

I 14 ANNI DEL
PIANO
INACASA



Corporate Heritage
& Historical Archive

BIBLIOTECA
53341
61
D. 10
DELL' I. N. A.



Corporate Heritage
& Historical Archive

I 14 ANNI



Corporate Heritage
& Historical Archive

DEL PIANO INACASA

a cura di Luigi Beretta Anguissola

53341

STADERINI EDITORE - ROMA



Corporate Heritage
& Historical Archive

PAG.	XI	Premessa: profilo di un Piano Sociale
------	----	--

La macchina del Piano

1	1. Gli obiettivi
10	2. La struttura organizzativa
21	3. Caratteri della programmazione
29	4. I risultati

La costruzione degli alloggi e dei complessi edilizi

55	1. I criteri di costruzione
69	2. Scelta e acquisizione delle aree
79	3. La progettazione
87	4. I costi

I diretti beneficiari del Piano

105	1. Sviluppo dei metodi per l'assegnazione degli alloggi
112	2. Un nuovo tipo di amministrazione degli alloggi
118	3. I problemi delle nuove comunità e il Servizio Sociale

L'INACASA in cifre

V	139	Dai programmi all'attuazione dei piani
----------	-----	--

Il volto delle nuove case

Documentazione sulla progettazione architettonica ed urbanistica dell'INACASA

PAG. 169	1. Presentazione
172	2. Esempi di complessi residenziali
286	3. Esempi di unità di abitazione
350	4. Esempi di nuclei ed unità edilizie

Modalità, procedure ed organizzazione dell'INACASA

PAG. 399	1. I piani tecnico-finanziari dei due Settenni e i piani annuali di ripartizione delle costruzioni sul territorio nazionale
402	2. Analisi dei compiti esecutivi e del relativo grado di decentramento
406	3. Disposizioni relative ai criteri di costruzione e ai costi massimi per vano; schemi e suggerimenti per la progettazione
415	4. Modalità relative alla fase di costruzione
419	5. Le costruzioni aziendali
421	6. Il piano Aggiuntivo
423	7. Modalità seguite per l'assegnazione degli alloggi
429	8. Modalità relative all'amministrazione degli alloggi; ricorsi degli assegnatari al Comitato
439	9. Elementi sul fabbisogno di servizi collettivi nei quartieri residenziali
451	10. L'organizzazione del Servizio Sociale

PAG. 455

Fonti legislative

Leggi:

28 febbraio 1949, n. 43 (G.U. n. 54 del 7 marzo 1949)
25 luglio 1952, n. 949 art. 74 (G.U. 174 del 29 luglio 1952)
2 agosto 1952, n. 1084 (G.U. n. 194 del 22 agosto 1952)
26 novembre 1955, n. 1148 (G.U. n. 284 del 10 dicembre 1955)
24 gennaio 1958, n. 19 (G.U. n. 39 del 14 febbraio 1958)

Norme integrative:

D.P.R. 22 giugno 1949, n. 340 (G.U. n. 150 del 4 luglio 1949)
D.P.R. 9 aprile 1956, n. 1265 (G.U. n. 295 del 21 novembre 1956)
D.P.R. 26 gennaio 1959, n. 28 (G.U. n. 38 del 14 febbraio 1959)

Decreti e Regolamenti:

Decreto ministeriale 18 marzo 1949 (G.U. n. 67 del 23 marzo 1949)
D.P.R. 4 luglio 1949, n. 436 (G.U. n. 169 del 26 luglio 1949)
D.P.R. 16 settembre 1951, n. 1089 (G.U. n. 247 del 26 ottobre 1951)
D.P.R. 18 ottobre 1957, n. 1333 (G.U. n. 22 del 27 gennaio 1958)

PAG. 503

Nota bibliografica

PAG. 507

Appendice

Legge 14 febbraio 1963, n. 60 (G.U. n. 44 del 16 febbraio 1963)

Grafici

PAG.	16	Sviluppo delle entrate nel Primo e nel Secondo Settennio
	17	Importanza delle varie fonti di entrate nel Primo e nel Secondo Settennio
	34	Decentramento attuato nelle varie fasi di attività del Piano
	66	Ripartizione delle costruzioni sul territorio nazionale: 354.781 alloggi in 5.036 Comuni
	98	Risultati di una programmazione anticipata al massimo nelle varie fasi

Tavole

PAG.	39	Tav. 1 - Disponibilità finanziarie del Piano INACASA nei due Settenni
	40	Tav. 2 - Programmi economici e finanziari del Primo e del Secondo Settennio
	41	Tav. 3 - Situazione patrimoniale dell'INACASA al 30 giugno 1956 e al 30 giugno 1962
	42	Tav. 4 - Incremento patrimoniale degli immobili INACASA nei diversi esercizi
	43	Tav. 5 - Ripartizione per regioni delle costruzioni INACASA del Primo Settennio e confronto con alcuni indici
	44	Tav. 6 - Ripartizione per regioni delle costruzioni INACASA del Secondo Settennio e confronto con alcuni indici
	45	Tav. 7 - Abitazioni costruite in Italia nei singoli anni dal 1950 al 1960 e incidenza del Piano INACASA
	46	Tav. 8 - Incidenza delle costruzioni INACASA sull'incremento delle abitazioni verificatosi fra i censimenti del 1951 e del 1961
	47	Tav. 9 - Occupazione operaia nei cantieri dell'INACASA per regione a tutto il 31 dicembre 1962
	47	Tav. 10 - Occupazione operaia nelle opere pubbliche: in complesso, nella costruzione di abitazioni e nei cantieri dell'INACASA, dal 1953 al 1960
	48	Tav. 11 - Occupazione operaia nelle opere pubbliche per la costruzione di abitazioni, nel periodo 1953-1958
	50	Tav. 12 - Abitanti per stanza secondo i censimenti del 1881, 1931 e 1951

PAG.	51	Tav. 13 - Popolazione residente, abitazioni, stanze e affollamento medio nelle varie regioni (situazione al 4 novembre 1951)
	52	Tav. 14 - Popolazione residente, abitazioni, stanze e affollamento medio nelle varie regioni (situazione al 15 ottobre 1961)
	53	Tav. 15 - Incremento della popolazione residente, delle abitazioni e delle stanze fra i due censimenti del 4 novembre 1951 e del 15 ottobre 1961
PAG.	96	Tav. 16 - Attuazione del Piano INACASA (Primo e Secondo Settennio) nelle varie fasi al 30 giugno di ciascun anno
	97	Tav. 17 - Partecipazione dell'INACASA ai programmi C.E.P.
	100	Tav. 18 - Alcune caratteristiche degli alloggi INACASA costruiti nel Secondo Settennio
	101	Tav. 19 - Indice del costo di costruzione di una casa di civile abitazione
	102	Tav. 20 - Composizione percentuale del costo di costruzione di una casa di civile abitazione
	103	Tav. 21 - Costi massimi a vano per le costruzioni dell'INACASA nel marzo 1963
PAG.	133	Tav. 22 - Canoni mensili per un alloggio INACASA di 5 vani legali
	134	Tav. 23 - Famiglie assegnatarie di alloggi nei complessi INACASA: composizione per provenienza e categoria professionale
	135	Tav. 24 - Ripartizione per numero di componenti delle famiglie assegnatarie di alloggi nei complessi INACASA
	136	Tav. 25 - Numero degli assegnatari INACASA che hanno ottenuto il cambio da locazione a riscatto e viceversa a tutto il 31 dicembre 1962
	137	Tav. 26 - Sviluppo del Servizio Sociale dell'INACASA dal 1955 al 1962
PAG.	159	Tav. 27 - Costruzioni programmate nei due Settenni, per provincia
	160	Tav. 28 - Numero dei Comuni inclusi nei piani del Primo e del Secondo Settennio per provincia
	165	Tav. 29 - Attuazione del programma del Secondo Settennio nelle varie fasi, per provincia, al 31 dicembre 1962
	167	Tav. 30 - Costruzioni aziendali del Primo Settennio e del Secondo Settennio e costruzioni del piano Aggiuntivo. Stanziamenti al 31 dicembre 1962

