

ENRICO BERBENNI*

EINAUDI E LA POLITICA ABITATIVA TRA LIBERISMO E INTERVENTISMO

Abstract

This article explores the housing crisis in Italy from the early 20th century to the years following World War II, focusing on Luigi Einaudi's critiques and proposals. It examines the impact of rent control laws, the role of urban property owners, and the evolution of housing policies, including the Fanfani Plan. The analysis highlights the tension between liberal and interventionist approaches in addressing housing issues.

Keywords

Housing crisis; Luigi Einaudi; rent control; housing policies; Fanfani Plan.

ISSN: 18277977 (digital)

DOI: 10.26350/000072_000052

Creative Commons License CC-BY-NC-ND 4.0

Il dovere degli studiosi di economia è uno solo: di ogni provvedimento legislativo, di ogni proposta, studiare non i conclamati propositi, le buone intenzioni e neppure gli effetti immediati; ma invece unicamente gli effetti duraturi, permanenti. Non il luccicante che si vede; ma la realtà vera che sta al disotto, i risultati ultimi e generali. Chi scrive o ragiona altrimenti si procaccia forse il favore popolare del momento: ma a costo di tradire il suo dovere.
(L. Einaudi)¹

* Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. E-mail: enrico.berbenni@unicatt.it. <https://orcid.org/0000-0002-5604-6070>.

1. *La questione abitativa tra inizio secolo e Prima guerra mondiale*

All'indomani della Grande Guerra, la categoria dei proprietari di immobili urbani, pur facendo parte di quella più ampia dei proprietari fondiari, presentava una fisionomia distintiva. Questo gruppo si era strutturato attraverso specifiche organizzazioni e una propria stampa, facendo sentire la propria voce sul piano politico e sociale. L'emergere della "questione della casa", intensificata dal processo di industrializzazione e urbanizzazione che caratterizzò l'inizio del Novecento, nonché l'introduzione, nel 1903, della legge Luzzatti sulle case popolari, misero i proprietari di immobili urbani in una posizione difensiva di fronte all'opinione pubblica che, via via più sensibilizzata, li accusava di essere responsabili del deterioramento delle condizioni abitative delle classi popolari².

In questo contesto, i proprietari urbani, già organizzati dal 1915 in una Federazione nazionale con sede a Milano, dovettero fare i conti con un ambiente politico e sociale sempre più ostile. La peculiarità di questa categoria risiedeva nel fatto che la parte più significativa e redditizia del loro patrimonio immobiliare si trovava nei centri delle città, ed era costituita da edifici vecchi, spesso in condizioni di degrado, ma che garantivano comunque rendite elevate, talvolta sproporzionate rispetto al reale valore degli immobili. Tuttavia, questa rendita era messa in pericolo dall'espansione dei quartieri popolari e dai piani di rinnovamento urbano che miravano a riqualificare le aree più degradate. La legge Luzzatti del 1903, che promuoveva la costruzione di case popolari, rappresentava una vera e propria minaccia per la stabilità economica di questi proprietari, che temevano un deprezzamento del loro patrimonio, già gravato dalla concorrenza di un mercato degli affitti più regolato e accessibile alle fasce sociali più basse.

A spostare i valori fondiari intervenne anche la diffusione del trasporto pubblico, che divenne accessibile agli operai, consentendo a questi ultimi di trasferirsi verso aree più lontane dai centri urbani, riducendo la domanda di abitazioni nel centro storico. La crescente influenza dell'industria, che segnò il periodo giolittiano, contribuì ulteriormente a un affievolirsi del peso politico delle classi possidenti che vedevano diminuire la propria capacità di influire sulle scelte nazionali.

Il conflitto mondiale, con la conseguente inflazione e il blocco degli affitti al livello del 1915, accentuò ancor di più la frustrazione dei proprietari. Mentre i prezzi e le retribuzioni aumentavano, i canoni di locazione rimasero congelati,

¹ L. EINAUDI, *L'organizzazione della fame di case*, «Corriere della Sera», 28 marzo 1919.

² Per una disamina della questione abitativa a partire dalla Grande Guerra, si rinvia a L. BORTOLOTTI, *La proprietà edilizia e il fascismo*, «Studi Storici», 12 (1971), 4, pp. 718-778, e il successivo ID., *Storia della politica edilizia in Italia. Proprietà, imprese edili e lavori pubblici dal primo dopoguerra ad oggi (1919-1970)*, Roma, Editori Riuniti, 1978. Per il periodo precedente, F. TOMASETTI, *I proprietari di case in Italia: organizzazione, politica, ideologia dal 1895 al 1906*, «Storia Urbana», 12 (1980), pp. 113-164.

erodendo progressivamente la rendita urbana e mettendo a dura prova l'equilibrio economico di chi viveva di rendita. Viceversa, i salari di alcune categorie di lavoratori, in particolare quelli delle classi operaie, cominciavano ad avvicinarsi a quelli della piccola borghesia, aggravando il senso di ingiustizia percepito dai proprietari di immobili. Luigi Einaudi, in quegli anni collaboratore assiduo del «Corriere della Sera», si fece interprete di tale frustrazione, denunciando la crescente disparità tra le classi più umili, che avevano visto incrementare i propri salari, e la borghesia, che soffriva invece le difficoltà derivanti dal congelamento degli affitti e dall'aumento dei costi di vita.

Questo stato di cose, con la progressiva perdita di potere economico e politico da parte della classe dei proprietari, si inseriva in un quadro più ampio di trasformazioni sociali e politiche. L'introduzione nel 1912 del suffragio universale maschile, con l'allargamento della base elettorale, portò all'emergere di nuove forze politiche che, pur non ancora predominanti, cominciavano a mettere in discussione l'ordine costituito. Per i proprietari urbani, che vedevano il proprio ruolo tradizionale messo in discussione, lo Stato appariva incapace di proteggere i loro interessi e di difendere la stabilità economica su cui avevano costruito la propria ricchezza. Questo sentimento di sfiducia nella politica istituzionale alimentò un crescente antiparlamentarismo, con molti tra i proprietari che vedevano nelle riforme sociali e nella crescente influenza della classe operaia, una minaccia all'ordine sociale e politico che avevano conosciuto fino ad allora. Si stava assistendo, per così dire, a una sorta di ridefinizione delle identità di proprietari e inquilini³.

La frustrazione e il risentimento che serpeggiavano tra i proprietari di immobili urbani riflettevano dunque non solo una crisi economica immediata, ma anche un profondo cambiamento nella società italiana del primo dopoguerra, dove le tradizionali élite cominciavano a sentirsi sopraffatte dai mutamenti in corso. Il pensiero di Einaudi, pur volto a moderare e analizzare razionalmente questi mutamenti, non poteva fare a meno di essere influenzato dalla stessa dinamica di tensione tra le classi, alla quale egli rispondeva con un linguaggio critico verso l'equilibrio precario che si stava instaurando tra le diverse forze del paese.

