arretratezza socio-economica, bensì pure la diffidenza verso il sistema facente capo al "ministro della malavita"³⁰⁶.

L'organizzazione dell'edilizia popolare stentava a radicarsi proprio laddove ne sarebbe stato più necessario l'incremento. La mobilitazione aggregata dall'opera di Luzzatti tendeva ad agire prevalentemente nella dimensione urbana investita dai meccanismi dello sviluppo socio-economico, disertando, oltre alle plaghe rurali, il Mezzogiorno e le drammatiche sistemazioni abitative che vi si annidavano. Su tali aspetti si soffermò lungamente Giulio Casalini, il quale, eletto deputato nel 1909, collaborò nell'anno seguente con Luzzatti, divenuto presidente del consiglio, in veste di segretario e relatore di una commissione incaricata di eseguire un'organica revisione della legge sulle case popolari. La stesura del testo fu preceduta da un'introduzione di carattere storico, insieme agli esiti di un'accurata indagine da cui emergeva la vastità di un fenomeno non limitato solamente alle sedi dell'industrializzazione. L'acuta sensibilità di Casalini insistette infatti sullo stato delle campagne, con un'attenzione particolare per le regioni meridionali, dove non di rado la più abominevole negazione dell'igiene e un'abietta promiscuità fra individui e animali prosperavano nelle peggiori situazioni di degrado che potessero consumarsi all'interno delle mura domestiche³⁰⁷.

A destare sconcerto era soprattutto lo scenario di miseria e sporcizia offerto da quei «veri covi trogloditici» in cui abitavano i contadini di Matera, i "sassi", oggi patrimonio mondiale dell'Unesco, all'epoca in grado di contendere quel triste primato di aberrazione abitativa che rendeva tristemente noti i "bassi" partenopei³⁰⁸. Le peculiari condizioni della zona erano state segnalate dal deputato lucano Materi durante l'*iter* parlamentare della legge sulle case popolari, richiamando pure la grave arretratezza locale che catalizzava l'attenzione delle autorità governative³⁰⁹. A quel tempo si erano appena concluse le indagini promosse da Zanardelli, da cui scaturì la legislazione speciale del 1904³¹⁰. Accanto alle allarmanti peculiarità della città di Matera, la commistione di affollamento eccessivo e assenza di servizi sanitari solcava anche i borghi in cui si concentravano i contadini, oltre i "sottani" diffusi nell'agglomerato potentino³¹¹. Parole di plauso furono così riservate al progetto per la realizzazione di case popolari preparato nel 1911 dalle

³⁰⁶ Mal tollerato era il frequente ricorso allo scioglimento dei consigli comunali, G. SCHININÀ, *Le città meridionali in età giolittiana. Istituzioni statali e governo locale*, Bonanno, Acireale-Roma 2002, pp. 58-69.

³⁰⁷ *Disegno di legge portante provvedimenti per le case popolari o economiche*, cit., pp. 91-93.

³⁰⁸ Ivi, p. 93.

³⁰⁹ APC, tornata del 27 marzo 1903.

³¹⁰ *Legge portante provvedimenti speciali a favore della Basilicata*, 31 marzo 1904, n. 140.

³¹¹ D. SACCO, *Socialismo riformista e Mezzogiorno. Questione agraria, istruzione e sviluppo urbano in Basilicata in età giolittiana*, Laicata, Manduria-Bari-Roma 1987, pp. 48-51.

autorità civiche di Matera³¹². A esortare in tal senso gli organi municipali era stato il prefetto di Potenza, Vincenzo Quaranta, colui che, in ossequio all'integrità dell'ordine costituito, avrebbe disgregato qualche anno dopo il programma varato a Molinella³¹³. In servizio presso gli uffici della prefettura potentina dal 1905 al 1914, egli fu uno dei principali artefici dell'applicazione della legge speciale³¹⁴. Rimasto impressionato da una visita svolta nel 1909 a Matera, Quaranta incaricò l'ufficio del genio civile di predisporre un piano edilizio da affidare all'esecuzione del comune, sollecitando al contempo l'interesse degli amministratori. Le gravi carenze dell'agglomerato cittadino costituivano un'inderogabile emergenza, non solo per gli impliciti risvolti di natura sanitaria, ma anche per le ripercussioni che si intravedevano a livello sociale. Il quadro di stenti in cui versava l'esistenza dei contadini aveva dischiuso un varco alla penetrazione del socialismo, come attestava il congresso regionale dei militanti che si era svolto nell'autunno 1902, all'indomani degli imponenti scioperi bracciantili guidati da Luigi Loperfido, il "monaco bianco", culminati in una sanguinosa repressione³¹⁵. Tuttavia le autorità civiche di Matera giudicarono inadeguato il progetto dell'ufficio del genio civile, preferendovi quello definito dall'ingegnere municipale, finalizzato alla sistemazione di una borgata operaia da erigere in località Fornaci. Il consiglio comunale stabilì di procedere gradualmente, con la costruzione di una prima casa «a titolo di esperimento», forse inquietato dall'avvento di un' incontrollabile concentrazione di lavoratori, o, più semplicemente, atterrito dall'impegno finanziario implicito nella realizzazione dell'intero programma. Lo stabile non tardò a essere innalzato, grazie al mutuo di lire ventiseimila concesso dalla Cassa depositi e prestiti con il concorso dello stato, autorizzato senza esitazione dalla Commissione centrale per le case popolari o economiche³¹⁶. Informato dalla dire-

³¹² Verbali del consiglio comunale di Matera, sedute del 15 novembre 1910; 3 gennaio, 3 marzo, 24 marzo, 1° maggio, 18 luglio e 9 agosto 1911; 12 e 26 gennaio 1912, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 181, fasc. 2113, *Matera, case popolari, 1915-1922*.

³¹³ Ivi, lettera del prefetto di Potenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 25 maggio 1912.

³¹⁴ T. RUSSO, *Istruzioni e sociabilità in Basilicata. 1900-1921*, Franco Angeli, Milano 2004, pp. 22-23.

³¹⁵ N. CALICE, *La nascita dei partiti e "l'acre piacere delle lotte economiche"*, in G. DE ROSA, A. CESTARO (a cura di), *Storia della Basilicata*, vol. IV, G. DE ROSA (a cura di), *L'età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 155-157. Emigrato negli Stati Uniti analfabeta e cattolico, Loperfido fece ritorno a Matera alfabetizzato e di fede battista, portatore di istanze votate a un socialismo umanitario. Sulla sua figura, schernita per la sua parvenza messianica, G. CALICE, *Lotte politiche e sociali in Basilicata. 1898-1922*, Editori Riuniti, Roma 1974, pp. 60-64. Cenni al rapporto che in Basilicata unì pensiero protestante e socialismo in T. RUSSO, *Istruzioni e sociabilità in Basilicata*, cit., pp. 25-27.

³¹⁶ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 30 aprile 1912*, cit., pp. 289-291.

zione della Cassa, l'ufficio per la municipalizzazione acconsentì alla gestione in economia, precisando però che la costruzione degli altri sette edifici previsti sarebbe potuta avvenire solo in seguito all'impianto dell'azienda speciale³¹⁷. Negli anni seguenti non si manifestò iniziativa alcuna, tanto più che durante la guerra la casa ormai completata era stata requisita dall'autorità militare, disincentivando probabilmente il comune a proseguire sulla via della municipalizzazione³¹⁸. Al termine della congiuntura bellica, dopo aver vagheggiato l'aggiunta di altri due fabbricati, il regio commissario decretò il tramonto del municipalismo edilizio, promuovendo l'organizzazione di un istituto per le case popolari³¹⁹. La cittadinanza povera di Matera avrebbe comunque dovuto attendere altri trent'anni per poter abbandonare i "sassi", il cui squallore fu descritto nel frattempo anche in alcune pagine di *Cristo si è fermato a Eboli*³²⁰.

Un epilogo affine chiuse anche l'iniziativa promossa nel 1912 a Potenza, dietro cui, molto probabilmente, si celava ancora l'interessamento del prefetto Quaranta. A stabilire la costruzione di case popolari fu il regio commissario, deluso dagli sterili tentennamenti in cui si erano imbattuti i suoi predecessori³²¹. I propositi espressi furono confermati dalla giunta radical-socialista che conquistò in quell'anno il comune, esito di un'alleanza coagulatasi intorno a esigenze di ammodernamento del tessuto socio-economico. A favorire tale coalizione era anche l'orientamento urbano e riformista assunto dal socialismo locale sotto l'influenza di Ettore Ciccotti, sebbene il blocco fosse segnato dall'egemonia dei radicali nittiani, di cui era espressione il sindaco, l'ingegnere Giovanni Janora. Sotto l'egida del suo *leader*, lo schieramento radicale lucano si proponeva quale partito liberal-democratico che isolava le forze inclini a ritardare lo sviluppo produttivo, delineando una "terza via" tra la reazione capitalistica e i tratti sovversivi del socialismo. Rimasta in carica due anni, l'amministrazione popolare non riuscì a circostanziare il programma per la municipalizzazione edilizia, in gran parte destinato

³¹⁷ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 181, fasc. 2113, *Matera*, cit., lettera della Direzione generale della Cassa depositi e prestiti al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 15 aprile 1912; minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Potenza, 22 giugno 1912.

³¹⁸ Ivi, lettere del prefetto di Potenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 31 gennaio 1914 e 25 gennaio 1917.

³¹⁹ Ivi, lettere del prefetto di Potenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 20 maggio e 30 agosto 1920.

³²⁰ La legge speciale per lo sfollamento dei "sassi" fu varata negli anni Cinquanta, A. PONTRANDOLFI, *La vergogna cancellata. Matera negli anni dello sfollamento dei Sassi*, Altrimedia, Matera 2002; C.D. FONSECA, R. DEMETRIO, G. GUADAGNO, *Matera. Le città nella storia d'Italia*, Laterza, Roma-Bari 1998, pp. 94-104.

³²¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 182, fasc. 2124, *Potenza, case popolari, 1912-1919*, deliberazione del regio commissario del comune di Potenza, 24 maggio 1912.

ad alleviare il disagio degli strati impiegatizi, segmenti essenziali del suo elettorato, protagonisti negli anni precedenti di proteste contro il rincaro delle pigioni³²². Nel corso del primo decennio del Novecento, Potenza era stata l'unica città lucana a conoscere una crescita economica avulsa dal settore agricolo, incentivata dall'espansione delle funzioni terziarie indotta dall'entrata in vigore della legge speciale³²³. Il ritorno *in auge* del gruppo liberale decretò il declino dell'intervento diretto, già accantonato dall'amministrazione Janora che nel 1914 aveva tentato di organizzare un istituto per le case popolari³²⁴. L'interesse delle autorità civiche si concentrò su un vasto piano di bonifica e ampliamento dell'abitato definito dall'ingegnere Stanislaw De Mata, al cui interno erano inclusi nuclei cospicui di alloggi operai³²⁵. Il mutamento di indirizzo non era comunque condizionato da mera avversione verso il municipalismo, anzi il piano De Mata fu osteggiato dall'ufficio del genio civile anche per il ragguardevole impianto di abitazioni previsto, ritenuto eccessivo in confronto alle esigenze della popolazione³²⁶. L'avvicinarsi di uomini e situazioni intralcò quindi l'attuazione dell'intervento diretto, su cui gli organi di competenza non cessarono di chiedere informazioni, finché nel 1919 il prefetto, a quella data Giuseppe Visconti, telefonò al Ministero dell'Interno «pregando l'ufficio di mettere agli atti questa pratica, perché egli si sta[va] adoperando per far costituire un ente autonomo», di fatto fondato nel corso dell'anno successivo³²⁷.

Nonostante l'urgenza di approntare abitazioni adeguate per i meno abbienti, gli amministratori lucani non furono in grado di affrontare l'emergenza in atto, procrastinandone la soluzione, o quanto meno il suo avvio, sino al primo dopoguerra. Nel drammatico scenario restituito dalle condizioni abitative del Mezzogiorno, ben pochi furono i comuni che tentarono di cimentarsi nella costruzione diretta, riducendosi nel complesso a quattro iniziative. Accanto alle vicende appena menzionate, si può infatti segnalare unicamente l'esempio di due città della Puglia, contesto solcato da gravi carenze igienico-edilizie che non a caso rese un notevole numero di vittime all'inaspettata recrudescenza cole-

³²² D. SACCO, *Le lotte politiche e sociali: dal riformismo giolittiano ai primi movimenti di massa*, in G. DE ROSA, A. CESTARO (a cura di), *Storia della Basilicata*, vol. IV, cit., pp. 116-117, 122-127.

³²³ D. SACCO, *Socialismo riformista e Mezzogiorno*, cit., pp. 104-106, 109, 193-194.

³²⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 182, fasc. 2124, *Potenza*, cit., lettera del prefetto di Potenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 31 marzo 1915.

³²⁵ Ivi, lettere del prefetto di Potenza al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 8 settembre 1915 e 3 maggio 1918.

³²⁶ A. BUCCARO, *Potenza. Le città nella storia d'Italia*, Laterza, Roma-Bari 1997, pp. 107-108.

³²⁷ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 182, fasc. 2124, *Potenza*, cit., appunto ms. dell'ufficio per la municipalizzazione risalente all'estate 1919.

rica del biennio 1910-1911³²⁸. A complicare la situazione si aggiungeva l'annoso problema dell'approvvigionamento idrico, indagato nelle sue molteplici connessioni dagli esperti riuniti intorno alla «Rassegna tecnica pugliese», il periodico mensile del collegio di ingegneri e architetti della regione, a cui collaborò Mauro Amoruso al rientro nella nativa Bari dopo gli anni degli studi compiuti a Torino³²⁹. In qualità di assessore ai lavori pubblici e vicesindaco, Amoruso svolse un ruolo determinante all'interno del gruppo di ingegneri, architetti e medici che promosse la sistemazione degli assetti urbanistici cittadini³³⁰. Al contempo le competenze maturate nel campo delle dinamiche abitative gli consentirono di contribuire alla fondazione nel 1906 dell'Istituto per le case popolari, di cui detenne la presidenza sino al 1924, quando fu allontanato per il suo tiepido entusiasmo verso il fascismo³³¹. Tuttavia, l'ente, pur essendo fra i primi sorti nello stato italiano, divenne pienamente operativo nel primo dopoguerra, senza quindi rispondere all'elevata domanda di abitazioni provocata dal processo che, negli antecedenti al conflitto, emancipò la struttura economica della città da quella delle *agrotowns* diffuse nel territorio della provincia³³². Non a caso la città di Bari fu teatro nel 1910 di un imponente sciopero provocato dal caroviveri e dall'aumento delle pigioni, a cui le autorità risposero con una sanguinosa repressione³³³.

Oltre alle opportune opere di risanamento, nella realtà del Mezzogiorno si imponeva dunque l'urgenza di ampliare i confini di tessuti urbanistici ormai obsoleti con l'inserimento di nuove costruzioni, analogamente a quanto accadeva altrove, persino nei contesti rurali. A distanza di circa venticinque anni dal varo della legge speciale per Napoli, il dramma del contagio colerico aveva sortito l'effetto di catalizzare l'attenzione sullo stato delle abitazioni pugliesi. Inoltre la diffusione di stabili bassi aveva comportato la proliferazione di abitazioni poste al di sotto del piano stradale, di cui si contavano ben ottocento esempi nella sola città di Foggia³³⁴. In tale contesto il problema della

³²⁸ A.L. MESSINA, *L'Italia dell'Ottocento di fronte al colera*, in *Storia d'Italia. Annali*, vol. VII, cit., pp. 469-470. Sulla persistenza di tale patologia nelle città pugliesi N. SIMONETTI, M. SANGIORGI, *Il colera in Puglia dal 1831 ai nostri giorni*, Schena, Fasano 2003.

³²⁹ L. MASELLA, B. SALVEMINI, *La Puglia. Storia d'Italia. Le regioni dall'unità a oggi*, Einaudi, Torino 1989, pp. 450 e ssg.

³³⁰ E. DI CIOMMO, *Bari 1906-1940. Evoluzione del territorio e sviluppo urbanistico*, Franco Angeli, Milano 1984, pp. 257-355.

³³¹ *Regio decreto del 7 giugno 1906, n. CCLI (parte supplementare) che riconosce come ente morale l'Istituto per le case popolari in Bari, ed approva il suo statuto*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1906, n. 7, pp. 1157-1163.

³³² Prima del conflitto fu realizzato un solo edificio, M. SCIONTI, *Sviluppo urbanistico tra Ottocento e Novecento*, in *Bari moderna 1790-1990*, numero monografico di «Storia delle città. Rivista internazionale di storia urbana e territoriale», 1989, n. 51, pp. 49-84.

³³³ O. BIANCHI, *L'impresa agro-industriale. Una economia urbana e rurale tra XIX e XX secolo*, Dedalo, Bari 2000, pp. 85-93.

³³⁴ E. BERTARELLI, *Il problema della casa nei comuni delle Puglie*, in «Il Comune Moderno», 1911, pp. 385-386.

casa era infatti considerato da tempo negli ambienti del potere municipale, guidati sin dalla fine dell'Ottocento dal sindaco Emilio Perrone, deputato liberale, senatore dal 1913, imprenditore e padre del più noto Alberto, podestà durante il ventennio³³⁵. Nel 1906 il consiglio comunale aveva istituito un fondo speciale per incentivare la costruzione di case popolari, nonché fabbricati rurali per i contadini, prevedendo pure assegnazioni per il sopraelevamento degli edifici esistenti. Nonostante l'impegno manifestato, tali propositi non erano stati in grado di conseguire un esito positivo, dato che i cittadini premiati non avevano nemmeno realizzato le opere concordate³³⁶. Il comune aveva optato così per la costruzione diretta, per altro ancor prima che il colera prostrasse la città. Probabilmente la politica delle abitazioni rispondeva innanzitutto all'intenzione di placare il malcontento diffuso fra gli strati meno abbienti, sullo sfondo di uno scenario scosso da un'esplosiva conflittualità sociale che, a partire dai fatti di Candela del 1902, aveva visto l'area della Capitanata versare un sanguinoso tributo al tragico primato acquisito in quegli anni dalla Puglia quale «regione degli eccidi cronici»³³⁷. Non poche tensioni serpeggiavano pure nel capoluogo, dove per altro proprio il sindaco Perrone era stato il bersaglio maggiormente colpito in occasione dei moti del 1898 culminati nell'incendio del palazzo civico³³⁸. D'altronde la polemica contro il sistema giolittiano sollecitò l'adesione compatta dei socialisti pugliesi alla corrente rivoluzionaria, sull'onda dell'opera svolta dalla figura di Giuseppe Di Vittorio e dalle prime amministrazioni a conduzione socialista che concorsero ad alimentare il mito della Puglia rossa³³⁹. Nel corso del 1908 l'amministrazione civica avviò pertanto un gruppo di case, utilizzando fondi stralciati dalla somma di circa lire un milione ottenuta per altri motivi dalla Cassa depositi e prestiti, mentre qualche anno dopo fu richiesto un mutuo con il concorso dello stato al fine di edificare altre costruzioni³⁴⁰. Il prefetto non si era però premurato di avvertire gli organi ministeriali, messi a conoscenza dell'iniziativa dal

³³⁵ L. MASELLA, B. SALVEMINI, *La Puglia*, cit., p. 450.

³³⁶ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 76, fasc. 972, *Foggia, case popolari, 1911-1918*, lettera del prefetto di Foggia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 31 luglio 1911.

³³⁷ M. PISTILLO, *Giuseppe Di Vittorio. 1907-1924*, Editori Riuniti, Roma 1973, p. 11.

³³⁸ G. DE ROSA, *Il movimento cattolico in Italia. Dalla restaurazione all'età giolittiana*, Laterza, Roma-Bari 1970², p. 174.

³³⁹ N. ANTONACCI, *Ceti dirigenti e lotte di classe dall'età liberale all'avvento del fascismo*, in A. MASSAFRA, B. SALVEMINI (a cura di), *Storia della Puglia*, vol. II, *Dal seicento a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2005², pp. 132-134. Un interessante *excursus* su tale mito in P. MITA, *Rosso Novecento. La Puglia dai cafoni ai no-global*, Manni, San Cesario di Lecce 2008.

³⁴⁰ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 20 luglio 1911. Il sessione 1911*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1911, n. 7-8, pp. 962-964.

direttivo della cassa in occasione del secondo intervento³⁴¹. Il Ministero dell'Interno pretese ovviamente la creazione dell'azienda speciale, a cui infatti fu vincolata la possibilità di contrarre il mutuo, dato che il comune eccedeva il limite legale della sovraimposta³⁴². In attesa di raggugli, la Commissione centrale per le case popolari o economiche lasciò in sospeso la domanda, neppure sufficientemente documentata. In effetti le carenze riscontrate non consentirono di rimettere gli atti neppure al parere della Commissione reale, nonostante le deliberazioni intraprese dal consiglio comunale nel 1912 per la regolarizzazione del servizio³⁴³. Il complesso procedurale implicito nel completamento dell'istruttoria scoraggiò forse il sindaco, pronto ad affermare nell'anno seguente che la richiesta di case si era ormai allentata³⁴⁴. A dispetto delle reiterate sollecitazioni dell'ufficio ministeriale, la pratica non conobbe avanzamento alcuno, finché il programma venne ufficialmente abbandonato: i notevoli rincari sopravvenuti ne rendevano ormai improbabile l'attuazione³⁴⁵. Il progetto delle case popolari tramontò così insieme al suo promotore, il sindaco Perrone, deceduto nel 1917.

Se il comune di Foggia non lasciò che le richieste ministeriali dilazionassero il compimento di parte dei lavori, altrettanto non avvenne a Brindisi, nonostante la caparbia determinazione del sindaco Giuseppe Barnaba. Massone e radicale³⁴⁶, Barnaba si era insediato nel 1910, portando «un alito di vita nuova [...] vivificante la vecchia città, spezzata la ferrea cerchia dei clerico-moderati» che sino ad allora aveva dominato il governo municipale³⁴⁷. La giunta popolare non trascurò i problemi dovuti alla carenza di infrastrutture, dimostrando un dinamismo analogo a quello che aveva contraddistinto negli anni precedenti l'esperienza dell'amministrazione barese di Paolo Lembo, esponente anch'egli del partito radicale. Nel Mezzogiorno la rottura con la staticità del passato era dunque trainata dagli ambienti del ra-

³⁴¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 76, fasc. 972, Foggia, cit., lettera della Direzione generale della Cassa depositi e prestiti al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 10 luglio 1911.

³⁴² Ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Foggia, 15 luglio e 31 agosto 1911; ivi, minuta di lettera Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, alla Direzione generale della Cassa depositi e prestiti, 31 agosto 1911.

³⁴³ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Foggia, 29 settembre 1912; ivi, verbali del consiglio comunale di Foggia, *Municipalizzazione del servizio delle case popolari*, seduta del 22 febbraio 1912.

³⁴⁴ Ivi, lettera del prefetto di Foggia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 1° febbraio 1913.

³⁴⁵ Ivi, lettera del prefetto di Foggia al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 16 gennaio 1918.

³⁴⁶ A.A. MOLA, *Storia della Massoneria italiana dall'unità alla repubblica*, Bompiani, Milano 1976, p. 222.

³⁴⁷ "L'Unione", 18 febbraio 1912.

dicalismo, a differenza delle zone in pieno sviluppo dell'Italia centro-settentrionale in cui i principali interpreti del rinnovamento erano i socialisti, talora nell'ambito delle alleanze bloccarde. Le dinamiche all'origine della municipalizzazione delle case popolari sembravano così confermare la distinzione individuata dalla letteratura meridionalistica fra un socialismo intransigente diffuso nelle campagne e un socialismo urbano, portatore di una vocazione amministrativa che induceva a condividere gli intenti delle forze democratiche. Al contempo l'intervento diretto configurava uno strumento per sopperire alle carenze delle strutture private, spesso deboli o addirittura assenti³⁴⁸. Sul finire del primo decennio del Novecento, un fenomeno di notevole crescita aveva investito gli assetti urbanistici brindisini, sede di una concentrazione di forze dovuta al ruolo cruciale attribuitovi dalle sfere governative in vista della penetrazione nei Balcani. Al centro di tale processo si collocavano infatti le funzioni legate alla presenza del porto, fulcro di uno sviluppo emancipato dalla subordinazione alle attività agricole del contado, da cui dipendeva invece il tessuto urbano costituito da centri di medie e piccole dimensioni che caratterizzava il paesaggio salentino³⁴⁹. La questione della casa si era così tramutata in una vera emergenza, con ricadute che coinvolgevano tutte le categorie richiamate dall'espansione delle attività portuali. Nell'autunno 1911 il consiglio comunale deliberò dapprima la formazione di un demanio municipale di aree fabbricabili e poi l'intervento diretto, con l'intenzione di gestire le case in economia. Le uniche riserve derivarono dal socialista Giuseppe Prampolini, secondo il quale sarebbe stato meglio realizzare tanti isolati, in luogo dell'unico grande caseggiato previsto che avrebbe accolto soggetti di differenti ambiti sociali, non esclusivamente legati al lavoro manuale³⁵⁰. Nonostante la ratifica unanime della proposta, tali temi furono sollevati nuovamente da Prampolini in occasione del voto in seconda lettura, insistendo sull'importanza di non ammettere la compresenza di una «popolazione mista [...] diversa per educazione per abitudini di vivere»³⁵¹. Sebbene la segregazione territoriale fra le diverse componenti sociali cominciasse a imporsi nella maglia dell'urbanizzazione contemporanea, il punto di vista espresso non si discostava da quel coro di prevenzione verso gli indigenti che, nelle aree centro-settentrionali, si insinuava fra le riflessioni sulle problematiche abitative a opera del pensiero liberale e soprattutto conservatore. A diventarne interprete nell'aula consiliare brindisina

³⁴⁸ M. DEGL'INNOCENTI, *Il comune nel socialismo italiano*, cit., p. 17.

³⁴⁹ G. BARONE, *Mezzogiorno ed egemonie urbane*, cit., pp. 32-35. Come spesso accadeva al sud, i contadini pugliesi si concentravano in grossi borghi rurali, costretti dalla malaria a disertare le campagne, F. GRASSI, *Il tramonto dell'età giolittiana nel Salento*, Laterza, Roma-Bari 1973, p. 102.

³⁵⁰ ASBR, ASCBr, verbali del consiglio comunale, *Esame ed approvazione del progetto d'arte per le case popolari*, seduta del 13 novembre 1911.

³⁵¹ Ivi, *Progetto d'arte per le case popolari (2° lettura)*, seduta dell'11 dicembre 1911.

era invece un personaggio legato alla corrente del sindacalismo rivoluzionario, destinato ad assurgere di lì a poco al direttivo del partito sull'onda della marginalizzazione dell'ala riformista³⁵². Prampolini poteva essere considerato uno dei pionieri del socialismo pugliese, principale organizzatore delle agitazioni che in età giolittiana percorsero il Salento, dove si era stabilito nel 1904 dopo alcuni anni trascorsi in Australia per sfuggire alla repressione di fine secolo³⁵³. Questa diversificazione di intenti postulava senza dubbio un'aderenza alle peculiarità del contesto, lasciando trasparire nel caso specifico la volontà di soddisfare i gruppi di media estrazione che, come accadeva anche nei territori lucani, restituivano una parte non secondaria dell'elettorato. Entro gli orizzonti della società meridionale, la discriminante dell'alfabetizzazione precludeva l'accesso alle urne a segmenti consistenti delle classi lavoratrici, imprimendo dunque una connotazione borghese al fronte dei sostenitori del socialismo. Dinanzi alle richieste di Prampolini, il sindaco si appellò al «sentimento di concordia e di buon vicinato» che a suo dire aveva generalmente conferito a questo tipo di stabili «una impronta generale di ordine e di pulizia»³⁵⁴. Tuttavia, anche questa volta, il consiglio comunale si pronunciò a parere unanime, come avvenne pure per la contrattazione del mutuo di lire quattrocentocinquantomila da chiedere alla Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e la vecchiaia degli operai³⁵⁵. In poco più di un mese era stata così completata l'approvazione del progetto, a detta di qualcuno giunto da Milano e modificato dall'ingegnere municipale, quasi a dover giustificare mediante una provenienza “nordica” l'originalità di una proposta che sembrava esulare da consuetudini autoctone³⁵⁶.

I buoni auspici sotto cui sembrava avviata l'iniziativa erano però destinati a infrangersi nello scompiglio provocato dall'interessamento del Ministero dell'Interno. A fornire l'occasione fu nel marzo 1912 un telegramma del prefetto di Lecce, preoccupato dalle intonazioni non propriamente riverenti nei riguardi dell'ordine costituito che campeggiavano sullo sfondo dei comizi per le case popolari³⁵⁷. Al di là dell'insolenza verbale scaturita, l'attenzione dell'ufficio ministeriale si concentrò ov-

³⁵² Prampolini fu nominato nella direzione del partito al congresso di Ancona del 1914, F. GRASSI, *Il tramonto dell'età giolittiana nel Salento*, cit., pp. 238.

³⁵³ ID., *ad vocem*, in F. ANDREUCCI, T. DETTI (a cura di), *Il movimento operaio italiano*, cit., vol. IV, pp. 231-233; F. GRASSI, *Un socialista fra l'Italia e l'Australia*, in «Affari sociali internazionali», 1973, n. 1, pp. 101-109.

³⁵⁴ ASBR, ASCBr, verbali del consiglio comunale, *Progetto d'arte per le case popolari (2° lettura)*, seduta dell'11 dicembre 1911, cit.

³⁵⁵ Ivi, *Mutuo di lire quattrocentocinquantomila per la costruzione delle case popolari*, sedute del 19 e 27 dicembre 1911.

³⁵⁶ *Case operaie. Una proposta*, in “La città di Brindisi”, 27 agosto 1911.