Premessa: profilo di un Piano sociale



Corporate Heritage
& Historical Archive

Il nome di « Piano Fanfani » oggi è legato a un panorama di case, ai nitidi quartieri periferici che hanno arricchito la cerchia antica di tante nostre città e tracciato un'impronta caratteristica e durevole sul volto del Paese. Questa realtà, che rappresenta il risultato ultimo del Piano, ha lasciato un po' nell'ombra il suo scopo originario, che era quello di combattere la disoccupazione operaia. E il lavoro compiuto in quattordici anni è stato in qualche modo coperto dalla generale rinascita economica italiana, che esso contribuì per la sua parte a promuovere. Potrà giovare, al termine del ciclo, risalire all'origine di quell'organismo caratteristico che fu l'INACASA, rivedere come venne pensato, in circostanze storiche diverse da quelle di oggi, e come si modificò col mutar dei tempi. Quale fu l'effettivo valore del Piano come esperienza di programmazione statale, in un settore delimitato? E gli Organi che la Legge istituì per realizzarlo si sono dimostrati efficienti, hanno saputo adeguarsi al mutar della situazione, e dimostrare una loro vitalità, anche al di fuori del momento in cui furono concepiti?

Nascita e scopi del Piano

Sarà forse opportuno rievocare le circostanze storiche ed economiche in cui sorse il Piano. Terzo anno del dopoguerra, quarto Ministero De Gasperi, nato dalla consultazione elettorale del 18 aprile 1948. Arrestata finalmente la spinta all'inflazione e ferma restando la difesa della lira, urgeva però imprimere all'attività economica del Paese un impulso brusco ed efficace, occorreva dar respiro, con un lavoro effettivo, alla disoccupazione e alla pseudo-occupazione che gravava sulle industrie, costrette ormai per sopravvivere e riprendere energia a ridimensionare la propria attività, riducendo in primo luogo il numero dei dipendenti che era cresciuto oltre il fabbisogno negli anni della guerra e del primo dopoguerra.

Si profila a questo punto la necessità di un intervento statale per favorire, in uno dei settori più adatti, la ripresa dell'economia nazionale. Un piano, cioè la volontà di introdurre un ordine nel gioco delle forze economiche, in un momento difficile, in vista di un fine sociale. Ma un piano che

eviterà interferenze o costrizioni all'iniziativa privata nel campo edilizio e si proporrà soltanto di coordinare un gran numero di sforzi per realizzare una maggiore utilizzazione delle forze economiche nel settore delle case popolari.

Nel corso della vita politica italiana dal dopoguerra a oggi si è registrato più di un progetto di programmazione pluriennale per settori e per zone. Fra essi il Piano INACASA, qualunque sia il giudizio che, a esperimento concluso, si potrà dare sui risultati conseguiti, rimane senza dubbio uno dei più vicini a un piano integrale, in quanto interviene in tutte le fasi, dalla programmazione alla consegna del prodotto.

Il Piano si proponeva di esercitare la funzione di un volano nella ripresa delle attività economiche, provocando un riassorbimento della disoccupazione in un settore, come quello edilizio, particolarmente adatto per più ragioni (fabbisogno urgente per le distruzioni belliche e il crescere della popolazione; materie prime relativamente poco costose e reperibili in gran parte sul luogo o comunque in Italia; possibilità di occupare mano d'opera anche non qualificata, facile a trovarsi nei centri minori; risorse di lavoro offerte anche a molte industrie collaterali, e all'artigianato locale).

Il Piano, senza precedenti in Italia per le sue dimensioni, la sua diffusione capillare sull'intero territorio nazionale, la sua urgenza, si proponeva di concentrare l'aiuto, con uno sforzo energico e rapido, sui casi di maggior bisogno, sulle famiglie prive di casa, promuovendo a loro favore un atto di solidarietà da parte dell'intera comunità dei lavoratori. Questa doveva compiere, tutta insieme, un sacrificio per dar lavoro ai disoccupati, e per aiutare i più bisognosi tra i lavoratori a procacciarsi una casa a condizioni di estremo favore, pagando solo una parte del prezzo di costo (un costo rigorosamente contenuto) e diluendo il pagamento in molti anni, senza corrispondere interessi di sorta. Al sacrificio dei lavoratori doveva unirsi l'aiuto dei datori di lavoro e dello Stato, che avrebbe anticipato una parte dei contributi per agevolare l'avvio della macchina del Piano, senza però assumersene l'onere totale, in considerazione della sua politica generale di difesa della moneta. Qualcuno ha potuto interpretare il Piano come un grande esperimento mutualistico.

Non si trattava però di uno sforzo a fondo perduto. L'originalità del Piano era in ciò, che esso, rompendo l'inerzia della vita economica, creava un moto perenne. Convertiva cioè i contributi dei lavoratori, dei datori di lavoro e dello Stato in produzione di beni. Le quote di riscatto e di fitto dei nuovi alloggi avrebbero restituito man mano il capitale e consentito di costruire altre case per altri lavoratori, producendo nuove quote di riscatto, e così via, in una spirale sempre più vasta anno per anno e teoricamente infinita.

Il Piano, che attuava gli articoli 41 e 47 della Costituzione, va collocato tra i vari modi di intervento dello Stato rivolti nel dopoguerra ad agevolare l'edilizia popolare (dai contributi ai finanziamenti a basso interesse) ma fra essi fu senza dubbio uno dei più caratteristici. È da avvertire peraltro che lungo il combattuto « iter » parlamentare il disegno originario del Piano fu trasformato profondamente. Nell'idea prima, esso faceva perno sul risparmio obbligatorio, al termine di ogni anno, di una parte della 13^a mensilità; le trattenute non erano versate a fondo perduto, ma venivano trasformate in buoni-casa commerciabili e riscattabili. Il Parlamento preferì, per semplicità, trasformare il contributo dei lavoratori in una trattenuta mensile. Rimase vivo peraltro un nucleo importante del concetto primitivo di ricorso al risparmio dei lavoratori, poiché un quarto degli investimenti del Piano (si tratta di veri e propri investimenti produttivi) era assicurato attraverso le trattenute sui salari settimanali e sugli stipendi mensili.

