

## Il piano INA-Casa

*di Clara Corsetti*

L'Italia, a seguito della seconda guerra mondiale, versava in gravi condizioni: dilagava la disoccupazione, vi era carenza di alloggi, e in generale l'economia era in seria difficoltà. Bisognava ricostruire un'intera nazione, e l'attività di edilizia pubblica e popolare assunse così un ruolo fondamentale sul piano sociale e politico.

Con l'arrivo dei finanziamenti dell'ERP (European Recovery Program), anche detto Piano Marshall, si iniziò con le prime opere di rifacimento. Il primo grande intervento a livello nazionale fu quello dell'UNRRA-CASAS (United Nations Recovery and Rehabilitation Administration - Comitato amministrativo soccorso ai Senzateo), ossia un ente non governativo americano e poi istituzionalizzato come ente italiano. Esso si occupò delle opere di primo soccorso ai profughi e trattò anche la ricostruzione di interi alloggi e poi anche costruzione ex novo di altri: l'intervento più importante dell'Ente fu quello inerente alla costruzione del villaggio "La Martella" a Matera, in Basilicata, in collaborazione con l'INU (Istituto nazionale di urbanistica), sotto la guida di Adriano Olivetti.[1]

Nel 1948, quando l'UNRRA-CASAS aveva già terminato di risolvere le problematiche più contingenti, in Parlamento venne presentato un nuovo progetto di legge, su proposta di Amintore Fanfani, esponente della Democrazia Cristiana e professore di statistica all'Università cattolica del Sacro Cuore a Milano e ministro del Lavoro e della Previdenza sociale dal maggio 1947 al gennaio 1950 per il IV e il V governo De Gasperi. Il disegno di legge, intitolato "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori", oggetto di un duro confronto parlamentare, fu tramutato in legge il 28 febbraio 1949, durante il governo De Gasperi V. Entrò così in vigore la legge n. 43 con la dicitura di cui sopra.

Il provvedimento aveva l'obiettivo prioritario di apportare un contributo per la riduzione della disoccupazione, oltre all'affrontare la crisi abitativa mediante la costruzione di case per i lavoratori.[2]

Nel 1949 ebbe inizio dunque quello che poi venne denominato "Piano Fanfani" o "Piano INA-Casa" o "Fanfani-Case", ispirato alle dottrine dell'economista John Maynard Keynes e basato fondamentalmente sullo spirito di solidarismo cristiano in linea con gli ideali della DC. Il piano, per via della sua struttura e della sua destinazione, puntava anche a cercare consensi nel ceto piccolo borghese della nazione.[3]

Inoltre, secondo Fanfani, oltre all'occupazione e alla realizzazione di nuovi alloggi, grazie al Piano si sarebbe attivato un circolo virtuoso di domanda di materiali e beni di consumo durevole e incrementato così gli investimenti. Oltre a ciò, la casa costituiva la struttura fondamentale per il consolidamento della famiglia, considerata la cellula base della società e il fulcro dello Stato nell'ottica democristiana.

Per i primi sette anni (1949-1956), il Piano si proponeva di realizzare oltre 1.200.000 vani. Per finanziare il piano, in sede di discussione della legge, venne proposto di far ricorso ai contributi dei lavoratori, tramite trattenute dagli stipendi, dei datori di lavoro e dello Stato stesso, contributi che

---

sarebbero poi stati versati all'Ente selezionato per il piano. Venne scelto l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA), in virtù della sua presenza capillare sul territorio, dell'attrezzatura amministrativa e della competenza in campo immobiliare di cui disponeva.[4]

La struttura prevista dalla legge Fanfani era ispirata a un criterio che tendeva alla massima semplificazione e alla snellezza di gestione, e prevedeva la creazione di due organi centrali. Il primo, chiamato Comitato di Attuazione, aveva funzioni di indirizzo e di deliberazione. Il secondo, chiamato Gestione INA-Casa, deteneva una funzione tecnico-gestionale. Il Comitato di Attuazione, presieduto da Filiberto Guala[5], era un organo dotato di larga autonomia decisionale. La sua sede era situata presso il Ministero del Lavoro, e ad esso era affidato il compito dello sviluppo delle direttive fondamentali fissate dalla legge. Esso riassumeva sostanzialmente i poteri deliberanti su tutte le materie che riguardavano la costruzione degli alloggi. Nello specifico, si occupava di presiedere all'impiego dei fondi attraverso la predisposizione di piani tecnico- finanziari, stabiliva le norme e i criteri generali di costruzione, i sistemi di assegnazione e di ammortamento degli alloggi, sceglieva gli enti cui doveva essere affidata l'esecuzione delle costruzioni, secondo i piani predisposti, infine vigilava sull'attuazione dei piani stessi e sull'applicazione delle normative.[6]