³⁵⁷ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 71, fasc. 900, *Brindisi, case popolari*, 1912-1914, telegramma del prefetto di Lecce al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 26 marzo 1912.

viamente sull'analisi delle modalità definite, senza tardare a chiedere la regolarizzazione del servizio con l'impianto dell'azienda speciale³⁵⁸. In effetti l'autorità tutoria non era stata neppure in grado di impartire le corrette informazioni, tanto che la giunta provinciale amministrativa aveva approvato gli atti consiliari, «con riserva di pronunziarsi sulla gestione in economia delle case [...] dopo la loro costruzione»³⁵⁹. Intenzionato a non variare la forma di gestione, Barnaba si rivolse direttamente a Giolitti nel settembre successivo, soffermandosi sulle conseguenze insite nella carenza di case che non solo impedivano lo sfollamento dei numerosi tuguri esistenti, ma erano in grado di incidere negativamente sullo sviluppo del porto, in quanto funzionari e ufficiali erano costretti a trasferirsi altrove per l'impossibilità di trovare alloggio *in loco*. Le sue osservazioni invocavano l'esonero dal solenne procedimento, intravedendo un ostacolo insormontabile nel referendum. L'ampliamento del suffragio operato qualche mese prima dalla riforma elettorale avrebbe infatti trovato applicazione nelle consultazioni previste per l'anno successivo, lasciando facilmente preconizzare l'esito a cui sarebbe andato incontro un programma che aveva sollevato «con speciosi pretesti ed argomenti una tempesta da parte dei proprietari»³⁶⁰. Come di consueto, l'ufficio ministeriale non prestò attenzione alle esigenze locali, nel ruolo di integerrimo esecutore della norma legislativa³⁶¹. Il responso non dissuase però Barnaba, pronto a replicare senza cedere alla rassegnazione a cui spesso induceva l'insistenza ministeriale³⁶². Oltretutto Barnaba non esitava ad avvalorare la sua richiesta con l'esempio di amministrazioni civiche che gestivano in economia gruppi di case popolari, esperienze di cui era venuto a conoscenza tramite un sondaggio effettuato personalmente, diramando telegrammi in tutto il regno. Come attestavano le risposte ricevute allegate alla missiva, si trattava di Reggio Emilia, Venezia, Savona, Brescia e Pavia. Tranne Savona che in quel periodo aveva appena completato l'*iter* per la costituzione dell'azienda, gli altri comuni conducevano effettivamente il servizio al di fuori delle procedure richieste dalla legge: Reggio Emilia contravvenendo persino alle disposizioni ministeriali; Venezia per la peculiarità delle lontane origini dell'iniziativa; mentre Brescia e Pavia erano sfuggite all'attenzione del potere centrale, nel primo caso dato l'avvio dei lavori antecedente al varo della legge, nel secondo forse per mera inavvertenza della loca-

³⁵⁸ Ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Lecce, 23 aprile, 25 maggio e 21 giugno 1912.

³⁵⁹ Ivi, lettera del prefetto di Lecce al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 14 giugno 1912.

³⁶⁰ Ivi, lettera del sindaco di Brindisi al ministro dell'Interno, 7 settembre 1912, la missiva fu trasmessa con nota del prefetto del successivo 21 settembre.

³⁶¹ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Lecce, 18 settembre 1912.

³⁶² Ivi, lettera del sindaco di Brindisi al ministro dell'Interno, 1° novembre 1912, inoltrata con nota accompagnatoria datata al 14 dello stesso mese.

le prefettura³⁶³. Non a caso le due città non furono considerate in un promemoria composto sulla base delle indicazioni reperibili nei documenti a disposizione, unito a un sunto della proposta di Brindisi, come era solito fare l'ufficio ministeriale per le vicende più complesse³⁶⁴. Tale materiale servì per la stesura di una lettera in cui si fornivano esaurienti spiegazioni alle autorità civiche brindisine, illustrando innanzitutto l'interpretazione della legge definita dalla Commissione reale. D'altronde era inutile citare altre amministrazioni, «giacché la importanza del servizio [era] tutta relativa e varia[va] da caso a caso». Quanto alle osservazioni rispetto al referendum, il parere dell'ufficio ministeriale suonava pressoché perentorio: «Ond'è evidente che se dovesse mantenersi in economia un servizio, soltanto per evitare il giudizio del corpo elettorale, si legittimerebbe un espediente che ha precisamente lo scopo di eludere il precetto di legge»³⁶⁵.

Dinanzi a questo «ultimo secco veto», nel gennaio 1913 la giunta propose la costituzione di un istituto per le case popolari, comunicando al consiglio come le richieste avanzate dal Ministero dell'Interno avessero vanificato le «affannose cure» dedicate alla stipula del mutuo, oltre a illustrare la «defatigante trafila di formalità burocratiche» imposta dalla costituzione dell'azienda speciale. Se la proposta soddisfaceva i socialisti, di altro avviso era invece Onofrio Grimaldi, studioso di metrica classica, secondo il quale il comune avrebbe dovuto insistere per la municipalizzazione. A suo dire, i cavilli della legge avevano invalidato gli scopi prefissati, cosicché la pletora di modifiche indicata era solo congeniale a giustificare l'esistenza di «un'altra ruota della burocrazia»³⁶⁶. Nonostante l'aspro commento riservato all'operato del servizio municipalizzazioni, Grimaldi aveva focalizzato perfettamente l'eccesso di zelo che accompagnava l'applicazione

³⁶³ A Pavia la costruzione delle case era stata deliberata nel 1909 dalla giunta clericomoderata del sindaco Angelo Galbarini, ma in realtà la realizzazione dei caseggiati avvenne sotto l'amministrazione successiva, retta dalla coalizione di radicali, socialisti e repubblicani capeggiata da Emilio Franchi-Maggi, ASCPv, verbali del consiglio comunale, *Atto di sottomissione per immettere le acque pluviali delle case operaie di San Giuseppe nel Naviglio*, seduta dell'11 giugno 1909; *Cronaca della politica delle abitazioni*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», luglio 1907, p. 235; ivi, settembre 1909, p. 482; A. LIVA, *Amministrazione e società a Pavia nell'età giolittiana: dalla giunta popolare di Pietro Pavesi a quella del buon governo di Emilio Franchi Maggi*, in C. MOZZARELLI (a cura di), *Il governo delle città nell'Italia giolittiana*, cit., p. 168.

³⁶⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 71, fasc. 900, *Brindisi*, cit., appunti ms. redatti dall'ufficio per la municipalizzazione, s.d., allegati al documento ds. Ministero dell'Interno, *Municipalizzazione dei pubblici servizi, Brindisi-case popolari*, 13 novembre 1912.

³⁶⁵ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Lecce, 30 novembre 1912.

³⁶⁶ ASBR, ASCBr, verbali del consiglio comunale, *Relazione su le case popolari. Provvedimenti*, seduta del 9 gennaio 1913.

della legge, senza nulla concedere all'esame dei bisogni locali. Come attestano gli avvenimenti in cui si erano imbattuti i comuni sin qui ricordati, tale esito scaturiva dai rigidi canoni interpretativi adottati, con qualche spiraglio solo per effetto della mediazione dei deputati di zona. Al contempo le sue parole cristallizzavano gli umori di dissenso che cominciarono a serpeggiare fra i consiglieri comunali a causa dell'inversione di tendenza compiuta, come dimostrarono i contrasti emersi durante l'esposizione dello statuto per l'ente autonomo³⁶⁷. Le divergenze intorno al tema delle case popolari non rimasero neppure ignote agli organi ministeriali, assisi nella loro funzione di vigilanza, malgrado il declino della strategia municipalista³⁶⁸. L'avvento dell'istituto proposto era contestato dal gruppo liberal-democratico che perorava il ritorno alla municipalizzazione, ritenuto invece dal sindaco uno sterile ripiego³⁶⁹. Secondo lo schieramento socialista, la sospensiva proposta da qualcuno per via delle lacune individuate nello statuto costituiva un modo per accantonare l'attuazione di tale programma, una manovra essenzialmente politica³⁷⁰. In effetti la questione delle case popolari finì per catalizzare le spaccature interne al blocco. In occasione della ratifica definitiva del progetto, lo svolgimento del dibattito sfociò in «un assordante tumulto» che costrinse a sciogliere la seduta³⁷¹. Molto probabilmente l'argomento non fu più sollevato nell'intento di preservare la stabilità dell'amministrazione, benché nel 1913 Barnaba addossasse il naufragio della pratica alle pretese ministeriali³⁷². Di lì a poco il consiglio comunale da lui capeggiato fu comunque sostituito da quello del sindaco socialista Alfredo Lazzarini, ma la nuova giunta risultava già sciolta nell'aprile 1914,

³⁶⁷ Ivi, *Costituzione di un ente autonomo per case popolari. Approvazione dello statuto*, seduta del 7 febbraio 1913.

³⁶⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 71, fasc. 900, *Brindisi*, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Lecce, 23 gennaio 1913 e relative risposte del 30 gennaio e 11 febbraio 1913.

³⁶⁹ ASBR, ASCBr, verbali del consiglio comunale, *Costituzione di un ente autonomo per case popolari. Approvazione dello statuto (2° lettura)*, seduta del 7 aprile 1913.

³⁷⁰ Portavoce dei socialisti fu Felice Assennato, divenuto deputato nel primo dopoguerra, *ad vocem*, in F. ANDREUCCI, T. DETTI (a cura di), *Il movimento operaio italiano*, cit., vol. I, pp. 97-98.

³⁷¹ ASBR, ASCBr, verbali del consiglio comunale, *Costituzione di un ente autonomo per case popolari. Approvazione dello statuto (2° lettura)*, seduta dell'11 dicembre 1911, cit. L'eco dei disordini giunse pure all'ufficio ministeriale, ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 71, fasc. 900, *Brindisi*, cit., lettere del prefetto di Lecce al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 16 aprile, 30 giugno, 8 luglio 1913.

³⁷² ASBR, ASCBr, verbali del consiglio comunale, *Relazione su le case popolari. Provvedimenti*, seduta del 9 gennaio 1913, cit.

quando il regio commissario revocò le precedenti deliberazioni per la costruzione diretta delle case popolari³⁷³.

La prospettiva delle lungaggini imposte dal solenne procedimento aveva dunque frenato l'unica iniziativa sorta nel Mezzogiorno intenzionata ad avvalersi concretamente dei metodi municipalisti, travolgendo persino gli equilibri su cui poggiava l'amministrazione proponente. L'epilogo di tale esperienza aveva esasperato le dinamiche che la trattazione di simili affari innescava talora nelle maggioranze composite dei blocchi popolari, come era accaduto anni prima pure a Milano. La compattezza dimostrata a questo riguardo dal fronte socialista aveva impresso invece intenti univoci ai provvedimenti promossi laddove il potere non veniva spartito con altre fazioni politiche, agevolando il conseguimento di risultati positivi nel rispetto degli obblighi di legge. Nelle province meridionali, la municipalizzazione edilizia rappresentava tuttavia una novità in grado di destare qualche sospetto anche fra gli esponenti di quelle forze che inneggiavano al progresso civile, orientati preferibilmente al modello dell'ente autonomo, accolto senza esitazione dai socialisti brindisini. Ad esempio la costituzione di un istituto per le case popolari fu sollecitata dalla camera del lavoro nella Catania del blocco popolare capeggiato dal sindaco Santi Consoli, al quale era spettato il difficile compito di consolidare l'eredità di Giuseppe De Felice Giuffrida³⁷⁴. Il comitato appositamente eletto in seno al consiglio comunale diede alle stampe una relazione che nulla concedeva all'enfasi municipalista, nonostante il coinvolgimento di un personaggio come l'assessore ai lavori pubblici, il socialista Luigi Macchi, fra i principali artefici del piano regolatore cittadino³⁷⁵. Oltretutto agli incontri presso la locale camera del lavoro aveva preso parte anche il deputato socialista Antonino Campanozzi, originario della provincia di Messina, ma da tempo attivo a Roma, dove era divenuto noto esponente del sindacalismo degli impiegati, nonché consigliere comunale nell'amministrazione popolare del sindaco Ernesto Nathan³⁷⁶. Le abitazioni vagheggiate erano le casette contornate di orti e giardini, rievocando quelle immagini pervase da prodighi lavoratori che si affollavano nella propaganda di Luzzatti. La municipalizzazione avrebbe prodotto invece «vasti casamenti [...], cioè grandi alveari umani che si convert[ivano] in rifugi di miserie e di dolori, e in terreno di coltu-

³⁷³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 71, fasc. 900, *Brindisi*, cit., lettera del prefetto di Lecce al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 7 settembre 1914.

³⁷⁴ Ivi, busta 51, fasc. 613, *Catania, case popolari, 1910-1914*, copia di lettera del sindaco di Catania, 30 maggio 1910.

³⁷⁵ G. GIARRIZZO, *Catania*, cit., p. 169.

³⁷⁶ Funzionario presso il Ministero delle Poste e telegrafi, Campanozzi fu rimosso dall'incarico nel 1908 per aver criticato il ministro Schanzer al congresso di categoria; nel medesimo anno fu eletto deputato, T. DETTI, *ad vocem*, in F. ANDREUCCI, T. DETTI (a cura di), *Il movimento operaio italiano*, cit., vol. I, pp. 469-470. Sulla vicenda G. MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna 1980, pp. 89-94.

ra di tutte le infezioni fisiche e morali». In effetti il comitato non nascondeva le riserve suscitate da tale soluzione, rifiutando l'avvento di edifici che sarebbero stati adibiti «ad asilo dell'accattonaggio elettorale»³⁷⁷. Il ricambio degli amministratori dovette impedire la pronta esecuzione del progetto, penalizzata anche dalle difficoltà incontrate per l'appalto dei primi lavori³⁷⁸. L'Istituto per le case popolari di Catania sorse così nel 1919 sotto la presidenza di De Felice che ne avrebbe retto le redini sino alla morte sopravvenuta nell'anno successivo³⁷⁹. Certo, la condivisione di assunti propri delle critiche di parte liberale e conservatrice provocava una forte dissonanza nella città in cui i servizi pubblici erano prosperati persino a dispetto dell'inchiesta finalizzata a travolgere l'esperimento antesignano della panificazione.

A innalzare la domanda di alloggi economici nel territorio comunale catanese era stata anche l'elevata immigrazione dalla Messina devastata dal terremoto, contesto in cui la carenza di case rasentava ovviamente livelli parossistici. Nel 1912 le autorità civiche messinesi chiesero così un mutuo di lire duecentonovantamila con il concorso dello stato, allo scopo di realizzare abitazioni per la cittadinanza meno abbiente. Nell'atto di esaminare l'istanza, la Commissione centrale per le case popolari o economiche fu percorsa da profonde perplessità: non solo i gravi limiti economici che attanagliavano il comune rendevano improbabile la capacità di sostenere tale onere, ma senz'altro sarebbe stato più consono il ricorso alle leggi speciali per la ricostruzione³⁸⁰. Al di là della peculiare situazione generata dal fenomeno tellurico, le esigenze delle comunità meridionali stentavano comunque a integrarsi nel tessuto di opportunità offerto dalla legislazione votata a sostenere il progresso. L'andamento della municipalizzazione recava dunque un pieno riflesso del dualismo che accompagnava la crescita dello stato italiano: gli strumenti della modernità sembravano innanzitutto corrispondere i *desiderata* della società settentrionale, mentre la rinascita morale ed economica del sud ricadeva nella competenza di leggi considerate "speciali" quanto le realtà su cui erano deputate a intervenire. Pertanto resta pressoché sintomatico il voto espresso dal consiglio comunale di Palermo nella seduta del 25 marzo 1914, affinché, nel corso di eventuali revisioni della legislazione in materia di case popolari, si ovviasse alle diffi-

³⁷⁷ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 51, fasc. 613, Catania, cit., COMUNE DI CATANIA, *Relazione della Commissione comunale per la costituzione dell'Istituto delle case economiche o popolari in Catania*, Galatola, Catania 1909.

³⁷⁸ Ivi, lettere del prefetto di Catania al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 28 dicembre 1910, 28 marzo e 18 settembre 1912, 7 aprile e 11 giugno 1913.

³⁷⁹ *Cinquantenario di fondazione dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Catania. 1920-1970*, IACP, Catania 1970.

³⁸⁰ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 13 giugno 1912*, cit., p. 506.

coltà sollevate dagli istituti finanziari nella concessione dei mutui, ritenute fra le cause primarie dello scarso sviluppo conosciuto dal settore nelle province meridionali³⁸¹. A conoscere una diffusione contenuta non erano unicamente i metodi della municipalizzazione, ma in questa parte del regno si registrava un certo ritardo anche nell'affermazione delle altre opzioni previste dalla normativa, come cooperative ed enti autonomi. L'appello dell'amministrazione civica palermitana esprimeva infatti un disagio che toccava le stesse autorità locali, impotenti dinanzi alla necessità di provvedere a uno dei più avvertiti problemi sociali. Eppure, non si trattava di forze su cui poteva ricadere la taccia del collettivismo, in quanto la maggioranza al potere comprendeva esponenti liberal-moderati e clericali, sotto l'egida del sindaco Girolamo Di Martino³⁸². Già primo cittadino per un breve periodo alla metà del decennio precedente, quest'ultimo si era distinto per un significativo programma di municipalizzazioni nel cui ambito era stato avviato il progetto del panificio comunale, presto al centro di un'aspra diatriba tanto da essere revocato qualche anno dopo dall'amministrazione del sindaco Romualdo Trigona che pure comprendeva militanti socialisti³⁸³.

Alla fine del 1910, quattordici province erano sprovviste di istituzioni per la costruzione di case popolari, di esse dieci erano dislocate al sud³⁸⁴. «In generale i benefici della legge sulle case popolari non hanno avuto nel Mezzogiorno quell'esemplificazione che si nota nelle altre regioni del regno», commentò Magaldi alle soglie della grande guerra³⁸⁵. I limiti scaturiti dalle linee intransigenti di un quadro normativo poco malleabile al ventaglio multiforme delle problematiche locali restituivano pertanto una piena conferma ad alcune osservazioni esposte nel consiglio comunale di Brindisi:

³⁸¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 162, fasc. 1876, Palermo, *case popolari*, 1914, lettera del sindaco di Palermo al presidente del consiglio dei ministri, 6 aprile 1914.

³⁸² O. CANCELA, *Palermo*, Laterza, Roma-Bari 1999², pp. 249-253.

³⁸³ Ivi, pp. 235-237, 247-249. Le origini del problema della panificazione municipale a Palermo si disperdevano nel tempo, G. MOSCA, *La municipalizzazione del pane a Palermo nei secoli XVII e XVIII*, in ID., *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Laterza, Bari 1949, pp. 147 e ssg.

³⁸⁴ Si trattava delle province di Aquila, Caltanissetta, Campobasso, Catanzaro, Cosenza, Girgenti, Messina, Reggio Calabria, Siracusa e Trapani, insieme a quelle di Belluno, Cuneo, Porto Maurizio e Sondrio, mentre il maggior numero di tali organismi risultava concentrato nei comuni di Firenze, Bologna, Roma, Genova e Milano, cfr. *Relazione della Commissione centrale per le case popolari o economiche per l'anno 1910 presentata a S. E. il ministro di Agricoltura, Industria e Commercio in esecuzione dell'art. 30 della legge (testo unico) 27 febbraio 1908, n. 89*, in «Annali del credito e della previdenza», serie II, vol. 4, 1913, pp. 8, 102-117.

³⁸⁵ V. MAGALDI, *L'azione dei comuni d'Italia nei riguardi delle abitazioni a buon mercato*, in «Il Comune Moderno», 1915, p. 12.

«Il Ministero dell'Interno [...] invece di agevolare le amministrazioni dei comuni nello affannoso studio di porre un argine al crescente rincaro degli affitti, loro oppone formalità e formalità burocratiche, ricacciandole in un dedalo dal quale nemmeno il leggendario filo d'Arianna potrebbe loro far trovare la via d'uscita»³⁸⁶.

³⁸⁶ Parole di Onofrio Grimaldi, ASBR, ASCBr, verbali del consiglio comunale, *Relazione su le case popolari. Provvedimenti*, seduta del 9 gennaio 1913, cit.

6. La municipalizzazione edilizia: un magro bilancio o una vicenda complessa?

6.1 La municipalizzazione edilizia e l'interpretazione legislativa

«Un comune il quale eccede il limite legale della sovraimposta può imprendere la costruzione e la gestione diretta delle case popolari in economia, senza osservare la procedura per la costituzione dell'azienda speciale ai sensi dell'art. 29 della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi?».

All'insegna di tale quesito, Luigi Luzzatti, il «padre dell'edilizia popolare» italiana¹, delinè un'organica analisi dei canoni interpretativi che scandivano l'applicazione del combinato disposto legislativo da cui dipendeva la municipalizzazione delle case popolari. Gli esiti di tale riflessione furono ordinati in un documento votato a decostruire l'impostazione definita dagli ambienti del Ministero dell'Interno². Oggetto della contesa era ovviamente il portato della famigerata circolare 10 marzo 1909, suscettibile di ricadute in grado di pregiudicare l'opportunità della gestione in economia. Come restituiscono le vicende sin qui ripercorse, tali disposizioni contribuirono ad avvalorare l'imposizione dell'azienda speciale per il servizio delle case popolari, vanificando in parte le aperture offerte dal testo unico sulle case popolari del 1908. Tale provvedimento impediva infatti la gestione in economia di servizi che comportavano una spesa facoltativa nei comuni eccedenti il limite legale della sovraimposta, sebbene l'art. 29 della legge sulla municipalizzazione non contemplasse limiti a questo riguardo³. Oltre a costituire un indubbio disincentivo, l'obbligo di espletare il solenne procedimen-

¹ A. SCHIAVI, *Luigi Luzzatti*, in «Edilizia Popolare», n. 1, 1955, pp. 21-25.

² ALV, *Case popolari*, b. 181, fasc. III sez. B, *Appunti e memorie dal 1908 al 1919*, 1909, *Il problema delle case popolari e l'art. 16 della legge 29 marzo 1903*, documento ds., s.d.

³ Art. 29, *Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, 29 marzo 1903, n. 103.

to diluiva oltremodo i tempi per le iniziative municipali, destinate così a naufragare con il ricambio degli amministratori, oppure a risultare obsolete al momento dell'effettiva realizzazione. In sostanza l'*iter* previsto condizionava in maniera pressoché negativa gli sviluppi del settore, disarmando per altro i comuni in cui non era possibile fare affidamento su altre forze. Secondo Luzzatti, l'errore di fondo consisteva nell'attribuzione di un imprescindibile carattere industriale all'opera edilizia⁴. A generare confusione era essenzialmente il silenzio della normativa sul concetto di servizio pubblico, una lacuna non a caso ampiamente trattata nell'ambito dei commenti elaborati in seno alla cultura giuridica coeva. Non era infatti improbabile che la mancata precisazione finisse per alimentare contestazioni e controversie, come preconizzarono Camera e Magnani già all'indomani della promulgazione del dettato legislativo⁵. In assenza di opportuni parametri diventata pertanto complesso anche stabilire una corrispondenza tra i vari settori e le due forme di gestione previste, facoltà demandata dalla legge ai principi della "tenue importanza" e del "non prevalente carattere industriale". Come ammoniva Borsi, il secondo aspetto rappresentava però «un criterio difettoso e pericoloso»⁶, causa primaria delle esternazioni di Luzzatti: «L'azienda delle case popolari non costituisce affatto una impresa industriale [...]; ma rappresenta un'alta finalità sociale di ordine economico, igienico e morale»⁷. Quanto al punto della "tenue importanza", appariva errato desumerne il rilievo in rapporto al capitale impiegato per l'impianto, una prassi che si era consolidata in seguito alle considerazioni del Consiglio di Stato sul ricorso del comune di Castelfranco dell'Emilia.

Pertanto Luzzatti non reputava che l'art. 29 della legge sulla municipalizzazione potesse essere applicato al servizio delle case popolari, respingendo la validità della sopracitata circolare. A suo parere si trattava di una discrasia originata dalla difficoltà di conciliare la normativa sulla municipalizzazione con quella per le case popolari⁸. In realtà le sue annotazioni sembravano non rammentare che tale esito era scaturito da quel cerchio di diffidenza stretto intorno alla municipalizzazione edilizia, a cui aveva contribuito l'impostazione da lui definita agli inizi del secolo. Come segnalato nel capitolo precedente, la persistenza di un grave disagio abitativo aveva indotto a mitigare le riserve di un tempo, se non addirittura ad accantonarne alcune, tanto più che l'esperienza offriva significative rassicurazioni sugli orientamenti maturati nell'ambito di tali iniziative. L'intenzione di contrastare ufficialmente l'inflessibile intransigenza della tutela municipalista era senza dubbio all'origine dello scarto compiuto da Luzzatti,

⁴ *Ibid.*

⁵ C. CAMERA, A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903, n. 103*, cit., pp. X, 28.

⁶ U. BORSI, *Le funzioni del comune italiano*, cit., p. 326.

⁷ ALV, *Case popolari*, b. 181, fasc. III sez. B, *Appunti e memorie dal 1908 al 1919, 1909*, *Il problema delle case popolari e l'art. 16 della legge 29 marzo 1903*, cit.

⁸ *Ibid.*

con il merito di aver emancipato gli strumenti legislativi da quell'ipoteca di prevenzione ideologia che aveva tenuto a battesimo gli esordi dell'edilizia popolare italiana. Interprete di tale parabola fu soprattutto Magaldi, l'uomo da cui si trovò a dipendere l'applicazione della normativa sulle case popolari. Nonostante la sua propensione per gli enti autonomi, Magaldi, in veste di membro della Commissione reale, fu tra coloro che tentarono di non intralciare l'azione dei comuni, non di rado esortando i colleghi ad assecondarne le richieste anche qualora si trattasse di soprassedere su aspetti non perfettamente conformi al rigoroso adempimento delle disposizioni legislative. Come restituiscono i motivi sin qui emersi, la piattaforma su cui si era attestato il consesso non mancava di suscitare perplessità, specialmente per quell'attitudine a «sostituirsi sulla migliore interpretazione della legge» su cui aveva polemizzato ironicamente Melis durante l'esame della domanda presentata dal comune di Vicenza⁹. In effetti il lavoro della Commissione reale si disperdeva talora in minuziose rettifiche, innescando quell'estenuante andirivieni che, fra completamenti di istruttoria ed eventuali ricambi alla guida dei governi locali, tendeva a decretare il naufragio delle iniziative. Tuttavia nei casi non approdati a un simile epilogo, ciò finì per impegnare un arco di tempo in genere destinato a protrarsi per alcuni anni, con quei risvolti nefasti più volte ricordati. Come indica il complesso delle vicende analizzate, le pratiche che potevano dirsi espletate celermente erano quelle approvate dalla Commissione reale entro circa un anno e mezzo dall'inoltro degli atti consiliari. A spingere in questa direzione concorse innanzitutto il principio di ritenere obbligatoria l'apposita azienda per l'esercizio delle case popolari. Anche in seno alla Commissione centrale per le case popolari o economiche, Magaldi si distinse comunque per una certa apertura, dimostrando di apprezzare il ruolo completare di cui erano investiti i comuni. Nel 1914 egli volle dedicare all'impegno dei municipi italiani una conferenza svolta a Lione per la Società francese delle abitazioni a buon mercato, con la presentazione di parecchi dati in grado di documentare i provvedimenti attuati¹⁰. Sin dagli anni immediatamente successivi al 1903, le conseguenze di cui era suscettibile la farraginoso procedura per la municipalizzazione dovevano aver destato un certo sconcerto in un personaggio come Magaldi, intento ad adoprarsi al fine di incentivare l'incremento edilizio auspicato dal legislatore. Nella primavera 1906, egli commentò positivamente la decisione intrapresa da alcuni comuni di assumere il servizio delle case popolari in economia, anziché tramite l'impianto dell'azienda speciale¹¹. Coinvolto nella Commissione reale a partire dall'anno seguente,

⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 3, fasc. 7, cit., seduta del 23 maggio 1908.

¹⁰ V. MAGALDI, *L'azione dei comuni d'Italia nei riguardi delle abitazioni a buon mercato*, cit., pp. 63-64.

¹¹ ID., *Case popolari. Relazione per l'anno 1905*, cit., p. 594.

Magaldi ignorava che ciò era stato possibile solo per non esserne giunta notizia agli organi del Ministero dell'Interno.

Gli orientamenti definiti dal Ministero dell'Interno trovavano comunque una piena corrispondenza nell'elaborazione del pensiero giuridico coevo, in particolare nelle considerazioni espresse nel 1910 da Borsi, di cui sono stati richiamati alcuni passaggi nel quarto capitolo. Le sue riflessioni erano finalizzate a confutare il nesso ancora individuato fra municipalizzazione e socialismo, reso del tutto ingiustificato dal fatto che tale strategia era stata consacrata dalla normativa vigente «nella sua entità di meccanismo amministrativo»¹². Borsi annotava però rammaricato la proliferazione di attività condotte in economia, convinto che tale forma di gestione si prestasse, «anche nell'attuale regime giuridico italiano, [...] al raggiungimento di certe finalità socialiste»¹³. D'altronde la netta predilezione degli organi ministeriali per l'azienda speciale tradiva palesemente la volontà di esercitare uno stretto controllo, soprattutto in quei settori che non presentavano le caratteristiche precipue della cosiddetta «municipalizzazione pura». Questo era il caso non solo delle abitazioni popolari o della panificazione, ma, ad esempio, anche della cantina municipale aperta a Canneto Pavese, pur strutturata in azienda con l'avallo della Commissione reale¹⁴. L'ingente *deficit* accumulato dall'iniziativa fu oggetto di un'aspra requisitoria da parte del gruppo liberista de «La Riforma Sociale». Promossa dai socialisti locali sotto gli auspici del deputato di zona Luigi Montemartini, fratello dell'esperto di municipalizzazione Giovanni, la cantina aveva dato luogo a quello che veniva definito con ironia un episodio «giocondamente istruttivo», di cui si richiedeva di non lasciare impunte le responsabilità¹⁵. Come riconosceva la redazione, era stato un errore permettere la municipalizzazione di un'attività «impossibile a monopolizzarsi»¹⁶. La discriminante del monopolio dimostrava dunque di condizionare ancora la percezione di tali modalità, persino oltre il responso delle autorità preposte a vigilarne l'attuazione. Certamente le irregolarità commesse erano gravi, ma la posizione assunta dall'autorevole rivista contribuiva a precludere ogni «serenità di giudizio»¹⁷.

Se lo scopo di evitare fuorvianti abusi appariva strettamente correlato all'oculata scelta delle opzioni organizzative, il Ministero dell'Interno si era dotato di strumenti idonei a propagare la struttura di maggiore

¹² U. BORSI, *Municipalizzazione e socialismo municipale nel diritto italiano*, cit., p. 49.

¹³ Ivi, pp. 46-48.

¹⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 2, fasc. 5, cit., seduta del 13 marzo 1906.

¹⁵ *La meravigliosa storia di una cantina comunale socialista*, in «La Riforma Sociale», 1913, n. 1, pp. 10-11.

¹⁶ Ivi, p. 12.

¹⁷ G. SAPELLI, *La municipalizzazione: socialisti, cattolici e liberisti a confronto nel primo quindicennio del ventesimo secolo*, in A. BERSELLI, F. DELLA PERUTA, A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione nell'area padana*, cit., p. 201.

garanzia, approntando una serie di accorgimenti che aveva trovato una compiuta sistemazione nella circolare 10 marzo 1909. L'imposizione dell'azienda speciale per i servizi non obbligatori nei comuni eccedenti il limite legale della sovraimposta equivaleva in sostanza a stralciare l'opportunità della gestione in economia da tutti quei settori che non presentavano un interesse immediato per l'intera collettività, tanto da non figurare fra i doveri dell'ente municipale. Come restituiscono ampiamente le vicende esaminate, l'applicazione di tali direttive produceva pertanto ripercussioni dirette sull'ambito delle case popolari. Un esempio alquanto sintomatico dei risvolti che scaturivano da tale impostazione si delineò fra le complicazioni in cui fu costretto a imbattersi il comune di Verona. Nella primavera 1909, l'amministrazione radical-socialista capeggiata dall'ingegnere radicale Eugenio Gallizioli promosse la costruzione di case popolari nei quartieri di Porta Pallio, San Pancrazio e Tombetta. Il progetto era stato definito dall'assessore ai lavori pubblici, l'ingegnere socialista Tullio Zanella, il quale aveva curato in parallelo lo svolgimento di un'inchiesta sulle condizioni degli alloggi cittadini¹⁸. Avviato intorno al 1905, il dibattito sulla questione della casa si era diluito nei contrasti intorno all'ente autonomo propugnato dalla giunta clericomoderata allora al potere, finché l'avvento del blocco popolare aveva consentito di affrontare tali problematiche entro l'ampio programma municipalista promosso, approdato all'assunzione dei servizi di nettezza urbana, trasporto, affissione, macelleria e pescheria¹⁹. La giunta aveva optato però per la gestione in economia, «senza aver bisogno del tardo e lontano parere della Commissione reale e di altre formalità ulteriori»²⁰.