Una trasformazione profonda subisce il Piano con la Legge che avvia il Secondo Settennio di attività dell'INACASA. Il programma normale, che già prevede di per sé stanziamenti più vasti del primo periodo, viene inoltre integrato da un « piano Aggiuntivo ». L'art. 8 della nuova Legge prevede infatti che i lavoratori e le Cooperative di lavoratori, che dispongano di qualche risparmio, o di redditi più consistenti, possano inserirsi di loro libera volontà nel Piano, e prenotare alloggi, anticipando una parte del prezzo e riscattando il resto in dieci, o quindici anni, anziché in venticinque.

La nuova Legge segna una svolta nella strada del Piano INACASA. Esso non è più rivolto soltanto ai diseredati. Tutta una nuova categoria di lavoratori potrà beneficiarne d'ora in poi: i piccoli risparmiatori. Il Piano non si fonderà più soltanto sui contributi obbligatori, ma farà appello anche al

risparmio spontaneamente offerto. In un certo senso, si potrebbe sostenere che ci si sta nuovamente ispirando al principio del risparmio che era alla base del Piano originario. Questo però è un risparmio libero: il lavoratore concorre, di sua iniziativa, con il suo sacrificio, all'acquisto della sua casa. Lo Stato incoraggia questo risparmio e integra l'iniziativa privata con il denaro della comunità. La solidarietà di tutti con il singolo (che rimane l'idea madre del Piano) avvantaggia in ultima analisi anche la comunità, perché il beneficiario collabora con i suoi risparmi ad arricchire il fondo comune, e quindi a stimolare ulteriormente la costruzione di altre abitazioni anche per quelli più poveri di lui, che non hanno risparmi da anticipare.

Un organismo agile

Mentre le Camere discutevano il Piano Fanfani, un settimanale di opposizione pubblicò un disegno in cui apparivano, l'uno a fianco dell'altra, un enorme palazzo destinato agli uffici del futuro Ente e una minuscola casetta, unico frutto della sua attività.

Il pericolo era per l'appunto di creare un nuovo organismo mastodontico, accanto ai numerosi già esistenti, con un nuovo esercito di burocrati che assorbisse gran parte delle entrate. La Legge mirò ad evitare questo pericolo e a conti fatti sembra che ci sia riuscita. Basterà citare un dato: nei due Settenni, le spese generali hanno avuto una incidenza di circa il 2,50 per cento sul totale.

La Legge prevede a questo fine una struttura di grande semplicità e snellezza. Al centro, un nucleo vivo di propulsione, coordinamento e controllo. Per tutte le altre funzioni, ricorso all'attrezzatura e all'esperienza di Istituti già esistenti. Il nucleo centrale comprendeva due organismi, secondo il principio di una distinzione netta dei compiti e delle responsabilità: il Comitato, organo normativo e deliberante, e il Consiglio Direttivo della Gestione, che aveva l'incarico di presiedere alle varie operazioni tecniche e amministrative e di regolare e controllare l'operato degli Enti periferici; (dell'uno e dell'altro organismo dovevano far parte anche rappresentanti di quei lavoratori il cui denaro avrebbe contribuito a finanziare le future costruzioni).

Il Comitato di Attuazione, per la natura delle sue funzioni, era da considerare un Organo dello Stato, dotato di autonomia e responsabilità molto ampia, perché faceva capo direttamente al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. La Gestione, dal canto suo, fu impostata come un Ente autonomo fornito di personalità giuridica. I bilanci annuali del Piano erano sottoposti al Ministero del Tesoro.

Come si vede, nell'impostazione del Piano INACASA si osserva da un lato una programmazione rigorosa, ma dall'altro lato il caratteristico proposito di decentrare alla periferia le varie funzioni, allo scopo di valorizzare al massimo le energie e le iniziative locali, limitandosi a intervenire per stimolarle e controllarle.

Dopo due anni avverrà un'ulteriore semplificazione. Le Stazioni appaltanti saranno ridotte di numero, ma i loro compiti ampliati. La Gestione si limiterà ad agevolare il loro lavoro con ispettori tecnici; (solo la formazione dell'albo dei progettisti, l'approvazione dei progetti e il collaudo rimarranno centralizzati, per l'esigenza di conciliare un ritmo celere di lavoro col valore dei risultati costruttivi). Naturalmente, questa politica del decentrare quanto più è possibile porta con sé gravi e complessi problemi di coordinamento.

Il contatto quotidiano con la periferia, cioè con la realtà concreta del lavoro, sarà di stimolo a una revisione e a un aggiornamento continuo delle norme generali, contro ogni consueta prassi burocratica. Il Consiglio Direttivo della Gestione dovrà assumere il compito di rappresentare al Comitato le esigenze e le difficoltà via via insorgenti, sollecitando il contributo della periferia in un dialogo continuo, forse senza precedenti.

Grazie a questa impostazione, anche in presenza di difficoltà imprevedute, gli Organi del Piano avevano la possibilità di adeguare direttive e norme al mutar delle situazioni concrete, mantenendo nel groviglio dei problemi e delle difficoltà quotidiane una capacità di autocritica e di revisione, e anzi suggerendo essi stessi al legislatore eventuali opportune modifiche alle varie norme. Il favore che accompagnò, incontestabilmente, presso il pubblico l'INACASA, fin dai primi mesi di vita, sembra da attribuirsi soprattutto all'agilità e rapidità con cui l'Ente poteva agire, libero dalle tradizionali

pastoie. Occorreva far presto, se si voleva contribuire effettivamente a rompere l'inerzia di una certa situazione economica, facendo leva su un settore con tutte le energie. È noto che i primi cantieri sorsero quando ancora si preparavano i regolamenti per applicare la Legge.

Il nocciolo del problema dell'INACASA (come ebbe a scrivere uno dei suoi maggiori responsabili) era qui: mettere quanta più legna era possibile al fuoco, badando però che la parte effettivamente bruciata corrispondesse all'afflusso di combustibile in magazzino. Non tesaurizzare cioè i fondi che pervenivano, ma reinvestirli immediatamente per creare altra ricchezza, in modo che il valore delle case costruite e pagate li assorbisse allo stesso ritmo con cui affluivano. I cantieri non dovevano fermarsi, anche quando il programma iniziale era esaurito. La programmazione doveva essere sempre in fortissimo anticipo rispetto agli stanziamenti e ai contributi; (non si dimentichi che il fine primo del Piano era di combattere la disoccupazione operaia, contribuendo a rimettere in moto la macchina economica).

Il mantenimento di questo equilibrio dinamico comportava una politica del rischio calcolato, fino al punto di affrontare in certi frangenti il pericolo di spendere in misura superiore all'ammontare dei contributi al momento disponibili, e di dover ricorrere quindi a finanziamenti esterni, pur di non interrompere il ritmo del lavoro e della occupazione.

Lo stile delle case

Percorrendo la periferia di qualsiasi città italiana, è facile distinguere i quartieri dell'INACASA, divenuti ormai un elemento caratteristico del paesaggio. Ampi spazi intorno agli edifici, colori gai, balconi prominenti. Nessuna casa identica all'altra, ogni quartiere con una sua caratteristica inconfondibile, armonizzata con la struttura del nucleo storico cittadino.

Per molto tempo, edilizia popolare non aveva significato altro che costruzione in economia. Economia di spazio, di luce, di fantasia, non soltanto di materiali: enormi cubi identici, senza balconi, serrati l'uno all'altro. Si era convinti che la casa popolare non richiedesse speciali ricerche all'architetto.