L'articolo si compone delle seguenti parti. Il secondo paragrafo ricostruisce la normativa vincolistica in materia abitativa introdotta dal Governo italiano durante la Grande Guerra, evidenziando come le scelte di quegli anni avessero avuto un impatto durevole sulla cornice legislativa del periodo post-bellico. Il terzo paragrafo esamina il pensiero di Einaudi intorno al problema della casa, che sfociò in una serrata critica all'interventismo pubblico, accusato di distorcere

³ Sulle relazioni tra proprietari e inquilini e sul loro rapporto con lo Stato, si veda in particolare A. INGOLD, *Proprietari, inquilini e commissioni di conciliazione a Milano (1910-1922)*, «Quaderni Storici», 113 (2003), 2, pp. 437-451.

gli incentivi di mercato e di ritardare, per questa via, il suo naturale riequilibrio. Il quarto paragrafo conclude, rileggendo le politiche abitative tra gli anni della Depressione e il secondo dopoguerra come una ripetizione della dialettica tra le parti sociali che aveva animato i primi decenni del secolo.

2. *Gli interventi del Governo*

Durante la Prima guerra mondiale, il Governo italiano si trovò costretto ad adottare una serie di misure straordinarie per rispondere alle difficoltà poste dal conflitto. Tra queste misure, una delle più significative fu il blocco degli affitti, che si inseriva in un contesto più ampio di riforme sociali e politiche, tra cui la promessa di una riforma agraria e l'allargamento del suffragio⁴. Il blocco degli affitti aveva carattere di emergenza e fu introdotto gradualmente, culminando in una sua forma più rigida solo dopo la sconfitta di Caporetto, quando la situazione si era fatta più complessa. Il Governo inizialmente introdusse una misura che stabiliva il pagamento dei fitti in modalità mensile, contravvenendo alle tradizionali prassi contrattuali. Inoltre, venne concesso che i capi famiglia sotto le armi potessero corrispondere solo metà del canone, con una dilazione che si estendeva fino a due mesi dopo il termine del servizio militare. Questo provvedimento, contenuto in un decreto luogotenenziale del giugno 1915, aveva una validità limitata a quell'anno. Le normative seguenti introdussero estensioni e modifiche a questa disposizione, fino a giungere a un decreto del dicembre 1917, che stabiliva il blocco totale degli affitti per tutta la durata della guerra e fino a due mesi dopo la fine del conflitto, vietando anche l'aumento dei canoni per i contratti scaduti. Sebbene le nuove costruzioni fossero esentate da queste disposizioni, la scarsità di manodopera e materiali, unitamente alla maggiore convenienza di investimenti in altri settori, determinò una drastica riduzione delle attività edilizie. Questo peggiorò ulteriormente la situazione abitativa, già complicata dall'impetuoso fenomeno dell'inurbamento che caratterizzò gli anni della guerra.

Nel clima di tensione sociale del dopoguerra, il Governo italiano si trovò nell'impossibilità di liberalizzare il mercato degli affitti. Così, nel 1919, il blocco fu nuovamente prorogato, stabilendo che le locazioni e i calmieri si sarebbero estesi fino al 31 luglio 1921. Contestualmente, vennero introdotti incentivi fiscali per stimolare la costruzione di case popolari. Nel 1920, però, fu emanato un nuovo decreto che fissava il ritorno alla "libertà" degli affitti, promettendo la fine delle restrizioni entro la metà del 1923, almeno per le case a basso costo. Questo panorama legislativo si inseriva in un clima di crescente conflitto tra le diverse

⁴ Per un approfondimento delle questioni toccate in questo paragrafo, cfr. BORTOLOTTI, *La proprietà edilizia e il fascismo*, cit., pp. 721 ss.

categorie sociali. I proprietari terrieri e i detentori di immobili, infatti, avevano manifestato una netta opposizione alle politiche del Governo, accusandolo di favorire le classi lavoratrici a scapito dei diritti dei proprietari. L'ostilità verso il Governo e le amministrazioni socialiste, che sostenevano il "diritto di abitazione", era espressa con toni molto accesi. Per i proprietari, la politica del Governo veniva descritta come una lunga serie di misure vessatorie, che invece di risolvere il problema della scarsità di alloggi, lo aggravavano ulteriormente. Nella visione delle associazioni dei proprietari, il Governo non faceva altro che accrescere le divisioni sociali, creando privilegi per alcune categorie e opprimendo altre con provvedimenti fiscali ritenuti illiberali.

Parallelamente, si assisteva a una crescente organizzazione delle categorie coinvolte. A partire dal 1919, venne pubblicata una rivista nazionale, «La proprietà edilizia», e le associazioni dei proprietari, che nel 1915 erano appena 9, divennero 30 all'inizio del 1920 e 62 nel 1922, con una forte concentrazione nelle regioni settentrionali. Le associazioni degli inquilini, d'altro canto, si rafforzarono e iniziarono a ottenere visibilità, contestando apertamente le politiche che impedivano un aumento dell'offerta abitativa. La stampa dei proprietari criticava aspramente il blocco dei fitti, accusando i socialisti di alimentare il "diritto di inquinato", che limitava la libertà di movimento degli inquilini e interferiva con le dinamiche di mercato. Anche Luigi Einaudi, dalle colonne del «Corriere della Sera», esprimeva tutta la sua contrarietà, non esitando a definire i firmatari del decreto di proroga del blocco, dei veri e propri «organizzatori della fame di case»⁵.

Tuttavia, il problema dell'edilizia non era solo politico o economico, ma intercettava mutamenti di lunga durata nella struttura stessa della società italiana. È possibile affermare che esso fosse una conseguenza delle trasformazioni sociali e produttive avvenute durante e dopo la guerra. Il flusso di persone dalle campagne verso le città, attratte dalle migliori opportunità di impiego, contribuì a esercitare una pressione crescente sul mercato immobiliare. A ciò si sommava un «cresciuto, e fortunatamente cresciuto, amore per la casa ampia e decorosa da parte delle

⁵ La posizione di Einaudi era netta al riguardo: «A guerra finita, i fabbricanti di decreti non vogliono riflettere ad una verità elementare: che le leggi buone od innocue per i periodi brevi diventano cattive o perniciose per i periodi lunghi di tempo. Durante la guerra è innocuo un provvedimento che impedisce la costruzione delle case, perché case nuove ad ogni modo non si costruiscono; e può essere necessario tenere a freno l'ingordigia dei proprietari di case. Dopo la guerra, l'unica speranza di porre un termine alla fame di case è di stimolare i capitali a costruire; ma i capitali rifuggono spaventati dall'industria edilizia se i calmieri la rendono passiva o meno redditizia delle industrie similari. Epperò bene a ragione gli scrittori e i deputati, i quali chiedono il prolungamento per un anno, per due, per cinque dei decreti limitatori degli affitti ed i ministri i quali si apparecchiavano a firmare il nuovo decreto, debbono essere chiamati "organizzatori della fame di case"». L. EINAUDI, *Gli organizzatori della fame di case*, «Corriere della Sera», 17 febbraio 1919.

masse operaie, prima abituate a vivere stipate in locali malcomodi»⁶. In questa situazione, i proprietari tentarono in ogni modo di aumentare i canoni o di liberarsi degli inquilini, con la speranza di ottenere rendite più alte.