Non condivisa neppure dal prefetto²¹, tale scelta fu ovviamente contestata dall'ufficio ministeriale, componendo nella relazione al ministro una delle più interessanti testimonianze prodotte nel corso dell'intera attività svolta. Il testo decostruiva le motivazioni addotte dal comune di Verona nell'intento di confutare il carattere industriale delle case popolari, precisando che «il carattere prevalentemente industriale di un servizio non [era] determinato né dallo scopo di lucro, né dall'indole della speculazione»²². A ciò si riconnetteva il contenuto dell'art. 18 della legge sulle case popolari varata nel 1903: la Commissione reale «l'interpretava

¹⁸ COMUNE DI VERONA, *Relazione della commissione d'inchiesta sulle abitazioni popolari in Verona*, Apollonio, Verona 1907.

¹⁹ M. ZANGARINI, *Verona 1900-1913. Politica e amministrazione in età giolittiana: il dibattito sulle municipalizzazioni*, in R. CAMURRI, *Riccardo Dalle Mole*, cit., pp. 152-155; COMUNE DI VERONA, *I servizi pubblici assunti in economia e in azienda speciale dal comune*, Bettinelli, Verona 1911.

²⁰ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 228, fasc. 2666, *Verona, case popolari, 1909-1922*, MUNICIPIO DI VERONA, *Il problema dell'abitazione*, Franchini, Verona 1909.

²¹ Ivi, lettera del prefetto di Verona al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 22 giugno 1909.

²² Ivi, *Relazione al ministro*, 26 agosto 1909.

nel senso che, qualunque fosse la misura e l'importanza del servizio municipale in materia di case popolari, esso avrebbe dovuto seguire la procedura che la legge sulla municipalizzazione stabilì[va] per l'assunzione diretta dei pubblici servizi di grande importanza e di carattere prevalentemente industriale». Tale impostazione non era neppure incrinata dalla riforma legislativa, pur ammettendo chiaramente non solo l'impianto dell'apposita azienda. L'ufficio ministeriale procedeva infatti a illustrare un ragionamento pressoché tortuoso, proteso essenzialmente a ribadire l'eccezionalità della gestione in economia. Se il servizio delle case popolari non avesse avuto un prevalente carattere industriale sarebbe stata indicata unicamente l'assunzione in economia, mentre il fatto che la legge sulle case popolari contemplasse entrambe le forme di gestione ne implicava il riconoscimento. Intimamente connesso alla natura precipua del servizio, il prevalente carattere industriale non poteva costituire una variabile, pertanto ne derivava, «come logica conseguenza», che il criterio discriminante andasse fondamentalmente individuato nella valutazione della tenue importanza. Gli estremi di tale riflessione permettevano dunque di respingere le argomentazioni degli amministratori veronesi e, al contempo, quelle che qualsiasi altro comune avrebbe potuto formulare in un analogo frangente. Tuttavia non si nascondevano i motivi all'origine della chiave interpretativa adottata, unica circostanza in cui non si esitò ad avanzare affermazioni esplicite, anziché ricorrere all'esame cavilloso dei computi finanziari: «La verità è del resto che la procedura per la costituzione dell'azienda speciale e le garanzie che detta procedura importa [...] sono richieste per infrenare l'intervento del comune in una industria che esula dalle sue funzioni naturali e tradizionali e che potrebbe esporlo a perdite forti, ove non fosse condotta con esatti criteri economici»²³. La municipalizzazione delle case popolari destava sospetto per i suoi contenuti, al di là del colore politico dei proponenti che, come rilevato più volte, non sembrava in effetti incidere sulle decisioni degli organi ministeriali. Lo schieramento socialista e i blocchi popolari potevano essere unicamente debitori a Luzzatti, in quanto se la legge da lui propugnata non avesse rimandato a quella sull'assunzione dei pubblici servizi difficilmente sarebbe stata concessa questa opportunità, seppur con le restrizioni che ne erano scaturite. Oltretutto, come precisava l'ufficio ministeriale alle autorità civiche di Verona richiamando le circolari emanate a questo riguardo, non solo la spesa preventiva di lire duemilioni non era di lieve importanza, ma qualora il servizio proposto avesse presentato i requisiti richiesti dall'art. 16 della legge sulla municipalizzazione non sarebbe stato possibile accordare la gestione in economia, in quanto le case popolari comportavano una spesa facoltativa e il comune eccedeva il limite legale della sovraimposta²⁴.

Ancor prima che potesse esprimersi la Commissione reale, la giunta provinciale amministrativa respinse le deliberazioni, sollecitando il

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

consiglio comunale a deliberare la costituzione dell'azienda, anche alla luce delle perentorie asserzioni dell'ufficio ministeriale²⁵. Nell'agosto dell'anno successivo, il progetto ottenne il parere favorevole, dopo essere stato rinviato una volta, affinché fosse opportunamente modificato il piano finanziario²⁶. In occasione del referendum il progetto risultò ratificato a schiacciante maggioranza, conseguendo addirittura oltre il 98% di riscontri positivi²⁷. Inoltre la conduzione dell'azienda si distinse presto per gli ottimi risultati conseguiti, anche nel disciplinare gli abitanti dei caseggiati attraverso un regolamento che, secondo Casalini, contribuiva davvero a "fare gli inquilini"²⁸.

Al di là dell'identità di vedute che distinse l'amministrazione bloccarda veronese, i programmi per la municipalizzazione di case popolari furono raramente oggetto di rimostranze da parte della cittadinanza, tanto che, agli esempi di Reggio Emilia e Sermide ricordati nel capitolo precedente, possono essere solo affiancati quelli di Sali Vercellese e Montagnana. Nel primo caso, un piccolo centro a meno di dieci chilometri da Vercelli, i propositi espressi nel 1913 dall'amministrazione civica furono contestati dai proprietari di case, inducendo il sindaco a rinunciarvi e ad avviare trattative per far apportare migliorie agli stabili. Successivi attriti non consentirono di definire un accordo, né di riprendere la pratica per la municipalizzazione a causa del sopraggiungere della guerra²⁹. Nel secondo caso, in provincia di Padova, il dissidio derivò invece dalla scelta espressa dal comune di intraprendere la costruzione diretta di case e revocare il sostegno concesso preceden-

²⁵ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Verona, 31 agosto 1909; ivi, lettera del prefetto di Verona al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 28 settembre 1909.

²⁶ Ivi, verbali del consiglio comunale di Verona, *Modificazioni al preventivo di esercizio dell'azienda delle case popolari in seguito a parere della Commissione reale per la municipalizzazione dei servizi pubblici*, seduta dell'8 agosto 1910; ivi, *Relazione al ministro*, 5 marzo 1910; ivi, allegati C e D alla seduta della Commissione reale del 17 maggio 1910; ivi, allegati D e E alla seduta della Commissione reale del 27 agosto 1910; ivi, busta 3, fasc. 9, cit., sedute del 17 maggio e 27 agosto 1910.

²⁷ Ivi, busta 228, fasc. 2666, *Verona*, cit., lettera del prefetto di Verona al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 29 novembre 1910: il referendum si svolse il 9 ottobre e su 11.185 elettori iscritti, si recarono alle urne 5.380 votanti, registrando 5.315 voti favorevoli, contro soli 65 contrari. Il servizio fu poi ampliato nel primo dopoguerra, cfr. ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, alla Direzione generale della Cassa depositi e prestiti e al Ministero per l'Industria e il Commercio, 28 gennaio 1922.

²⁸ G. FASSIO, *I servizi pubblici della città di Verona*, in «La rivista dei pubblici servizi», 1913, n. 7, pp. 159-163; *Agli inquilini delle case popolari municipali*, ivi, n. 12, pp. 259-263; *Fatte le case bisogna fare gli inquilini*, cit., pp. 551-555.

²⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 151, fasc. 1807, *Sali Vercellese, case popolari*, 1913-1919.

temente a una società cooperativa³⁰. Tali provvedimenti non furono però approvati dalla giunta provinciale amministrativa, secondo cui il venire meno del sussidio municipale influiva negativamente sull'istituzione. Il comune presentò pertanto ricorso, ma gli organi ministeriali ritennero che fosse irricevibile per quanto riguardava la municipalizzazione, dato che il parere dell'autorità tutoria era in tali casi «non impugnabile»³¹. Al contempo fu disposto l'annullamento delle deliberazioni a favore della cooperativa: la legge consentiva simili agevolazioni solo agli enti autonomi, come confermò il Consiglio di Stato³². In realtà la vicenda era condita di risvolti clientelari, in quanto l'elargizione di fondi alla cooperativa era stata stabilita dal sindaco liberale Bortolo Foratti³³, promotore e presidente stesso di tale organismo, mentre il suo successore Onofrio Carazzolo, parente omonimo e collega di militanza del primo deputato socialista padovano, aveva tentato una decisa inversione di tendenza³⁴. Gli organi competenti risolsero comunque la questione senza preferenza per nessuno dei contendenti, protagonisti di una controversia in effetti squisitamente politica.

Tuttavia l'amministrazione civica veronese si era rassegnata ad adempiere le disposizioni ministeriali solo dopo aver accertato che non restavano alternative. In seguito alle indicazioni ricevute era stata infatti cercata la circolare ministeriale di riferimento, ma «non fu possibile trovarla in ufficio, né in alcuna pubblicazione. Doveva essere perciò una

³⁰ Ivi, busta 154, fasc. 1825, *Montagnana, case popolari*, 1914, verbali della giunta municipale di Montagnana, *Relazione sul progetto di costruzione di n. 26 case popolari per lire 110.00*, s.d.; ivi, verbali del consiglio comunale di Montagnana, *Revoca delle deliberazioni consiglieri 18 maggio, 24 giugno, 23 e 27 luglio 1910*, seduta del 2 dicembre 1912.

³¹ Ivi, *Comunicazione della decisione 7 febbraio 1913 della giunta provinciale amministrativa nei riguardi della costruzione di case popolari (proposte e provvedimenti)*, seduta del 21 aprile 1913; ivi, *Comunicazione dell'ordinanza 22 febbraio 1913 della giunta provinciale amministrativa circa la costruzione di case popolari (proposte e provvedimenti)*, seduta del 26 settembre 1913; ivi, testo del ricorso inoltrato dal sindaco di Montagnana al Ministero dell'Interno, 14 dicembre 1913; ivi, *Relazione al ministro*, 28 marzo 1914.

³² Ivi, verbali del Consiglio di Stato, Sezione I, *Montagnana case popolari. Ricorso del comune*, adunanza del 24 aprile 1914; il parere del Consiglio di Stato divenne esecutivo con R. D. del successivo 7 maggio. Ivi, busta 3, fasc. 13, cit., seduta del 1° aprile 1914.

³³ Ivi, busta 154, fasc. 1825, *Montagnana*, cit., verbali del consiglio comunale di Montagnana, *Sulla domanda della Società anonima cooperativa per le case popolari ed economiche per consolidamento per anni 50 del contributo stanziato sul bilancio del comune a favore della società (proposte e provvedimenti)*, seduta del 18 maggio 1910; ivi, *Sulla domanda della Società anonima cooperativa per le case popolari di assunzione e garanzia da parte del comune di un prestito di lire 40.000 con la Cassa depositi e prestiti a favore della società stessa*, seduta del 23 luglio 1910.

³⁴ Il deputato era deceduto nel 1905, dopo neanche un anno dall'elezione, P. ZAMPERLIN, *Onofrio Carazzolo primo deputato socialista del padovano*, in N. AGOSTINETTI (a cura di), *Origini e attività del movimento socialista a Padova*, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano Comitato di Padova, Padova 1994, pp. 157-176.

circolare segreta». Pertanto una delegazione della giunta si era persino recata a Roma per conferire con l'«ideatore della legge sulle case popolari», un colloquio rievocato in questi termini al cospetto del consiglio comunale:

«E il Luzzatti ci disse chiaramente che quella circolare non poteva riflettere altro che i servizi pubblici assunti direttamente dai comuni e non poteva riflettere menomamente l'esercizio delle case popolari in omaggio all'elementare principio che le circolari non possono mutare la legge, e poi, con un sarcasmo molto fine ed acuto, soggiunse: "Giolitti -permetta il presidente che di lui parli, quantunque possa ora ricordarmi il *parce sepulto*- fa così: con una mano dà, con l'altra riprende, prima era favorevolissimo alle municipalizzazioni, ora non lo è affatto; egli si vanta di aver permesso gli scioperi, ma scioperi non ne vuole affatto; dimostrando così d'essere diventato più bifronte che mai"»³⁵.

Certo, non è possibile sapere se fossero state davvero queste le parole utilizzate. Senz'altro però il parossismo delle limitazioni imposte attestava inequivocabilmente lo iato che si interponeva tra gli ambienti del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio facenti capo all'opera di Luzzatti e quelli del Ministero dell'Interno attivi sotto l'egida di Giolitti. Ormai non era più il tempo della comunanza di intenti dimostrata agli inizi del secolo, nell'accettazione di un connubio sinergico fra sospetto e pregiudizio a cui comunque aveva versato un rilevante tributo proprio la predicazione luzzattiana.

6.2 Il declino del municipalismo nel movimento per le case popolari

Nell'arco di pochi anni il pensiero di Luzzatti in materia di municipalizzazione edilizia appariva significativamente diversificato, auspice non solo l'insegnamento dell'esperienza, ma senza dubbio anche il declino della battaglia per l'intervento diretto. Sul finire del primo decennio del Novecento, gli sviluppi dell'edilizia popolare denunciavano chiaramente il ruolo di margine a cui l'impianto legislativo aveva condannato l'opera comunale. Accanto alle aperture segnalate, il testo unico del 1908 aveva sancito il trionfo degli istituti autonomi, rendendo ormai improbabile un programma esclusivamente fondato sulla concretizzazione del municipalismo. Lo scenario nazionale lasciava trasparire gli esiti quanto mai sterili a cui era destinata l'intransigenza definita negli anni precedenti, tanto da indurre le forze socialiste, che ne erano state le principali interpreti, a un confronto costruttivo rispetto ai metodi sanciti dalla normativa vigente. A incidere sulla ricerca di nuovi orientamenti fu senz'altro il mutato atteggiamento del socialismo riformista, all'insegna di una progressiva

³⁵ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 228, fasc. 2666, Verona, cit., verbali del consiglio comunale di Verona, *Costruzione di case popolari*, seduta del 6 dicembre 1909.

apertura verso i progetti di riforma borghesi. In questa prospettiva si collocò la rinnovata posizione espressa da un personaggio come Casalini, il quale, fervente apostolo della municipalizzazione in apertura di Novecento, cominciò a stemperare l'exasperazione del conflitto politico, sino ad assurgere alla guida di una cooperativa torinese per le case degli impiegati e a non rifiutare le opportunità di collaborazione offerte dal governo Luzzatti. Le attenzioni per gli strati impiegatizi precorrevano per taluni versi il senso dell'inversione in atto, prefigurando non tanto la rinuncia ai propositi sostenuti strenuamente negli anni precedenti, bensì la necessità di un'ampia valutazione del problema. Come già precisato, l'aspro rincaro delle pigioni innescato dalla crisi industriale del 1907 aveva dimostrato drammaticamente la dilatazione del disagio, non sfuggita neppure alle autorità governative³⁶. Quasi in concomitanza con l'esaurirsi della *bagarre* intorno alle teorie municipaliste, un significativo piano di discussione divenne infatti quello delle possibili alleanze sociali, di cui il fenomeno del bloccardismo rappresentò una delle più chiare manifestazioni³⁷. I toni della radicalizzazione ideologica risultavano ormai diluiti nella definizione di una linea strategica congeniale all'avvicinamento di consistenti quote elettorali, inglobando l'accettazione dei metodi cooperativistici, sino ad allora rifiutati dai socialisti nella soluzione delle problematiche abitative.

All'indomani dell'approvazione del testo unico, in seno al dibattito socialista il predominio della municipalizzazione edilizia cominciò a cedere in favore di nuove riflessioni, spostando l'interesse specialmente sul nodo dei terreni per la costruzione³⁸. A sollecitare tali riflessioni erano le conseguenze della tassa sulle aree fabbricabili inutilizzate, introdotta nel 1904 con una legge speciale per Roma, poi estesa a Torino e Milano³⁹. Il tema delle aree dominò la relazione sul problema delle abitazioni che Alessandro Schiavi presentò al congresso dei consiglieri comunali e provinciali socialisti convocato a Firenze nel settembre 1910. Alla luce delle osservazioni esposte, l'estensione a tutti i comuni della tassa sulle aree fabbricabili e il consolidamento di un demanio comunale dei terreni costituirono i punti cardine dell'ordine del giorno

³⁶ Cfr. G. CASALINI, *Le case per gli impiegati. Relazione al congresso nazionale degli impiegati (Roma, 5-8 dicembre 1909)*, in «Critica Sociale», 1909, pp. 360-362.

³⁷ Sul fenomeno si veda l'ormai classico E. DECLEVA, *Anticlericalismo e lotta politica nell'Italia giolittiana, II: L'estrema sinistra e la formazione dei blocchi popolari (1905-1909)*, in «Nuova rivista storica», 1969, n. 5-6, pp. 541-617.

³⁸ P. NURRA, *La municipalizzazione delle aree fabbricabili*, in «Critica Sociale», 1908, pp. 157-158.

³⁹ Cfr. *La prima applicazione dell'imposta sulle aree fabbricabili di Torino*, in «Bollettino dell'Ufficio del lavoro», marzo 1908, pp. 552-556; *L'applicazione dell'imposta sulle aree fabbricabili in Milano nell'anno 1908*, ivi, giugno 1909, p. 1171; *Gli effetti della tassa sulle aree fabbricabili a Roma sull'attività edilizia*, ivi, ottobre 1909, pp. 649-650.

votato all'unanimità dall'assemblea⁴⁰. Di fatto l'occasione consentì di comporre un significativo spaccato, vera e propria cartina al tornasole degli orientamenti che si andavano affermando. La prospettiva del comune costruttore disertò quasi il dibattito sull'argomento, in cui Schiavi inserì invece il modello dell'ente autonomo. Direttore dell'Istituto per le case popolari di Milano, egli volle soffermarsi su tali organismi, «sorti tra la diffidenza legittima dei socialisti, perché [...] sembrati un sotterfugio per sottrarre ai comuni la politica delle abitazioni». Le sue annotazioni non rimuovevano affatto dalla coscienza socialista l'eco delle veementi polemiche animate in apertura di secolo, quanto piuttosto tentavano di chiarire gli strumenti offerti da tali istituzioni, preposte a tramutarsi in una propaggine stessa del comune⁴¹. Sulla scorta di tali convinzioni si sarebbe infatti svolta la sua attività in quegli anni, nonché nel secondo dopoguerra in qualità di presidente dell'Istituto per le case popolari di Forlì e provincia, zona di cui era originario⁴². Tuttavia il modello delineato non incontrava il favore del maggior esperto di municipalizzazione, Giovanni Montemartini, secondo il quale l'opera dei comuni «sembrava un passo di municipalismo, di socialismo troppo forte da essere acconsentito e si [era] distratta l'opinione pubblica creando questi enti autonomi»⁴³. L'inutilità di trincerarsi nella difesa delle idee municipaliste induceva ad accogliere un maggiore possibilismo, pur postulando l'esigenza di realizzare nuovi equilibri. L'unità di intenti che aveva contraddistinto lo schieramento socialista volgeva al termine: «La questione delle case è una questione complessa e sopra di essa vi sono tali e tante differenti opinioni tra gli stessi compagni, che credo che venire ad una conciliazione di vedute in questo senso non sia possibile». Così non esitò a prendere atto Umberto Ferrari, consigliere comunale a Roma, in chiusura della sessione congressuale dedicata all'argomento⁴⁴.

L'obiettivo della municipalizzazione edilizia rientrava dunque in una gamma ampia e diversificata di provvedimenti, declassato dalla preminenza rivestita per i socialisti nei primi anni del secolo. In effetti

⁴⁰ DIREZIONE DEL PARTITO SOCIALISTA, *Primo congresso nazionale dei consiglieri comunali e provinciali socialisti (Firenze 8-9-10 settembre 1910)*, Tipografia "Avanti", Roma 1910, pp. 201-202.

⁴¹ Ivi, pp. 165-166.

⁴² D. BEVONI, *Schiavi e l'edilizia pubblica in Romagna e in Italia*, in P. DOGLIANI (a cura di), *Europeismo e municipalismo. Alessandro Schiavi nel secondo dopoguerra*, Società Editrice "Il Ponte Vecchio", Cesena 1996, pp. 55-59; E. COLLIO, *Alessandro Schiavi direttore dell'Istituto Case Popolari di Milano (1910-1923)*, ivi, pp. 95-107; G. RUFFILI, *Alessandro Schiavi, presidente dell'IACP di Forlì e provincia*, ivi, pp. 109-112. Nei primi anni Cinquanta del Novecento, Schiavi fu anche promotore dell'Associazione nazionale fra gli Istituti per le case popolari. Sull'attività svolta nel secondo dopoguerra S. BIANCIARDI, *Alessandro Schiavi. La casa e la città*, cit., pp. 159-192.

⁴³ DIREZIONE DEL PARTITO SOCIALISTA, *Primo congresso nazionale dei consiglieri comunali e provinciali socialisti*, cit., p. 172.

⁴⁴ Ivi, pp. 187-189.

non si trattava più di individuare la forma migliore di intervento, ma di strutturare efficacemente l'utilizzo delle risorse disponibili. Uno degli aspetti cruciali coincideva con il reperimento delle aree fabbricabili, tralasciando quella congerie di tecnicismi agli esordi preponderante nell'ansia di individuare la tipologia più confacente a soddisfare le esigenze del verbo igienista. Come precisato nel primo capitolo, la nascente edilizia popolare aveva privilegiato la componente progettuale, a scapito dei contenuti sociali ed economici portati invece alla ribalta dalle riflessioni sul metodo organizzativo. Nonostante le omissioni commesse, la cultura tecnica poteva vantare comunque il merito di aver catalizzato l'attenzione sul settore, non ancora percepito nella rilevanza di vero e proprio problema sociale alle soglie dell'ultimo quarto dell'Ottocento. Sul finire del primo decennio del Novecento, la questione delle aree sembrava però riproporre i termini del confronto consumatosi negli anni precedenti, seppur depurato della conflittualità ideologica che ne era stata alla radice. Se da una parte lo schieramento socialista propugnava la gestione municipale dei terreni, dall'altra gli ambienti del potere centrale guardavano ad altre soluzioni, specialmente agli esempi offerti dall'impero teutonico. A suscitare un vivo interesse era l'istituto giuridico dell'*Erbbaurecht*, fra il diritto di superficie e l'enfiteusi. Questa opportunità era reputata però ammissibile solo qualora l'interesse pubblico garantisse continuità nel possesso del terreno, individuandone i più idonei protagonisti negli organismi che presentavano «gli attributi di stato»⁴⁵. Le istituzioni costruttrici avrebbero potuto avviare i lavori senza impegnare una quota consistente di capitale nell'acquisto del terreno, trovandosi a sostenere moderati canoni per l'occupazione del suolo, con la possibilità di destinare le somme risparmiate al miglioramento degli stabili, nonché alla riduzione delle pigioni. In effetti l'esborso richiesto dal reperimento dell'area fabbricabile costituiva la principale causa degli scarsi risultati conseguiti dalle cooperative edilizie sorte nello scenario nazionale, in quanto era piuttosto arduo radunare i fondi occorrenti unicamente attraverso le sottoscrizioni degli azionisti.

In coerenza con le nuove esigenze espresse, il movimento italiano per le case popolari mutò così anche modelli di riferimento. Le iniziative tedesche cominciavano a occupare le pagine delle riviste specializzate, soppiantando le dettagliate analisi dedicate alla Gran Bretagna che avevano formato il corpo centrale dei manuali compilati negli anni precedenti. Questa diversificata attenzione ebbe modo di riflettersi anche sulle pubblicazioni del periodico «Il Comune Moderno», fondato a Torino nel 1911 da Casalini, destinato ad affermarsi in breve quale manifesto quasi incontrastato del municipalismo, dopo le alterne vicende di cui era stato

⁴⁵ COMMISSIONE CENTRALE PER LE CASE POPOLARI O ECONOMICHE, *Relazione della Commissione per l'anno 1908*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1909, appendice, p. 187.

oggetto il bollettino dell'Associazione dei comuni italiani⁴⁶. Le peculiarità dell'esempio tedesco furono indagate specialmente negli aspetti correlati agli interventi promossi dai poteri pubblici, artefici di un rinnovamento avulso da «perplexità d'ordine teorico»⁴⁷. La politica per le abitazioni si era dispiegata nelle città tedesche «sotto una triplice forma», affiancando alla costruzione diretta l'anticipo di capitali e il conferimento di terreni alle società cooperative⁴⁸. Un'apposita rassegna presentò i risultati conseguiti in diversi centri, attraverso la traduzione di memorie e annotazioni redatte dalle autorità locali⁴⁹. L'esposizione di tali dati si prestava all'intento di focalizzare l'imprescindibile necessità dell'opera svolta dai comuni, spesso l'unico rimedio dopo aver testato la vana efficacia di «tutti i mezzi raccomandati dall'ortodossia economica»⁵⁰.

Proteso alla conoscenza dell'impegno municipale, l'indirizzo espresso dalla rivista non tralasciò un'altra realtà in cui i comuni si distinguevano nel campo delle abitazioni popolari, proponendo alcuni articoli sull'esperienza della Confederazione svizzera grazie agli studi compiuti da un esperto europeo di municipalismo quale Edgar Milhaud, direttore della rivista internazionale «*Les annales de la regie directe*». Ad aprire l'inserito di tale filone fu un breve contributo sulle case municipali di Zurigo, a cui seguì l'esito di un'inchiesta sull'impegno sostenuto nel settore dalle collettività pubbliche: la Confederazione, i cantoni e i comuni⁵¹. Al di là dei singoli casi, le notizie raccolte attestavano nel complesso la percezione del problema abitativo quale questione di competenza municipale, affidata a forme di intervento diretto e indiretto che, a differenza di quanto avveniva nel contesto italiano, non risultavano assolutamente antagoniste, bensì del tutto complementari⁵². «Il Comune Moderno» ospitò pure alcune riflessioni su quella che poteva essere considerata la patria per antonomasia di tali insegnamenti, ovviamente sempre nel solco della municipalizzazione. L'attività di alcuni dei più importanti comuni britannici fu oggetto di una schedatura simile a quella realizzata per le amministrazioni locali teutoniche, evidenziando come «l'intervento più largo e ardito dei pubblici poteri» si fosse manifestato proprio «nel paese classico dell'iniziativa privata e della libertà economica»⁵³. Le indicazioni esposte miravano indubbiamente a confutare le remore che continuavano a circondare tali programmi, pur senza nascondere le problematiche che si registra-

⁴⁶ LA DIREZIONE, *Nell'incominciare*, in «Il Comune Moderno», 1911, n. 1, pp. 1-2.

⁴⁷ *I comuni tedeschi e le abitazioni popolari*, ivi, 1912, p. 423.

⁴⁸ Ivi, p. 426.

⁴⁹ Ivi, pp. 426-435; ivi, pp. 504-509; ivi, pp. 556-560.

⁵⁰ Ivi, pp. 435, 557.

⁵¹ E. MILHAUD, *Le case municipali di Zurigo*, ivi, 1912, n. 3, pp. 186-188.

⁵² ID., *L'azione pubblica e le case popolari nella Svizzera*, ivi, 1913, n. 10-12, pp. 599-600.

⁵³ *Come i comuni inglesi hanno affrontato il problema dell'abitazione popolare*, ivi, 1912, pp. 322-334.

vano oltremarina, affrontate infatti nel 1914 attraverso alcune pagine della celebre opera di George Bernard Shaw, di cui Alessandro Schiavi aveva reso disponibile in quel periodo la traduzione italiana⁵⁴. I municipi erano innanzitutto penalizzati dall'elevato costo dei terreni, tanto che la possibilità di raggiungere le aree periferiche ed extraurbane rendeva la politica dei trasporti del tutto complementare a quella delle abitazioni, segnando un'intersezione in cui la Gran Bretagna poteva vantare, ancora una volta, un ruolo antesignano⁵⁵.

Le incongruenze dell'esperienza britannica non erano certo ignote agli osservatori italiani, essendo già state segnalate nel 1902 da Mario Borsa, come ricordato nel secondo capitolo⁵⁶. In effetti i limiti di tali iniziative risultarono solitamente congeniali all'obiettivo di confutare i motivi a favore della municipalizzazione, in particolare rispetto alle case popolari, di cui tale realtà fu a lungo l'unica a fornire un ampio repertorio di esempi concreti. Questo fu l'intento dimostrato nel 1907 anche da Alessio Capurro, impiegato al comune di Chiavari e poi novello scrittore in periodo fascista⁵⁷. «La municipalizzazione è una di quelle armi a doppio taglio che -non lo si ripeterà mai abbastanza- vanno maneggiate colla massima prudenza», chiosavano le sue parole lasciando trasparire un chiaro ammonimento a scansare il ricorso a tale metodologia⁵⁸. Un cenno agli esiti incerti della municipalizzazione edilizia inglese era comparso anche in apertura di secolo nell'opera data alle stampe da Luigi Balletti, segretario comunale a Varese, sulla scorta di una relazione svolta al Congresso dei segretari e impiegati comunali che si era tenuto nel 1901 nella sua città⁵⁹. Nonostante la sua piena adesione ai principi municipalisti, l'autore riportava le parole di biasimo espresse da Lord Rosebery all'inaugurazione di un gruppo di case erette nel borgo di Shoreditch. L'amministrazione locale aveva demolito stabili insalubri abitati da oltre cinquecento persone, ma era riuscita a edificare un insediamento meno capiente, in cui per altro gli elevati canoni di affitto richiesti avevano precluso l'accesso agli inquilini effettivamente sfollati⁶⁰. Corredato di annotazioni e ulteriori particolari, l'episodio veniva narrato con

⁵⁴ L'opera originale, *The commonsense of municipal trading*, fu pubblicata a Londra nel 1904. La traduzione di Schiavi comparve per le edizioni dell'"Avanti!" ed è stata oggetto di ristampa G.B. SHAW, *Il senso comune dell'industria municipale*, traduzione, prefazione e note di Alessandro Schiavi, Sintesi, Brescia 1979.