XVI



**Corporate Heritage
& Historical Archive**

Il Consiglio Direttivo della Gestione INACASA si sforzò di impostare la sua opera secondo il principio esattamente opposto: che per l'appunto le case economiche esigono dall'architetto un impegno tutto particolare. È incontestabile, oggi, che il Piano INACASA ha segnato un capitolo nuovo nell'edilizia popolare: un esempio caratteristico d'incontro fra esigenze sociali e architettura.

Le norme legislative prescrivevano tassativamente che il costo per vano non dovesse superare un certo limite, prevedevano una gamma di alloggi da 1 a 5 vani più i servizi, e raccomandavano di tener presente nella scelta dei tipi la necessità di ottenere il maggior numero di alloggi al minor costo.

Spettava agli Organi del Piano interpretare, nel quadro di queste norme di economicità, lo spirito della Legge: l'atto di solidarietà della comunità dei lavoratori verso i più bisognosi doveva essere pieno, e quindi rispettoso della loro dignità di persone. Niente case-ricovero costruite in serie. La pianificazione doveva rispettare l'individualità, perché ciascun assegnatario fosse in grado di riconoscere da lontano, fra tutte le altre, la propria casa, ed entrandovi si trovasse a suo agio, in un ambiente adatto alle sue esigenze, e vi acquistasse il gusto delle cose ben fatte e la gioia di vivere in famiglia.

Conciliare costo, e quindi quantità di alloggi, con qualità, sarà lo sforzo costante (e spesso drammatico) della Gestione. Le norme emanate dal Comitato nel 1949, fin dall'inizio del Piano, sono molto esplicite: si richiedono solidità, razionale distribuzione degli ambienti, cura delle rifiniture, aria, luce, spazi verdi, anziché gli squallidi cortili interni. E ogni casa dovrà essere adatta alle tradizioni e al modo di vita della regione in cui sorge.

L'impostazione iniziale, anche in questo campo, fu confrontata, appena possibile, con la realtà dei fatti e in particolare con le esperienze degli stessi beneficiari. Un questionario da essi riempito mise in luce le loro preferenze per modi di vita sempre più civili; se ne tenne conto nelle nuove costruzioni.

La strada scelta dal Comitato e dalla Gestione sembrava sfruttare scarsamente le possibilità moderne di costruzione industrializzata, in serie e in elementi prefabbricati, e questo poteva apparire una mancata applicazione di alcuni indirizzi e suggerimenti della Legge. Ma si tenga presente, di

fronte a ciò, che il primo scopo del Piano era l'assorbimento della manodopera e delle risorse di materiali locali, che le costruzioni perciò furono affidate in gran parte a medie e piccole imprese; d'altra parte la Gestione si era impegnata a difendere anzitutto, in un Paese di nobili tradizioni architettoniche come l'Italia, il concetto della casa come opera quanto più possibile individuale. Più di un terzo degli architetti italiani, scelti dalla Gestione in seguito a concorsi, hanno lavorato nelle costruzioni dell'INACASA; liberi professionisti inseriti senza impacci burocratici nella catena dell'industria edilizia. Si può dire che questa esperienza ha influenzato profondamente la formazione di una generazione di architetti contemporanei.

Ma col mutare della situazione di mercato, anche in dipendenza di eventi internazionali, si faceva sempre più difficile la lotta per comprimere i costi salvando la qualità; occorreva ormai ricercare le aree a prezzo accessibile in periferia, o addirittura al di fuori dell'abitato cittadino.

D'altra parte la vastità crescente del Piano costringeva ormai a passare dalla produzione di case singole, o in piccoli nuclei, alla impostazione ex-novo di interi quartieri in zone extraurbane.

La costruzione dei quartieri segna una svolta fondamentale nella storia del Piano. Il problema non era solo urbanistico e architettonico. Era necessario anche coordinare una quantità di interventi che assicurasse ai nuovi abitanti i servizi indispensabili alla vita. Questo problema non era mai stato affrontato in Italia in modo organico, ed era complicato per giunta da una legislazione quanto mai insufficiente. Nei nuovi bandi la Gestione chiamò a raccolta non più architetti singoli, ma gruppi spontaneamente costituitisi, forniti di esperienze complementari. Si voleva assicurare ai nuovi quartieri un'armonia architettonica che fosse nuova, ma al tempo stesso coerente con i centri storici, che sono il tessuto prezioso della nostra civiltà.

Giustizia matematica

Per la prima volta in Italia un bene come la casa popolare doveva venire assegnato per legge con una giustizia distributiva ferrea, in base a una scala di titoli racchiusa in una formula matematica. Unico criterio di preferenza, il bisogno più grave. Non si cercarono garanzie preventive sulle possi-

XVIII



**Corporate Heritage
& Historical Archive**

bilità di pagamento degli aspiranti assegnatari, ma si valutò unicamente la misura delle loro necessità, con un'analisi minuziosa che fu fatalmente lenta, e poté sembrare rigida, complicata e persino pedante; ma era forse l'unica garanzia piena che le costruzioni fossero distribuite equamente in tutte le parti del territorio nazionale, e le assegnazioni avvenissero in base a una valutazione obiettiva dei titoli di preferenza, alla luce del sole, al riparo da qualsiasi pressione. Ogni lavoratore, obbligato a contribuire al Piano con i suoi denari, doveva però essere assolutamente convinto che prima di lui veniva accontentato solo chi avesse un bisogno maggiore di lui.

Fu il Regolamento a stabilire questi rigidi criteri di scelta, ripartendo i bisogni, almeno all'inizio, in sette classi e assegnando, nell'ambito di ciascuna classe, una scala di punteggio in base a elementi obiettivi e incontestabili.

La Legge decise inoltre che la responsabilità di assegnare nuovi alloggi fosse anch'essa decentrata, a Commissioni provinciali presiedute da un Magistrato; (è importante sottolineare che ogni Commissione doveva comprendere i rappresentanti delle categorie interessate del luogo).

Gli Organi del Piano si limitavano a stabilire la procedura da seguire nella presentazione delle domande, i documenti da produrre a dimostrazione dei titoli preferenziali, ecc. e applicavano tale procedura con una minuziosità intransigente, resistendo a tutte le pressioni che tentavano di rendere più elastici i criteri di scelta. Non doveva essere lasciato nessun margine all'opinabilità, e ai favoritismi che ne sarebbero derivati inevitabilmente.

È fenomeno comune che l'edilizia popolare si concentri nelle zone più industriali e nei capoluoghi di provincia. Ma in questo caso, per assicurare l'adempimento delle finalità del Piano, cioè l'incremento generale dell'occupazione operaia, era necessario che i benefici della Legge fossero estesi al maggior numero possibile di località. Si doveva inoltre tener conto delle distruzioni prodotte dalla guerra, disseminate sia nei grandi che nei piccoli centri.