Era sostanzialmente dunque un organo "politico" che curava gli orientamenti strategici del Piano e deliberava i finanziamenti delle opere.[7] La Gestione INA-Casa, invece, era più che altro un organo tecnico- esecutivo cui fu demandato il compito di coordinare le iniziative operative del Piano.[8]

Costituita presso l'INA, aveva un proprio Consiglio Direttivo il cui presidente era il professore e architetto Arnaldo Foschini[9]. In quanto organo esecutivo, aveva il compito di dare esecuzione alle operazioni occorrenti per l'attuazione dei Piani, di scegliere i professionisti cui affidare la redazione dei progetti, di assegnare l'esecuzione dei lavori e di stabilire così anche i capitolati di appalto, di curare direttamente o tramite altri Enti la direzione dei lavori e il collaudo delle opere, di provvedere al pagamento dei lavori, di predisporre l'emissione dei bandi per l'assegnazione degli alloggi e di stipulare i contratti con gli assegnatari.

Questi due organi erano formati dai rappresentanti di tutte le categorie coinvolte: lavoratori, datori di lavoro e funzionari ministeriali, con l'obiettivo di avere un certo equilibrio nella rappresentanza delle varie parti.[10]

In Parlamento vi fu un ampio dibattito intorno al progetto di legge, soprattutto per quanto riguarda la questione delle assegnazioni degli alloggi. Si trattò di uno dei momenti più accesi della prima storia repubblicana. Il dibattito non vide due blocchi ben distinti e contrapposti fra loro, ma vi erano "dinamiche complesse" che emergevano e mutavano durante il confronto. [11]

Inizialmente era previsto che i vani costruiti sarebbero stati distribuiti a sorte fra i lavoratori che partecipavano al risparmio obbligatorio: quanti non venivano sorteggiati avrebbero potuto ottenere gradualmente, dopo il termine del primo periodo di sette anni, il rimborso delle somme accantonate e annualmente l'interesse del 5%.[12]

Le opposizioni si scagliarono però contro questa modalità di assegnazione, soprannominata dal quotidiano comunista "l'Unità" col nome di "Totocasa" per via della sua natura casuale. Nel mirino delle critiche vi era anche il sistema di raccolta dei contributi.

Dopo un acceso confronto, venne stabilito che gli alloggi sarebbero stati assegnati secondo un

---

principio di maggiore necessità e urgenza, dunque dando priorità alle famiglie più bisognose, abbandonando così il metodo casuale e formando una graduatoria. Per i contributi invece venne poi stabilito che i finanziamenti sarebbero stati ripartiti fra lo Stato, che avrebbe contribuito con una somma pari al 4.3% degli accantonamenti a carico dei lavoratori, oltre a un contributo ulteriore della durata di venticinque anni a partire dal semestre successivo all'assegnazione, con l'ulteriore contributo prelevato dai redditi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di enti pubblici, delle imprese industriali, commerciali, giornalistiche ed editoriali, pari al 0.6% delle loro retribuzioni. Gli enti pubblici e gli imprenditori avrebbero contribuito invece con l'1.20% sulle retribuzioni.[13]

Durante il primo settennio, l'INA-Casa mise in cantiere per tutta la Penisola i primi appalti per la realizzazione di vari insediamenti, che andavano da dimensioni minime nei piccoli centri alle dimensioni di un quartiere nelle città più grandi. È il caso della città di Roma, dove vennero eseguite tre grandi unità urbane: il Valco di San Paolo (1949-1952), il Tiburtino (1950-1954) e il quartiere del Tuscolano (1950-1960).

Per quanto concerne il resto della Penisola, nel primo settennio praticamente tutto il territorio fu interessato dalla costruzione di nuovi complessi, come il quartiere Malaspina Notarbartolo a Palermo (1949- 1957), il quartiere Palazzo dei Diavoli a Firenze (1950-1958), o il quartiere Falchera di Torino (1950-1958).

Il primo settennio terminò ufficialmente il 31 marzo 1956. La legge venne poi rinnovata e si diede avvio al secondo settennio (1956-1963), in cui l'INA-Casa non costruì allo stesso ritmo del primo periodo. La nuova legge 1148\55 aveva comportato alcune lievi modifiche a livello giuridico ma le linee guida del piano rimasero più o meno le stesse. Venne stabilito di affidare la progettazione dei centri residenziali a gruppi di professionisti, per permettere una maggiore coordinazione nella risoluzione dei problemi di ordine urbanistico, tecnico, architettonico ed economico.