⁵⁵ A. SCHIAVI, *Le difficoltà dell'industria municipale. Le case popolari dei municipi inglesi*, in «Il Comune Moderno», 1914, n. 5, pp. 226-228.

⁵⁶ M. BORSA, *Le case operaie in Inghilterra. II*, cit., p. 92.

⁵⁷ A. CAPURRO, *Relitti (mentre il mio di s'oscura)*, s.n., Rapallo 1927.

⁵⁸ ID., *Sulla municipalizzazione dei pubblici servizi: cause ed effetti*, Tip. Chiavarese, Chiavari 1907, p. 30.

⁵⁹ Cfr. L. BALLETTI, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, in «Germinal», 1901, n. 18, pp. 141-143.

⁶⁰ ID., *La municipalizzazione dei servizi pubblici in Italia. Studio economico sociale*, Maj e Malnati, Varese 1901, p. 37.

una certa compiacenza da Alberto Geisser, nella sua traduzione del «vangelo anti-municipalizzazione»⁶¹ più noto di tutta Europa: il volume di Lord Avebury *On municipal and national trading*⁶². Pubblicata nel 1908, la versione italiana risultò tuttavia strutturata in maniera da procedere a un'organica analisi critica della normativa nazionale, il pretesto insomma per denigrare a tutto tondo l'interventismo municipale. Nel completo rifiuto di tali presupposti, non mancava ovviamente un giudizio severo sulla municipalizzazione edilizia⁶³. A suo parere, il fatto che alcuni servizi implicassero finalità di indole sociale costituiva semplicemente un "accessorio" rispetto al carattere industriale. Fermamente ostile alla gestione comunale dei servizi, Geisser osteggiò pure in altre sedi «la insana, pericolosa e sterile municipalizzazione delle case operaie», come definì la materia in un'opera appositamente dedicata alla sua decostruzione⁶⁴.

Il filone della letteratura contro la municipalizzazione non si era affatto affievolito, nonostante la diffusione conosciuta dal fenomeno fosse in grado di attestare i risultati positivi che potevano essere conseguiti. Eppure in virtù delle sue peculiarità talora sfuggenti a classificazioni precise, il servizio delle case popolari originava interpretazioni controverse, non necessariamente fagocitato nel fronte della più strenua opposizione. In tal senso un esempio emblematico derivò dalla riunione annuale della Société d'Economie sociale di Parigi del 1912, incontro definito da Schiavi «un congresso di anti-municipalizzatori». Dopo averne avviato i lavori all'insegna dell'esigenza di «lottare energicamente contro il movimento per le municipalizzazioni, [...] un collettivismo mascherato», i convenuti furono concordi nell'attribuire un ruolo prioritario alle amministrazioni locali nell'ambito degli interventi per porre rimedio alle problematiche poste dalle abitazioni malsane⁶⁵.

⁶¹ Come definito da F. RUGGE (a cura di), *I regimi delle città*, cit., p. 25.

⁶² Pubblicato a Londra nel 1906, fu tradotto anche in francese e italiano, cfr. P. DOGLIANI, *Il dibattito sulla municipalizzazione in Europa dall'inizio del Novecento alla prima guerra mondiale*, in A. BERSELLI, F. DELLA PERUTA, A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione nell'area padana*, cit., pp. 227-228.

⁶³ LORD AVEBURY (JOHN LUBBOCK), *Le industrie dello stato e dei municipi (osservazioni ed esempi)*, versione dall'inglese con note ed aggiunte di Alberto Geisser. *Esame critico della legge italiana 29 marzo 1903 sull'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte dei comuni*, Società Editrice Laziale, Roma 1908, pp. 62-65.

⁶⁴ A. GEISSER, *Il problema delle abitazioni popolari nei riguardi finanziari e sociali*, Latte, Torino 1907. Geisser fu industriale e banchiere, fra i fondatori del Laboratorio di economia politica promosso a Torino da Cognetti De Martiis, nonché membro del comitato di redazione de «La Riforma Sociale». Fu consigliere comunale a Torino dal 1906 al 1919 e presidente della locale Cassa di Risparmio negli anni Venti. *In memoria di A. Geisser*, in «La Riforma Sociale», 1929, pp. 201-209; M. BOCCI, *ad vocem*, in *DBI*, vol. 52, pp. 798-799.

⁶⁵ A. SCHIAVI, *La recente letteratura pro e contro la municipalizzazione*, in «Il Comune Moderno», 1913, n. 7, pp. 358, 360.

6.3 La politica comunale per le abitazioni: oltre la municipalizzazione

Sul finire del primo decennio del Novecento, la definizione di programmi per la municipalizzazione delle case popolari toccò il suo apogeo. Nel biennio 1910-1911, la Commissione reale esaminò venticinque proposte, la cui genesi risaliva in media ad almeno un anno e mezzo prima. Si trattava di oltre il 37% delle istanze per le abitazioni presentate fra il 1904, l'anno in cui cominciò a essere trattata la municipalizzazione, e il 1916, quando i notevoli aumenti dovuti all'effetto della congiuntura bellica arrestarono l'attività edilizia. Incluso l'ampliamento di due aziende nel primo dopoguerra, l'argomento delle case popolari impegnò quasi il 18% dell'intero insieme di domande accumulato sino al 1923, anno in cui il fascismo rimosse l'autorevole consenso dagli organici del Ministero dell'Interno, preferendo deferirne le funzioni alle giunte provinciali amministrative⁶⁶. Sebbene tale quota apparisse complessivamente minoritaria, soprattutto in confronto al primato detenuto dal servizio dell'illuminazione elettrica, si trattava al contempo di un tassello non insignificante per un settore di cui era dubbia la piena compatibilità con il senso di tale strategia⁶⁷. Ai settanta affari riguardanti l'assunzione diretta di case popolari, se ne aggiungevano però altri ventidue non sottoposti al vaglio della commissione, di cui resta la relativa pratica fra la messe di documenti prodotta in età giolittiana dall'ufficio per la municipalizzazione. Tuttavia questo secondo gruppo comprende anche casi che non configurarono atti di municipalizzazione *tout court*, bensì propositi finalizzati alla fondazione di istituti per le case popolari o vicende animate da intenzioni diverse. I programmi municipalisti risultano comunque nettamente prevalenti, portatori di contenuti analizzati nel presente lavoro, mentre la presenza di fascicoli legati ad altre esperienze appare talora dettata da circostanze fortuite, talaltra dallo scrupolo di prefetti che riferirono su proposte germinate nel territorio di competenza. Nel 1910 il prefetto di Bari ritenne ad esempio di dover comunicare la costituzione di una cooperativa edificatrice, probabilmente nell'eco dei fatti cruenti innescati in quell'anno dalle proteste della cittadinanza per la carenza di abitazioni⁶⁸. La peti-

⁶⁶ Legge 4 febbraio 1923, n. 253. Le pratiche in corso furono rimesse a un apposito ufficio, ACS, MI, DGAC, *Ufficio stralcio per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*.

⁶⁷ Su cinquecentododici istanze di municipalizzazione, quelle dedicate alle case popolari furono settanta, cfr. R. FRANCO, *Una fonte per la storia della municipalizzazione*, cit., pp. 148-157.

⁶⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 33, fasc. 389, Bari, case popolari, 1910. Il regio commissario che reggeva nel 1909 il comune di Rimini riferì sul censimento delle abitazioni progettato dal locale comitato per le case popolari, mentre la Direzione generale di pubblica sicurezza riportò le notizie giunte dal prefetto di Perugia circa

zione sottoscritta nell'anno precedente da alcuni cittadini del comune salentino di Maglie, nell'intento di indurre il potere civico a sostenere la costruzione di abitazioni economiche, fu segnalata invece dal Ministero della Real Casa, affinché venissero fornite le indicazioni opportune⁶⁹.

Nel 1910 la Commissione centrale per le case popolari o economiche poteva infatti affermare che i fervori municipali meritavano «una particolare menzione», con l'avvio di ben otto iniziative fra il 1908 e il 1909, un'accelerazione di cui recò presto un riflesso evidente il lavoro degli uffici che operavano sotto l'egida del Ministero dell'Interno⁷⁰. A introdurre un importante fattore di incentivo erano state chiaramente le agevolazioni contemplate nel testo unico del 1908, soprattutto il concorso governativo per il pagamento degli interessi relativi ai mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti. Seppur modesto, tale contributo alleviava oneri non facili da sostenere, specialmente entro gli orizzonti dei centri minori. Questa opportunità si inseriva in un ventaglio di vantaggi creditizi che induceva generalmente i comuni a preferire il supporto di tale istituto, generando problemi di liquidità, segnalati sul finire del 1908 da Girolamo Orefici, sindaco di Brescia, in veste di vicepresidente del consiglio direttivo dell'Associazione dei comuni italiani. Così mutui già autorizzati con apposito decreto tardavano a essere erogati, «ostacolo insormontabile all'applicazione della legge sulle municipalizzazioni»⁷¹. Nel caso delle iniziative per le abitazioni popolari, tale norma si era rivelata «di poco o nessun effetto» a causa della scarsa disponibilità della casa stessa⁷². In effetti, nel 1911, Magaldi informò la Commissione reale che ormai il fondo di lire cinquantamila stanziato a tale scopo nel bilancio del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio era stato in gran parte utilizzato, suggerendo pertanto di procedere con ocularietà, onde evitare di sottoscrivere impegni che poi non sarebbe stato possibile ottemperare⁷³. Forse si era trattato di un invito alla prudenza, visto che nell'arco di appena tre anni e mezzo era stato impiegato circa metà dell'intero importo⁷⁴.

i provvedimenti promossi dalla camera del lavoro di Foligno per l'apertura di un forno e la costruzione di case popolari, ivi, busta 79, fasc. 1003, *Rimini, case popolari*, 1910-1922; ivi busta 171, busta 1969, *Foligno, forno comunale e case popolari*, 1906.

⁶⁹ Ivi, busta 91, fasc. 1143, *Maglie, case popolari*, 1909.

⁷⁰ *Relazione della Commissione centrale per le case popolari o economiche per l'anno 1909 presentata a S. E. il ministro di Agricoltura, Industria e Commercio in esecuzione dell'art. 30 della legge (testo unico) 27 febbraio 1908, n. 89*, in «Annali del credito e della previdenza», 1911, n. 92, pp. 5-9.

⁷¹ *La Cassa depositi e prestiti ed i mutui a favore dei comuni*, in «L'autonomia comunale. Rivista mensile dell'Associazione dei comuni», 1908, n. 11-12, p. 281.

⁷² *Disegno di legge portante provvedimenti per le case popolari o economiche*, cit., p. 91.

⁷³ ACS, MI, DGAC MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 3, fasc. 10, cit., seduta del 7 giugno 1911, cit.

⁷⁴ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Adunanza del 30 aprile 1912*, cit., pp. 300-301.

Tale opportunità si prospettava comunque in piena coerenza con lo spirito infuso nella riforma legislativa per volontà di Luzzatti, ostile alle restrizioni interpretative a cui si attenevano gli organi del Ministero dell'Interno. Per taluni versi, non sembravano mancare intenti antagonistici, in quanto la Commissione centrale per le case popolari o economiche si imponeva quale contraltare alla Commissione reale. D'altronde quest'ultima aveva pure preteso che la concessione dei mutui fosse subordinata alla regolarizzazione del servizio, risicando inevitabilmente il margine di autonomia dell'altro organismo. Le intersezioni stabilite in materia di case popolari fra i due comparti lasciavano scaturire un sistema alquanto articolato, incline a incrementare i motivi che finivano per protrarre nel tempo l'espletamento delle relative pratiche. Sebbene gli assunti della revisione propugnata da Luzzatti avessero postulato obiettivi diametralmente opposti, il Ministero dell'Interno non intendeva transigere sull'applicazione del dettato normativo che regolava l'azione municipale, senza allentare dunque la morsa del suo controllo. A risultare maggiormente penalizzati erano i piccoli comuni, in cui l'intervento diretto rappresentava spesso l'unica strategia per affrontare la penuria di abitazioni adeguate. I contesti minori risentivano in genere di usi contrari ai precetti più elementari dell'igiene, raramente battuti dal vento del rinnovamento urbanistico che da alcuni decenni soffiava nelle grandi città. Le disposizioni in materia di case popolari tendevano a prestarsi poco al soddisfacimento di tali esigenze, come aveva preconizzato con lungimiranza Massimo Portalupi, quando era ancora in svolgimento l'*iter* parlamentare della legge Luzzatti⁷⁵.

La gestione in economia restava inoltre concepita alla stregua di un'eccezione, tanto che neppure l'intervento di personalità vicine alle sfere governative sortiva sempre l'effetto di lasciar desistere gli uffici ministeriali. Nonostante sussistessero particolari condizionamenti per l'ambito delle case popolari, le ricadute insite in tale impostazione toccavano anche altri settori, come segnalò «La rivista dei pubblici servizi», in contatto con la Federazione delle aziende municipalizzate italiane, costituita nel 1910 sotto la presidenza di Montemartini, a lato dell'Associazione dei comuni italiani⁷⁶. Nel campo delle case popolari, la gestione in economia fu più che altro possibile solo laddove mancò l'interessamento del Ministero dell'Interno, come accaduto ad esempio per Brescia e Pavia, a cui si aggiunse il programma svolto a Rovigo. Sullo sfondo della questione soggiacevano infatti i risvolti quasi coercitivi della circolare 10 marzo 1909, con il divieto dell'esercizio in economia per i servizi non

⁷⁵ M. PORTALUPI, *Per i piccoli comuni*, in «Germinal», 1902, n. 15, p. 113.

⁷⁶ La rivista ne sarebbe poi divenuta l'organo ufficiale, O. GASPARI, *L'Associazione nazionale dei comuni italiani dalla nascita alla rifondazione del secondo dopoguerra*, in P. DOGLIANI, O. GASPARI (a cura di), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli, Roma 2003, p. 36. A. VAGO, *Le aziende speciali e la gestione in economia dei servizi pubblici municipali*, in «La rivista dei pubblici servizi», 1914, n. 4, pp. 78-83.

obbligatori nello sterminato numero di comuni che eccedeva il limite legale della sovraimposta o destinati a varcarne la soglia a causa degli oneri connessi all'attuazione del progetto. All'indomani della diramazione di tali direttive, l'avvocato Carlo De' Negri, direttore generale della statistica, nonché membro effettivo della Commissione reale, pur riconoscendo la fondatezza dell'interpretazione legislativa elaborata, non esitò a denunciarne le conseguenze⁷⁷. Le sue annotazioni delinearono una compiuta descrizione dei motivi cristallizzati nella pletora di cavilli che avrebbe condizionato la municipalizzazione delle case popolari:

«Queste conseguenze sono la quasi totale inapplicabilità della legge sui servizi municipalizzati, perché la maggior parte di questi concerne servizi facoltativi, e la massima parte dei comuni (credo che non si sia lontani dal vero dicendo i quattro quinti) eccedono il limite della sovraimposta, mentre poi quasi tutti si troveranno nella condizione di dover contrarre un mutuo, sorpassando con molta probabilità il limite segnato dalla legge. È presumibile, può obiettarsi, che il legislatore abbia voluto quasi con una mano negare quanto aveva concesso con l'altra? [...] Non è proprio il caso di dire che per evitare un guaio se ne incorre in un uno maggiore? I comuni, infatti, non potranno mai assumere questi servizi ad economia, e dovranno, se vogliono municipalizzarli, costituire l'azienda speciale, il che significa fare loro spendere cento quando forse poteva bastare la metà o molto meno»⁷⁸.

Fra le pieghe dei canoni interpretativi adottati si era forgiato dunque il crogiolo di difficoltà in cui erano destinati a imbattersi soprattutto i centri minori, talvolta anche per la carenza di personale adeguatamente preparato a intenderne i contenuti. A ciò si univa nelle grandi città l'effetto di altre componenti delle prescrizioni legislative, in quanto l'apertura dimostrata dal testo unico sulle case popolari verso l'opera municipale non intaccava affatto quella funzione eminentemente integrativa che vi era stata assegnata sin dalla prima redazione del dettato normativo. Non solo la riforma rafforzava la struttura degli enti autonomi per l'edilizia popolare, ma consentiva al contempo di trasferire a tali organismi il patrimonio e il capitale realizzato dalle amministrazioni civiche tramite l'assunzione del servizio. Contemplata fra le modifiche varate nel gennaio 1908 poi confluite nel testo unico, tale disposizione era stata in realtà inserita al fine di accogliere i voti espressi dalle autorità municipali milanesi⁷⁹. Come accennato nel quarto capitolo, nel 1905 l'avvento della giunta liberale del sindaco Ponti aveva espresso

⁷⁷ Nominato per gli affari relativi alla municipalizzazione, De' Negri mantenne il ruolo per due mandati, *R.D. che nomina la Commissione reale per il credito comunale e provinciale durante il triennio 1907-1909*, cit., p. 15; *R.D. che nomina la Commissione reale per il credito comunale e provinciale durante il triennio 1910-1912*, in «Bollettino ufficiale del Ministero dell'Interno», 1910, n. 5, p. 236.

⁷⁸ C. DE' NEGRI, *Commissione reale per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1909, parte II, p. 35.

⁷⁹ Art. 12, *Legge che modifica la legge 31 maggio 1903, n. 254, sulle case popolari*, 2 gennaio 1908; art. 18, *Legge (testo unico) sulle case popolari o economiche*, 27 febbraio 1908, n. 89.

non poca perplessità sulla municipalizzazione edilizia che gli ambienti estranei al socialismo non avevano mai smesso di osteggiare. Tuttavia la mobilitazione popolare coordinata dalla camera del lavoro e l'intensa propaganda svolta dalle organizzazioni socialiste in occasione del referendum persuasero la nuova giunta a proseguire nell'adempimento del programma, benché ridimensionato in confronto ai suoi fondamenti primigeni e alle aspettative maturate dalle associazioni operaie⁸⁰. Fra il 1906 e il 1909, oltre al gruppo di via Ripamonti progettato nel 1904, sorsero le palazzine presso la Cagnola, oggi via Mac Mahon, e i quartieri nelle zone di via Tibaldi, Meda e Lambrate⁸¹. A incentivare l'abbandono di tali propositi contribuirono pure le pressioni del Ministero dell'Intero per l'incremento dell'azienda tramite l'iterazione della solenne procedura, anziché ammettere l'esercizio in economia per i nuovi caseggiati originando una duplice forma di gestione ritenuta «illegale ed antieconomica»⁸². L'ufficio ministeriale contestò anche l'intenzione di affidare i caseggiati all'ente autonomo da poco promosso, senza riuscire a comprendere a quale titolo potesse avvenire la cessione. A quel punto le autorità civiche milanesi contattarono il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, ottenendo dalla sua massima autorità, Francesco Cocco-Ortu, l'introduzione di un apposito emendamento nel disegno di legge per la modifica del testo sulle case popolari, con buona pace dell'ufficio per la municipalizzazione⁸³.

Sul tramonto dell'iniziativa milanese non aveva inciso solamente una questione di principio, quanto piuttosto la prospettiva di dover affrontare la complessità di un *iter* che inevitabilmente avrebbe procrastinato l'avvento delle costruzioni. Nelle città maggiori, l'esistenza di istituzioni bancarie e filantropiche disposte a sostenere l'edilizia popolare rendeva il modello dell'ente autonomo una vera e propria alternativa alle lungaggini burocratiche fissate dal combinato disposto delle normative di riferimento. Nel corso del 1908, l'anno in cui l'Istituto per le case popolari di Milano fagocitava l'impresa municipale, il progetto promosso dalla giunta radical-socialista che reggeva il comune di Firenze non fu approvato dalla Commissione reale per il fatto di non aver dimostrato l'effetti-

⁸⁰ *Le abitazioni popolari a Milano*, cit., pp. 617-618; V. ROSSETTI, *Edilizia popolare e cooperazione*, cit., p. 285-287; L. PIZZETTI, *La questione delle abitazioni popolari a Milano*, cit., pp. 21-26.

⁸¹ Verbalì del consiglio comunale di Milano, *Progetti ed appalti per la costruzione di nuovi gruppi di case popolari*, seduta del 4 giugno 1907, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 113, fasc. 1440, Milano, cit.

⁸² Ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Milano, 30 agosto e 17 ottobre 1907.

⁸³ Ivi, lettera del ministro di Agricoltura, Industria e Commercio al presidente del consiglio ministro dell'Interno, 6 novembre 1907; minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Milano e al ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, 20 novembre 1907. Art. 18, *Legge (testo unico) sulle case popolari o economiche*, 27 febbraio 1908, n. 89.

va necessità delle case⁸⁴. Tale conclusione era stata avanzata dall'ufficio ministeriale, pienamente insoddisfatto del piano finanziario e in parte pure suggestionato dalle constatazioni del prefetto, secondo il quale l'attuazione dei propositi definiti avrebbe arrecato «più danni alle finanze del comune e all'economia della cittadinanza, che benefici e vantaggi alle classi meno abbienti»⁸⁵. A destare preoccupazione era senza dubbio l'ampio programma di intervento varato, tuttavia per nulla privo di corrispondenze con i bisogni cittadini, dato che l'elaborazione del progetto tecnico era stata preceduta dallo svolgimento di un'accurata inchiesta sulle abitazioni⁸⁶. La stessa scelta della municipalizzazione aveva suscitato non poche polemiche, soprattutto da parte della minoranza consiliare conservatrice, sebbene l'obiettivo di garantire la costruzione di case per i meno abbienti avesse permesso di sollecitarne il voto favorevole, riuscendo a ottenere l'approvazione della proposta⁸⁷. Se gli estremi della vicenda non sembravano immuni da un certa reticenza ideologica, gli organi ministeriali studiarono in realtà l'incremento edilizio fiorentino attraverso le informazioni riportate sull'«Annuario statistico delle città italiane», oltre a rimanere stupiti dalla necessità di tante abitazioni. Non solo si contavano ben venticinque cooperative nel luogo che aveva dato i natali alla prima società costruttrice sorta nella penisola italiana, ma sin dalla fine dell'Ottocento era pure attivo un comitato per le case agli indigenti, a cui le precedenti amministrazioni avevano fornito appoggio⁸⁸. Dinanzi alle motivazioni addotte dal Ministero dell'Interno, il sindaco Francesco Sangiorgi preferì promuovere la costituzione di un istituto per le case popolari⁸⁹. Proposto nel marzo 1909, l'ente fu già rico-

⁸⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 3, fasc. 7, cit., seduta del 26 ottobre 1908; ivi, busta 73, fasc. 927, *Firenze, case popolari, 1907-1909*, allegati 1 e 2 alla seduta della Commissione reale del 26 ottobre 1908.

⁸⁵ Ivi, *Relazione al ministro*, 25 settembre 1908; ivi, lettera del prefetto di Firenze al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 20 luglio 1908.

⁸⁶ M. DEGL'INNOCENTI, *Scienza, amministrazione e politica nel governo della città. L'esperienza fiorentina*, in ID. (a cura di), *La cultura delle riforme tra Ottocento e Novecento*, cit., p. 54; P. SOMMA, *Le inchieste municipali sulle abitazioni nel primo decennio del Novecento*, cit., pp. 188-189. Copia degli elaborati tecnici in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 73, fasc. 928, *Firenze, case popolari, allegati, 1907-1909*.

⁸⁷ Ivi, fasc. 927, *Firenze*, cit., verbali del consiglio comunale di Firenze, *Case popolari. Progetto di massima*, seduta del 16 settembre 1907; ivi, *Case popolari municipali. Costruzione di case popolari municipali con tremila stanze di abitazione e con una spesa di tre milioni di lire*, seduta del 2 maggio 1908.

⁸⁸ Cfr. *Firenze. Il municipio e le case per i poveri*, in «L'Ingegneria Sanitaria», 1891, n. 6, p. 79; *Firenze. Comitato per le case popolari*, ivi, 1902, n. 12, p. 236.

⁸⁹ Verbali del consiglio comunale di Firenze, *Istituto per le case popolari in Firenze. Progetto di statuto e assegnazione della quota di concorso del comune*, seduta del 24 marzo 1909, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 73, fasc. 927, *Firenze*, cit. Sulle iniziative dell'amministrazione popolare nel settore edilizio L. PICCIOLI, *I popolari a Palazzo Vec-*

nosciuto legalmente nell'agosto successivo, impegnando per la relativa organizzazione un arco di tempo che sarebbe stato appena sufficiente ai prodromi del solenne procedimento.

Sul principio dell'anno successivo, la Commissione reale respinse il progetto elaborato nella capitale per la costruzione di case da destinare a impiegati e salariati municipali. A giustificare una simile decisione fu innanzitutto l'incompatibilità del provvedimento con i dettami legislativi vigenti sia in materia di municipalizzazione sia in ambito di case popolari, anziché l'operosità dell'ente a cui si doveva l'avvento nello scenario nazionale degli istituti per le case popolari⁹⁰. Fra le osservazioni esposte, l'ufficio ministeriale aveva precisato anche la necessità di dimostrarne l'inefficacia, richiamando l'«importanza complementare o sussidiaria» dell'iniziativa municipale⁹¹. Il nodo di fondo rimase l'assenza di rispondenti precetti giuridici: da una parte, ai sensi della legge Luzzatti, i comuni potevano realizzare abitazioni solo per categorie con limiti di reddito generalmente sopravanzati dalla maggioranza dei dipendenti del municipio romano, dall'altra la normativa sulla municipalizzazione era finalizzata a servizi di utilità generale. Pertanto nessuno si associò alla proposta avanzata da Magaldi di «voler accordare la propria benevolenza all'iniziativa dell'amministrazione capitolina». Preoccupato dal rischio di «non stabilire un precedente dannoso», Pironti si dichiarò subito contrario, mentre Crespo rammentava alla Commissione «il dovere di attenersi scrupolosamente, di vegliare cioè alla rigorosa ed esatta applicazione delle disposizioni della legge sulla municipalizzazione»⁹². Memore di tali assunti, qualche anno dopo Magaldi, in sede di Commissione centrale, espresse non pochi dubbi sul ricorso presentato dal comune di Lecce, al fine di ottenere l'esonero dalle imposte per un fabbricato costruito nel 1910 in cui trovavano alloggio impiegati e salariati comunali. A permettere i lavori era stato l'utilizzo delle somme accumulate nel fondo per le pensioni agli impiegati, cosicché la locale agenzia delle imposte riteneva che si trattasse di un'iniziativa non meritevole delle agevolazioni accordate dalla legge⁹³. Reperate le opportune informazioni, Magaldi si convinse ad accogliere l'istanza, precisando per altro che non era necessario l'adempimento della procedura per la municipalizzazione⁹⁴.

chio. Amministrazione, politica e lotte sociali a Firenze dal 1907 al 1910, Olschki, Firenze 1989, pp. 52-134; G. SPINI, A. CASALI, *Firenze*, Laterza, Roma-Bari 1986, pp. 99-104.

⁹⁰ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 200, fasc. 2359, *Roma, case per impiegati comunali*, 1910-1914, allegato alla seduta della Commissione reale del 23 febbraio 1910.

⁹¹ Ivi, *Relazione al ministro*, 16 febbraio 1910.

⁹² Ivi, busta 3, fasc. 9, cit., seduta del 23 febbraio 1910.

⁹³ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Sessione del 1914. Adunanza antimeridiana del 28 novembre 1914*, cit., pp. 569-571.

⁹⁴ *Commissione centrale per le case popolari o economiche. Sessione del 1915. Adunanza del 19 maggio 1915*, in «Bollettino di notizie sul credito e sulla previdenza», 1915, n. 1-3, pp. 45-46.

Nonostante l'esperienza ormai acquisita in tale sede, Magaldi doveva essere rimasto sorpreso per l'intransigenza dimostrata dalla Commissione reale rispetto al progetto del comune di Roma, alla luce della grave crisi che attanagliava la capitale, di cui uno degli aspetti più peculiari era stato indagato nell'ambito dell'apposita inchiesta sulle abitazioni degli impiegati⁹⁵. Oltretutto le condizioni del contesto erano riconosciute da tempo, come dimostrava l'applicazione della tassa sulle aree fabbricabili, introdotta con i provvedimenti speciali varati nel 1904 e articolati ulteriormente tre anni dopo⁹⁶. Non a caso la questione della casa aveva costituito uno degli argomenti di forza del programma presentato dal gruppo socialista romano alle elezioni amministrative del 1907, da cui scaturì l'insediamento dell'amministrazione democratico-popolare guidata dal sindaco Ernesto Nathan⁹⁷. Particolarmente indicativo resta il testo di una conferenza tenuta durante la campagna elettorale da Giovanni Montemartini, prossimo a diventare il principale artefice della municipalizzazione capitolina in qualità di assessore ai servizi tecnologici. In piena coerenza con il pensiero maturato a questo riguardo, l'autorevole esperto presentò l'intervento municipale quale strategia per rispondere alle esigenze espresse dal partito dei consumatori, allo scopo di aiutare economicamente le classi meno abbienti⁹⁸. Tali presupposti trovarono una piena corrispondenza nell'attività svolta negli anni seguenti, approdata alla definizione del piano regolatore, nonché alle importanti municipalizzazioni del servizio tramviario e dell'elettricità, con l'impianto della centrale dedicata nell'intestazione allo stesso Montermartini⁹⁹. Al contempo, non mancò l'impegno per

⁹⁵ MAIC, UFFICIO DEL LAVORO, *Inchiesta sulle abitazioni degli impiegati d'ordine e subalterni in Roma e del personale ferroviario in Roma e in altre città d'Italia*, cit.

⁹⁶ A. CARACCILO, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello stato liberale*, Editori Riuniti, Roma 1999⁵, pp. 280-289; I. INSOLERA, *Roma moderna. Un secolo di urbanistica*, Einaudi, Torino 1971⁴, pp. 86-93.

⁹⁷ Cfr. G. BARBALACE, *Caro-viveri, abitazioni e progetti di municipalizzazione, a Roma, nell'ottobre-novembre 1908*, in «Annali dell'Istituto Ugo La Malfa», 1988, p. 237; ID., *Riforme e governo municipale a Roma in età giolittiana*, Liguori, Napoli 1994, pp. 153-208. Sulla figura di Nathan G. SPADOLINI, C. CECCUTI, *Ernesto Nathan (1854-1921)*, in AA. VV., *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Franco Angeli, Milano 1984, pp. 147-177; R. UGOLINI, *Ernesto Nathan*, in ISTITUTO PER LA STORIA DEL RISORGIMENTO ITALIANO COMITATO DI ROMA, *Roma nell'età giolittiana. L'amministrazione Nathan*, atti del convegno, Roma, 28-30 maggio 1984, Edizioni dell'Ateneo, Roma 1986, pp. 121-153; A. ATTANASIO, *Burocrazia e strutture amministrative del comune di Roma (1900-1915)*, in C. MOZZARELLI (a cura di), *Il governo delle città nell'Italia giolittiana*, cit., pp. 357-392.