Anche per la distribuzione dei cantieri tra le varie province, la Legge tenne conto specificatamente del bisogno. Il Piano di ripartizione doveva basarsi sul grado di affollamento nelle abitazioni,

sulle distruzioni causate dalla guerra; il risultato doveva venir rapportato direttamente al numero dei contribuenti del luogo. I fondi raccolti col sacrificio dei lavoratori d'una certa provincia non dovevano essere gettati in una massa anonima, ma concorrere invece a stabilire l'entità del beneficio di cui quella provincia doveva godere. Tuttavia, a favore del Sud e delle Isole, la Legge prescrisse che venisse assegnata una cifra non inferiore a un terzo del totale; (questa percentuale sarà costantemente superata, in sede di realizzazione del Piano). Alla fine del Secondo Settennio ben 5.036 comuni, su un complesso di 7.995, avranno avuto costruzioni dell'INACASA. Non era stata mai raggiunta una disseminazione così vasta dei benefici di una legge edilizia.

La mutata situazione storica ed economica del Paese si riflette chiaramente sulle modifiche introdotte dalla Legge nei criteri di assegnazione per il Secondo Settennio. Tra i criteri di ripartizione delle costruzioni viene meno quello delle distruzioni belliche, sostituito dalla entità della disoccupazione; fra i criteri di assegnazione sparisce la ferrea distinzione in classi degli aspiranti beneficiari. Si aggiunge invece ai titoli di preferenza quello dell'anzianità di lavoro sul luogo, ad evitare l'ingiustizia che i più recenti immigrati ricevano la casa a preferenza dei lavoratori anziani della città. Inoltre, sanzionando un'iniziativa presa dal Comitato, la Legge ammise formalmente, fra le Aziende che avevan diritto a costruire direttamente case per i propri dipendenti, le Amministrazioni dello Stato e gli Enti Pubblici.

Un segno evidente del miglioramento della situazione generale si scorge anche nella nuova disposizione per cui il numero degli alloggi da assegnare in proprietà è salito dalla metà ai due terzi del totale.

Ma soprattutto, una nuova schiera di candidati assegnatari si aggiunge all'antica: quella, di cui si è detto, dei piccoli risparmiatori, che spontaneamente, disponendo di qualche reddito più consistente, chiedono di prenotarsi per un alloggio, anticipando in parte il costo della costruzione. Si inserisce nella vita del Piano il criterio della libera scelta, almeno per l'area, da parte di coloro che vogliono costruirsi una casa.

XX

La vita nelle nuove case

Chi erano gli assegnatari dell'INACASA? Dopo aver portato a compimento il ciclo così complesso delle sue operazioni, dall'acquisto del terreno all'appalto, alla costruzione, all'assegnazione, il Piano si trovò davanti a una realtà nuova, a migliaia di uomini, di donne, di bambini che nelle sue case iniziavano la loro nuova vita. Non poteva disinteressarsene, anche a costo di andare oltre i compiti assegnati in senso stretto dalla prima Legge. Si doveva affrontare questa realtà. Ciò che caratterizza un esperimento sociale, come l'INACASA, è l'obiettivo costante, il fine ultimo, che è sempre l'uomo, la difesa degli interessi della famiglia, la preoccupazione continua di assicurare ai destinatari la pienezza dei benefici.

Come erano composte le famiglie dell'INACASA? Immigrati in maggioranza (63 per cento); operai in maggioranza (62,2 per cento; gli altri erano impiegati). Famiglie numerose, al di sopra della media delle famiglie italiane. Tra esse vi era molta gente di umile condizione, di scarsa cultura e preparazione civile. Il problema era di trasformare questi nuclei eterogenei, riuniti casualmente, in comunità ordinate e civili.

Occorreva anzitutto aiutare gli assegnatari a soddisfare le esigenze della vita quotidiana. Nei nuovi quartieri erano indispensabili negozi, spazi verdi, impianti sportivi per i giovani, luoghi di ritrovo e di vita comune. Era necessaria la Chiesa. Gli Organi del Piano misero a disposizione aree collettive, facilitarono le iniziative tendenti a costruire locali e attrezzature per le varie attività sociali, stimolarono i Comuni perché sistemassero i servizi, anticipando, quando occorreva, i fondi. Il problema dei servizi nei nuovi nuclei cittadini fu uno dei più complicati e difficili tra quelli affrontati dall'INACASA.

Ma i servizi e i luoghi di vita comune non bastavano. Occorreva anche insegnare ai nuovi assegnatari a servirsi della casa senza sciuparla, insegnare a vivere in collettività, facilitare gli incontri. Nel 1952 il Piano decise di collocare nei nuovi complessi edilizi delle Assistenti Sociali. Due anni dopo, seguendo la caratteristica tendenza al decentramento e allo snellimento, l'INACASA promuoverà la costituzione di un Istituto autonomo specializzato, che svolgerà una intensa attività, estesa

anche alle case di altri Enti. Attraverso l'opera delle Assistenti Sociali si doveva favorire l'inserimento nell'ambiente e le iniziative individuali. L'INACASA tendeva anche a istituire fra i suoi assegnatari forme di amministrazione autonoma, in altre parole ad educare all'autogoverno. Tale linea di condotta fu desunta dalla Legge istitutiva, e presentava evidenti vantaggi economici oltre che educativi: conduceva l'assegnatario, attraverso una paziente opera d'insegnamento, dirimendo innumerevoli contrasti, ad amministrarsi da sé.

Questo tipo di rapporti, basato sulla comprensione e sulla valorizzazione della personalità degli assegnatari, doveva essere norma costante. Si prenda l'esempio caratteristico della morosità. Per combatterla bisognava cominciare con l'analizzarne e capirne le cause. Emergevano tra esse la scontentezza e l'irritazione per servizi non ricevuti; in altri casi la morosità era dovuta al reddito troppo scarso. Si scoprì anche che la morosità era inferiore negli alloggi a riscatto rispetto a quelli in locazione. Ecco un'altra strada che si apriva. Un foglietto, un dialogo di tono familiare, diffuso fra gli inquilini, illustrava con semplicità i vantaggi grandi del passaggio da un tipo all'altro di contratto. Si favorì tale passaggio con ogni sorta di facilitazioni. Si crearono dei proprietari, che godessero in proprio la gioia della casa.

I tre aspetti essenziali del Piano

Ogni organizzazione umana, anche la più complessa, presenta — come ogni persona — alcuni tratti caratteristici che ne definiscono la fisionomia e bastano ad esprimerne, in qualche modo, il significato e lo spirito.

Se a questo punto, prima di addentrarsi nell'esame particolareggiato del meccanismo dell'Ente e dei risultati raggiunti in concreto, il lettore chiedesse di indicargli quali sono, per l'INACASA, i tratti più caratteristici e più individuanti, pensiamo che si potrebbe sottolinearne tre, nei quali si traduce lo spirito con cui il Piano intese impostare la sua azione sociale, in una situazione storica ed economica particolarmente importante.

XXII

1) ALLEVIARE I BISOGNI PIÙ ACUTI DI LAVORO E DI CASA

Il Piano mirava a soddisfare un bisogno fondamentale dell'uomo quale è il lavoro, mediante un decisivo intervento in un settore — quello della casa — dove più acuto era il disagio di molti lavoratori, specie in alcune zone.

Perciò il Piano, finanziato da tutti, doveva realizzare le case nelle zone dove maggiore era la carenza, e assegnarle con giustizia matematica ai lavoratori più bisognosi.