Sul piano politico, la posizione del movimento socialista sulla questione abitativa era complessa e articolata. Da una parte, si alimentavano agitazioni di massa tra gli inquilini, sostenuti dalle amministrazioni socialiste che difendevano il “diritto di abitazione”. Dall'altra, si sviluppavano proposte concrete per affrontare il problema della scarsità di case, come l'introduzione di obblighi per le imprese di destinare una parte del capitale alla costruzione di alloggi per i propri lavoratori, oppure la creazione di un sistema di proprietà collettiva e inalienabile delle abitazioni. Queste idee avrebbero ampiamente influenzato il dibattito anche del secondo dopoguerra, con la divisione tra chi sosteneva la costruzione di case a fini sociali e chi invece propugnava una liberalizzazione del mercato.

Nel primo dopoguerra, però, le associazioni dei proprietari si opposero duramente tanto al movimento socialista quanto alle politiche governative, con un crescente clima di sfiducia nei confronti dei vari governi che si susseguirono. Di fronte a questa situazione, la categoria dei proprietari si avvicinò al fascismo, piuttosto che aderirvi apertamente. Il Governo fascista, con il suo intervento diretto nell'economia, divenne per i proprietari un alleato contro le misure che avevano limitato il loro potere contrattuale. Il primo provvedimento significativo in tal senso fu lo sblocco dei fitti, che avvenne all'inizio del 1923. Questo atto segnò una svolta per i proprietari, i quali, dopo anni di difficoltà e incertezze, videro nel fascismo una risposta alle loro istanze. Il 1923 rappresentò un punto di massima crescita per gli affitti, che continuarono ad aumentare fino al 1930. L'avvento del fascismo portò con sé anche altri vantaggi per i proprietari: infatti, oltre alla fine delle restrizioni sugli affitti, essi ottennero significative riduzioni delle sovrimposte nelle grandi città, dando loro una nuova sicurezza.

Nonostante questi progressi, la politica fascista in materia di proprietà edilizia continuò a oscillare tra misure di liberalizzazione e nuovi ostacoli. La riduzione degli affitti, imposta dalla politica di rivalutazione monetaria (Quota 90), rappresentò in questo senso uno dei fattori più negativi per il settore. Necessità contingenti e tra loro contrastanti condussero a una non linearità dell'azione politica.

In verità, ricondurre la questione abitativa in massima parte a provvedimenti di natura governativa pare piuttosto riduttivo. L'andamento del mercato edilizio dopo la guerra fu più complesso di quanto fosse dipinto dai portavoce dei proprietari, i quali insistevano nella loro avversione al blocco degli affitti ritenendolo il principale ostacolo alla soluzione della carenza di alloggi. Durante gli anni immediatamente successivi alla guerra, le costruzioni conobbero una fase di no-

⁶ Id., *Requisizioni e tesseramenti di case*, «Corriere della Sera», 19 dicembre 1919.

tevole espansione, che si interruppe brevemente nel 1921 a causa di una temporanea fase depressiva, ma che riprese con slancio subito dopo. In questo periodo, l'edilizia attraversò un lungo ciclo di crescita che andò dal 1918 al 1927, con fase alterne di espansione e rallentamento.

I dati disponibili dimostrano che, contrariamente a quanto sostenuto dai proprietari, il blocco degli affitti non fu quindi un freno decisivo per l'attività edilizia, tutt'altro. Le società anonime immobiliari passarono da 301 nel 1919 a 3.002 nel 1929, con un capitale sociale cresciuto da 557 milioni a 3,3 miliardi di lire. Anche le società edilizie registrarono un aumento significativo, da 111 nel 1919 a 700 nel 1929, con un capitale totale di 1,4 miliardi di lire rispetto ai 220 milioni di dieci anni prima⁷.

Piuttosto, fu la pressione fiscale elevata a rappresentare una delle principali difficoltà per i proprietari, che si trovavano a fronteggiare aliquote sempre più alte, come testimoniato dal caso di Torino, dove le imposte sul reddito degli immobili passarono dal 30,5% nel 1914 al 62,4% nel 1922.

Eppure, nel 1923, i proprietari accolsero con entusiasmo la fine di quella che consideravano una grave limitazione dei principi normali del diritto, vedendo nell'abolizione del blocco degli affitti la soluzione definitiva al problema della scarsità di case. Non potevano sapere che il processo di liberalizzazione degli affitti non sarebbe stato definitivo e che avrebbe incontrato numerose resistenze, segnando una fase di transizione che, pur portando vantaggi economici ai proprietari, lasciò irrisolti molti dei problemi legati all'abitazione. Intanto, però, il periodico della Federazione dei proprietari si affrettò a decantare le lodi del provvedimento: «Mussolini ha avuto finalmente il coraggio di avviare la crisi delle abitazioni alla sua unica e naturale soluzione, ripristinando – sia pure con carattere di gradualità e col controllo di organi moderatori – la libertà di contrattazione. Il Sen. Einaudi considera questo provvedimento come uno dei maggiori meriti del Governo attuale; la storia gli darà ragione...»⁸. Appunto, Einaudi. Ma per capire appieno la sua posizione occorre fare un passo indietro di qualche anno.

3. «Bisogna rifare il cammino all'indietro...»

Il pensiero di Luigi Einaudi sulla questione abitativa si trova condensato in numerosi articoli apparsi sul «Corriere della Sera», e in una serie di lezioni che egli

⁷ Per questi e ulteriori dati quantitativi circa l'andamento del mercato negli anni Venti, si rimanda a E. BERBENNI, *Banche miste e ciclo immobiliare. L'esperienza di Comit e Credit (1918-1934)*, «Società e Storia», 134 (2011), pp. 741-768, e Id., *I processi dello sviluppo urbano. Gli investimenti immobiliari di Comit e Credit a Milano 1920-1950*, Milano, Franco Angeli, 2010.

⁸ Citazione riportata in BORTOLOTTI, *La proprietà edilizia e il fascismo*, cit., p. 741.

tenne all'Università Bocconi tra il 26 aprile e il 2 maggio 1920⁹. In queste sette lezioni, Einaudi affrontò il problema delle abitazioni durante la Grande Guerra e la successiva crisi economica. Era un tema, quello dell'intervento pubblico tra guerra e ricostruzione, che doveva essergli particolarmente caro, al punto da riprenderlo in forma più estesa alcuni anni appresso, considerandolo come una conseguenza del «turbamento psicologico collettivo» indotto dal conflitto e criticando ogni esperimento di socializzazione o statalizzazione¹⁰. Il testo delle prime tre lezioni, registrato stenograficamente, costituisce una testimonianza delle sue riflessioni teoriche, mentre le successive riproducono il contenuto della relazione che l'economista aveva preparato come presidente di una commissione istituita dal ministro di Grazia e Giustizia, Lodovico Mortara, il 13 dicembre 1919. La commissione, composta da economisti e politici, tra cui Alberto Beneduce in qualità di rappresentante degli interessi degli inquilini, aveva il compito di analizzare la situazione critica del mercato immobiliare e proporre soluzioni concrete per favorire la risoluzione della crisi abitativa.