⁹⁸ G. MONTEMARTINI, *La politica municipale nei grandi centri urbani*, in «Giornale degli economisti», dicembre 1907, p. 1139-1141.

⁹⁹ Sulla politica dei servizi C. CIAMPI, *L'amministrazione Nathan: i servizi*, in ISTITUTO PER LA STORIA DEL RISORGIMENTO ITALIANO COMITATO DI ROMA, *Roma nell'età giolittiana*, cit., pp. 154-197. Sul piano regolatore, definito da Edmondo Sanjust di Teulada, ingegnere capo dell'ufficio del genio civile di Milano I. INSOLERA, *Roma moderna*, cit., pp. 97-122; M. CASCIATO, *Lo sviluppo urbano e il disegno della città*, in V. VIDOTTO (a cura di), *Roma capitale*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 156-160.

frenare l'indiscriminato aumento delle pigioni, dato che, sull'onda della congiuntura negativa scaturita dalla crisi economica del 1907, i rincari erano divenuti una vera emergenza, al punto da essere al centro di numerose iniziative promosse dalla cittadinanza¹⁰⁰.

Le origini del progetto respinto dalla Commissione reale si innestavano dunque in tale clima, come attestava anche il fatto che la giunta provinciale amministrativa non aveva esitato a concedere il proprio assenso¹⁰¹. D'altronde le deliberazioni consiliari riguardavano semplicemente la contrattazione di un mutuo, come spiegò all'ufficio ministeriale il prefetto Angelo Annaratone, intento in quegli anni anche ad appoggiare le pratiche promosse dai comuni della provincia¹⁰². Nonostante il secco rifiuto espresso dagli organi ministeriali, l'amministrazione civica capitolina non rinunciò ai propositi manifestati, deliberando di sottoscrivere nel 1913 un'apposita convenzione con l'Istituto per le case popolari¹⁰³. L'importanza di costruire alloggi per il personale del comune doveva essere largamente condivisa, tanto che, dinanzi al diniego espresso in questo caso dalla giunta provinciale amministrativa, il ricorso fu intentato dal regio commissario assunto alla guida del comune in seguito alle dimissioni dell'amministrazione Nathan¹⁰⁴. Tuttavia l'istanza risultò respinta per decorrenza dei termini e la pratica fu definitivamente accantonata¹⁰⁵.

¹⁰⁰ G. BARBALACE, *Caro-viveri, abitazioni e progetti di municipalizzazione, a Roma, nell'ottobre-novembre 1908*, cit., pp. 237-281. Si veda anche dello stesso il "laboratorio" Montemartini e l'esperimento del blocco popolare a Roma (1907-1913), in R. CAMURRI, *Riccardo Dalle Mole*, cit., pp. 37-61.

¹⁰¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 200, fasc. 2359, Roma, case per impiegati comunali, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Roma, 1° marzo 1910.

¹⁰² Annaratone fu in servizio a Roma dal marzo 1908 all'agosto 1914, quando fu collocato a riposto da Salandra nell'ambito del rinnovo delle cariche operato a scapito dei prefetti filogiolittiani, V.G. PACIFICI, *Angelo Annaratone (1844-1922): la condizione dei prefetti nell'Italia liberale*, Edizioni dell'Ateneo, Roma 1990, pp. 176-224; P. CARUCCI, *Tra Nathan e Giolitti: Angelo Annaratone*, in M. DE NICOLÒ, *La prefettura di Roma (1871-1946)*, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 493-500.

¹⁰³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 200, fasc. 2359, Roma, case per impiegati comunali, cit., verbali del consiglio comunale di Roma, *Convenzione con l'istituto delle case popolari per la costruzione di case per i salariati comunali*, seduta del 23 giugno 1913.

¹⁰⁴ Ivi, verbali della giunta provinciale amministrativa di Roma, 7 novembre 1913; ivi, deliberazione del regio commissario, *Ricorso al governo del re contro la decisione della giunta provinciale amministrativa relativamente alla costruzione di case per i salariati comunali*, 23 dicembre 1913.

¹⁰⁵ Ivi, foglio di appunti ms. su carta intestata "Commissione reale per il credito comunale e provinciale", 2 febbraio 1914; ivi, *Relazione al ministro*, 7 aprile 1914; ivi, *Relazione al ministro*, 27 maggio 1914; ivi, verbali del Consiglio di Stato, Sezione I, Roma. *Caso popolari ricorso del regio commissario contro decisione tutoria*, adunanza del 29 giugno 1914; ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Roma, 21 luglio 1914.

Nel primo dopoguerra tali propositi approdarono alla nascita dell'Istituto cooperativo per la costruzione di case economiche per i dipendenti comunali, di cui il Ministero dell'Interno volle subito appurare l'eventuale nesso con le norme sulla municipalizzazione¹⁰⁶.

L'iter del progetto per le case agli impiegati e salariati comunali si svolse in parallelo a un'altra iniziativa, quella per l'edificazione di semplici casette in cemento per porre fine allo scempio di capanne in cui si affollavano parecchie famiglie nelle zone periferiche, in particolare al Testaccio. Nel gennaio 1911, il consiglio comunale stabilì di destinare a queste realizzazioni la somma di lire duemilionesettecentomila, da stralciare dal mutuo di lire cinquemilioni che si intendeva contrarre per le abitazioni ai dipendenti comunali con la Cassa nazionale di previdenza. Promotore del progetto era stato il medico socialista Tullio Rossi Doria, assessore all'igiene, il quale ne aveva esposto le caratteristiche sin dal 1908, suscitando però un vivace confronto¹⁰⁷. A sollevare perplessità era stata soprattutto la qualificazione delle casette in termini di "baracche", una scelta semantica fuorviante¹⁰⁸. Fra i maggiori oppositori della proposta figurava Domenico Orano, presidente del comitato per il miglioramento del quartiere Testaccio e autore di un'inchiesta sociologica sulla zona¹⁰⁹, nonché consigliere comunale legato al gruppo repubblicano, la cui voce si unì alle critiche che accerchiarono la proposta nell'aula consiliare capitolina. In effetti il gruppo repubblicano si dimostrò alquanto ostile, mentre a controbattere tali posizioni fu soprattutto il socialista Umberto Ferrari¹¹⁰. Nell'estate precedente si erano anche registrati diversi casi di colera in questi agglomerati insalubri, in cui la penuria di alloggi aveva spinto anche numerosi lavoratori modesti. La necessità di predisporre in breve la demolizione obbligava dunque ad approntare sistemazioni alternative, tanto da essere prevista la realizzazione di oltre quattromila vani, suddivisi in aree individuate fuori Porta San Giovanni, vicino all'Anfiteatro Castrense, fra le porte Metronia e Latina, al Testaccio e presso il Tevere¹¹¹. Nonostante le polemiche, il progetto superò

¹⁰⁶ Ivi, busta 200, fasc. 2360, *Roma, case popolari*, 1920-1921, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Roma, 7 aprile 1920.

¹⁰⁷ Cfr. T. ROSSI DORIA, *Necessità di abitazioni temporanee in Roma*, in «Nuova Antologia», 1° ottobre 1908, pp. 472-480; ID., *Le abitazioni temporanee in Roma*, in «Avanti!», 2 ottobre 1908.

¹⁰⁸ G. BARBALACE, *Caro-viveri, abitazioni e progetti di municipalizzazione, a Roma, nell'ottobre-novembre 1908*, cit., pp. 247-248.

¹⁰⁹ D. ORANO, *Per la dignità di Roma case non baracche*, Tip. dell'Unione Coop. Editrice, Roma 1908; ID., *L'inchiesta sulle abitazioni operaie del Testaccio*, Ind. grafiche, Pescara 1911.

¹¹⁰ Verbalì del consiglio comunale di Roma, *Costruzione di casette economiche popolari*, seduta del 20 gennaio 1911, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 200, fasc. 2358, *Roma, case popolari e casette*, cit.

¹¹¹ *Ibid.*

il vaglio del consiglio comunale, pur avendo tributato ancora una volta al tema delle case popolari la funzione di catalizzare le tensioni interne al blocco, indice sintomatico della varietà di orientamenti che solcava la percezione di tali problematiche anche fra i partiti del progresso sociale¹¹². A tali divergenze si contrappose la scarsa titubanza dell'ufficio ministeriale, disposto a concedere la propria approvazione nell'arco di pochi mesi, dietro «vive premure del sindaco di Roma», a cui si era associato il prefetto «in considerazione delle gravi ragioni specialmente di indole igienica»¹¹³. Di fatto le peculiarità delle circostanze avevano indotto a riconoscere anche la gestione in economia, benché non fosse mancata la tentazione di valutare l'istanza in rapporto all'opera dell'«importantissimo Istituto autonomo per le case popolari»¹¹⁴.

Se l'attività dell'ente romano non pregiudicò del tutto il dispiegarsi dell'intervento municipale, la preferenza accordata a tali organismi dal testo legislativo incise invece sul programma promosso nella primavera 1913 dal comune di Treviso. Retta da un blocco popolare capeggiato dal sindaco Roberto Patrese, l'amministrazione aveva optato per l'intervento diretto, esprimendo una precisa antitesi alla fondazione di un istituto per le case popolari avviata dalla precedente giunta liberal-moderata¹¹⁵. Il progetto prevedeva la costruzione di quattro fabbricati contenenti dodici alloggi ciascuno, di cui veniva proposta l'assunzione tramite azienda speciale. Alla luce degli avvenimenti che avevano segnato simili iniziative, la giunta aveva reputato inutile proporre la conduzione in economia, non conforme all'interpretazione conferita alla legge. Sebbene si trattasse di una scelta assennata, diversi consiglieri insorsero contro le lunghe pratiche che sarebbero state necessarie, sino a far variare la forma di gestione, onde evitare l'*iter* imposto dal solenne procedimento. Promotore della mozione era stato Angelo Galeno, ex-anarchico avvicinato al socialismo, in virtù dell'esperienza maturata in qualità di assessore al comune di Mantova. Come specificarono le sue parole, in quella città la gestione in economia aveva permesso di realizzare presto le case, mentre a Verona ancora si attendeva di espletare tutti i passaggi per l'impianto dell'apposita azienda¹¹⁶. Trasferitosi nel 1911 in Veneto, Galeno ignorava che, proprio in quel periodo, il Ministero dell'Interno aveva richiesto alle autorità civiche mantovane

¹¹² Ivi, verbali del consiglio comunale di Roma, *Costruzione di casette economiche popolari (2° deliberazione)*, sedute del 23 e 27 gennaio 1911.

¹¹³ Ivi, lettere del prefetto di Roma al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 16 febbraio e 29 marzo 1911.

¹¹⁴ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Roma, 10 aprile 1911.

¹¹⁵ L. VANZETTO, *I "blocchi popolari" in provincia di Treviso*, in R. CAMURRI, *Riccardo Dalle Mole*, cit., p. 138.

¹¹⁶ Verbali del consiglio comunale di Treviso, *Relazione e proposte della giunta per la costruzione di un primo gruppo di case popolari*, seduta dell'11 aprile 1913, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 220, fasc. 2578, Treviso, case popolari, 1913-1915.

la regolarizzazione del servizio, altrimenti sarebbe stato precluso l'accesso ai mutui con il concorso dello stato concessi dalla Cassa depositi e prestiti¹¹⁷. La ratifica della proposta di Galeno valse ovviamente la disapprovazione dell'ufficio ministeriale, incline ad apprezzare il lavoro compiuto inizialmente dalla giunta¹¹⁸. Pertanto non conobbero esito positivo neppure le pressioni esercitate dal deputato Ellero sul sottosegretario Falcioni nel corso dell'estate, quando pure il sindaco Patrese rivolse una breve relazione, appellandosi all'esigenza di un intervento tempestivo¹¹⁹. La precarietà igienica che albergava negli alloggi dei meno abbienti era infatti ampiamente documentata dai risultati di un'inchiesta svolta nel 1911¹²⁰. Le condizioni poco floride del comune, il cui bilancio si chiudeva con un disavanzo considerevole, non consentirono però deroghe rispetto alle direttive solitamente impartite in questi casi¹²¹. Il programma edilizio era così destinato a tramontare insieme all'amministrazione proponente, sostituita nel 1914 dal ritorno *in auge* dello schieramento clericico-moderato che portò a compimento la costituzione dell'Istituto per le case popolari¹²².

Sebbene la vicenda di Treviso non si discostasse da quella di altri comuni in cui il rinnovo delle cariche amministrative aveva decretato il naufragio del municipalismo edilizio, la realtà era ormai condizionata da elementi significativi di mutamento. La possibilità di commutare gli esiti dell'intervento pubblico in una componente patrimoniale degli enti autonomi rendeva estremamente aleatoria la sopravvivenza di tali iniziative, destinate così a dipendere dalle fluttuazioni della vita politica cittadina. Entro la struttura di un istituto per le case popolari furono

¹¹⁷ Cfr. *ivi*, busta 101, fasc. 1231, *Mantova, case popolari, 1912-1915*. Sulla figura di Galeno T. MERLINI, *Angelo Galeno e il socialismo veneziano (1912-1914)*, in G. BERTI (a cura di), *Socialismo, anarchismo e sindacalismo rivoluzionario nel Veneto tra Otto e Novecento*, Il Poligrafo, Padova 2004, pp. 53-73.

¹¹⁸ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 220, fasc. 2578, *Treviso*, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Treviso, 4 giugno 1913.

¹¹⁹ *Ivi*, *Relazione del sindaco*, 2 agosto 1913; *ivi*, minuta di lettera di Alfredo Falcioni a Pietro Ellero, 10 agosto 1913.

¹²⁰ P. SOMMA, *Le inchieste municipali sulle abitazioni nel primo decennio del Novecento*, cit., pp. 177-188; E. BRUNETTA, *Società trevigiana tra Ottocento e Novecento e le classi subalterne*, in *id.* (a cura di), *Storia di Treviso*, vol. IV, *L'età contemporanea*, Marsilio, Venezia 1993, p. 137.

¹²¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 220, fasc. 2578, *Treviso*, cit., minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Treviso, 21 settembre 1913; *ivi*, foglio di appunti ms. redatto dall'ufficio per la municipalizzazione, s.d.

¹²² *Ivi*, lettera del prefetto di Treviso al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 6 novembre 1916. L. VANZETTO, *Classe dirigente e case popolari a Treviso*, in *Casa città territorio nella storia trevigiana dell'ultimo secolo*, IACP Treviso, Treviso 1990, pp. 67-110.

anche fagocitate le abitazioni gestite in economia dal comune di Padova, sorte per volontà dell'amministrazione democratica che nel primo decennio del Novecento aveva guidato la città nell'egemonia del deputato radicale Giulio Alessio¹²³. A sancire tale epilogo fu nel 1920 il regio commissario, rinunciando alla costituzione dell'azienda speciale¹²⁴. Il provvedimento pose così termine alle richieste per la regolarizzazione del servizio inoltrate alle soglie della grande guerra dal Ministero dell'Interno, in seguito alle perplessità espresse dal prefetto di Padova dinanzi alle perdite finanziarie che la gestione delle case provocava al bilancio municipale. Allertato forse dalle indicazioni ricevute in quel periodo riguardo alla controversia di Montagnana, il prefetto si era premurato di riferire sulle costruzioni, di fatto ignorate sino ad allora dagli organi di competenza¹²⁵. Le direttive ministeriali avevano sollevato un certo malcontento fra le sfere del potere civico, dato che l'avvio dell'iniziativa era persino antecedente al varo della legge Luzzatti, riproducendo per taluni versi gli estremi di una situazione analoga a quella in cui si era imbattuto qualche anno prima il comune di Venezia. Eppure, le case popolari municipali non erano state difese dagli ambienti che ne avevano decretato l'avvento, bensì dall'amministrazione clericomoderata del sindaco Leopoldo Ferri, nobile proprietario terriero, che nel 1912 aveva chiuso l'esperienza del governo popolare instauratosi in apertura di secolo. L'iniziativa padovana segnava dunque un significativo scarto in confronto a quanto si verificava generalmente in circostanze similari, dimostrando di trascendere i confini delle coalizioni politiche. Dodici anni di amministrazione popolare avevano infatti lasciato in eredità l'efficiente funzionamento di importanti servizi pubblici, in grado di dimostrare come «la municipalizzazione non [fosse] una chimera irrealizzabile e antieconomica»¹²⁶. Alcuni consiglieri avevano anche proposto di affidare le costruzioni all'opera pia che dal 1900 si occupava di case popolari, anziché affrontare l'iter per l'impianto dell'apposita azienda. La soluzione non era stata però accolta dall'ufficio ministeriale, dato che l'art. 18 del testo unico sulle case popolari stabiliva unicamente la cessione agli enti autonomi¹²⁷. Ottenuta la sospensione della

¹²³ M. UNIVERSO, *Padova moderata e popolare*, in «Storia urbana», 1979, n. 9, pp. 173-174; A. VENTURA, *Padova*, Laterza, Roma-Bari 1989, pp. 281-296.

¹²⁴ Verbali del consiglio comunale di Padova, *Istituto autonomo per le case popolari. Conferimento del comune*, seduta del 15 luglio 1921, in ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 155, fasc. 1839, *Padova, case popolari, 1905-1922*; ivi, lettere del prefetto di Padova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 16 settembre 1920 e 27 luglio 1921. L'ente fu riconosciuto con R.D. 23 dicembre 1920, n. 1885.

¹²⁵ Ivi, lettera del prefetto di Padova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 19 gennaio 1914 e relativa risposta del successivo 1° febbraio.

¹²⁶ E. DEVAUX, *La municipalizzazione dei servizi pubblici a Padova*, in «Il Comune Moderno», 1912, n. 5-6, p. 286.

¹²⁷ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 155, fasc. 1839, *Padova*, cit., lettera del pre-

pratica per via della guerra, il comune non ebbe quindi alternative alla fine del conflitto¹²⁸.

La complessità del solenne procedimento induceva dunque i comuni a preferire il modello dell'istituto per le case popolari, scelta avulsa dalle pressioni del Ministero dell'Interno. Come precisò Pironti durante l'esame del progetto elaborato dal comune di Verona, la costituzione di un ente autonomo non poteva essere richiesta dalla Commissione reale, esulandone le relative disposizioni dalle competenze assegnate¹²⁹. Tuttavia la struttura di tali organismi era congeniale alle grandi città, implicando il coordinamento del comune e di istituzioni disposte a elargire una prima dotazione a fondo perduto. Pertanto il problema assumeva declinazioni pressoché intricate nella miriade dei piccoli comuni, in cui il dilagare di gravi lacune sanitarie e la penuria di mezzi contraevano inesorabilmente l'entità degli interventi, come osservò il sindaco di Imola Alfredo Xella al congresso fiorentino dei consiglieri comunali e provinciali socialisti. Le sue parole si soffermarono sulle differenze che intercorrevano fra i centri maggiori e quelli modesti, in quanto il complesso di prescrizioni definito, gravato ulteriormente dalla ridondante chiave interpretativa adottata, generava difficoltà molteplici, gravide di anse in cui si arenavano spesso gli slanci municipalisti¹³⁰.

Sul finire del primo decennio del Novecento, il movimento municipalista cominciò a invocare un'opportuna revisione del dettato legislativo, alla luce dei risvolti di incertezza di cui era intrisa l'esperienza dei comuni. Secondo le osservazioni espresse da Montermartini al Congresso delle aziende municipalizzate del 1911, un nodo imprescindibile continuava a essere costituito dal principio della concorrenza, alla cui tutela aveva voluto chiaramente provvedere il legislatore, circoscrivendo confini precisi per il dispiegarsi dell'intervento municipale. Come chiosavano i commenti dell'autorevole esperto, «una legge sulle municipalizzazioni troppo rigida e piena di eccessivi controlli, costitui[va] una protezione a rovescio dell'istituto municipalizzatore, riuscendo a proteggere indirettamente l'impresa privata»¹³¹. Nella medesima sede un esame delle riforme necessarie era stato delineato da Vittore Ghedini, segretario della Federazione delle aziende municipalizzate, il quale, fra i temi affrontati, non aveva tralasciato di considerare adeguata-

fetto di Padova al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 5 novembre 1915 e relativa risposta del successivo 13 aprile 1916.

¹²⁸ Ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Padova, 20 agosto 1917 e 24 gennaio 1920. Sin dal tardo Ottocento diverse istituzioni si erano cimentate nel settore, L. SCALCO, *Dall'edilizia popolare all'edilizia sociale. Storia degli istituti per le case popolari di Padova (1876-2008)*, CLEUP, Padova 2009.

¹²⁹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 3, fasc. 9, cit., seduta del 27 agosto 1910, cit.

¹³⁰ DIREZIONE DEL PARTITO SOCIALISTA, *Primo congresso nazionale dei consiglieri comunali e provinciali socialisti*, cit., p. 167.

¹³¹ G. MONTEMARTINI, *Il nostro punto di vista di fronte alle "municipalizzazioni"*, in «Il Comune Moderno», 1911, n. 6, p. 318.

mente «le difficoltà burocratiche dell'assunzione diretta». In particolare, il suo intervento focalizzò l'importanza di porre un termine per la notifica del parere della Commissione reale, cercando di ridurre i margini di quei passaggi che tendevano a diluire talora in maniera eccessiva l'osservanza del solenne procedimento. Al contempo le sue parole invocarono una maggiore chiarificazione dell'ingannevole criterio costituito dal «carattere industriale», anche allo scopo di ridurre le discriminazioni fra i programmi finalizzati all'azienda speciale e quelli per la gestione in economia¹³².

Se la guerra non consentì di portare a compimento il progetto per la riforma legislativa, la mutata temperie scaturita dal frangente bellico sfrondò l'intransigenza che aveva condizionato lo sviluppo della municipalizzazione delle case popolari¹³³. La grave emergenza abitativa in atto indusse la Commissione reale a riconoscere concessioni che sarebbero state giudicate inammissibili ancora pochi anni prima: «durante il periodo dell'affitto il carattere prevalentemente industriale non [poteva] a stretto rigore essere riconosciuto», ma risultava preminente solo nel periodo della costruzione¹³⁴. A sollecitare una simile inversione di tendenza erano state non solo le conseguenze della crisi, ma anche le aperture verso l'opera municipale operate dal testo unico sulle case popolari e l'industria edilizia varato nel 1919, annullando quella funzione di subordinazione rispetto ad altre iniziative a cui sino ad allora erano stati assoggettati i comuni¹³⁵. Nonostante tali presupposti, la decisione intrapresa configurava una forzatura, in quanto, come precisò la relazione dell'ufficio ministeriale, l'esperienza aveva insegnato che raramente si verificavano le condizioni per ammettere l'assunzione del servizio in economia. D'altra parte la stessa legge definiva tale attività in termini di «industria edilizia», implicando dunque il riconoscimento di uno schietto carattere industriale. Solitamente non sussisteva neppure la tenue importanza, in quanto i lavori richiedevano somme cospicue. Secondo l'ufficio ministeriale, «l'assunzione diretta in economia [...] contrasta[va] quindi nel maggior numero dei casi con la legge e trae[va] origine dal proposito delle amministrazioni di sottrarsi alla procedura per la costituzione delle aziende speciali»¹³⁶. Non di rado il Ministero dell'Interno si trovava a dover constatare il fatto compiuto, a causa della poca solerzia con cui i prefetti inol-

¹³² V. GHEDINI, *La legge del 1903 sulle municipalizzazioni e le riforme necessarie*, ivi, n. 6, pp. 328-330.

¹³³ La Federazione delle aziende municipalizzate aveva presentato un apposito memoriale al governo, A. VAGO, *Le aziende speciali e la gestione in economia dei servizi pubblici municipali*, in «La rivista dei pubblici servizi», 1914, n. 3, p. 52.

¹³⁴ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 14, fasc. 108, *Case popolari costruite dai comuni, costituzione in azienda speciale, 1910-1921*, verbale della seduta della Commissione reale, 2 febbraio 1921.

¹³⁵ Art. 11, *Regio decreto legge che riunisce in testo unico le leggi per le case popolari e per l'industria edilizia*, 30 novembre 1919, n. 2318.

¹³⁶ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 14, fasc. 108, cit., *Relazione al ministro*, 15 gennaio 1921.

travano le notizie, malgrado le disposizioni impartite a questo riguardo. Al fine di evitare circostanze alquanto imbarazzanti, era stato necessario procedere a varie deroghe, con il rischio di generare non pochi inconvenienti, dato che, alla luce dell'esperienza accumulata, era evidente quanto i comuni non fossero in grado di compilare correttamente i bilanci¹³⁷.

Nella difficile congiuntura del dopoguerra, l'opportunità della gestione in economia indusse alla costruzione di case popolari alcuni comuni che erano stati costretti a rinunciarvi negli anni precedenti, demotivati dalla concatenazione di passaggi richiesti dalla solenne procedura. Come accennato nel quinto capitolo, questo fu il caso di Cotignola, Ravenna, Gonzaga e anche delle pratiche promosse da Masarenti a Molinella, mentre le amministrazioni di Castelleone e Sermede ottennero il riconoscimento della gestione in economia svolta sino ad allora, non essendo mai stato completato l'*iter* per l'impianto dell'apposita azienda. Il rinnovato atteggiamento degli organi ministeriali valse un esito positivo alle pratiche avviate a Sesto Fiorentino e Lendinara, rimaste in sospenso durante la guerra anche per l'ostinata intenzione di assumere il servizio in economia. Deliberata nel 1912 la costruzione delle case, il comune di Sesto Fiorentino era stato esortato a promuovere l'azienda, ma le irregolarità riscontrate negli atti non avevano permesso di provocare il parere della Commissione reale, finché il prefetto aveva ottenuto di procrastinarne la sistemazione alla fine del conflitto¹³⁸. Su questa scelta incisero essenzialmente i rincari sopravvenuti, anziché l'ostilità verso un progetto scaturito nell'alveo di un'amministrazione come quella di Sesto Fiorentino, diretta da oltre un decennio dai socialisti, allora capeggiati dal sindaco Fortunato Bietoletti, ex-operaio alla Richard Ginori¹³⁹. Nell'arco di pochi anni il comune si era infatti distinto per un ampio programma di intervento, non senza vivaci proteste¹⁴⁰. In difesa degli interessi di Lendinara si era levata invece la voce del deputato di zona Giacomo Matteotti, un intervento che si era discostato dalle forme della mediazione notabile incontrate nel corso dell'età giolittiana, configurando bensì un atto di denuncia degli «atti di violenza favoriti dal prefetto» Pietro Frigerio¹⁴¹.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Ivi, busta 75, fasc. 959, *Sesto Fiorentino, case popolari, 1912-1922*, verbali del consiglio comunale di Sesto Fiorentino, *Progetto per la costruzione di case popolari*, seduta del 27 settembre 1912; ivi, *Costruzione di case popolari e mutuo di lire 225.000 da contrarsi per i lavori relativi*, seduta del 29 ottobre 1912; ivi, lettere del prefetto di Firenze al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 20 gennaio e 28 settembre 1914; ivi, minute di lettere del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Firenze, 10 febbraio 1914 e 13 aprile 1915.

¹³⁹ Ivi, minuta di lettera del Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, al prefetto di Firenze, 16 marzo 1916.

¹⁴⁰ E. RAGIONIERI, *Un comune socialista: Sesto Fiorentino*, Rinascita, Roma 1953, p. 131.

¹⁴¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 205, fasc. 2407, *Lendinara, case popolari, 1915-1922*, interrogazione dell'onorevole Giacomo Matteotti al ministro dell'Interno, s.d.

Gli attacchi delle brigate fasciste avevano costretto l'amministrazione socialista a dimettersi, lasciando incompiuti gli stabili avviati dalla precedente giunta clerico-conservatrice, di cui non era stato possibile garantire il compimento anche per la mancata erogazione del mutuo concesso dalla Cassa depositi e prestiti¹⁴².

Nonostante la tolleranza della gestione in economia, il comune di Castel Guelfo fu costretto nel 1922 all'iterazione della solenne procedura per attuare l'ampliamento dell'azienda, l'unico caso di quegli anni in cui fu imposto un simile provvedimento¹⁴³. Nello scenario peculiare del periodo, l'eccezionalità della richiesta lascia supporre motivi di prevenzione ideologica, di cui non è quasi possibile rinvenire tracce fra i documenti dell'anteguerra. A caldeggiare l'iniziativa era infatti il sindaco rosso Alfredo Stignani¹⁴⁴, appoggiato dal pieno consenso del prefetto che non risparmiò parole di biasimo al Ministero dell'Interno¹⁴⁵. Il prefetto espresse un parere piuttosto forte, senza dubbio in grado di esprimere il disagio avvertito in una fase di crisi economica e penuria di alloggi, in cui l'espletamento dell'*iter* previsto dalla legge avrebbe comportato lungaggini semplicemente nefaste. A capo della prefettura bolognese figurava Cesare Mori, apertamente ostile agli assalti squadristi, destituito proprio in quell'anno per essere trasferito poi in Sicilia, dove sarebbe divenuto il "prefetto di ferro" della lotta alla mafia, figura immortalata non solo in sede storiografica, ma anche dalla cinematografia e dalla letteratura, ispirando personaggi e fatti descritti da Sciascia ne *Il giorno della civetta*¹⁴⁶.

Gli elementi di forzatura innescati dalla guerra avevano modificato gli estremi di riferimento, giustificando l'ingerenza dei poteri pubblici nel

¹⁴² Nel 1921 Frigerio passò a Pisa, ma da lì fu presto trasferito a Messina, a causa delle proteste dei socialisti per il favoreggiamento del fascismo, M. SAJJA, *I prefetti italiani nella crisi dello stato liberale*, vol. I, cit., p. 320; ivi, vol. II, Giuffrè, Milano 2005, pp. 593-607.

¹⁴³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 4, fasc. 21, *Verballi della Commissione*, 1922-1923, seduta del 9 febbraio 1922.

¹⁴⁴ Militante della lotta partigiana, Stignani sarebbe morto suicida in carcere per sottrarsi alle sevizie fasciste, L. GROSSI, *Castel Guelfo di Bologna. Dal Medioevo al Novecento*, Pendragon, Bologna 2000, p. 162.

¹⁴⁵ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 40, fasc. 485, *Castel Guelfo, case popolari, finanziamento*, 1922, lettera del prefetto di Bologna al Ministero dell'Interno, Assunzione diretta dei pubblici servizi, 3 marzo 1922.