2) DARE AL LAVORATORE UNA CASA CIVILE, STUDIATA IN MODO CHE CIASCUNO POSSA SENTIRLA SUA, E DOVE CIASCUNO SI SENTA CITTADINO DI UNA NUOVA COMUNITÀ

Il Piano intese dare ai lavoratori una casa umana e adatta a ciascuno di loro, non irreggimentarli in caserme; a questo fine procurò di inserirsi nella tradizione architettonica italiana, così ricca nella varietà della sua storia e del suo paesaggio. Non impose progetti, ma scelse progettisti, a cui indicò schemi-tipo (funzionali e di costo accessibile), che potessero essere facilmente inseriti nell'ambiente ove dovevano sorgere.

Di queste case i lavoratori avrebbero dovuto sentirsi, nella misura del possibile, proprietari. Il Piano volle perciò educare gli assegnatari ad amministrarle, responsabilmente, in modo autonomo e, con il Servizio Sociale, a trasformare le convivenze createsi nei nuovi quartieri in comunità serene e moderne.

3) L'INACASA, OPERA DI TUTTI

Attorno ai due Organi Centrali, con funzioni normative, di coordinamento e di controllo, le varie fasi dell'attuazione furono affidate, secondo la specifica competenza, a un gran numero di Enti, Amministrazioni, Organismi periferici, i quali ricevevano dal Centro direttive e stimolo, fornendo a loro volta il contributo della propria esperienza e del quotidiano contatto con la realtà.

Tutto ciò che l'INACASA è riuscita ad attuare è perciò opera di tutti. Questa la ragione per cui, in una pubblicazione documentaria come la presente, non si troveranno citati i nomi di quanti si assunsero il compito di realizzare il Piano.

Problemi dell'attuazione

Questo era dunque lo strumento costruito dalla Legge per la realizzazione del Piano, questa la sua fisionomia caratteristica e i suoi intendimenti. L'ispirazione sociale così aperta, e si vorrebbe dire ricca di fantasia, dell'INACASA suscita ancora oggi un impulso quasi inavvertito di simpatia, in chi s'accinga a risalire alle sue origini. Di questo moto istintivo di consenso andava detto, perché spiega storicamente, almeno in parte, il largo e inusitato favore incontrato dal Piano fin dal suo primo apparire, favore che senza dubbio ne agevolò immensamente l'attuazione. Ora però, a chiusura di un bilancio di quattordici anni, occorrerebbe domandarsi, alla luce di un'analisi critica, quale sia stata la resa effettiva al banco di prova della realtà.

Il campo dell'edilizia popolare che il Piano doveva affrontare era — contrariamente a quanto potrebbe apparire a un inesperto — fra i più complessi ed irti di difficoltà di ogni genere. Pochi erano allora, nelle varie province, gli Enti adeguatamente attrezzati per i nuovi compiti che sarebbero stati loro richiesti; e del resto in molte province gli Enti non erano mai stati chiamati, prima di allora, a svolgere con continuità e su un arco di molti anni un massiccio lavoro che permettesse loro di farsi un'esperienza e di formarsi un'attrezzatura adeguata. In molti casi le precedenti progettazioni erano state scadenti. In molte zone, non si disponeva neppure di dati precisi sulle costruzioni eseguite o sulle necessità effettive della popolazione: nessuno mai aveva compiuto un serio tentativo di valutare organicamente e su un piano nazionale queste necessità.

Non basta ancora. Si trattava di contemperare esigenze molteplici e sovente opposte; venire incontro ai bisogni dei lavoratori contribuenti delle zone industriali, ma al tempo stesso non trascurare, per la prima volta, i piccoli centri, aiutare in misura particolare il Sud e le Isole, contemperare gli scopi sociali con le esigenze concrete della produzione. Bisognava costruire molto, ma al tempo stesso costruire bene, risolvere il dilemma fra i costi da contenere ferreamente, e la qualità delle costruzioni, che si voleva alta e pienamente decorosa.

Occorreva infine — gli Organi del Piano se ne resero conto dopo le prime esperienze — affrontare problemi del tutto nuovi, come quello della realizzazione di grandi centri residenziali: problemi che portavano in sé la necessità di affrontare una quantità immensa di esigenze e difficoltà del tutto

sconosciute fino allora, e non previste neppure dalla Legge. E tuttavia la mancata soluzione di queste difficoltà si sarebbe ripercossa in uno stato di disagio degli assegnatari, così grave da compromettere in gran parte i benefici del Piano.

In qual modo il nuovo Ente, con la sua caratteristica autonomia di decisioni e snellezza di struttura concessagli dalla Legge, affrontò questa realtà così complessa e contraddittoria? Riuscì a modificare di volta in volta i suoi indirizzi e i suoi metodi, senza perdere di vista i suoi scopi fondamentali? Quali furono i problemi più importanti e più ardui, quale fu concretamente il contributo di ciascuno degli Organi del Piano — l'uno integrando, e qualche volta correggendo, gli sforzi dell'altro — all'opera comune?

Infine, come si possono valutare oggi, su un piano tecnico e architettonico da un lato, economico e sociale dall'altro, le soluzioni che l'INACASA ha dato ai principali problemi affrontati?

Questa pubblicazione non pretende assolutamente di fornire una risposta a tutte queste domande. Essa vuole offrire un'ampia documentazione e mettere a fuoco i principali problemi emersi nel periodo di attività del Piano INACASA, indicando le soluzioni di volta in volta attuate, insieme ai principali risultati qualitativi e quantitativi ottenuti.

Per quanto riguarda la progettazione architettonica ed urbanistica, si offre anche una documentazione su un buon numero di realizzazioni ottenute dall'INACASA, ristretta tuttavia, per necessità di spazio, ad una parte soltanto delle opere, che avrebbero meritato di essere più adeguatamente illustrate.

All'atto in cui si chiude il periodo dei quattordici anni — perché tanto è durato il Piano INACASA — e quando ancora non sono state elaborate le risultanze dell'ultimo esercizio, è ancora presto per trarre delle conclusioni.

Ci auguriamo comunque che attraverso gli elementi offerti sia possibile a ciascuno farsi un giudizio abbastanza preciso sullo sviluppo del Piano. Esso ha consentito il formarsi di una vasta esperienza in un importante settore dell'attività nazionale, coronata dall'approvazione della Legge 14 febbraio 1963, n. 60 che, all'atto stesso in cui poneva termine all'attività della Gestione INACASA, istituiva un « Piano Decennale Case per Lavoratori » di così ampia portata.

La macchina del Piano



Corporate Heritage
& Historical Archive

1. Gli obiettivi

« *Un piano per incrementare l'occupazione operaia, mediante la costruzione di case per lavoratori* ». Questa la definizione con cui la Legge istitutiva — quattordici anni or sono — presentò l'INACASA ai lavoratori interessati ed al pubblico.

Definizione complessa e quanto mai impegnativa. La parola « piano » ha tuttora (e forse oggi più che ieri) una sua imponenza e un suo fascino, nonostante l'uso e l'abuso che se ne è fatto, non solo in economia. Par certo, tuttavia, che il termine possa venire legittimamente applicato, in campo nazionale, solo a un'azione di sufficiente ampiezza e durata, in un settore chiave dell'economia, con obiettivi e metodi chiaramente definiti. Un'azione di questo genere si giustifica, agli occhi dell'osservatore, solo se attuata da organi pubblici, e nell'interesse comune.