Il discorso di Einaudi si sviluppa in maniera lineare, con uno stile a tratti didascalico, nell'intento di offrire una lettura rigorosa e scientifica del problema. Secondo l'economista, il problema abitativo non riguardava solo una ristretta fascia della popolazione, ma aveva una dimensione più ampia che toccava tutte le classi sociali. Né la causa di tale situazione poteva ritenersi univoca, come egli stesso aveva ammesso già in altre occasioni:

Molti sono i fattori che hanno provocato la fame di case, che attualmente domina in molta parte d'Europa ed è intensissima in talune regioni d'Italia: alcune transitorie, come l'afflusso dei profughi e le requisizioni dell'autorità militare, altre più durature, come la sospensione assoluta delle costruzioni civili durante gli anni di guerra, il rincaro dei materiali da costruzione, il rialzo dei salari, l'aumento delle imposte, elementi tutti i quali potranno forse in parte attenuarsi, ma sono destinati a lasciare tracce profonde e permanenti¹¹.

Sebbene riconoscesse la vastità del problema, Einaudi concentrò l'attenzione su un punto sopra tutti: come l'intervento governativo, attraverso leggi e decreti, avesse contribuito a rendere la questione ancora più complessa e difficile da risolvere. Con particolare insistenza, l'economista criticava l'introduzione di misure restrittive durante la guerra, come il controllo dei prezzi degli affitti, che avevano l'obiettivo di proteggere le classi più vulnerabili dall'aumento dei costi, ma che,

⁹L. EINAUDI, *Il problema delle abitazioni: lezioni tenute all'Università commerciale Luigi Bocconi dal 26 aprile al 2 maggio 1920*, Milano, Treves, 1920.

¹⁰Id., *La Condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, Bari-New Haven, Laterza-Yale University Press, 1933.

¹¹Id., *Gli organizzatori della fame di case*, «Corriere della Sera», 17 febbraio 1919.

nella realtà, avevano avuto effetti negativi sul mercato delle abitazioni. Non risparmiò così stoccate anche molto aspre nei confronti di chi, a suo dire, operava contro l'interesse generale:

Il problema è per se stesso abbastanza serio per inquilini e costruttori. I soliti disturbatori stanno rendendolo imbrogliatissimo e quasi insolubile. Trattasi dei fabbricanti di decreti, gente in apparenza di animo gentile e fervido di sviscerato amore per le masse. In realtà gente nimicissima del genere umano¹².

L'economista piemontese non concedeva attenuanti, esprimendo una critica serrata che sfociava in una *damnatio plena* delle politiche governative allora condotte. D'altra parte, i termini del problema erano da lui fissati in termini assai chiari, individuando una gerarchia ben definita di cause che avrebbero, a suo dire, prodotto la crisi del momento:

Aumento di popolazione ed arresto nelle costruzioni per cinque anni sono oggi fra i fattori reali, ma minori, della fame di case. Il fattore di gran lunga più importante è l'immobilizzazione delle case nelle mani degli inquilini vecchi. I detestabili decreti i quali hanno vietato fino al 31 luglio 1921 i licenziamenti degli inquilini hanno diviso gli italiani in due classi: quella degli inquilini vecchi, i quali godono di fitti bassi, stanno attaccati come ostriche al proprio appartamento, anche se malcomodo, troppo ampio o troppo piccolo, lontano dal luogo o dalla città dove il capo della famiglia lavora; e gli inquilini nuovi, i quali non sanno dove battere la testa, perché nessuno degli inquilini vecchi sa o può muoversi. I primi godono di sotto fitti; i secondi pagano dei sovrappagamenti. Ma la causa di questi ultimi non è l'ingordigia dei proprietari di case: è l'artificiosa scarsità provocata dai decreti limitatori e dall'immobilizzazione degli inquilini vecchi¹³.

Secondo Einaudi, insomma, la crisi abitativa non sarebbe stata così grave se fosse stata lasciata alla dinamica naturale del mercato, mentre la legislazione interventista ebbe l'unico effetto di aumentare le difficoltà. Durante la guerra, il Governo si sentì obbligato a intervenire per evitare che alcuni gruppi sociali traessero profitti eccessivi dalla carenza di alloggi e, quindi, furono imposti i cosiddetti "calmier" sui prezzi degli affitti. Per Einaudi, tuttavia, un simile intervento non solo non risolveva la questione, ma finiva per complicarla, accrescendo lo squilibrio tra domanda e offerta:

L'equilibrio finale potrebbe trovarsi solo in una situazione nuova in cui la popolazione fosse disposta e potesse pagare fitti in denaro più alti, corrispondenti al maggior

¹² *Ibidem*.

¹³ L. EINAUDI, *Sempre la fame delle case*, «Corriere della Sera», 10 dicembre 1919.

costo della casa, in guisa da consentire ai costruttori di ottenere, pagate le spese, un interesse sul capitale impiegato non inferiore a quello che si può ottenere da altri impieghi. Da questi termini non s' esce. O decidersi a pagare fitti uguali ai nuovi costi; ovvero soffrire la fame di case¹⁴.

Tale politica era perdente sotto tutti i punti di vista, non ultimo perché riduceva la mobilità della popolazione e la qualità manutentiva degli alloggi; questo senza peraltro riuscire a scongiurare l'aumento effettivo del costo dell'abitazione per gli inquilini, che andavano incontro a incrementi indiretti di spesa sotto forma di somme da corrispondere per l'opera di intermediari che sempre proliferano in un mercato asfittico:

Il movimento della popolazione da casa a casa viene inoltre frastornato dal diritto di inquilinato. In regime libero, sono frequenti gli spostamenti, perché col crescere o diminuire dei componenti la famiglia, col variare delle condizioni di fortuna, dei bisogni e delle occupazioni, ognuno cerca l'appartamento più adatto di volta in volta alle sue esigenze. Ma dato il calmiere delle pigioni ed il diritto di inquilinato, chi mai vorrà abbandonare l'appartamento anche troppo vasto, anche scomodo per ubicazione? Finché rimane nella vecchia casa, egli ha diritto di continuare a pagare il vecchio affitto. Se si muove, va incontro ad una incognita; difficoltà di trovare case, non costruendosene nuove, alea di fitto assai più alto. Quindi ognuno rimane contro voglia nella casa antica, lamentandosi gli uni della casa troppo vasta e gemendo gli altri sulla pochezza delle stanze. Oltreché la sudiceria e la deteriorazione della casa, i fabbricanti di decreti organizzano la mala utilizzazione delle case disponibili.