¹⁴⁶ G. MELLIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 302. Nel novembre 1921, Mori fu nominato commissario straordinario per la bassa padana allo scopo di contrastare il dilagare della violenza squadrista, M. SAJJA, *I prefetti italiani nella crisi dello stato liberale*, vol. I, cit., pp. 320-348. Resta una delle figure più studiate nella storia della lotta alla mafia, S. LUPO, *Storia della mafia. Dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli, Roma 2004³, pp. 209-212; G. TESSITORE, *Cesare Mori. La grande occasione perduta dell'antimafia*, Pellegrini, Cosenza 1994. Al 1977 risale il film *Il prefetto di ferro* di Pasquale Squitieri.

settore della rendita immobiliare. Oltre all'insediamento nelle principali città del commissariato governativo per le abitazioni con competenze che rasentavano forme di requisizione dei locali liberi¹⁴⁷, il susseguirsi di alcuni decreti aveva introdotto il cosiddetto "vincolismo locativo", vietando la rescissione dei contratti e l'aumento dei canoni, allo scopo di contenere l'inasprimento delle condizioni di vita su cui già gravava il rincaro dei generi di prima necessità¹⁴⁸. Assai critico fu Luigi Einaudi, secondo il quale la scarsa disponibilità di alloggi e il rischio di dover sostenere affitti più elevati sortivano l'effetto di rendere sconveniente il cambiamento di casa, tanto che gli inquilini vi si tenevano «aggrappati come ostriche allo scoglio»¹⁴⁹. Di fatto le disposizioni emanate avevano finito per stabilire una forma inconsueta di "domicilio coatto"¹⁵⁰. Così «la guerra -fra le tante riesumazioni- ha ridato vita all'antico "diritto di insistenza"», commentò Riccardo Bachi su «La Riforma Sociale»¹⁵¹. Non a caso al sapore vetusto di tali provvedimenti aveva dedicato un certo spazio anche Einaudi, non senza l'intento di volerne evidenziare le reminiscenze di retaggio quasi feudale¹⁵². Ancor prima del conflitto, il richiamo a tradizioni ormai desuete servì in effetti a giustificare l'azione regolatrice dello stato nell'opera di Romeo Vuoli, un giovane giurista che sarebbe divenuto docente di diritto amministrativo a Milano e rettore dell'Università di Macerata¹⁵³. Nell'ateneo di cui avrebbe tenuto le redini, Vuoli conseguì la laurea in giurisprudenza nel 1911, anno accademico inaugurato da una prolusione di Borsi dedicata alle libertà comunali nella terza Italia¹⁵⁴. Presentata una dissertazione sull'intervento degli enti pubblici per limitare i prezzi dei generi di prima necessità e degli affitti, Vuoli approfondì negli anni seguenti il secondo aspetto, nell'ambito della rassegna *Il problema delle abitazioni nel diritto pubblico moderno* pubblicata nel corso del 1914 sulla «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», da cui sarebbe risultata una monografia dal medesimo titolo. Ricche di riferimenti agli obblighi imposti ai proprietari in materia di locazione e migliorie nel Piemonte sabau-

¹⁴⁷ Regi decreti legge, 4 gennaio 1920, n. 1; 18 aprile 1920, n. 475; 16 gennaio 1921, n. 13.

¹⁴⁸ Decreto luogotenenziale, 30 dicembre 1917, n. 2046; decreto legge luogotenenziale, 27 marzo 1919, n. 370; R.D., 18 aprile 1920, n. 477.

¹⁴⁹ L. EINAUDI, *Il problema delle abitazioni*, Treves, Milano 1920, pp. 46-47.

¹⁵⁰ G. PRATO, *La battaglia per le case e il decreto del domicilio coatto*, estratto dalla «Rivista d'Italia», 1919, n. 1, s.n., Milano 1919.

¹⁵¹ R. BACHI, *Il calmiere per le pigioni dinanzi al parlamento subalpino*, in «La Riforma Sociale», n. 7-8, p. 363.

¹⁵² L. EINAUDI, *Il problema delle abitazioni*, cit., pp. 17-22. Su tali temi mi sia permesso di rimandare al mio *1848-1923. Edilizia popolare a Torino. Il problema della casa e la politica municipale*, Archivio Storico della Città di Torino, Torino 2010, pp. 171-173.

¹⁵³ Sulla sua figura G.M. CLAUDI, L. CATRI (a cura di), *Dizionario storico-biografico dei Marchigiani*, tomo II, Il Lavoro Editoriale, Jesi 1993, p. 241.

¹⁵⁴ U. BORSI, *Le libertà comunali della terza Italia. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1910-1911 nella R. Università di Macerata*, Bianchini, Macerata 1911.

do e nella Roma dei cesari e dei papi¹⁵⁵, le sue riflessioni focalizzavano l'attenzione sulla casa quale «oggetto di diritto pubblico»¹⁵⁶. Sebbene l'abitazione fosse strettamente correlata a un diritto di proprietà, egli riteneva necessaria l'introduzione di «limitazioni economiche» che dovevano riguardare principalmente il regime delle pigioni, invocando l'«intervento dello stato per disciplinare il diritto all'abitazione»¹⁵⁷.

Al di là della posizione di Vuoli pressoché isolata insieme alla voce dei socialisti nel panorama liberista dell'anteguerra, l'ingerenza governativa nelle dinamiche del settore abitativo divenne consuetudine nell'epilogo del conflitto, quasi paradossalmente in un clima esasperato dalla paura del bolscevismo, sullo sfondo di eventi come i moti del 1917 e l'occupazione delle fabbriche. D'altronde la congiuntura bellica aveva accelerato l'accettazione del protagonismo dello stato in ambito economico, un *trend* in cui si innestò l'apertura verso la municipalizzazione delle case popolari, al contempo congeniale all'obiettivo di spezzare la stasi che paralizzava l'attività edilizia. Tuttavia il ruolo di margine dei comuni era stato ormai suggellato, affidando da tempo il destino dell'edilizia popolare italiana agli istituti per le case popolari. Già all'indomani dell'entrata in vigore del testo unico approvato nel 1908, era sembrato infatti «non lontano il giorno in cui i capoluogo di provincia più importanti [avrebbe avuto] il proprio istituto autonomo»¹⁵⁸. Nel biennio precedente il numero di tali organismi si era raddoppiato, con una diffusione omogenea sul territorio nazionale a cui rispondeva per contro il lento progredire delle aziende municipali. Nonostante le numerose domande incentivate dalle agevolazioni creditizie riservate ai comuni dalla riforma legislativa, sul finire del 1910 gli istituti per l'edilizia popolare non solo sopravanzavano le aziende municipali, ma apparivano in piena espansione con quindici nuovi enti in fase di riconoscimento legale¹⁵⁹. Auspice l'impostazione definita dal legislatore, il movimento per le case popolari aveva intrapreso una parabola ascendente, mediante la mobilitazione di tutte le forze che potevano contribuire a risolvere l'annoso problema, in cui un ruolo cruciale andava riconosciuto agli enti autonomi. Accanto a tale impegno, l'intervento municipale avrebbe continuato a profilarsi nell'ambito di quel ventaglio di opere collaterali deputate a costituirne il necessario completamento. L'esperienza dell'età giolittiana aveva segnato così gli esiti di una vicenda che, attraverso le debite sistemazioni, avrebbe mantenuto a lungo la struttura su cui era stato plasmato il comparto dell'edilizia pubblica.

¹⁵⁵ R. VUOLI, *Il problema delle abitazioni nel diritto pubblico moderno*, Tip. Unione Editrice, Roma 1915, pp. 5-8, 64-77.

¹⁵⁶ Ivi, p. 52.

¹⁵⁷ Ivi, pp. 53, 56, 60, 107.

¹⁵⁸ COMMISSIONE CENTRALE PER LE CASE POPOLARI O ECONOMICHE, *Relazione della Commissione per l'anno 1908*, cit., p. 181.

¹⁵⁹ *Relazione della Commissione centrale per le case popolari o economiche per l'anno 1910 presentata a S. E. il ministro di Agricoltura, Industria e Commercio*, cit., p. 7.

6.4 Intervento diretto ed enti autarchici: prodromi dello stato sociale

La cesura bellica costrinse a infrangere i limiti posti dalle contraddizioni sino ad allora prevalenti, travalicando quel coacervo di suggestioni pervaso da moventi di filantropico paternalismo in cui era avvenuta la genesi dell'edilizia popolare italiana. L'organizzazione del settore era stata incanalata entro le direttive di un impianto legislativo che recava un riflesso preciso degli orientamenti maturati dal pensiero giuridico coevo, di cui la vicenda della municipalizzazione delle case popolari rappresentò uno dei risvolti più sintomatici, come attesta l'*excursus* delineato nel presente lavoro. Il complesso delle disposizioni definite da Luzzatti era stato incardinato intorno alle ragioni di un'ibrida commistione fra pubblico e privato, alla cui radice soggiaceva l'incontro, non ancora risolto positivamente, fra la categoria del "politico" e quella del "sociale". In assenza di un punto di raccordo, la supremazia della prima tendeva a fagocitare gli interessi espressi dalla seconda, permettendo così di identificare nell'esperienza dell'edilizia popolare non tanto una conseguenza della trasformazione dello stato di diritto in stato sociale, bensì una fase fondamentale di tale processo¹⁶⁰. L'opera del legislatore nacque infatti dall'esigenza di disciplinare un insieme di problematiche che configurava un bisogno, destinato a tramutarsi in un interesse generalizzato per assurgere poi al rango di diritto oltre i confini cronologici qui analizzati, sebbene in tale accezione fosse stato percepito sin dalle origini dalle forze del progresso sociale. Nella cornice dello stato liberale, la legislazione per la casa si connotò essenzialmente quale intervento giuridico finalizzato a regolare un fenomeno di natura sociale. L'impostazione avallata mirava a sollecitare l'opera dei privati, nella certezza che, pur perseguendo vantaggi propri, avrebbe apportato un miglioramento all'intera comunità¹⁶¹. Non diversamente dai decenni precedenti, la costruzione di abitazioni popolari continuò a essere intesa alla stregua di un'attività di ordine privato: la sola differenza consisteva nell'aver voluto che la materia fosse disciplinata *latu sensu*, o meglio, «favorita legislativamente»¹⁶². La propensione sociale del provvedimento appariva dunque istituzionalizzata tramite il meccanismo dei prestiti e l'esenzione tributaria, con l'obiettivo di eludere l'abiura dell'ortodossia liberista, un banco di prova in realtà procrastinato semplicemente nel tempo. L'ordinamento introdotto cristallizzava un rapporto fra lo stato e i soggetti chiamati a operare nel settore, senza però

¹⁶⁰ L. ORNAGHI, *Origini e natura "politica" dell'intervento pubblico per l'edilizia abitativa: le case popolari ed economiche*, in AA. Vv., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive. Quarant'anni di legislazione, dottrina, esperienze notarili e giurisprudenza*, vol. I, *Aspetti costituzionali e amministrativi*, Giuffrè, Milano 1986, pp. 14, 18.

¹⁶¹ V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Cedam, Padova 1984, pp. 6-16.

¹⁶² Ivi, p. 18.

codificarne le reciproche relazioni, limitandosi a chiedere ai privati di diventare portatori anche di istanze collettive. Pertanto gli esordi dell'edilizia popolare italiana furono segnati dallo "scoordinamento" fra le priorità di un sistema giuridico incentrato su entità indipendenti dai poteri statali e l'opzione dell'intervento pubblico, in sostanza il vizio d'origine che accompagnò quel passaggio da una "politica della beneficenza" a una "politica del benessere" in cui si innestò l'avvio dello stato sociale¹⁶³. La reticenza a modificare tale assetto comportava la rinuncia a trasformare la regolamentazione del paese legale in efficace facoltà di azione nel paese reale¹⁶⁴. In piena coerenza con tale prospettiva si precisava quindi il ruolo di margine, o se si vuole "residuale", riservato ai comuni, indubbiamente uno dei tratti più ambigui della legge Luzzatti. Se da una parte lo stato delegò le amministrazioni civiche ad agire in sua vece, dall'altra l'opera municipale fu subordinata a quella degli organismi privati, lasciando trasparire il forte condizionamento degli estremi indicati dal pensiero giuridico. La discrasia insita in tali scelte risultò persino rafforzata dalle norme varate con il testo unico del 1908, inserendo fra le competenze dei comuni un'importante funzione di sostegno agli istituti per le case popolari. Sistemata compiutamente dopo l'abbozzo avanzato nel 1903, la struttura di tali enti coagulava di fatto una proficua compartecipazione fra pubblico e privato. Come è stato già precisato, il testo unico non intaccò la discriminante che penalizzava l'iniziativa municipale, pur contemplando l'opportunità del concorso statale per i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti.

Accanto ai perfezionamenti escogitati, il carattere innovativo della riforma legislativa consisteva essenzialmente nell'esito di spezzare la preminenza dall'attività privata, a vantaggio degli istituti per le case popolari, perfettamente rispondenti alle esigenze della riflessione giuridica sulla centralità dello stato¹⁶⁵. Tali enti furono assimilati a istituzioni pubbliche, benché costituissero figure associative di diritto privato e commerciale¹⁶⁶. Come restituisce emblematicamente il caso dell'edilizia popolare, l'affermazione di impellenti bisogni sociali incrinava gli schemi di legittimazione dello stato di diritto, con la sua pretesa di comporre e armonizzare i molteplici interessi peculiari esternati dalla società¹⁶⁷. Gli enti di diritto pubblico risultarono congeniali a rivestire il ruolo di contatto fra il potere centrale e la società civile, articolando il consolidamento dell'amministrazione per servizi attraverso cui si sarebbero estrinsecati i prodromi

¹⁶³ L. ORNAGHI, *Origini e natura "politica" dell'intervento pubblico per l'edilizia abitativa*, cit., p. 22.

¹⁶⁴ V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 24.

¹⁶⁵ Ivi, p. 34.

¹⁶⁶ C. BERSANI, *Lo stato e il pluralismo nell'Italia contemporanea. Corpi collettivi e diritto pubblico dall'età liberale alla Costituente*, Giappichelli, Torino 1995, p. 39.

¹⁶⁷ L. ORNAGHI, *Origini e natura "politica" dell'intervento pubblico per l'edilizia abitativa*, cit., p. 17.

dello stato sociale. Un tassello fondamentale di tale percorso coincise con il riconoscimento giuridico, in quanto solamente l'attribuzione di uno scopo correlato a funzioni di pubblica utilità consentiva di modificare in senso pubblicistico la posizione degli organismi civili¹⁶⁸. Tuttavia, entro gli orizzonti di un contesto solcato da una decisa tendenza all'accentramento amministrativo, il punto di riferimento non fu il concetto di autonomia, bensì quello di autarchia, sullo sfondo di quella metafora del corpo che resta tra le più "formidabili" del discorso politico di ogni tempo¹⁶⁹. D'altronde il concetto di autonomia era ormai screziato di valenze ideologiche che trovavano un rimando immediato nei programmi propugnati dai gruppi socialisti, oltreché fra i paludamenti di anacronistico storicismo a cui inneggiava il movimento cattolico. Il vocabolo autarchia si prestava così a evitare «imbarazzanti coincidenze» di natura ideologica¹⁷⁰. Tale preferenza determinava però uno slittamento semantico suscettibile di significative conseguenze, ben lungi dal configurare una semplice variante lessicale. A catalizzare l'attenzione sul concetto di autarchia fu come è noto la voce sul decentramento amministrativo redatta nel 1897 da Santi Romano per l'*Enciclopedia giuridica italiana*, un insieme di riflessioni poi circostanziato per il trattato di diritto amministrativo curato nel 1908 da Vittorio Emanuele Orlando, in cui comparve anche il già citato testo di Borsi *Le funzioni del comune italiano*¹⁷¹. La nozione di autarchia permetteva di respingere la distinzione dell'ente locale dallo stato, giustificando l'organicità del comune all'apparato di governo. Pertanto i poteri municipali sussistevano unicamente in virtù di una delega statale, principio che non solo invalidava l'esistenza di poteri propri congeniali alla battaglia per l'autonomia comunale, ma rimuoveva al contempo ogni ostacolo a una netta ingerenza delle autorità statali¹⁷². Questa chiave di lettura tramutava dunque le facoltà municipali in funzioni essenzialmente delegate che non implicavano necessariamente la presenza di organi comunali elettivi, prestando l'autarchia a involgere in una declinazione di carattere autoritario, anche nell'influenza della dottrina giuridica tedesca¹⁷³. Seppur non ridotto a mero organo burocratico dello stato, il comune si qualificava nella parvenza di «ammini-

¹⁶⁸ C. BERSANI, *Lo stato e il pluralismo nell'Italia contemporanea*, cit., p. 46.

¹⁶⁹ L. ORNAGHI, *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Giuffrè, Milano 1984, p. 6.

¹⁷⁰ F. RUGGE, *Autonomia ed autarchia degli enti locali: all'origine dello stato amministrativo*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Liguori, Napoli 1986, p. 276.

¹⁷¹ S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, estratto dalla *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. IV, parte I, Società Editrice Libreria, Milano 1897; ID., *Il comune. Parte generale*, estratto dal *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte I, Società Editrice Libreria, Milano 1908.

¹⁷² F. RUGGE, *Autonomia ed autarchia degli enti locali*, cit., pp. 278-280.

¹⁷³ ID., *Dottrina tedesca e crisi dell'"autonomismo giuridico" in Italia tra Ottocento e Novecento*, in AA. VV., *La costruzione dello stato in Italia e Germania*, cit., pp. 109-120.

strazione statale indiretta»¹⁷⁴, o meglio di «appendice flessibile dell'amministrazione centrale»¹⁷⁵. Il decentramento tratteggiato da Romano si connotava infatti in senso innanzitutto burocratico, coinvolgendo uffici periferici dell'amministrazione centrale, sino a determinare l'assegnazione di funzioni statuali a enti non statuali¹⁷⁶. In una fase di accentuato antagonismo politico, la categoria del decentramento poteva assorbire così quella dell'autonomia comunale, commutandone i termini da «questione di libertà in questione di funzioni»¹⁷⁷. Come spiegava Romano nel 1908, il nodo cruciale consisteva nella concessione della facoltà di compiere una funzione pubblica: «Autarchia dunque significa una capacità *sui generis*, che deriva dalla rinuncia dello stato all'esercizio di un'attività, che pur rientrerebbe nella naturale sua sfera di funzioni, a vantaggio di enti che impersonano e considerano come di proprio interesse l'attività medesima»¹⁷⁸. Ad adempiere un simile ruolo erano gli enti riconosciuti giuridicamente: «Soggetto di autarchia -giova ripeterlo [...] non può essere che una persona di diritto pubblico»¹⁷⁹.

Nel sostrato teorico del concetto di autarchia, l'amministrazione per servizi era dunque chiamata a organizzare la domanda politica, allo scopo di tutelare l'essenza dello stato di diritto ampliandone pure le basi sociali¹⁸⁰. Lungo l'arco cronologico dell'età giolittiana la vicenda della municipalizzazione delle case popolari si era dipanata anche fra le ricadute di tali orientamenti, in grado di fornire un ulteriore chiarimento alla cornice di riserve e pregiudizi delimitata dall'eccesso di scrupoli che condizionava il Ministero dell'Interno, insieme alle oscillazioni ambivalenti in cui si profilava il complesso della normativa sulle case popolari. L'obiettivo di preservare l'integrità dello stato concorse a irrobustire il fronte della diffidenza verso le case popolari municipali, ben più di quanto avvenisse per l'assunzione diretta di altri servizi, trattandosi di un settore che segnava un'evidente comunanza con quel ventaglio di iniziative tradizionalmente svolte dai comuni al confine fra la beneficenza e l'intento di migliorare le condizioni delle classi lavoratrici. L'edificazione di case popolari non rispondeva a esigenze avvertite dall'intera cittadinanza, benché il Consiglio di Stato vi avesse ravvisato quel carattere di pubblica utilità, componente fondante dei servizi definiti appunto pubblici¹⁸¹. Scartata la validità

¹⁷⁴ S. ROMANO, *Il comune*, cit., p. 102.

¹⁷⁵ F. RUGGE, *Autonomia ed autarchia degli enti locali*, cit., p. 286.

¹⁷⁶ C. BERSANI, *Lo stato e il pluralismo nell'Italia contemporanea*, cit., p. 52.

¹⁷⁷ F. RUGGE, *Autonomia ed autarchia degli enti locali*, cit., p. 285.

¹⁷⁸ S. ROMANO, *Il comune*, cit., p. 80.

¹⁷⁹ Ivi, p. 87.

¹⁸⁰ C. BERSANI, *Lo stato e il pluralismo nell'Italia contemporanea*, cit., p. 58.

¹⁸¹ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 233, fasc. 2723, *Vicenza*, cit., verbali del Consiglio di Stato, Sezione I, *Vicenza. Comune. Spesa per costruzione di case popolari. Questione relativa*, adunanza del 1° maggio 1908, cit.

di un'estesa attuazione delle teorie municipaliste, l'impianto legislativo preferì allora convogliare la soluzione di tali problematiche entro la struttura di tipo ibrido offerta dagli istituti per le case popolari, in grado di conciliare il dissidio fra pubblico e privato che insidiava lo stato liberale. Una dicotomia che tendeva infatti a polarizzarsi non solo nell'organizzazione dei servizi pubblici, ma anche fra i fattori della crescita capitalistica avviata nel paese, come attestava in quegli anni la nascita di enti parastatali, fra cui l'Istituto nazionale delle assicurazioni che avrebbe avuto un ruolo non secondario nello sviluppo italiano¹⁸². Il sistema degli enti per le case popolari consentiva ai comuni di delegare a soggetti di diritto pubblico funzioni non estranee all'esercizio della propria autorità, in piena coerenza con le riflessioni catalizzate dal principio dell'autarchia.

Il pensiero giuridico aveva così contribuito a definire una piattaforma in cui disgregare l'operato del comune popolare sostenuto innanzitutto dai socialisti, un ideale destinato a trasformarsi in un miraggio onirico che rievocava gli accenti del *Sogno* annunciato da Andrea Costa. Come indica la posizione degli organi ministeriali focalizzata nell'ambito del presente lavoro, l'origine della contesa induceva a circondare di sospetto l'incursione del comune nel mercato economico al fine di fornire beni e servizi ritenuti correlati alle competenze della libera concorrenza. Un chiaro riverbero degli orientamenti rilevati traspare quindi dal rapporto fra centro e periferia condensato nelle iniziative analizzate, frammenti di esperienze locali, riflessi di microstoria aggregati in un articolato mosaico che mostra un'altra faccia dello sforzo compiuto a livello centrale allo scopo di rimuovere le differenze e uniformare lo scenario nazionale. Tutto ciò all'insegna delle priorità poste da un più ampio disegno finalizzato a rafforzare la compagine dello stato unitario, annullando il consolidamento di nuclei di potere alternativi. L'*excursus* ricostruito ripercorre dunque gli estremi della battaglia contro la cieca intransigenza dell'amministrazione centrale, uno scontro che dimostrò di anelare al pieno riconoscimento del diritto alla casa, senza consumarsi unicamente nella mera difesa di interessi autoctoni. La parabola compiuta dal bisogno di abitazioni si inserì nella crisi dello stato di diritto, di cui la municipalizzazione delle case popolari restituisce indizi significativi nel paradosso di vincoli e divieti fissato dai canoni di interpretazione legislativa, con il ricorso a una chiave di lettura costellata di criptiche elucubrazioni. Il valore dell'intera vicenda rimane così racchiuso nella risposta elaborata in seno alle molteplici situazioni indagate, con un debito di riconoscenza verso gli amministratori incontrati che, sullo sfondo della narrazione, si ergono quali protagonisti assoluti per il merito di aver travalicato difficoltà burocratiche e penuria di risorse, lasciando scaturire dall'impegno sostenuto i prodromi del nostro *welfare state*.

¹⁸² F. BARCA, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997, pp. 9-12.

L'esperienza della municipalizzazione delle case popolari nell'età giolittiana consente infatti di individuare un percorso che approdò al riconoscimento delle problematiche abitative quale questione di interesse collettivo. La genesi dell'*housing* sociale si disperde pertanto nel complesso di iniziative germinate nel tardo Ottocento, di cui una rapida sintesi è stata fissata nelle pagine che aprono la presente narrazione. A imprimere una svolta furono i provvedimenti legislativi in materia di case popolari e municipalizzazione varati nel corso del 1903, in grado di fissare un vero e proprio termine spartiacque per gli sviluppi del settore. Il combinato disposto scaturito dalle due leggi, o meglio il canone interpretativo applicato, definisce così il filo rosso attraverso cui si dipana l'insieme esaminato nelle pagine precedenti, quel mosaico di episodi municipali disarticolato nella straordinaria messe di documentazione conservata fra le carte accumulate dal Ministero dell'Interno. Come posto in evidenza, il destino della municipalizzazione delle case popolari non poté sottrarsi al coacervo di risvolti ambivalenti da cui non erano immuni entrambe le normative, suffragate dalla necessità di disciplinare fervori che sino ad allora si erano svolti in assenza di opportuni parametri. Nell'ombra della connivenza fra i metodi municipalisti e la sedizione socialista, un ruolo cruciale fu pertanto attribuito alla forma di gestione, da cui sembrava dipendere strettamente la possibilità di prevenire fuorvianti abusi, come segnalò anche un autorevole esperto di diritto amministrativo quale Umberto Borsi. Le pratiche analizzate denunciano inequivocabilmente le esigenze di stretto controllo avvertite dagli organi del Ministero dell'Interno, specialmente mediante il lavoro svolto dall'ufficio per la municipalizzazione, incaricato di redigere le relazioni utilizzate dalla Commissione reale per formulare il proprio responso. D'altronde la facoltà decisionale attribuita a tale organismo coincideva con l'anello ultimo di un *iter* che, pur traendo origine da un progetto votato in sede di amministrazione civica, non poteva dirsi avviato sino a quando non ne fosse giunta comunicazione al Ministero dell'Interno tramite nota prefettizia. In seguito al parere emesso dal Consiglio di Stato dinanzi al ricorso intentato dal comune di Castelfranco dell'Emilia contro la giunta provinciale amministrativa di Bologna, la Commissione reale stabilì che l'azienda speciale costituiva l'unica forma di gestione possibile per le case popolari. I cascami giuridici di tale vicenda furono fissati in un vero e proprio paradigma normativo, con la conseguenza di precludere l'opportunità della gestione in economia, qualsiasi fosse l'entità della somma da investire. Se da una parte l'obbligo dell'azienda speciale lascia trasparire la priorità di vigilare sugli sviluppi di un settore che sembrava liberare cellule di collettivismo, dall'altra il mosaico di esperienze ricostruito nelle pagine precedenti restituisce un significato che non si esaurisce af-

fatto nella lettura in chiave politica prevalente nella prima stagione storiografica dedicata al municipalismo¹⁸³.

Ad avvalorare tale prospettiva è stato soprattutto il legame quasi inscindibile intercorso tra il movimento per la municipalizzazione e il partito socialista, a cui non sfuggì neanche l'ambito delle abitazioni. L'avvento delle case popolari municipali rimase prevalentemente ancorato all'opera degli amministratori socialisti, tanto che fra le settanta iniziative individuate se ne possono riconoscere almeno trentatré ascrivibili a maggioranze consiliari rosse, accanto ad altre ventidue dovute a forze di orientamento democratico-popolare. Fra queste ultime predominavano ovviamente le coalizioni bloccarde, al cui interno i socialisti furono solitamente gli artefici di tali programmi, talora in contrasto con le altre fazioni. Come attestano le situazioni indagate, la geografia della municipalizzazione edilizia produsse pertanto un'importante sovrapposizione con quella tratteggiata dal socialismo italiano, comprovata inequivocabilmente dai fervori animati dai comuni dell'Emilia rossa, apportando un'ulteriore conferma al ruolo nettamente distinguibile di una «via emiliana all'imprenditoria comunale»¹⁸⁴. Un *trend* quest'ultimo con propaggini nell'area padana, oltretutto in Romagna, dove l'esempio fornito dalla radicata cultura repubblicana fu affiancato da alcune delle poche iniziative di marca cattolica, senz'altro incentivate da un senso di concorrenza ed emulazione. Corroborata da un ineguagliabile primato numerico, la «via emiliana» alla municipalizzazione ha finito talora per ottenebrare il rilievo di altri risultati, magari decisamente circoscritti, ma non per questo meno significativi. Al di là della pratica edilizia, quel «laboratorio sperimentale» per antonomasia realizzato dai socialisti di Reggio Emilia trovava un corrispettivo nella Catania del sindaco Giuseppe De Felice Giuffrida, la cui politica municipalista lasciò un'eredità in grado di travalicare ampiamente i confini dell'immediato circondario. Quasi precursore nello scenario italiano, l'impianto del panificio catanese restituisce una spia d'allarme rispetto all'esperienza del Mezzogiorno, anche per quanto riguarda i programmi varati in materia di case popolari. Gli scarsi intenti riscontrabili in tali aree compongono infatti un'utilissima cartina al tornasole, non solo al fine di focalizzare scarti e peculiarità precipue. A differenza delle tendenze cristallizzate nel modello del «laboratorio» padano, i pochi caseggiati sorti al sud si dovevano all'opera di forze tradizionaliste, trattandosi solamente dello stabile realizzato a Matera su sollecitazione del prefetto e del gruppo voluto dall'amministrazione moderata di Foggia. Rispetto a quanto si verificava nei più avanzati bacini coevi, la municipalizzazione non configurava un'alternativa alle imprese private, bensì uno strumento

¹⁸³ Come è valido per l'esperienza della municipalizzazione nel suo complesso, S. ADORNO, C. SORBA (a cura di), *Municipalità e borghesie padane tra Ottocento e Novecento*, cit., p. 12.

¹⁸⁴ R. BALZANI, *Le tradizioni amministrative locali*, cit., p. 620.

per compensarne le carenze, lasciando emergere per contralto l'affermazione dell'intervento pubblico innanzitutto in risposta alla crisi del liberismo¹⁸⁵.

Depurata dall'afflato di profondo rinnovamento insito nella propaganda di matrice socialista, tale strategia poteva affrancarsi dalle remore che ne pregiudicavano una larga condivisione, rivelando potenzialità per nulla intrinseche a una prospettiva di eversione sociale, come attestavano d'altra parte le collaudate esperienze britanniche. L'orizzonte definito dai comuni meridionali si prospettava dunque portatore di indicazioni altre, di cui appariva alquanto sintomatico lo iato che venne ad esempio a profilarsi fra gli amministratori dell'allora provincia di Bologna e i socialisti brindisini che pure potevano vantare un certo grado di organizzazione. Come evidenziato nel quinto capitolo, nel consiglio comunale della città pugliese furono infatti gli esponenti socialisti a esprimere posizioni affini a quelle che accomunavano le frange liberali, circondando di diffidenza l'impegno diretto del municipio nel settore delle abitazioni. Sullo sfondo dell'arretratezza non scaturivano i limiti di una preparazione lacunosa, quanto piuttosto si imponeva l'esigenza di una linea rispondente agli estremi del contesto di riferimento. L'intenzione di completare opportunamente lo schema di un programma educativo si contrapponeva qui alla necessità di avviare sostanzialmente *ex-novo* un simile processo, incentivando la sedimentazione della coscienza civile della masse attraverso un complesso di iniziative in cui il problema della casa cedeva alla priorità di altri aspetti. A questo proposito riveste particolare interesse il rifiuto opposto dal socialista brindisino Prampolini a una delle clausole contemplate nella bozza di statuto preparata per il locale ente autonomo. Il sindaco Barnaba aveva voluto subordinare l'ammissione degli inquilini con prole all'adempimento degli obblighi scolastici, una «misura così grave» per il consigliere socialista che ben sapeva come i meno abbienti non potessero rinunciare ai proventi rimessi dai figli, costretti pertanto a disertare le scuole¹⁸⁶. Tale disposizione fu invece una costante nei regolamenti definiti per le case popolari municipali dell'Emilia rossa, dove senza dubbio le sezioni socialiste locali cominciavano a raccogliere i frutti di un'opera formativa che aveva potuto ampiamente avvalersi della simbiosi fra società cooperative e leghe di resistenza. Il basso livello di scolarizzazione si ripercuoteva immediatamente sull'accesso alle urne, di fatto precluso a segmenti consistenti delle classi lavoratrici, come aveva lamentato anche Barnaba ravvisando la discrasia che si componeva fra il suggello referendario richiesto dall'*iter* per la municipalizzazione e il mancato coinvolgimento delle fasce maggiormente interessa-

¹⁸⁵ F. RUGGE, "La città che sale", cit., p. 64; M. DEGL'INNOCENTI, *Il comune nel socialismo italiano*, cit., p. 17.