In un'economia di tipo non collettivista, un « piano » si propone non già di sostituire, ma d'integrare l'iniziativa privata, nei settori in cui questa risulti comunque insufficiente, allo scopo di correggere e ridurre gli squilibri che si verificano sul mercato, o per soddisfare i bisogni urgenti delle categorie più modeste. In uno spirito di solidarietà, possono essere chiamati a concorrere, al raggiungimento di questi scopi, gli sforzi e i sacrifici dell'intera collettività.

La parola stessa di « piano » richiama l'idea di un'organizzazione strutturata con precisione in tutti i suoi aspetti e in tutte le fasi di lavoro, quasi una macchina che si valga dell'ausilio di tutte le moderne tecniche di programmazione, e funzioni con criteri sistematici e rigorosi, proporzionando gli sforzi agli scopi da raggiungere.

Infine, pare incontestabile che un piano, nell'esatto significato del termine, debba, in un'economia di mercato, conciliare due esigenze in buona misura opposte, quella di stimolare una collaborazione fervida, e quindi spontanea, e quella di incanalare l'attività, in tutte le fasi, verso obiettivi stabiliti in anticipo dal centro con norme precise e obbligatorie per tutti.

Se queste sono le caratteristiche essenziali di un moderno piano economico, rimane da esaminare se e in quale misura esse si incontrino nella struttura e nell'azione dell'INACASA.



Per quanto riguarda l'ampiezza e la durata, sembra che si debba rispondere subito di sì. Basteranno i dati che seguono. Istituito dalla Legge 28 febbraio 1949, n. 43, il Piano INACASA è stato chiuso dalla Legge 14 febbraio 1963, n. 60, che l'ha sostituito con un nuovo Programma decennale di costruzione di alloggi per i lavoratori. Per quattordici anni, dunque, dal 1949 al 1963, esso è intervenuto nel campo dell'economia nazionale col peso di una disponibilità complessiva di ben 930 miliardi, forniti rispettivamente, per il 25,3 per cento dai lavoratori dipendenti dei settori non agricoli, per il 39,6 per cento dai loro datori di lavoro, per il 20,3 per cento dallo Stato, e per il rimanente 14,8 per cento dai frutti stessi degli investimenti via via maturanti, in misura crescente, anno per anno (vedi pag. 140 e Grafici a pag. 16 e pag. 17).

Un piano contro la disoccupazione

L'obiettivo immediato che il Piano si propose era, come si è detto, d'incrementare, in un momento particolarmente delicato e difficile del dopoguerra, l'occupazione operaia sia direttamente, utilizzando nei cantieri le forze disponibili del settore edilizio, sia indirettamente, stimolando con questo nuovo intervento le altre attività di lavoro del Paese. Ai fini di questo più vasto obiettivo, la decisione di concentrare gli sforzi nel settore edile ha una sua ragione e un valore particolare. È noto infatti che esso è uno dei più sensibili alla situazione congiunturale, ed è noto su quante attività collaterali si ripercuota ogni sbalzo del mercato edilizio. Un intervento su larga scala in tale settore avrebbe prodotto presumibilmente effetti tonificanti, e non solo sull'attività edilizia vera e propria, ma sull'economia nazionale nel suo complesso.

Un piano contro la disoccupazione. Nell'immediato dopoguerra, questo fenomeno si presentava come il massimo problema di struttura di tutta la nostra economia. Le rilevazioni davano la cifra, enorme, di oltre due milioni di disoccupati. Era questa la risultante drammatica di uno squilibrio di fondo fra il rigoglioso incremento della popolazione e i

NELLA PAGINA PRECEDENTE:

Il ritorno all'uso del colore, tipico nella tradizione architettonica italiana, è consigliabile in ogni caso, ma particolarmente nelle costruzioni che sorgeranno fuori dai centri cittadini (da « *Suggerimenti, esempi e norme per la progettazione urbanistica* » - Fasc. n. 2, pag. 25).
Venezia - Unità edilizia in Pellestrina - Progettazione: arch. B. de' Scarpis.



limiti dell'apparato produttivo di una economia nazionale ancor troppo scarsamente industrializzata. Il fenomeno era strettamente legato con la depressione del Mezzogiorno, vecchia piaga d'Italia più che mai lontana dalla guarigione, e con il basso livello dell'istruzione in genere e di quella professionale in particolare.

Di fronte a questa massa di due milioni di disoccupati, le sbarre di frontiera erano chiuse, o quasi: le possibilità di emigrazione sui mercati esteri erano scarsissime.

La politica economica italiana era rivolta fin da quegli anni, nelle sue direttrici essenziali, a risolvere il problema della disoccupazione agendo, per quanto era possibile, alle radici, sulle sue cause profonde, mirando cioè a promuovere lo sviluppo dell'industria nazionale, e a risollevare il Mezzogiorno. Nel frattempo, si tentò una serie d'interventi, volti a diminuire immediatamente il livello della disoccupazione; da una politica di opere pubbliche a un programma di corsi di addestramento professionale, dai cantieri di lavoro a quelli di rimboschimento. Il Piano INACASA nasceva in questo complesso quadro di interventi immediati e di programmi organici, con una fisionomia sua propria che lo qualificava come la massima iniziativa pubblica indirizzata ad alleviare la disoccupazione e, nello stesso tempo, soddisfare ad una delle carenze di base della nostra situazione economica e sociale: quella delle abitazioni popolari.

La scelta del settore edilizio

Esso appariva particolarmente funzionale rispetto alle due caratteristiche di base del mercato del lavoro, quale si presentava nell'immediato dopoguerra: da un lato, la presenza, in quasi ogni zona del Paese, di forze del lavoro disoccupate, o sottoccupate, o occupate solo in apparenza; dall'altro lato, la decisiva prevalenza, in questa massa di due milioni, della manodopera generica, o scarsamente qualificata, dei manovali e braccianti.

La scelta del settore edilizio per un intervento d'urto contro la disoccupazione appariva opportuna per vari motivi. Anzitutto, perché gli investimenti in questo campo consentivano più che in ogni altro l'assorbimento immediato di manodopera. È noto che il numero delle unità di lavoro impiegate per ogni unità di spesa è, nel settore edilizio, più elevato che nella generalità degli altri settori industriali: sul costo di fabbricazione di una casa di abitazione civile, la manodopera incide in media per il 40 per cento circa, con punte anche superiori nelle zone rurali, dove si realizzano tipi di costruzioni più semplici.

Per giunta, le costruzioni edilizie permettevano un largo impiego di quella manodopera non qualificata, che costituiva il grosso dei disoccupati. Si può stimare che in media le giornate-operaio occorrenti a costruire una casa sono fornite per almeno un terzo dalla manovalanza generica. E va detto per di più che nelle costruzioni edilizie i lavoratori che provengono dalla campagna possono trovare una prima qualificazione, e quasi un tirocinio per il passaggio all'industria.

D'altra parte, l'edilizia consentiva interventi diffusi sull'intero territorio nazionale, offrendo così la possibilità di svolgere sul mercato del lavoro un'azione vivificante addirittura capillare. È noto infatti che le imprese edili, ma soprattutto i lavoratori occupati o occupabili in lavori edilizi, si distribuiscono in tutto il territorio nazionale in modo molto simile alla distribuzione della popolazione.