[...]

Né riescono questi sedicenti benefattori dell'umanità ad impedire il rialzo dei fitti. Questo assume soltanto aspetti nuovi e va a favore di una classe diversa da quella dei proprietari di case. [...] Non sarà più possibile trovar casa senza pagare la buona uscita all'inquilino uscente e la buona entrata al mezzano, al portinaio, al proprietario. Siccome saranno in molti a partecipare al lucro, questo dovrà essere altissimo, forse superiore all'ammontare nominale del fitto. Siccome sarà vietato dalle leggi, accadrà di esso come degli interessi, quando l'usura era vietata. Coloro che lo riscuoteranno, lo pretenderanno tanto più vistoso, quanto più rischio vi sarà nell'esigerlo. [...] Epper ciò si può aggiungere che i fabbricanti di decreti organizzano l'impossibilità di procurarsi case per tutti coloro che non siano provveduti di vistosi capitali¹⁵.

Accadeva così che, facendo rimanere il prezzo della casa artificialmente fermo, mentre tutti gli altri prezzi aumentavano e la cartamoneta sfilava, il risultato fosse una sorta di legge di Gresham applicata al mercato degli immobili, ovvero la

¹⁴ *Id.*, *Gli organizzatori della fame di case*, «Corriere della Sera», 17 febbraio 1919.

¹⁵ *Ibidem*.

scomparsa della merce calmierata, con l'accaparramento delle case da parte degli attuali detentori e aumenti sproporzionati per quelli che ne erano privi¹⁶.

Pertanto, con queste premesse, quale doveva essere il modo migliore di fronteggiare il problema? A suo avviso, le soluzioni possibili erano due, entrambe di natura teorica essendo l'una l'opposto dell'altra: una liberistica e una collettivistica. La soluzione liberistica consiste nell'eliminare ogni tipo di regolamentazione governativa sul prezzo degli affitti, lasciando che il mercato determini autonomamente i prezzi in base alla domanda e all'offerta. In un sistema liberista, il prezzo delle case sarebbe fissato dai meccanismi di mercato, proprio come avviene per altri beni e servizi. Einaudi, pur riconoscendo che la casa non può essere prodotta con la stessa rapidità di altri beni di consumo, riteneva che, in un periodo di tempo sufficientemente lungo, la domanda e l'offerta avrebbero trovato un equilibrio. La scarsità iniziale di abitazioni, spiegava, avrebbe generato un aumento dei prezzi, ma ciò, nel lungo termine, avrebbe stimolato la costruzione di nuovi alloggi. Allo stesso tempo, l'aumento dei prezzi avrebbe indotto una rivalutazione dei salari, poiché non è possibile che i redditi rimangano costantemente inferiori al costo della vita.

Tuttavia, Einaudi era anche consapevole delle difficoltà immediate che una simile soluzione comporterebbe per le fasce più deboli della popolazione, le quali, non essendo in grado di sostenere l'aumento dei prezzi, potevano trovarsi senza alloggio o costrette a vivere in condizioni di sovraffollamento. Sebbene riconoscesse questi effetti collaterali, l'economista sosteneva che tali problemi sarebbero comunque stati di natura temporanea, poiché, una volta che il mercato avesse trovato il suo equilibrio, la produzione di abitazioni sarebbe aumentata e la situazione si sarebbe normalizzata. La difficoltà di accesso all'abitazione, per chi non dispone di redditi sufficienti, stimolerebbe una crescita salariale che renderebbe possibile l'accesso a una casa più adeguata.

L'alternativa teorica, più radicale e collettivistica, implica, secondo Einaudi, un sistema centralizzato, in cui il Governo assume il controllo completo del settore abitativo. In questo sistema, vi sarebbe un "ministro delle case", che, in accordo con il "ministro della distribuzione della ricchezza", stabilirebbe come e a chi distribuire gli alloggi, sulla base di criteri stabiliti dallo Stato. In un regime collettivistico, gli alloggi non sarebbero più un bene in vendita o in affitto secondo le regole del mercato, ma verrebbero distribuiti in base a piani stabiliti centralmente, tenendo conto dei redditi e delle necessità di ciascun cittadino. Einaudi, pur riconoscendo la logica interna di una simile soluzione, la riteneva però completamente irrealizzabile, dato che presuppone una capacità di gestione e di pianificazione che difficilmente potrebbe essere raggiunta in un sistema economico complesso come quello di un paese moderno. Inoltre, il rischio di inefficienza e corruzione sarebbe troppo eleva-

¹⁶ L. EINAUDI, *Sempre la fame delle case*, «Corriere della Sera», 10 dicembre 1919.

to, e i governi sarebbero incapaci di regolare in modo ottimale la produzione e la distribuzione delle case, con inevitabili distorsioni economiche.

La soluzione più dannosa, a suo avviso, era però quella intermedia, ossia il mantenimento della proprietà privata degli immobili e, nel medesimo tempo, la previsione di un controllo statale sui prezzi degli affitti. Questo approccio, adottato dal Governo durante la guerra, ha il vantaggio di non compromettere la proprietà privata, ma finisce per disincentivare la costruzione di nuove abitazioni e per aggravare ulteriormente la scarsità di alloggi. Se il prezzo degli affitti è fissato d'autorità e non riflette la domanda del mercato, i costruttori non hanno alcun incentivo a edificare nuovi appartamenti, portando a una situazione di stallo. Einaudi osservava che, in un tale scenario, l'offerta di case rimarrebbe fissa o, peggio, in diminuzione, mentre la domanda, alimentata da un aumento dei redditi per alcune classi sociali, continuerebbe a crescere. La conseguenza sarebbe una forte pressione sul mercato che, in assenza di nuove costruzioni, non potrebbe che sfociare in un crescente malcontento sociale¹⁷.

La proposta di Einaudi per risolvere la crisi abitativa si fondava allora su un ritorno graduale alla libertà di mercato. Egli riteneva che, pur essendo necessario un periodo di transizione, la liberalizzazione dei contratti di affitto rappresentasse la strada migliore per affrontare il problema. La gradualità di questo processo era essenziale, poiché un ripristino improvviso dei prezzi di mercato potrebbe generare gravi squilibri sociali e disagi per le classi meno abbienti:

Oggi nelle grandi città sono liberi i fitti oltre le 4.000 lire. Si abbassi il limite a 3.000; dopo un anno a 2.500; dopo 18 mesi a 2.000; dopo due anni si tolga ogni vincolo. In tal modo, se aumento ci avesse da essere, comincerebbe ad agire contro i più ricchi inquilini, i quali spesso hanno redditi più vistosi dei loro padroni di casa. Il rialzo costringerebbe automaticamente costoro a restringersi; e si farebbe dello spazio. Via via si sarebbe arrivati alla fine del periodo transitorio dei due anni, con una crescente disponibilità nelle case esistenti e con un flusso gradatamente sensibile di case nuove. E forse la crisi si sarebbe risolta¹⁸.