¹⁸⁶ ASBR, Archivio Storico del Comune di Brindisi, *Costituzione di un ente autonomo per case popolari. Approvazione dello statuto*, seduta del 7 febbraio 1913, cit.

te. Se ciò aveva in generale un certo rilievo, ancor più accentuato ne era il grado di incidenza al sud, finché la concessione del suffragio universale maschile non giunse ad abbattere la barriera dell'analfabetismo¹⁸⁷. Nelle province meridionali una vera e propria funzione di rottura era per lo più svolta dagli ambienti del radicalismo, in luogo del ruolo prioritario detenuto invece dai socialisti nelle zone in pieno sviluppo dell'Italia centro-settentrionale. Intorno alla "via emiliana" si articolavano così altri percorsi, magari all'apparenza meno efficaci a causa della scarsa risonanza ottenuta, ma di fatto perfettamente aderenti alle peculiarità a cui dovevano rispondere. Anche il mosaico ricostruito intorno alla vicenda delle case popolari municipali attesta così la «mancanza di una via unitaria alla municipalizzazione»¹⁸⁸.

Se da una parte non è dunque possibile rintracciare la validità di un modello preciso, dall'altra la pluralità delle esperienze si riaggregava nella linea univoca perseguita dagli organi del Ministero dell'Interno nella trattazione delle pratiche, con la tendenza ad azzerare il valore delle variabili locali. La rigida applicazione dei precetti normativi non ammetteva deroghe, né tanto meno adattamenti di circostanza, all'insegna di canoni pressoché uniformi che aprono non poche falle in un quadro di riflessione storiografica egemonizzato da valutazioni di carattere ideologico. La complessità dell'insieme involge nel rischio di essere sminuita in senso unilaterale, mentre i documenti analizzati restituiscono anche il ruolo tutt'altro che insignificante di preoccupazioni dovute allo stato infelice delle finanze comunali. A risultare prioritario era infatti l'esatto adempimento delle prescrizioni di legge, tanto da indurre l'ufficio per la municipalizzazione a esercitare un'attenta vigilanza sull'operato delle amministrazioni locali. Come puntualizzato più volte, il lavoro di controllo svolto a livello centrale mirava essenzialmente al corretto svolgimento della solenne procedura, non inficiato da osservazioni o provvedimenti dettati dal colore politico dei soggetti promotori. Verso tale aspetto non sembrava sussistere particolare interesse da parte degli organismi ministeriali coinvolti nell'*iter* per la municipalizzazione, conformati a una condotta irreprensibile avulsa dal condizionamento di fattori che esulavano dal contenuto dei piani tecnici e finanziari. Non mancò persino una certa tolleranza rispetto alle irregolarità compiute da comuni governati dai socialisti, di cui restano emblematici i casi di Reggio Emilia e Molinella.

Nel complesso il cospicuo *corpus* documentale analizzato non lascia trasparire un organico disegno votato a reprimere, o quanto contrastare, gli intenti manifestati dalle forze che destavano sospetto fra i garanti dell'ordine costituito. Di fatto la prospettiva della municipalizzazione edilizia era scivolata in un coacervo di timori e perplessità circoscritto

¹⁸⁷ C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, in C. PAVONE, M. SALVIATI (a cura di), *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, in «Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco Roma», vol. IX, 1987-1988, pp. 101-110.

¹⁸⁸ E. TOGNOTTI, *Note sul convegno*, cit., p. 179.

per lo più nei confini della riflessione teorica in cui si consumava il dibattito sull'argomento, senza permeare la posizione espressa dagli organi ministeriali. Come ricordato nel quarto capitolo, le prime istanze esaminate avevano addirittura suscitato apprezzamenti sinceri, accompagnati da una certa compiacenza che tuttavia non tardò a essere stemperata. I pregiudizi di cui era intriso il confronto dialettico intorno a tali tematiche non produssero però una diffusa eco sul territorio nazionale, costellato di iniziative che solo di rado furono fermamente osteggiate da rimostranze organizzate dalla cittadinanza. Non a caso, al di là del settore delle abitazioni, i referendum per la municipalizzazione furono contraddistinti solitamente da un'eclatante maggioranza di voti favorevoli, benché fra i due soli casi respinti fosse da annoverare il progetto per le case popolari promosso dal comune di Prato¹⁸⁹. Sebbene tali consultazioni non coinvolgessero un numero elevato di partecipanti, si trattava comunque di medie non difformi da quelle solitamente registrate in occasione delle elezioni amministrative¹⁹⁰. L'ostracismo elaborato fra le pieghe della cultura coeva non sembrò intaccare neppure le posizioni mantenute dall'autorità prefettizia, anello di congiunzione fra centro e periferia a cui era demandato il duplice compito di riferire sui fervori promossi localmente e incanalarne gli sviluppi entro le direttive impartite dagli organi ministeriali. Come ampiamente segnalato, i prefetti caldeggiarono in genere l'approvazione dei programmi proposti, spesso in appello alla necessità di prevenire o sedare un clima di malcontento incline alla conflittualità sociale. Non diversamente da quanto avvenne per altri ambiti, anche l'esperienza della municipalizzazione delle case popolari consente di scorgere prefetti propensi a diventare mediatori degli interessi locali, talvolta più che vestire i panni del funzionario deferente in cui confidava invece il Ministero dell'Interno ai fini di una scrupolosa applicazione della legge. Ai prefetti toccò infatti il delicato compito di rimuovere le cause di malessere e inquietudine, pure attraverso il miglioramento delle condizioni in cui viveva la popolazione meno agiata, collaborando proficuamente al consolidamento dello stato costituzionale, oltre a incarnare la figura dell'obbediente manipolatore al servizio del governo che sovrastava la scena della competizione elettorale¹⁹¹. Alla formazione di corrispondenze fra attribuzioni prefettizie e interessi locali contribuì senza dubbio l'immobilismo che contrassegnò gli uffici in età giolittiana, da cui rimasero estranee solo le province meridionali, con l'eccezione significativa di Potenza, dove

¹⁸⁹ L'altra proposta respinta fu quella del comune di Thiene per il riscatto e l'esercizio di un impianto elettrico, LORD AVEBURY (JOHN LUBBOCK), *Le industrie dello stato e dei municipi (osservazioni ed esempi)*, cit., p. 319.

¹⁹⁰ F. ZERBI, *Ciò che insegna il primo esperimento di referendum comunale*, in «L'autonomia comunale. Rivista mensile dell'Associazione dei comuni», 1907, n. 3, pp. 89-90.

¹⁹¹ R.C. FRIED, *Il prefetto in Italia*, Giuffrè, Milano 1967, p. 130; N. RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma 1997, p. 230.

le esigenze di controllo connaturate all'attuazione della legge speciale imposero una certa continuità¹⁹².

Come ha permesso di rilevare la varietà di esempi esaminata, gli stessi uffici ministeriali non esitarono a dimostrare scarsa fiducia nei confronti di coloro che ne rappresentavano gli interlocutori privilegiati. Le informazioni trasmesse dai prefetti furono talora sottoposte a verifiche tramite indagini riservate richieste alle tenenze dei carabinieri, soprattutto quando si trattava di appurare l'entità dei canoni di affitto. Nonostante la legge non ammettesse previsioni gravate da ammanchi, i comuni tendevano ovviamente a fissare importi corrispondenti alle risorse economiche della cittadinanza meno abbiente, nella volontà di non invalidare i presupposti che soggiacevano all'origine dei propositi manifestati. Impegnati nel corretto adempimento degli obblighi di legge, gli organi ministeriali non concedevano deroghe, né la soluzione di compensare le quote deficitarie rimandando i relativi oneri a carico dell'erario municipale¹⁹³. A scandire le tariffe erano infatti gli equilibri dell'impianto finanziario, anziché un raffronto con le somme comunemente versate *in loco* per abitazioni simili, di cui comunque si chiedeva sempre riscontro tramite certificazioni rilasciate dal sindaco che dovevano essere confermate dal prefetto. Dinanzi a informazioni che tendevano a sconsigliare l'elevazione dei canoni, l'ufficio ministeriale non esitava dunque a reputare necessari ulteriori accertamenti, anche nel dubbio che l'assegnazione di alloggi oltremodo convenienti diventasse oggetto di strumentalizzazione politica. In realtà anche la valutazione di tali aspetti non lascia trasparire un organico disegno, dato che le prescrizioni legislative imponevano di calcolare le pigioni in rapporto a tutte le spese affrontate. Tale obbligo tradiva inequivocabilmente l'ansia di tutelare le imprese private, senza ammettere privilegi che avrebbero potuto insidiare il principio della libera concorrenza, fissando un quadro normativo in cui non trovavano giustificazione i sussidi straordinari spesso previsti dai comuni. A suscitare contrarietà era pure la preferenza per il doppio bilancio allo scopo di differenziare il periodo di esenzione dalle imposte da quello successivo, annullando gli affitti contenuti richiesti inizialmente con un repentino aumento, secondo una sperequazione a carico degli inquilini ritenuta controproducente al di fuori degli stessi ambienti ministeriali¹⁹⁴.

Le conseguenze inevitabilmente implicite in tale impostazione non sfuggivano certo all'amministrazione centrale, come attestano le osservazioni sollevate dall'ufficio ministeriale in occasione dell'analisi di una delle domande pervenute dalla provincia di Bologna:

¹⁹² G. SCHININÀ, *Le città meridionali in età giolittiana*, cit., pp. 40-45.

¹⁹³ Oltre a quanto segnalato in riferimento ai casi analizzati, cfr. anche COMMISSIONE REALE PEL CREDITO COMUNALE E PROVINCIALE, *Relazione sui lavori del quinquennio 1908-1912*, cit., pp. 145-146.

¹⁹⁴ A. GABBRIELINI, *Il computo delle pigioni delle case popolari municipali*, Biblioteca di legislazione amministrativa, Firenze 1910, pp. 3-9.

«Avviene per Medicina, quello che è avvenuto per quasi tutti i comuni che han presa l'iniziativa della costruzione di case popolari. La legge che non vuol che con le case medesime i comuni facciano una speculazione vuole d'altra parte che essi non si esponano a delle perdite e prescrive delle norme rigorose per raggiungere l'intento. La pratica ha però dimostrato che specialmente nei piccoli comuni riesce impossibile costruire delle case popolari e darle in fitto a prezzi miti [...] senza che il comune sopporti un qualche onere. I piccoli comuni dovrebbe quindi sempre e tutti astenersi dal prendere l'iniziativa per la costruzione di case popolari? È difetto della legge 31 maggio 1903 n. 254 [...] di non aver chiaramente stabilito che nei bilanci d'esercizio di un'azienda municipale per case popolari debbono comprendersi, oltre il ricavato dei fitti, le utilità, alle volte valutabili anche non in moneta, che l'azienda medesima fa realizzare al comune con aiutarlo a risolvere problemi igienici, e morali di primo ordine, e col procurargli un risparmio di spese alle volte rilevanti per assistenza sanitaria ed igienica, per medicinali che d'altronde son fatte loro obbligatorie per legge»¹⁹⁵.

Gli organi ministeriali dimostravano dunque di non ignorare le difficoltà che prostravano gli sforzi compiuti dai municipi, ma tale consapevolezza non giunse a compiere lo scarto di patrocinare davvero le esigenze rilevate. Come più volte precisato, il combinato disposto risultante dalle normative di riferimento fu inteso all'insegna della priorità di circondare le case popolari costruite dai comuni con le «stesse garanzie stabilite per la municipalizzazione dei pubblici servizi»¹⁹⁶, imprimendo un'ulteriore virata in senso restrittivo con la famigerata circolare 10 marzo 1909. L'*excursus* delineato riflette le conseguenze di cui fu suscettibile l'obbligo dell'azienda speciale, soffocando innanzitutto lo sviluppo di tali esperienze. Nel complesso delle settanta iniziative esaminate dall'ufficio per la municipalizzazione, diciotto furono promosse con l'intenzione di costituire l'azienda speciale, di cui sette si arenarono però durante l'espletamento delle relative pratiche¹⁹⁷. Fra di esse solo quella del comune di Prato fu ostacolata dall'esito negativo della consultazione referendaria, tanto che, se si eccettua il caso di Carrara ove fu la mancata realizzazione delle case a impedire l'entrata in funzione dell'azienda, i motivi di difficoltà appaiono strettamente correlati al carattere farraginoso del solenne procedimento. Non di rado le modifiche richieste dalla Commissione reale disincentivarono i comuni a persistere negli intenti manifestati, oppure la revisione degli atti finì

¹⁹⁵ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 42, fasc. 515, *Medicina*, cit., *Relazione al ministro*, 2 aprile 1908, cit.

¹⁹⁶ COMMISSIONE REALE PEL CREDITO COMUNALE E PROVINCIALE, *Relazione sui lavori del quinquennio 1908-1912*, cit., p. 143.

¹⁹⁷ Si tratta di Carrara, Prato, Cesena, Baricella, Chiusi, Montecchio e Potenza, mentre conobbero esito positivo le pratiche dei comuni di Vicenza, Piombino, Varazze, Anzola dell'Emilia, Lugo, Mantova, Savona, Castelguelfo, Castelmaggiore, Sant'Ilario d'Enza e Milano, dove l'azienda fu poi fagocitata dall'Istituto per le case popolari.

per procrastinare eccessivamente i tempi, lasciandone lo svolgimento in eredità ad amministratori successivi che disposero la revoca dei propositi precedentemente manifestati. Tuttavia undici progetti trovarono attuazione, insieme ad altri dieci previsti inizialmente in economia, ma poi commutati in assunzione del servizio tramite azienda speciale in conformità alle direttive impartite dal Ministero dell'Interno. Come è stato ampiamente evidenziato, la perentoria necessità dell'azienda speciale fu motivata attraverso un articolato, se non capzioso, percorso interpretativo congeniale all'intento di contenere la forma di gestione non soggetta alla sorveglianza del potere centrale. Confortata dal parere emesso dal Consiglio di Stato in occasione del ricorso presentato dal comune di Castelfranco dell'Emilia, tale impostazione non impedì l'avvio di iniziative da condurre in economia, tanto da poterne contare ben cinquantadue, di cui solamente ventiquattro conobbero però un proseguo¹⁹⁸. Estrapolati i dieci progetti confluiti nell'*iter* per l'azienda speciale, ne naufragarono infatti diciotto, per lo più a causa della regolarizzazione della pratica richiesta dal Ministero dell'Interno e talora preventivamente anche dall'autorità tutoria, dimostrando come l'intricato meccanismo stabilito dalla legge agevolasse un'opera di limitante contenimento¹⁹⁹. La prospettiva delle complicità intrinseche alla maglia burocratica indusse i comuni di Ravenna e Guastalla a confidare nell'intervento dell'industria privata seppur sino ad allora poco solerte, mentre a Firenze, Padova e Treviso si preferì seguire l'esempio di Milano, procedendo alla costituzione di un ente autonomo. D'altronde almeno otto delle iniziative effettivamente condotte in economia sfruttarono qualche *escamotage*, come quello piuttosto ricorrente di ottenere un'autorizzazione temporanea senza poi promuovere l'azienda, come avvenne a Grosseto, Molinella, Reggio Emilia, Foggia e Sermide. In effetti la possibilità di assumere il servizio in economia dipese in parte dalla pertinace resistenza opposta da alcuni amministratori alle direttive ministeriali, rasentando anche atteggiamenti di vera e propria indisciplina. L'ufficio per la municipalizzazione concesse l'assunzione in economia solamente a progetti di lieve entità, oppure correlati a piani di risanamento urbano che avrebbero comportato la demolizione di caseggiati malsani e pericolanti²⁰⁰. I casi afflitti da urgenti problematiche igienico-edilizie rimasero gli unici in cui furono ammesse deroghe al rigore preteso per l'ordinamento degli aspetti di natura finanziaria, contemplando anche forme di concorso da parte dei comuni per sopperire a eventuali carenze, giustificate da una sorta di estensione delle norme

¹⁹⁸ Precisamente quelle promosse dai comuni di Fermignano, San Felice sul Panaro, Grosseto, Crespellano, Molinella, Reggio Emilia, Foggia, Santhià, Brisighella, Colonna, Medolla, Schio, Castelleone, Matera, Roma, Sermide, Iseo, Piove di Sacco, Dosolo, Gonzaga, Sesto Fiorentino, Galliciano nel Lazio, Lendinara e Padova.

¹⁹⁹ Come accadde nel caso di Mele, Campi Bisenzio, Novi Ligure, Cotignola, Ravenna, Guastalla, Mentana e Brindisi.

²⁰⁰ Come avvenne ad esempio a Fermignano, Brisighella e Matera.

vigenti in materia sanitaria²⁰¹. Come emerso dall'analisi delle singole pratiche, l'autorizzazione al servizio in economia fu talvolta agevolata dall'intercessione dei deputati di zona, benché la strategia della mediazione notabile non si rivelasse sempre vincente. Qualche effetto fu ottenuto più che altro dall'interessamento di figure filoministeriali, o meglio perfettamente integrate nella rete di alleanze creata dal "ministro della malavita", come attestano i risultati conseguiti per alcuni comuni della provincia di Roma dal liberale Domenico Valenzani e per qualche centro dell'area padana dal socialista Giacomo Ferri, secondo Salvemini «amicone di Giolitti più del necessario»²⁰².

L'iter per l'azienda speciale tendeva a ripiegarsi in molteplici meandri, intrappolando i propositi municipali in una catena di passaggi che, come osservò Massarenti, sembrava escogitata nell'intento di «stancare la pazienza e fiaccare l'energia di chi vuol fare qualche cosa di utile e di serio»²⁰³. I progetti finivano così per diventare obsoleti, con il rischio di vanificare persino la fatica affrontata, dato che qualsiasi variazione di rilievo imponeva la replica del solenne procedimento senza poter neppure eludere la consultazione elettorale. Nonostante l'enfasi della propaganda socialista e i ripensamenti significativi compiuti da Luzzatti, la municipalizzazione delle abitazioni popolari era stata sospinta ai margini del movimento per il diritto alla casa, precludendo il conseguimento di risultati concreti nelle realtà in cui difficilmente era possibile coagulare quel concerto di forze implicito nella formula degli enti autonomi. Sullo sfondo della genesi delle politiche del *welfare*, la municipalizzazione delle case popolari restituisce dunque un magro bilancio, in grado tuttavia di apparire non poco significativo in rapporto alle complesse difficoltà in cui tale processo fu soggiogato. A penalizzare tale esperienza fu soprattutto l'incapacità di deviare rispetto al retroterra che ne aveva coltivato le radici. Negli estremi ambivalenti in cui oscillarono le breccie di progresso sociale aperte in seno all'età giolittiana, le concessioni offerte dalla normativa rifluirono nei cavilli dell'analisi giuridica, all'insegna di ridondanti canoni interpretativi che contribuirono alla soluzione di continuità fra paese legale e paese reale, accentuando lo iato comunicativo fra centro e periferia. Al contempo le contraddizioni intrinseche a tale vicenda postularono il preludio di una fase di rottura, pervaso di contenuti che nella frammentazione dello stato di diritto riuscirono a liberare il senso di un embrionale *welfare state*, gravido di ricadute cristallizzate nell'eredità preziosa dell'*excursus* sin qui dipanato.

²⁰¹ COMMISSIONE REALE PEL CREDITO COMUNALE E PROVINCIALE, *Relazione sui lavori del quinquennio 1908-1912*, cit., p. 146.

²⁰² P.P. D'ATTORE, *La politica*, cit., p. 109.

²⁰³ ACS, MI, DGAC, *Commissione reale per il credito comunale e provinciale e per la municipalizzazione dei pubblici servizi*, busta 42, fasc. 517, *Molinella*, cit., copia di lettera del sindaco di Molinella al prefetto di Bologna, 15 novembre 1913, cit.

Bibliografia

- AA. VV., *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Franco Angeli, Milano 1984.
- AA. VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive. Quarant'anni di legislazione, dottrina, esperienze notarili e giurisprudenza*, vol. I, *Aspetti costituzionali e amministrativi*, Giuffrè, Milano 1986.
- AA. VV., *La costruzione dello stato in Italia e Germania*, Laicata, Manduria 1993.
- AA. VV., *Un territorio e la grande storia del '900. Il conflitto, il sindacato e Reggio Emilia: 100 anni della camera del lavoro di Reggio Emilia*, Ediesse, Roma 2002.
- AA. VV., *Villaggi operai in Italia. La Val Padana e Crespi d'Adda*, Einaudi, Torino 1981.
- S. ADORNO, C. SORBA (a cura di), *Municipalità e borghesie padane tra Ottocento e Novecento. Alcuni casi di studio*, Franco Angeli, Milano 1991.
- N. AGOSTINETTI (a cura di), *Origini e attività del movimento socialista a Padova*, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano Comitato di Padova, Padova 1994.
- A. ALBERTAZZI, L. ARBIZZANI, N.S. ONOFRI (a cura di), *Gli antifascisti, i partigiani e le vittime del fascismo nel bolognese (1919-1945). Dizionario biografico*, Istituto per la storia di Bologna, Bologna 1995.
- A. ALBERTAZZI, G. CAMPANINI (a cura di), *Il Partito popolare in Emilia-Romagna. 1919-1926*, Cinque Lune, Roma 1983.
- AMCPS, *Profilo storico della azienda municipalizzata case popolari e servizi di Vicenza*, Centro ricerche e consulenze, Vicenza 1982.
- M. AMORUSO, *Case e città operaie*, Viarengo, Torino 1903.
- F. ANDREUCCI, T. DETTI (a cura di), *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico 1853-1943*, Editori Riuniti, Roma 1975.
- M. ANTONIOLI, J. TORRE SANTOS, *Riformisti e rivoluzionari. La camera del lavoro di Milano dalle origini alla grande guerra*, Franco Angeli, Milano 2006.
- P. ARIÈS, G. DUBY (a cura di), *La vita privata*, vol. IV, *L'Ottocento*, Laterza, Roma-Bari 1990.

- M. ARNEUDO, *La Prima esposizione operaia italiana tenuta in Torino nel 1890. Relazione storico-amministrativa con allegati*, Stab. Artistico-letterario, Torino 1892.
- G. ASSERETO, G. DORIA, P. MASSA PIERGIOVANNI, L. SAGINATI, L. TAGLIAFERRO (a cura di), *I Duchi di Galliera. Alta finanza, arte e filantropia tra Genova e l'Europa nell'Ottocento*, Marietti, Genova 1991.
- Atti del V Congresso degli ingegneri ed architetti italiani radunato in Torino nell'ottobre 1884*, Tipografia Salesiana, Torino 1885.
- Atti e documenti del XVII Congresso cattolico italiano tenutosi in Roma nei giorni 1-5 settembre 1900*, Ufficio dell'Opera, Venezia 1901.
- LORD AVEBURY (JOHN LUBBOCK), *Le industrie dello stato e dei municipi (osservazioni ed esempi), versione dall'inglese con note ed aggiunte di Alberto Geisser. Esame critico della legge italiana 29 marzo 1903 sull'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte dei comuni*, Società Editrice Laziale, Roma 1908.
- R. BACHI, *L'Italia economica nell'anno 1915. Annuario della vita commerciale, industriale, agraria, bancaria, finanziaria e della politica economica*, Lapi, Città di Castello 1916.
- ID., *Storia della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde. 1823-1822*, s.n., Milano 1924.
- L. BALLETTI, *La municipalizzazione dei servizi pubblici in Italia. Studio economico sociale*, Maj e Malnati, Varese 1901.
- I. BARBADORO, *Il sindacato in Italia. 1908-1914*, Teti, Milano 1998.
- F. BARBIERI, G. DE ROSA (a cura di), *Storia di Vicenza*, voll. IV/1-2, *L'età contemporanea*, Neri Pozza, Vicenza 1993.
- F. BARCA, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997.
- A. BARIGAZZI, *Delle case per gli operai in Bologna. Considerazioni, proposte e progetti*, Tip. Neri, Bologna 1903.
- P. BAROZZI, *La municipalizzazione dei pubblici servizi: con tabelle dimostrative degli utili o perdite nei vari servizi municipalizzati in 90 comuni d'Italia, e legge e regolamento sulla assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni (29 marzo 1903, n. 103 e 10 marzo 1904, n. 108), con commenti, note, richiamo e indice analitico*, Tip. G. Cantone, Novara 1911.
- S. BASILE, *Il referendum nell'Italia liberale. Dibattiti ed esperienze*, Olschki, Firenze 1993.
- E. BASSI, *Il secondo Congresso dei cooperatori italiani (Milano, novembre 1887)*, Tipografia degli Operai, Milano 1888.
- E. BASSI, N.S. ONOFRI, *Francesco Zanardi il sindaco del pane*, La Squilla, Bologna 1976.
- P.L. BASSIGNANA, *Le feste popolari del capitalismo. Esposizioni d'industria e coscienza nazionale in Europa 1798/1911*, Allemandi, Torino 1997.
- Batir une ville au siècle des lumieres. Carouge: modeles et realites*, catalogo della mostra, Carouge, 29 maggio-30 settembre 1986, Archivio di Stato di Torino, Torino 1986.
- M. BELARDINELLI, *Movimento cattolico e questione comunale dopo l'unità*, Studium, Roma 1979.

- C. BELLO, *Le avanguardie contadine cristiane nella Valle del Po da documenti inediti*, Ora Sesta, Roma 1968.
- C. BERSANI, *Lo stato e il pluralismo nell'Italia contemporanea. Corpi collettivi e diritto pubblico dall'età liberale alla Costituente*, Giappichelli, Torino 1995.
- A. BERSELLI (a cura di), *Andrea Costa nella storia del socialismo italiano*, Il Mulino, Bologna 1982.
- ID. (a cura di), *Storia della Emilia Romagna*, University Press Bologna, Imola 1980.
- A. BERSELLI, F. DELLA PERUTA, A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione nell'area padana: storia ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano 1988.
- G. BERTI (a cura di), *Socialismo, anarchismo e sindacalismo rivoluzionario nel Veneto tra Otto e Novecento*, Il Poligrafo, Padova 2004.
- O. BIANCHI, *L'impresa agro-industriale. Una economia urbana e rurale tra XIX e XX secolo*, Dedalo, Bari 2000.
- M. BIANCHINI, *Imprese e imprenditori a Reggio Emilia. 1861-1940*, Laterza, Roma 1995.
- S. BIANCIARDI, *Alessandro Schiavi. La casa e la città*, Laicata, Manduria-Bari-Roma 2005.
- M. BIGARAN (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Quaderni della Fondazione Basso, Franco Angeli, Milano 1986.
- M. BOLDI, *Le case popolari. Monografia completa tecnico-economico-sociale*, Hoepli, Milano 1910.
- G. BOLLATI, *L'Italiano. Il carattere nazionale come storia e invenzione*, Einaudi, Torino 1983.
- Bollettino delle leggi, proclami, circolari, regolamenti ed altre disposizioni della Repubblica romana. Edizione ufficiale. Volume unico*, Tipografia nazionale, Roma 1849.
- D. BOLOGNESI, P. MORIGI, *La Camera di Commercio di Ravenna (1866-2002). Un'istituzione al servizio del territorio ravennate*, Longo, Ravenna 2003.
- U. BORSI, *Le funzioni del comune italiano*, Società Editrice Libreria, Milano 1909.
- ID., *Le libertà comunali della terza Italia. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1910-1911 nella R. Università di Macerata*, Bianchini, Macerata 1911.
- ID., *Municipalizzazione e socialismo municipale nel diritto italiano*, estratto dagli "Studi senesi", Bocca, Torino 1910.
- N. BOYD, *Josephine Butler, Octavia Hill, Florence Nightingale. Three Victorian women who changed their world*, Macmillan, Londra 1984.
- E. BRUNETTA (a cura di), *Storia di Treviso*, vol. IV, *L'età contemporanea*, Marsilio, Venezia 1993.
- A. BUCCARO, *Potenza. Le città nella storia d'Italia*, Laterza, Roma-Bari 1997.
- M. CACIAGLI, *La lotta politica in Valdelsa dal 1892 al 1915*, Società storica della Valdelsa, Castelfiorentino 1990.
- D. CALABI (a cura di), *Architettura domestica in Gran Bretagna. 1890-1939*, Electa, Milano 1982.

- ID., *La politica della casa all'inizio del XX secolo. Atti della prima giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea*, Venezia, 3 dicembre 1993, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia 1995.
- G. CALICE, *Lotte politiche e sociali in Basilicata. 1898-1922*, Editori Riuniti, Roma 1974.
- C. CAMERA, A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903, n. 103, sulla assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, Licinio Capelli, Rocca S. Casciano 1903.
- R. CAMURRI, *Riccardo Dalle Mole e l'esperienza delle giunte bloccarde nel Veneto giolittiano (1900-1914)*, Marsilio, Venezia 2000.
- O. CANCELILA, *Palermo*, Laterza, Roma-Bari 1999².
- C. CANEPA, *Dal Polcevera al Varenna. La nuova città industriale*, SIAG, Sestri Ponente 1920.
- L. CANTAGALLI, *Storie del regno d'Italia nella vita della Sabina romana*, Aracne, Roma 2003.
- A. CAPURRO, *Sulla municipalizzazione dei pubblici servizi: cause ed effetti*, Tip. Chiavarese, Chiavari 1907.
- A. CARACCIOLLO, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello stato liberale*, Editori Riuniti, Roma 1974².
- ID., *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Editori Riuniti, Roma 1999⁵.
- C. CAROZZI, A. MIONI, *L'Italia in formazione. Ricerche e saggi sullo sviluppo urbanistico del territorio nazionale*, De Donato, Bari 1970.
- Casa città territorio nella storia trevigiana dell'ultimo secolo*, IACP Treviso, Treviso 1990.
- Case sane, economiche e popolari*, Istituto di Arti grafiche, Bergamo 1906.
- A. CASTAGNOLI, E. SCARPELLINI, *Storia degli imprenditori italiani*, Einaudi, Torino 2003.
- V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'Ansaldo. 9. Un secolo e mezzo*, Laterza, Roma-Bari 2003.
- G. CAVALLI, *Il contributo dei cattolici alla lotta di liberazione in Emilia Romagna*, Casbot, Busto Arsizio 1966.
- F. CAZZAMALLI, *L'avventura di Giuseppe Massarenti (per la libertà e la dignità del cittadino)*, Steb, Bologna 1946.
- L. CERILLI, *La legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni. Note ed osservazioni tratte dagli atti parlamentari*, Tip. Capelli, Rimini 1903.
- L. CERUTTI, *Manuale pratico delle prime case operaie a riscatto assicurativo*, Tip. Patriarcale già Cordella, Venezia 1902.
- P. CEVINI, *La Spezia*, Sagep, Genova 1984.
- L. CHEVALIER, *Classi lavoratrici e classi pericolose. Parigi nella rivoluzione industriale*, Laterza, Bari 1976.
- U. CHIARAMONTE, *Il municipalismo di Luigi Sturzo pro-sindaco di Caltagirone (1899-1920)*, Morcelliana, Brescia 1992.
- ID., *Luigi Sturzo nell'ANCI*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004.
- R. CHIARINI, *Politica e società nella Brescia zanardelliana. Le elezioni politiche a suffragio ristretto. 1876-1880*, Giuffrè, Milano 1973.