In questo secondo arco temporale, vennero costruiti altri importanti complessi, in particolare a Roma quelli di Torre Spaccata (1955-1963) e Ponte Mammolo (1956-1961), poi a Napoli il quartiere Nino Bixio (1956-1959), il quartiere San Giusto a Prato (1957-1977).[14]

Il secondo settennio del Piano Fanfani si concluse ufficialmente il 31 marzo 1963, e il piano venne poi sostituito, con la legge 14 febbraio 1963 n. 60, dal nome "Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A - Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori". Vennero così create le nuove strutture organizzative del Comitato Centrale e della Gestione Case per i lavoratori (GESCAL). Queste sostituirono la morente INA-Casa e si occuparono inoltre di liquidare il suo ingente patrimonio e di continuare la sua medesima attività di indirizzo e stimolo nell'ambito dell'edilizia pubblica.[15]

In conclusione, si può affermare che le case e i quartieri costruiti col piano INA-Casa abbiano contribuito alla realizzazione della cosiddetta "città pubblica"[16]: l'intervento pubblico, oltre a coadiuvare l'urbanistica moderna, attraverso l'edilizia residenziale ha assunto un ruolo importante nella costruzione delle città del Novecento. I quartieri pubblici sono diventati così parte fondamentale nella composizione dello spazio urbano.

Infatti, se osserviamo le rappresentazioni planimetriche cittadine salta sempre all'occhio quali siano i settori della città pubblica costruiti nel corso del XX secolo, anche per gli interventi INA-Casa, riconoscibili per l'ubicazione esterna, isolata, posta non nell'immediata prossimità dell'edificato già

---

presente.

Tipica degli insediamenti INA-Casa è inoltre l'attenzione all'assicurare un certo standard abitativo, in particolare da parte della Gestione INA-Casa. Vi erano difatti linee guida specifiche che gli architetti erano tenuti a seguire, come ad esempio il praticare un'urbanistica estensiva più che intensiva. Da ciò derivava la necessità di costruire allontanandosi dai modi tradizionali, che ad esempio prevedevano l'isolato chiuso, l'allineamento lungo il filo stradale e l'addensamento dell'edificato intorno a pochi e ristretti spazi aperti. Per superare questi modi "vetusti" di progettazione, si preferì evitare situazioni di affollamento eccessivo, proponendo invece una bassa densità di popolazione, aree verdi e garantendo sole, luce e visuali libere per salvaguardare la "salute fisica e morale" dell'abitante.

Di conseguenza vi era attenzione anche a costruire seguendo la morfologia e le caratteristiche del territorio, affinché l'abitante avesse l'idea di trovarsi quasi in un insediamento naturalmente fuso col luogo in cui sorgeva. Come ha scritto Adalberto Libera in *La scala del quartiere residenziale*, era necessario anche che il quartiere fosse policentrico e che la massa edilizia si differenziasse in settori, in "unità d'abitazione", ossia un organismo a sé stante, cellula armonicamente inserita in un corpo più grande.[17]

[1] F. Gorio, *Il testimone*, in Istituto Luigi Sturzo, *Fanfani e la casa. Gli anni cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2002, pp. 232-241.

[2] C. Beguinot (a cura di), *La ricostruzione e il Piano INA-CASA*, in *Fanfani e la casa cit.*, p. 169.

[3] C. F. Casula, *Sviluppo e modernità urbana nell'Italia Repubblicana*, in *Fanfani e la casa cit.*, p. 16.

[4] C. Beguinot, *Piano - Progetto - Prodotto*, in *Fanfani e la casa cit.*, pp. 150-152.

[5] Filiberto Guala (1907 - 2000), ingegnere laureato presso il Politecnico di Torino nel 1929, ex partigiano. Era un manager pubblico, legato al gruppo di cattolici di sinistra vicini a Dossetti, La Pira e Fanfani.

[6] C. Beguinot (a cura di), *La ricostruzione cit.*, in *Fanfani e la casa cit.*, p. 171.

[7] C. Beguinot, *Piano - Progetto - Prodotto cit.*, in *Fanfani e la casa cit.*, p. 152.

[8] *Ibid.*

[9] Arnaldo Foschini (1884 - 1968), docente di composizione e preside della Facoltà di architettura di Roma, dirigente dell'associazione degli architetti, professionista molto riconosciuto.

[10] C. Beguinot (a cura di), *La ricostruzione cit.*, in *Fanfani e la casa cit.*, pp. 171-173.

[11] U. Gentiloni Silveri, *Il dibattito parlamentare: governo e opposizione a confronto*, in *Fanfani e la casa cit.*, p. 110.

[12] A. D'Angelo, Problemi e questioni nell'iter legislativo del piano INA-Casa, in Fanfani e la casa cit., pp. 71-72.

[13] U. Gentiloni Silveri, Il dibattito parlamentare cit., in Fanfani e la casa cit., pp. 129-132.

[14] Per ulteriori approfondimenti sui complessi costruiti nella Penisola, si consiglia L'architettura INA Casa (1949-1963). Aspetti e problemi di conservazione e recupero, a cura di S. Poretti, Gangemi, Roma, 2004.

[15] U. Gentiloni Silveri, Il dibattito parlamentare cit., in Fanfani e la casa cit., pp. 177-179.

[16] La città pubblica e l'Ina-Casa, in La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta, a cura di Paola di Biagi, Donzelli, Roma, 2001, pp. 3-32.

[17] Ibidem.