Su questo punto ritornava anche altrove:

Non vi è, evidentemente, alcuna ragione di favorire inquilini, negozianti, professionisti forniti di mezzi a danno dei proprietari di case. Anzi è, socialmente ed economicamente, necessaria ed urgente che gli inquilini facoltosi siano costretti a pagare fitti anche doppi o tripli di quelli attuali per indurli a restringersi ed a far posto ad altri nei locali da essi lasciati liberi¹⁹.

¹⁷ *Id.*, *Il problema delle abitazioni*, cit., pp. 14-16.

¹⁸ *Id.*, *Il decreto delle liti ed il periodo di transazione*, «Corriere della Sera», 2 aprile 1919.

¹⁹ *Id.*, *Il problema urgente delle case*, «Corriere della Sera», 16 settembre 1919.

Così, in un sottile gioco di equilibri tra equità sociale ed efficienza economica, Einaudi proponeva che il ritorno alla libera contrattazione avvenisse in modo progressivo, cominciando con gli appartamenti di maggiore valore, che sono abitati da persone in grado di sopportare l'aumento dei prezzi. Solo successivamente, si dovrebbe estendere la liberalizzazione anche alle altre categorie di alloggi. Sebbene anche questo sistema non sia privo di difetti, come la difficoltà nel definire le categorie di appartamenti da smobilitare, Einaudi lo considerava il metodo più pragmatico per ridurre al minimo gli errori politici e sociali.

La graduale liberalizzazione delle locazioni rappresentava, quindi, il fulcro del pensiero einaudiano. È pur vero che la sua proposta volta a garantire un rapido aumento dell'offerta abitativa si completava con la considerazione di interventi legislativi volti a favorire l'industria edilizia attraverso agevolazioni fiscali e la semplificazione dei regolamenti edilizi²⁰. È del tutto evidente, però, che nel suo ragionamento questi aspetti finissero relegati in secondo piano rispetto alla questione principale dei vincoli agli affitti, e si può ben immaginare che ciò avvenisse perché la serrata critica a questi ultimi si prestava a supportare, nella pratica e nella teoria, la visione liberista dell'autore.

In sintesi, Einaudi proponeva una soluzione pragmatica al problema delle abitazioni, che passasse per un ritorno graduale alla libertà di mercato («bisogna riconoscere di aver sbagliato strada e rifare il cammino all'indietro»²¹), accompagnato da politiche di stimolo alla produzione di nuove case così da facilitare una normalizzazione delle dinamiche di domanda e offerta. Fino a spingersi, forse proprio come reazione alle storture ravvisate nel mercato immobiliare, ad auspicare qualcosa di veramente rivoluzionario per l'Italia del tempo, ossia la diffusione della proprietà edilizia. Preconizzava in questo modo una radicale trasformazione delle strutture abitative che avrebbe iniziato a manifestarsi con forza solo a partire dal secondo dopoguerra e che avrebbe presto condotto il paese a trasformarsi in una delle aree con il più alto tasso di proprietà di case in Europa occidentale²²:

Socialmente, sarebbe desiderabile che questo movimento si accentuasse. Se tutti od almeno molti fossero proprietari della propria casa, la struttura sociale sarebbe assai più salda, le abitudini più casalinghe, l'affetto alla casa più diffuso²³.

²⁰ A tali questioni erano dedicate la sesta e settima lezione tenute da Einaudi alla Bocconi, mentre le prime cinque erano tutte incentrate sul tema della legislazione vincolistica. ID., *Il problema delle abitazioni*, cit., pp. 172-263.

²¹ ID., *Sempre la fame delle case*, «Corriere della Sera», 10 dicembre 1919.

²² B. BONOMO, *Home ownership at the origins of contemporary Italy. Politics and legislation (1945-1950)*, «Italia Contemporanea», 299 (2022), pp. 116-145.

²³ L. EINAUDI, *Il problema urgente delle case*, «Corriere della Sera», 16 settembre 1919.

In questo senso, traspare con evidenza come la visione einaudiana mirasse a raggiungere un equilibrio tra libertà economica e giustizia sociale. Un bilanciamento che sarebbe stato possibile raggiungere solo mettendo il mercato nelle condizioni di trovare spontaneamente delle soluzioni efficienti, senza che l'intervento statale introducesse distorsioni ulteriori. Esattamente ciò che non si riuscì a realizzare nel mercato abitativo del primo dopoguerra.

4. *Per concludere: la visione corporativa e il Piano Fanfani*

Il fascismo, pur dichiarando ufficialmente di riconoscere la piena libertà di contrattazione, si trovò, nel corso della sua azione politica, a dover fare i conti con una realtà economica che obbligava a modificare la sua posizione in materia abitativa. Sebbene il regime si fosse proposto come promotore di un ordine economico in cui la libertà di mercato dovesse prevalere, la grave crisi economica degli anni Trenta, andando ad aggravare i problemi ereditati dalla Grande Guerra, non permetteva soluzioni puramente liberiste. Fu così che, malgrado la retorica ufficiale, si dovette ricorrere a misure di controllo sui prezzi degli affitti, seppur in modo parziale. Questo contraddiceva le promesse fatte inizialmente dal regime, che continuava a difendere, almeno sulla carta, l'idea di un mercato libero dagli interventi statali che avevano contraddistinto i precedenti governi di età liberale²⁴.

Per giunta, all'interno del dibattito corporativo degli anni Trenta, emersero proposte che sfidavano l'idea einaudiana di un ritorno graduale alla libertà di contrattazione, idee che apparivano utopistiche per la radicalità delle soluzioni proposte. Nel 1934, Carlo Enrico Teodori diede alle stampe un libretto in cui tracciava le linee di una riforma estrema della proprietà edilizia che intendeva risolvere definitivamente il problema della casa²⁵. Teodori sosteneva che, data l'incapacità dei privati di affrontare il problema, fosse necessario un intervento statale che prescindesse dall'interesse privato. Nel suo progetto, si proponeva l'istituzione di enti pubblici provinciali che avrebbero acquisito la proprietà degli immobili esistenti, per poi gestirli in modo centralizzato, attraverso una corporazione nazionale della casa. La proposta prevedeva la redistribuzione della proprietà abitativa e il rinnovamento edilizio costante, con l'obiettivo di far diventare tutti i cittadini affittuari e disciplinare la costruzione di nuove case in base alle necessità della collettività²⁶. Questo Piano, pur mostrando una logica interna e una certa coerenza sul piano teorico, risultava chiaramente impraticabile su

²⁴ E. BERBENNI, *I processi dello sviluppo urbano*, Milano, Franco Angeli, 2010; BORTOLOTTI, *Storia della politica edilizia in Italia*, cit.

²⁵ C.E. TEODORI, *Verso una corporazione della casa? Il fascismo darà la casa abitabile a tutti gli italiani*, Ferrara, Tip. Estense, 1934.