- F. CHOAY, *La città. Utopie e realtà*, Einaudi, Torino 1973.
- P. CICERO, *Il panificio municipale di Catania*, Tip. dell'Unione cooperativa editrice, Roma 1905.
- Cinquantenario di fondazione dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Catania*. 1920-1970, IACP, Catania 1970.
- G.M. CLAUDI, L. CATRI (a cura di), *Dizionario storico-biografico dei Marchigiani*, tomo II, Il Lavoro Editoriale, Jesi 1993.
- COMMISSIONE REALE PEL CREDITO COMUNALE E PROVINCIALE, *Relazione sui lavori del quinquennio 1908-1912*, Tipografia delle Mantellate, Roma 1913.
- COMUNE DI ANZOLA DELL'EMILIA, *Giovanni Goldoni, 1905-2005. Il contadino che divenne primo sindaco socialista di Anzola*, s.e.
- COMUNE DI FAENZA, COMITATO PER LE CASE POPOLARI, *Inchiesta sulle abitazioni degli operai*, Premiata Tipografia Sociale, Faenza 1907.
- COMUNE DI FIRENZE, *Osservazioni al disegno di legge sulla assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, Tip. Civelli, Firenze 1902.
- L. CONOSCIANI, S. D'ALBERGO, E. MATTIONI, E. TORTORETO, *L'organizzazione pubblica dell'edilizia: gli IACP nella programmazione economica*, Franco Angeli, Milano 1969.
- F. CONTÒ, *La dimensione rurale dello sviluppo. La multiformità della provincia di Foggia ed il caso della Comunità montana dei Monti dauni meridionali*, Franco Angeli, Milano 2002.
- G. COSMACINI, *Storia della medicina e della sanità in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1987.
- M. D'AMURI, *Le case per il popolo a Torino. Dibattiti e realizzazioni. 1849-1915*, "Comitato di Torino dell'Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano", Carocci, Roma 2006.
- ID., *1848-1923. Edilizia popolare a Torino. Il problema della casa e la politica municipale*, Archivio Storico della Città di Torino, Torino 2010.
- A. D'ANGELO, *All'ombra di Roma. La diocesi tuscolana dal 1870 alla fine della seconda guerra mondiale*, Studium, Roma 1985.
- M. DE BIASI, *Luigi Cerutti (1865-1934): la vita, il pensiero, l'azione sociale*, Cooperativa muranese di consumo, Murano 1991.
- X Congresso degli ingegneri ed architetti italiani in Cagliari*. 1902, Tipo-Litografia Commerciale, Cagliari 1905.
- E. DECLEVA, *Etica del lavoro, socialismo, cultura popolare. Augusto Osimo e la Società Umanitaria*, Franco Angeli, Milano 1985.
- G. DE FELICE GIUFFRIDA, *La municipalizzazione del pane a Catania*, Stab. tip. Catania, Catania 1903.
- ID., *La municipalizzazione del pane a Catania. Confessioni e battaglie*, Società editrice libraria, Milano 1913.
- M. DEGL'INNOCENTI, *Cittadini e rurali nell'Emilia Romagna rossa tra '800 e '900*, Franco Angeli, Milano 1990.
- ID., *Geografia e istituzioni del socialismo italiano. 1892-1914*, Guida, Napoli 1983.
- ID., *Il governo del particolare. Politiche pubbliche e comunità locale*, Laicata, Manduria-Bari-Roma 2008.

- ID. (a cura di), *La cultura delle riforme tra Otto e Novecento*, Laicata, Manduria-Bari-Roma 2003.
- ID. (a cura di), *Le sinistre e il governo locale in Europa. Dalla fine dell'800 alla seconda guerra mondiale*, Nistri-Lischi, Pisa 1984.
- ID., *Storia della cooperazione in Italia. La lega nazionale delle cooperative 1886-1925*, Editori Riuniti, Roma 1977.
- ID. (a cura di), *Verso l'Italia dei partiti. Gli anni di formazione del PSI*, Franco Angeli, Milano 1993.
- F. DELLA PERUTA, S. MISIANI, P. ADOLFO (a cura di), *Il sindacalismo federale nella storia d'Italia*, Franco Angeli, Milano 2000.
- D. DEMARCO, *Una rivoluzione sociale. La Repubblica romana del 1849 (16 novembre 1848-3 luglio 1849)*, Fiorentino, Napoli.
- M. DE NICOLÒ, *La prefettura di Roma (1871-1946)*, Il Mulino, Bologna 1998.
- C. DERETTI, *Sulle case operaie nella città di Brescia*, Tip. Apollonio, Brescia 1878.
- G. DE ROSA, *Il movimento cattolico in Italia. Dalla restaurazione all'età giolittiana*, Laterza, Roma-Bari 1970².
- G. DE ROSA, A. CESTARO (a cura di), *Storia della Basilicata*, vol. IV, G. DE ROSA (a cura di), *L'età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2002.
- E. DI CIOMMO, *Bari 1906-1940. Evoluzione del territorio e sviluppo urbanistico*, Franco Angeli, Milano 1984.
- Digesto italiano*, Utet, Torino 1904-1911.
- E. DI NOLFO, *Storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, vol. VII, *Il 1849: parte seconda: governo democratico e restaurazione in Toscana, la repubblica romana, la reazione nel Regno delle Due Sicilie*, Rizzoli, Milano 1960.
- DIREZIONE DEL PARTITO SOCIALISTA, *Primo congresso nazionale dei consiglieri comunali e provinciali socialisti (Firenze 8-9-10 settembre 1910)*, Tipografia "Avanti", Roma 1910.
- Dizionario biografico degli Italiani*, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma 1960-2008.
- P. DOGLIANI (a cura di), *Europeismo e municipalismo. Alessandro Schiavi nel secondo dopoguerra*, Società Editrice "Il Ponte Vecchio", Cesena 1996.
- P. DOGLIANI, O. GASPARI (a cura di), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli, Roma 2003.
- V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Cedam, Padova 1984.
- G. DORIA, *Investimenti e sviluppo economico a Genova alla vigilia della prima guerra mondiale*, Giuffrè, Milano 1973.
- L. EINAUDI, *Il problema delle abitazioni*, Treves, Milano 1920.
- F. ENGELS, *La situazione della classe operaia in Inghilterra*, Editori Riuniti, Roma 1992.
- ID., *Per la questione delle abitazioni*, Feltrinelli, Milano 1976.
- G. FARAGGIANA, *La municipalizzazione dei pubblici servizi. Studio economico sociale con commento alla legge 29 marzo 1903 n. 103*, Lattes, Torino 1906.

- ID., *Le case popolari. Studio economico legislativo*, Streglio, Genova 1905.
- M. FASOLATO, *Storia, politiche, realizzazioni nelle vicende della formazione del quartiere operaio Umberto I di Piove di Sacco. 1900-1926*, Comune di Piove di Sacco, Piove di Sacco 2001.
- P. FAVILLI, *Capitalismo e classe operaia a Piombino. 1861-1918*, Editori riuniti, Roma 1974.
- ID., *Il labirinto della grande riforma. Socialismo e questione tributaria nell'Italia liberale*, Franco Angeli, Milano 1990.
- G. FAVRETTO, *Una città mancata. Crescita urbana e trasformazioni del territorio*, in *Immagini e spazi urbani. Sestri Ponente 1880-1960*, catalogo della mostra, Genova, marzo 1986, Electa, Milano 1986.
- G. FERRO, *Massarenti il riformista*, Opere Nuove, Roma 1990.
- C.D. FONSECA, R. DEMETRIO, G. GUADAGNO, *Matera. Le città nella storia d'Italia*, Laterza, Roma-Bari 1998.
- U. FORTI, *La municipalizzazione dei pubblici servizi (lettura fatta all'Associazione napoletana il 23 dicembre 1901)*, Tip. Muca, Napoli 1902.
- R. FOSSATI, *Élites femminili e nuovi modelli religiosi nell'Italia tra Otto e Novecento*, Fondazione Romolo Murri, Urbino 1997.
- C. FOURIER, *Teoria dei quattro movimenti. Il nuovo mondo amoroso e altri scritti sul lavoro, l'educazione, l'architettura nella società d'Armonia*, a cura di Italo Calvino, Einaudi, Torino 1971.
- E. FRANZINA, *Il Veneto ribelle. Proteste sociali, localismo popolare e sindacalizzazione tra l'unità e il fascismo*, Udine 2001.
- ID., *La transizione dolce. Storie del Veneto tra '800 e '900*, Cierre, Verona 1990.
- R.C. FRIED, *Il prefetto in Italia*, Giuffrè, Milano 1967.
- A. GABBRIELINI, *Il computo delle pigioni delle case popolari municipali*, Biblioteca di legislazione amministrativa, Firenze 1910.
- V. GALLOTTA (a cura di), *Cultura e lavoro nell'età giolittiana*, Guida editori, Napoli 1989.
- O. GASPARI, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Donzelli, Roma 1998.
- L. GESTRI, *Capitalismo e classe operaia in provincia di Massa-Carrara. Dall'unità d'Italia all'età giolittiana*, Olschki, Firenze 1976.
- A. GIANOLIO, *Sant'Ilario d'Enza dall'unità d'Italia alla liberazione. Storia e cronaca*, Sant'Ilario d'Enza Comune, 1998.
- G. GIARRIZZO, *Catania*, Laterza, Roma-Bari 1986.
- C. GIOVANNINI, *Risanare le città. L'utopia igienista di fine Ottocento*, Franco Angeli, Milano 1996.
- F. GRASSI, *Il tramonto dell'età giolittiana nel Salento*, Laterza, Roma-Bari 1973.
- G. GRESLERI, P.G. MASSARETTI (a cura di), *Norma e arbitrio. Architetti e ingegneri a Bologna 1850-1950*, Marsilio, Venezia 2001.
- L. GROSSI, *Carlo Grossi. Una vita lunga un secolo*, Baraldini, Finale Emilia 2009.
- ID., *Castel Guelfo di Bologna. Dal Medioevo al Novecento*, Pendragon, Bologna 2000.

- R.H. GUERRAND, *Le origini della questione delle abitazioni in Francia*, a cura di Georges Teyssot, Officina Edizioni, Roma 1981.
- P. GUICHONNET, *Carouge. Ville Royale, 1786*, Dumaret et Golay, Carouge 1985.
- L. GUIOTTO, *La fabbrica totale. Paternalismo industriale e città sociali in Italia*, Feltrinelli, Milano 1979.
- E.J. HOBBSAWM, *Lavoro, cultura e mentalità nella società industriale*, Laterza, Roma-Bari 1986.
- Il problema delle case. Osservazioni e proposte del comm. ing. ag. Egidio Bruchi*, Società editoriale fiorentino, Firenze 1921.
- Inchiesta sulla municipalizzazione del pane*, Barbagallo & Scuderi, Catania 1905.
- I. INSOLERA, *Roma moderna. Un secolo di urbanistica*, Einaudi, Torino 1971⁴.
- I nostri urgenti bisogni. Relazione del sindaco Egidio Bruchi all'on. Commissione ministeriale per la Maremma toscana*, Stab. Tip. Toscano, Pisa 1910.
- ISAP, Archivio Nuova Serie 3, *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II, *Amministrazione locale*, Giuffrè, Milano 1990.
- ISTITUTO PER LA STORIA DEL RISORGIMENTO ITALIANO COMITATO DI ROMA, *Roma nell'età giolittiana. L'amministrazione Nathan*, atti del convegno, Roma, 28-30 maggio 1984, Edizioni dell'Ateneo, Roma 1986.
- La cultura delle riforme in Italia fra Otto e Novecento. I Montemartini*, atti del Seminario nazionale, Pavia, 15 dicembre 1984, Amministrazione provinciale, Pavia 1986.
- S. LANARO, *Società e ideologie nel Veneto rurale. 1866-1898*, Edizioni di storia e letteratura, Roma 1976.
- LEGA NAZIONALE DELLE COOPERATIVE ITALIANE, *L'Italia cooperativa. Riassunto della statistica delle cooperative italiane esistenti nel 1902*, Milano 1903.
- Legge sulle case popolari 31 maggio 1903, n. 254*, Pietrocola, Napoli 1903.
- Leggi e decreti*.
- U. LEVRA, *Fare gli Italiani. Memoria e celebrazione del Risorgimento*, "Comitato di Torino dell'Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano", Carocci, Roma 1992.
- G.M. LONGONI, *Una città del lavoro. Industria, associazionismo imprenditoriale e relazioni sindacali a Monza all'epoca della prima industrializzazione (1870-1930)*, Cappelli Editrice, Bologna 1987.
- L. LOTTI (a cura di), *Storia di Ravenna*, vol. V, *L'età risorgimentale e contemporanea*, Marsilio, Venezia 1996.
- S. LUPO, *Storia della mafia. Dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli, Roma 2004³.
- L. LUZZATTI, *Memorie*, vol. III, 1901-1927, a cura di E. DE CARLI, F. DE CARLI, A. DE' STEFANI, Istituto centrale delle banche popolari italiane, Milano 1966.
- L. LUZZATTI, *Opere*, vol. IV, *L'ordine sociale*, Zanichelli, Bologna 1952.
- S. MAGAGNOLI, *Élites e municipi. Dirigenze, culture politiche e governo della città nell'Emilia del primo '900 (Modena, Reggio Emilia e Parma)*, Quaderni di Cheiron 9, Bulzoni, Roma 1999.
- E. MAGRINI, *Le abitazioni popolari (case operaie)*, Hoepli, Milano 1905.
- ID., *Le abitazioni popolari (case operaie)*, Hoepli, Milano 1910².

- MAIC, *L'azione del Ministero nell'ultimo triennio. Relazione (luglio 1909)*, Tip. Civelli, Roma 1909.
- MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Risultati dell'inchiesta sulle condizioni igieniche e sanitarie nei comuni del Regno*, Tip. nell'Ospizio di S. Michele, Roma 1886.
- MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Sulle associazioni cooperative in Italia. Saggio statistico*, Tip. Eredi Botta, Roma 1890.
- MAIC, UFFICIO DEL LAVORO, *Inchiesta sulle abitazioni degli impiegati d'ordine e subalterni in Roma e del personale ferroviario in Roma e in altre città d'Italia*, Officina Poligrafica Italiana, Roma 1908.
- A. MALATESTA, *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922*, Istituto Editoriale Italiano Bernardo Carlo Tosi, Milano 1940.
- U. MANCINI, *Lotte contadine e avvento del fascismo nei Castelli Romani*, Armando Editore, Roma 2002.
- E. E L. MARIANI TRAVI, *Il paesaggio italiano della rivoluzione industriale: Crespi d'Adda e Schio*, Dedalo, Bari 1979.
- S. MARTIN GASKELL, *Model housing from the great exhibition to the festival of Britain*, Mansell, Londra 1987.
- D. MARUCCO, *Arturo Labriola e il sindacalismo rivoluzionario in Italia*, Fondazione Luigi Einaudi, Torino 1970.
- K. MARX, *Il capitale. Critica dell'economia politica*, vol. I, t. 1, *Il processo di produzione del capitale*, Einaudi, Torino 1975.
- L. MASELLA, B. SALVEMINI, *La Puglia. Storia d'Italia. Le regioni dall'unità a oggi*, Einaudi, Torino 1989.
- A. MASSAFRA, B. SALVEMINI (a cura di), *Storia della Puglia*, vol. II, *Dal seicento a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2005².
- A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Liguori, Napoli 1986.
- G. MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna 1980.
- ID. (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Cuen, Napoli 1999.
- ID. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Giuffrè, Milano 2006.
- ID. (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'unità alla repubblica. La struttura e i dirigenti*, Il Mulino, Bologna 1992.
- ID., *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna 1996.
- S. MERLI, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale. Il caso italiano 1880-1900*, La Nuova Italia, Firenze 1972.
- C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici. Legge e regolamento riguardanti l'assunzione diretta dei servizi municipali con note illustrative del senatore Camillo Mezzanotte*, Hoepli, Milano 1905.
- R. MICHELS, *Storia critica del movimento socialista italiano*, Società An. Editrice "La voce", Firenze 1926.
- MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DELLA SANITÀ PUBBLICA, *Risanamenti urbani e miglioramenti edilizi e sanitari dal 1885 al 1905*, Tipografia Nazionale di G. Bertero & C., Roma 1908.

- A. MIONI (a cura di), *Sulla crescita urbana in Italia*, Franco Angeli, Milano 1976.
- M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello stato, alti magistrati e prefetti del regno d'Italia*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma 1989.
- P. MITA, *Rosso Novecento. La Puglia dai cafoni ai no-global*, Manni, San Cesario di Lecce 2008.
- A.A. MOLA, *Storia della Massoneria italiana dall'unità alla repubblica*, Bompiani, Milano 1976.
- G. MONTEMARTINI, *La questione delle case operaie in Milano. Indagini statistiche*, Ufficio del lavoro della Società umanitaria, Milano 1903, Milano 1903.
- ID., *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Società Editrice Libreria, Milano 1902.
- ID., *Municipalizzazione dei pubblici servizi. Seconda edizione con nuova appendice sulle municipalizzazioni nei grandi centri urbani*, Società Editrice Libreria, Milano 1917.
- G.A. MORELLI, *La municipalizzazione dei servizi pubblici. Studio economico-sociale*, Bocca, Torino 1901.
- G. MORI (a cura di), *Prato, storia di una città*, vol. 3, *Il tempo dell'industria (1815-1943)*, Le Monnier, Firenze 1988.
- G. MOSCA, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Laterza, Bari 1949.
- C. MOZZARELLI (a cura di), *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal Medioevo all'età contemporanea*, Giuffrè, Milano 1988.
- ID. (a cura di), *Il governo delle città nell'Italia giolittiana. Proposte di storia dell'amministrazione locale*, Reverdito, Trento 1992.
- S. MUSSO (a cura di), *1895-1907. Politiche della municipalizzazione. La nascita di AEM, ATM, IACP*, Archivio Storico della Città di Torino, Torino 2007.
- L. NEPPI MODONA, *Controlli sull'amministrazione comunale e provinciale e referendum*, Seeber, Firenze 1902.
- J.S. NETTLEFOLD, *Practical housing*, Garden City Press, Letchworth 1910.
- F. NUCCI, D. PELLEGRINOTTI, *La miglior genia. Storia del Novecento in una cittadina toscana: Campi Bisenzio*, vol. I, *Dallo sciopero delle trecciaiole alla seconda guerra mondiale. 1869-1939*, Comune di Campi Bisenzio, Campi Bisenzio 2002.
- E. OLIARI, *L'omo delinquente. Scandali e delitti gay dall'unità a Giolitti*, Prospettiva editrice, Civitavecchia 2006.
- C. OLMO, *Le nuvole di Patte*, Franco Angeli, Milano 1995.
- D. ORANO, *L'inchiesta sulle abitazioni operaie del Testaccio*, Ind. grafiche, Pescara 1911.
- ID., *Per la dignità di Roma case non baracche*, Tip. dell'Unione Coop. Editrice, Roma 1908.
- R. ORDANO, *Figure*, Quaderni della «Famija varsleisa», Vercelli 1977.
- L. ORNAGHI, *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Giuffrè, Milano 1984.
- V.G. PACIFICI, *Angelo Annaratone (1844-1922): la condizione dei prefetti nell'Italia liberale*, Edizioni dell'Ateneo, Roma 1990.

- L. PAGLIANI, *Sulla questione vitale delle abitazioni popolari urbane*, Eredi Botta, Torino 1907.
- C. PAPINI, G. TOURN, *Claudiana 1855-2005. 150 di presenza evangelica nella cultura italiana*, Claudiana, Torino 2005.
- F. PARKER, *George Peabody. A biography*, Vanderbilt University Press, Nashville 1995².
- C. PAVONE, M. SALVIATI (a cura di), *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, in "Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco Roma", vol. IX, 1987-1988.
- P.L. PECORARI, P. BALLINI (a cura di), *Luigi Luzzatti e il suo tempo. Atti del Convegno internazionale di studio, Venezia, 7-9 novembre 1991*, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, Venezia 1994.
- M. PECORARO (a cura di), *Gregorio Agnini e la società modenese*, Marsilio, Venezia 1985.
- A. PEDRINI, *La città moderna ad uso degli ingegneri, dei sanitari e degli ufficiali tecnici di pubbliche amministrazioni*, Hoepli, Milano 1905.
- U. PESCI, *Firenze capitale (1865-1870)*, Bemporad, Firenze 1904, ristampa anastatica Giunti, Firenze 1988.
- L. PICCIOLI, *I popolari a Palazzo Vecchio. Amministrazione, politica e lotte sociali a Firenze dal 1907 al 1910*, Olschki, Firenze 1989.
- M. PIGNOTTI, *Notabili candidati elezioni. Lotta municipale e politica nella Liguria giolittiana*, Franco Angeli, Milano 2001.
- G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia, ieri, oggi, domani*, Confederazione della municipalizzazione, Roma 1965.
- M. PISTILLO, *Giuseppe Di Vittorio. 1907-1924*, Editori Riuniti, Roma 1973.
- E. POLEGGI, P. CEVINI, *Genova*, Laterza, Roma-Bari 1991.
- A. PONTRANDOLFI, *La vergogna cancellata. Matera negli anni dello sfollamento dei Sassi*, Altrimedia, Matera 2002.
- L. PONZIANI, *Il fascismo dei prefetti: amministrazione e politica nell'Italia meridionale*, Meridiana libri, Catanzaro 1995.
- M. PORTALUPI, *La municipalizzazione dei servizi pubblici*, "Germinal" (La rinascenza comunale), Torino 1900.
- Prima esposizione italiana di architettura in Torino. Conferenze. Ottobre-novembre 1890*, Roux e C., Torino 1890.
- Prima esposizione operaia italiana in Torino 1890. Elenco dei premiati e relazioni della Giuria*, Eredi Botta, Torino 1891.
- P. J. PROUDHON, *Idée générale de la révolution au XIX siècle*, Garnier, Parigi 1851¹⁰.
- R. PUGLIESE (a cura di), *La casa popolare in Lombardia 1903-2003*, Unicopli, Milano 2005.
- M. PUNZO, *Socialisti e radicali a Milano. Cinque anni di amministrazione democratica (1899-1904)*, Sansoni, Firenze 1979.
- E. RAGIONIERI, *Un comune socialista: Sesto Fiorentino*, Rinascita, Roma 1953.
- N. RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma 1997.
- A. RIOSA (a cura di), *Il socialismo riformista a Milano agli inizi del secolo*, Franco Angeli, Milano 1981.

- G. RIZZO, *I referendum comunali: origini, fondamento normativo, giudizio di ammissibilità, svolgimento ed effetti*, Cel, Gorla 2001.
- T.L. RIZZO, *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1988.
- H. ROBERTS, *Consigli ai braccianti per migliorare le loro case*, Tip. Claudiana, Firenze 1865.
- R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna 1995².
- ID., *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico. I segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Il Mulino, Bologna 1989.
- S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, estratto dalla *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. IV, parte I, Società Editrice Libreria, Milano 1897.
- ID., *Il comune. Parte generale*, estratto dal *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte I, Società Editrice Libreria, Milano 1908.
- R. RUFFILLI, M.S. PIRETTI (a cura di), *Per la storia dell'ANCI*, ANCI, Roma 1986.
- F. RUGGE (a cura di), *I regimi delle città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Franco Angeli, Milano 1992.
- T. RUSSO, *Istruzioni e sociabilità in Basilicata. 1900-1921*, Franco Angeli, Milano 2004.
- A. SACCHI, *Le abitazioni. Alberghi, case operaie, fabbriche rurali, case civili, palazzi e ville. Ricordi compendiatati da Archimede Sacchi*, Hoepli, Milano 1878².
- D. SACCO, *Socialismo riformista e Mezzogiorno. Questione agraria, istruzione e sviluppo urbano in Basilicata in età giolittiana*, Laicata, Manduria-Bari-Roma 1987.
- M. SAJJA, *I prefetti italiani nella crisi dello stato liberale*, voll. I-II, Giuffrè, Milano 2001-2005.
- G. SALVEMINI, *Il ministro della malavita e altri scritti sull'Italia giolittiana*, a cura di Elio Aphi, Feltrinelli, Milano 1962.
- G. SAPELLI, *Comunità e mercato. Socialisti, cattolici e "governo economico municipale" agli inizi del XX secolo*, Il Mulino, Bologna 1986.
- L. SCALCO, *Dall'edilizia popolare all'edilizia sociale. Storia degli istituti per le case popolari di Padova (1876-2008)*, CLEUP, Padova 2009.
- L. SCARAFFIA, A.M. ISASTIA, *Donne ottimiste. Femminismo e associazioni borghesi nell'Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna 2002.
- A. SCHIAVI, *Le case a buon mercato e le città giardino*, a cura di Paola Somma, Franco Angeli, Milano 1985.
- ID., *Pagine socialiste*, Libreria Moderna, Genova 1902.
- G. SCHININÀ, *Le città meridionali in età giolittiana. Istituzioni statali e governo locale*, Bonanno, Acireale-Roma 2002.
- A. SCOTTI (a cura di), *Cento anni di Quarto stato: la fortuna del quadro di Pellizza da Volpedo tra ideologia e comunicazione di massa*, catalogo della mostra, Volpedo, 15 settembre-14 ottobre 2001, M&B, Milano 2001.
- S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'unità ai nostri giorni*, Maggioli, Rimini 1985.

- M. SERAO, *Il ventre di Napoli*, Treves, Milano 1884.
Scritti della Facoltà giuridica di Bologna in onore di Umberto Borsi, Cedam, Padova 1955.
Scritti editi e inediti di Giuseppe Mazzini, vol. II, *Politica*, G. Daelli, Milano 1864.
- G.B. SHAW, *Il senso comune dell'industria municipale*, traduzione, prefazione e note di Alessandro Schiavi, Sintesi, Brescia 1979.
- N. SIMONETTI, M. SANGIORGI, *Il colera in Puglia dal 1831 ai nostri giorni*, Schena, Fasano 2003.
- P. SOMMA (a cura di), *Venezia nuova. La politica della casa, 1893-1941*, catalogo della mostra, Venezia 1983, Marsilio, Venezia 1983.
- C. SORBA, *L'eredità delle mura. Un caso di municipalismo democratico (Parma 1889-1914)*, Venezia, Marsilio 1993.
- G. SPINI, A. CASALI, *Firenze*, Laterza, Roma-Bari 1986.
Storia di Bassano, Comitato per la storia di Bassano, Bassano del Grappa 1980.
Storia di Brescia, Morcelliana, Brescia 1961.
Storia di Cesena, vol. IV, A. VARNI, D. DRADI MARALDI (a cura di), *Ottocento e Novecento, II (1860-1922)*, Cassa di Risparmio di Cesena, Rimini 1991.
Storia d'Italia. Annali, vol. VII, F. DELLA PERUTA (a cura di), *Malattia e medicina*, Einaudi, Torino 1984.
Storia d'Italia. Dall'unità a oggi, vol. IV, Einaudi, Torino 1975.
Storia d'Italia. Le regioni dall'unità a oggi, R. FINZI (a cura di), *L'Emilia-Romagna*, Einaudi, Torino 1997.
- E. STRADA, *Mino Gessi: l'idea e la forza. Sovversivi, fascisti e spie durante il Ventennio in Romagna e in Francia*, Il ponte vecchio, Cesena 2000.
- G. TESSITORE, *Cesare Mori. La grande occasione perduta dell'antimafia*, Pellegrini, Cosenza 1994.
The dictionary of national biography, Oxford University Press, Londra 1949-1950.
- F. TONELLI, *La legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi 29 marzo 1903 ed il regolamento relativo 10 marzo 1904, n. 108. Commento, giurisprudenza, richiami ed indice analitico-alfabetico*, Pirola, Milano 1912.
- G. TOSATTI, *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'unità alla regionalizzazione*, Il Mulino, Bologna 2009.
- S. TRAMONTIN, *La figura e l'opera sociale di Luigi Cerutti. Aspetti e momenti del movimento cattolico nel Veneto*, Morcelliana, Brescia 1968.
- F. TRANIELLO, *Cattolicesimo e società moderna. Dal 1848 alla "Rerum novarum"*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, vol. V, G. ARFÈ et al. (a cura di), *L'età delle rivoluzioni industriale*, Utet, Torino 1972.
- F. TRANIELLO, G. CAMPANINI, *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia. 1860-1980*, Marietti, Casale Monferrato 1982.
- UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO, *Materiali per una storia del Laboratorio di economia politica*, Università degli Studi di Torino, Torino 1993.
- A. VENTURA, *Padova*, Laterza, Roma-Bari 1989.
- V. VIDOTTO (a cura di), *Roma capitale*, Laterza, Roma-Bari 2002.

- F. VIRGILII, *Cooperazione nella sociologia e nella legislazione*, Hoepli, Milano 1900.
- R. VUOLI, *Il problema delle abitazioni nel diritto pubblico moderno*, Tip. Unione Editrice, Roma 1915.
- R. ZANGHERI (a cura di), *Bologna*, Laterza, Roma-Bari 1986.
- ID., *Lotte agrarie in Italia. La Federazione nazionale dei lavoratori della terra*, Feltrinelli, Milano 1960.
- R. ZANGHERI, G. GALASSO, V. CASTRONOVO, *Storia del movimento cooperativo in Italia. La Lega nazionale delle cooperative e mutue 1886-1986*, Einaudi, Torino 1987.
- È. ZOLA, *Le ventre de Paris*, Charpentier, Parigi 1877.
- G. ZUCCONI, *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1855-1942)*, Jaca Book, Milano 1999.
- A. ZUSSINI, *Franco Invrea. Un patrizio genovese nella Torino giolittiana*, Edizioni dell'Orso, Alessandria 2007.
- ID., *Luigi Caissotti di Chiusano e il movimento cattolico dal 1896 al 1915*, Giappichelli, Torino 1965.