²⁶ L'autore spiegava la sua proposta articolandola in più punti, così riassumibili:

quello della realtà. Eppure, faceva intuire come il contesto storico di quegli anni stesse spingendo verso soluzioni decisamente più interventiste rispetto alla visione liberista di Einaudi.

Sopraggiunse la guerra e con essa il problema della casa assunse i connotati di un'urgenza nazionale. Infatti, terminato il conflitto e dopo i primi interventi volti a risolvere i bisogni più impellenti della ricostruzione e a stimolare la ripresa dell'edificazione, l'azione statale puntò sull'elaborazione di piani pluriennali sulle cui basi informare la politica edilizia nazionale. Il "Piano per l'incremento dell'occupazione operaia e la costruzione di case per lavoratori", meglio noto come Piano INA-Casa o Piano Fanfani, fu varato nel 1949 e rappresentò la prima grande iniziativa di edilizia pubblica su scala nazionale nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale. Esso era alimentato in parte dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori e in parte dalla partecipazione finanziaria dello Stato. La totalità dei fondi era ripartita in sette anni per la realizzazione di 145.000 alloggi, pari a 750.000 vani; la raccolta dei fondi e la gestione degli appalti e delle assegnazioni erano demandate a un nuovo organismo centrale, l'INA-Casa²⁷.

Il Piano fu ideato da Amintore Fanfani, che apparteneva all'ala dossettiana della Democrazia Cristiana. Questo gruppo, i cui membri erano conosciuti come i "professorini", era formato dai maggiori sostenitori in Italia delle teorie economiche di Keynes, guardando all'esempio inglese del Piano Beveridge. Dopo la guerra, il dibattito tra questa corrente e i membri più liberisti della Democrazia Cristiana sulla direzione economica del paese e il ruolo della spesa pubblica, fu serrato. Quando Fanfani assunse il ruolo di ministro del Lavoro nel 1947, ebbe la possibilità di realizzare su larga scala le idee che aveva promosso in precedenza. Il Piano INA-Casa si contrapponeva alla politica deflazionistica adottata dal ministro Einaudi, ed ebbe come obiettivo un intervento di *welfare state*, volto non

1. si sarebbe dovuto istituire in ciascuna provincia un Ente provinciale della Casa a cui trasferire i diritti di proprietà sulle case attualmente possedute dai singoli proprietari;
2. gli Enti provinciali sarebbero stati riuniti in una speciale Corporazione Nazionale della Casa;
3. gli Enti si sarebbero dovuti porre come scopo ultimo il costante rinnovamento edilizio di tutte le case italiane;
4. gli Enti provinciali, in cambio dei beni trasferiti, avrebbero dovuto rilasciare dei titoli di loro emissione;
5. tutti i cittadini sarebbero diventati affittuari;
6. si sarebbe concessa a chiunque la libertà di costruire, sempre secondo le precise finalità degli Enti, nuove case per uso diretto, con l'obbligo di alienarne la proprietà;
9. le rendite degli Enti sarebbero state formate con i redditi di locazione e con eventuali contributi ed erogazioni.

²⁷ P. DI BIAGI (a cura di), *La grande ricostruzione. Il Piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli, 2001; ISTITUTO LUIGI STURZO (a cura di), *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il Piano INA-Casa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.

solo a risolvere la grave emergenza abitativa causata dai danni della guerra, ma anche a combattere la disoccupazione, con ingenti investimenti pubblici.

L'approccio di Fanfani, influenzato dal pensiero dossettiano, considerava l'intervento dello Stato come uno strumento fondamentale per favorire l'equità sociale e migliorare le condizioni di vita delle fasce più povere della popolazione. Questa visione si scontrava con l'approccio liberista, che era invece più critico nei confronti di un ruolo così attivo dello Stato nell'economia. Erano visioni divergenti che alimentavano un dibattito nell'Italia del dopoguerra, un periodo in cui la ricostruzione economica e sociale del paese richiedeva un delicato bilanciamento tra intervento statale e liberalismo economico.

Einaudi, economista liberale e presidente della Repubblica durante l'implementazione del Piano INA-Casa, aveva una visione economica diversa. Egli era un sostenitore del libero mercato e della limitazione dell'intervento statale nell'economia. Tuttavia, un simile atteggiamento, occorre evidenziarlo, non era il frutto di un'avversione preconcepita. In un articolo apparso sul «Corriere della Sera» nel febbraio del 1919, Einaudi scriveva che, per le categorie economicamente più svantaggiate, non vi fosse

nessun principio il quale ostacoli in questi casi l'intervento dello stato o del comune, a favorire la costruzione di case a prezzo ridotto, inferiore al costo. Preferirei l'aumento di reddito a questa forma di sussidio; ma in date condizioni può essere necessario ricorrere al sussidio pubblico, anche per incoraggiare l'amore alla casa sana ed ariosa. L'intervento può assumere forme diversissime: costruzione diretta, concorsi ad enti autonomi, premi di costruzione a cooperative. A non scoraggiare l'iniziativa privata, l'intervento pubblico dovrebbe essere limitato a certe classi; a quelle che da sé non si possono elevare al godimento della casa sana e lieta²⁸.

Ecco forse perché la critica più forte da lui mossa al Piano Fanfani riguardava, più ancora dell'idea, lo strumento attuativo dello stesso, ovvero il coinvolgimento dell'INA quale ente di coordinamento²⁹. Quando infatti si avviò la discussione in consiglio dei Ministri e la presentazione del disegno di legge, Einaudi – che era presidente della Repubblica da nemmeno due mesi – inviò a De Gasperi una serie di osservazioni, criticando in particolare la scelta dell'ente assicurativo: «L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni è l'ente più adatto a costruire case?», si domandava Einaudi, «A ciascuno il suo mestiere. L'Istituto ha molto da fare per mettere in ordine il suo bilancio. Se il suo bilancio è incerto,

²⁸ L. EINAUDI, *Gli organizzatori della fame di case*, «Corriere della Sera», 17 febbraio 1919.

²⁹ A. D'ANGELO, *Problemi e questioni nell'iter legislativo del Piano INA-Casa*, in ISTITUTO LUIGI STURZO (a cura di), *Fanfani e la casa*, cit., p. 77.

ciò vuol dire che esso ha una burocrazia pesante e cara, che non terrà probabilmente basso il costo della casa»³⁰.

Il ruolo centrale del Piano Fanfani nel promuovere l'edilizia pubblica è noto. Non si può tuttavia dimenticare che la forte crescita negli anni del cosiddetto primo ciclo edilizio, fino ai primi anni Sessanta, fu pur sempre trainata dagli investimenti privati. Gli anni Cinquanta segnarono una decisa ripresa dell'edilizia che, tra il 1950 e il 1962, vide quadruplicare il valore della produzione. Il settore delle costruzioni fu tra i fattori determinanti del Miracolo, accrescendo la propria quota di valore aggiunto dal 3,2% nel 1950 al 9% nel 1970³¹.

Ciononostante, l'espansione dell'edilizia a partire dagli anni Cinquanta determinò uno sfasamento tra domanda ed offerta di alloggi: una situazione non troppo dissimile, *mutatis mutandis*, rispetto allo scenario del primo dopoguerra che aveva ispirato le posizioni di Einaudi. In effetti, furono immesse sul mercato abitazioni che per dimensione appartenevano alla fascia media o di lusso, lasciando invece insoddisfatta una parte considerevole della domanda di natura economica e popolare: si sarebbe trattato, insomma, di «una errata scelta di investimenti per l'economia italiana»³². Risultato, questo, di un intervento pubblico ritenuto da più parti insufficiente e che lasciava piena libertà di manovra all'iniziativa privata.

Occorre poi considerare che l'intensificazione degli investimenti edilizi andò di pari passo con la diffusione della proprietà immobiliare, quando invece vi era una richiesta indirizzata soprattutto alla locazione: una quota crescente della produzione edilizia era, in altre parole, rappresentata da alloggi destinati alla vendita e non all'affitto, verso cui invece si orientava prevalentemente il fabbisogno³³.

Nonostante, quindi, l'edilizia stesse conseguendo risultati quantitativamente notevoli, la necessità di case non dava cenni di contrazione. Per giunta, dopo anni di crescita rapida e ininterrotta, l'inversione della congiuntura economica a partire dal 1962 colpì anche il mercato immobiliare e intorno al 1963 si entrò nel secondo ciclo edilizio, «caratterizzato dal prevalere dei rinnovi sulle nuove costruzioni, dalla maggiore importanza assunta dalle città del Centro-Sud e dal calo dei vani di abitazione costruiti»³⁴.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ E. BERBENNI, *La grande espansione: dal primo al secondo ciclo edilizio*, «Storia Urbana», 148 (2015), p. 125.

³² FILLEA-CGIL (a cura di), *L'edilizia in Italia. Note sulla situazione e le prospettive*, Roma, Editrice Lavoro, 1960, pp. 57-67.

³³ BONOMO, *Home ownership at the origins of contemporary Italy*, cit., pp. 116-145.

³⁴ L. MOCARELLI, *Assimpredil e il comparto edilizio immobiliare a Milano*, in R. POLETTI (a cura di), *Costruttori di modernità. Assimpredil Ance 1945-2011*, Milano-Roma, Assimpredil Ance-Edilstampa, 2011, pp. 147-183, in part. pp. 159-160.

In questo contesto di luci e ombre, la questione della libertà di contrattazione rimase una questione aperta. Tra i costruttori, ad esempio, si continuava a ritenere che l'eliminazione della normativa vincolistica, richiudendo il differenziale tra gli affitti bloccati e quelli liberi, avrebbe potuto contribuire ad accelerare lo sviluppo del settore, peraltro già in forte crescita. L'allentamento della stretta locatizia avrebbe presto rappresentato un *refrain* nelle rivendicazioni indirizzate dagli imprenditori edili al potere politico, senza peraltro che si riuscissero a ottenere gli effetti desiderati, considerato l'ulteriore inasprimento dei controlli in materia avvenuto nella prima metà degli anni Sessanta. Nel 1959, in corrispondenza di un rallentamento della crescita nell'attività edilizia, si ritornò a chiare lettere sulla questione degli affitti: «nei bilanci familiari, grazie al blocco dei fitti, si sono verificate modificazioni difficilmente reversibili: all'abitazione si dedica ora, in media, il 2-3 per cento in luogo del 15-20 d'anteguerra»³⁵. Giova osservare che queste erano le stesse considerazioni sugli effetti distorsivi della legislazione vincolistica espresse da Luigi Einaudi all'indomani della Prima guerra mondiale. Egli riteneva, infatti, che la spesa per l'abitazione si fosse drasticamente ridotta per via dell'effetto combinato dell'elevata inflazione postbellica e del blocco dei fitti: il problema, dunque, poteva ritenersi negli anni Sessanta tutt'altro che superato.

Nel 1963, al blocco dei contratti di locazione delle vecchie case costruite prima del 1947 si aggiunse il divieto di aumento dei canoni vigenti a tutto il 1963, provocando un arresto dei fondi privati impiegati negli investimenti edilizi proprio mentre crescevano i costi delle abitazioni a seguito dei rincari dei valori fondiari e della manodopera. La normativa vincolistica era particolarmente grave – così argomentavano i costruttori – perché dimostrava di considerare la spesa per affitti esclusivamente come un costo sostenuto dall'inquilino e non invece anche come la remunerazione dei capitali investiti nell'edilizia.

I costruttori auspicavano pertanto l'adozione di una politica edilizia di ampio respiro, priva di quell'improvvisazione che essi avevano fino ad allora denunciato. A loro dire, occorreva agire nella direzione di un ammodernamento e unificazione dei regolamenti edilizi; di una progressiva liberalizzazione del mercato degli affitti; di un alleggerimento della fiscalità gravante sui redditi e sui trasferimenti di abitazioni; del potenziamento dell'edilizia convenzionata e della formulazione di una normativa urbanistica che non penalizzasse, escludendola dallo sviluppo della città, l'iniziativa privata. L'industria edilizia reclamava, insomma, a gran voce una maggiore libertà di intervento, proprio mentre lo Stato cercava di acquisire un più stretto controllo sul processo di crescita urbana³⁶.

³⁵ *La relazione del Presidente Dr. Ing. Riccardo Ranza all'Assemblea generale ordinaria dei soci*, «Il giornale dei costruttori», 14 (20 maggio 1959), 14.

³⁶ BERBENNI, *La grande espansione*, cit., pp. 113-114.

La “prima generazione” della normativa vincolistica sugli affitti, avviata nel 1915 con l’introduzione di un controllo dei prezzi e la regolamentazione dei contratti di locazione, fu infine superata con la Legge 392 del 27 luglio 1978, nota anche come Legge sull’Equo Canone³⁷. Il regime dell’Equo Canone fu a sua volta sostituito dalla Legge 431 del 9 dicembre 1998, che introdusse un regime di maggiore liberalizzazione, consentendo ai proprietari e agli inquilini di concordare liberamente il canone di locazione. Quella della regolamentazione del mercato abitativo è, insomma, una storia lunga e dibattuta, che non smette neppure oggi di suscitare discussioni di fronte alla crescita dei prezzi in alcuni grandi centri urbani. Einaudi, con i suoi interventi, assunse una posizione netta al riguardo. La sua visione liberista e il suo scetticismo verso un intervento pubblico diretto hanno avuto un impatto significativo sul pensiero successivo in materia di politiche abitative, sebbene, nella pratica, il percorso intrapreso si sia rivelato tutt’altro che lineare.

³⁷ A. IANNELLO, *The Exception that Became the Rule: A History of First-Generation Rent Control in Italy (1915-1978)*, «Journal of Urban History», 50 (2024), 4, pp. 779-808.