Finalmente, la costruzione di case dà luogo a una domanda di materie prime, di semilavorati e di prodotti finiti che in buona misura possono venire forniti da aziende artigiane e da piccole industrie locali, e nella quasi totalità, dalle industrie nazionali; onde ne deriva incremento per un'ampia serie di attività produttive, come la siderurgia, i legnami, i laterizi, gli agglomeranti, i vetri, gli impianti igienici, ecc. Lo stesso fenomeno si ritrova nel mercato del lavoro; dando lavoro al muratore, si dà lavoro, nell'atto stesso, ad una quantità di operai e artigiani, dal falegname all'idraulico, dall'elettricista al camionista.

Scarsità di abitazioni

Ma un piano edilizio, in un paese come l'Italia, non aveva soltanto l'obiettivo immediato di diminuire la disoccupazione operaia; esso rispondeva al tempo stesso a una carenza di abitazioni che era stata, sì, acuita drammaticamente dalla furia delle distruzioni belliche, ma che da molto tempo costituiva uno dei più gravi problemi del Paese. La scarsità di case e il sovraffollamento sono già ricordati fra i grandi problemi nazionali nei primi anni dalla raggiunta unificazione. Nel Censimento del 1881 si riscontrò che il numero medio di persone per stanza era pari ad 1,65, con punte di oltre due persone per stanza nel Meridione, e di 1,90 nelle Isole (Tav. 12).

Mezzo secolo dopo, nel Censimento del 1931, si riscontrava, sì, una diminuzione dell'indice di affollamento, passato da 1,65 a 1,36 persone per stanza, ma si era ancora molto lontani dall'aver soddisfatta la carenza di abitazioni. Inoltre sussistevano forti sperequazioni nel grado medio di affollamento degli alloggi fra le varie regioni; nella Puglia e Basilicata si riscontravano ancora oltre due abitanti per stanza, mentre in Liguria, Toscana e Piemonte, si aveva, in media, poco più di un abitante per stanza. Le case erano di solito assai piccole. La dimensione media di ogni abitazione era di 3,5-4 stanze nel Nord e di sole 2,5 stanze nel Mezzogiorno. Infine, le dotazioni di servizi igienici risultavano scarsissime.

Tra il 1931 e lo scoppio della guerra l'attività edilizia continuò a svilupparsi, ma in misura insufficiente a coprire sia le vecchie carenze, sia le nuove esigenze maturate nel frattempo. Il blocco dei fitti istituito nel 1934 contribuì non poco a rallentare il ritmo degli investimenti in questo settore da parte dell'iniziativa privata.

E poi venne la guerra. La furia dei bombardamenti e l'urto fra gli eserciti nell'intera penisola distrussero circa due milioni di vani; un milione fu gravemente danneggiato, oltre tre milioni furono lievemente danneggiati. Se oltre a ciò si considera la paralisi delle nuove costruzioni causata dalla guerra, ci si può ben rendere conto di quanto

fosse tragica la penuria di abitazioni negli anni immediatamente successivi al conflitto. Un altro fenomeno che diminuì ancora la disponibilità di alloggi fu l'accentuarsi del flusso migratorio verso i grandi Centri, che creava una forte richiesta di abitazioni urbane.

Possiamo rifarci ai dati del Censimento 1951, sebbene essi raffigurino una situazione di circa due anni successiva all'istituzione dell'Ente (Tav. 12).

Anzitutto nel 1951 l'affollamento delle abitazioni occupate era superiore a quello registrato nel 1931; nel '31 si erano rilevate 1,36 persone per stanza, nel 1951 tale cifra sale a 1,39. La situazione era rimasta all'incirca invariata nel Nord (da 1,22 a 1,21 persone per stanza) ma era peggiorata nettamente nel Mezzogiorno (da 1,70 a 1,86 persone per stanza); in qualche regione, come Puglia, Basilicata e Calabria, si registravano addirittura oltre due persone per stanza, in media.

Definendo (in base ai criteri dell'ISTAT) « non affollate » le abitazioni con meno di un abitante per stanza; « affollate » quelle aventi da uno a due abitanti per stanza e « sovraffollate » quelle con oltre due abitanti per stanza, si constata che nel novembre 1951 solo il 41 per cento delle famiglie italiane viveva in case non affollate, il 37 per cento in case affollate e il restante 22 per cento in case sovraffollate. Le punte massime di affollamento si raggiungevano nel Mezzogiorno, ove ben il 43 per cento delle famiglie viveva in abitazioni sovraffollate. Per dare un'idea della gravità del fenomeno, basterà dire che nel 1951 il 20 per cento degli abitanti del Mezzogiorno viveva con un affollamento medio di sei persone per stanza. Quanto alle caratteristiche delle abitazioni, basti ricordare che ben 1.800.000 alloggi, dei quali due terzi del Mezzogiorno, erano sforniti sia di acqua potabile che di latrina. E non basta: 220.000 famiglie vivevano in abitazioni improprie e cioè in baracche, in cantine, o, addirittura, in grotte.

L'esigenza insoddisfatta di alloggi alla fine del 1951 poteva calcolarsi — secondo criteri restrittivi — intorno al milione di abitazioni; infatti, alle famiglie predette si potevano aggiungere circa 750.000 famiglie viventi in coabitazione.

Ma se poi, oltre all'esigenza minima di dare un'abitazione ad ogni famiglia, si consideravano anche le costruzioni necessarie per far scendere l'indice di affollamento medio al livello di un abitante per stanza, allora si poteva valutare il fabbisogno complessivo a circa 10 milioni di stanze, perché tanta era la differenza fra l'entità della popolazione e il numero delle stanze esistenti.

È inutile avvertire che la situazione più grave si riscontrava nel settore dell'edilizia popolare, cosicché il problema del caro-alloggi diventava ogni anno, per i lavoratori a reddito modesto, più assillante.

Non si valuta abbastanza, di solito, quanto gravi fossero le conseguenze che l'insufficienza e la scarsa abitabilità delle case popolari (tradizionalmente concepite da noi, salvo poche eccezioni, come squallidi casermoni uniformi) portava nella vita familiare, psicologica, sociale dei loro abitanti, e di rimbalzo quale danno derivasse da questo tono depresso di vita alla stessa attività di lavoro di un Paese che si stava faticosamente risollevando dalle macerie della guerra.

Questo il quadro di profonde carenze in cui veniva ad inserirsi l'azione propulsiva dell'INACASA.

2. La struttura organizzativa

L'attività edilizia che la Legge assegnò al « Piano per l'incremento dell'occupazione operaia » non era un'industria semplice, come potrebbe far credere il fatto che in Italia si trovavano quasi dappertutto materiali da costruzione abbondanti, piccole o medie aziende edili, e manodopera largamente disponibile, se pure non specializzata.

In realtà un piano edilizio nazionale, di vastissime dimensioni, proteso ad operare in tutte le zone d'Italia, con caratteristiche mai viste in precedenza, era destinato ad incontrare una quantità di complicazioni.

Costruire è un'impresa complessa, con cicli di produzione non brevi, che richiedono una gamma di operazioni: scegliere l'area, disegnare il progetto, provvedere all'appalto, alla direzione dei lavori, al collaudo, alle sistemazioni esterne, agli allacciamenti, ecc. Se poi invece di una casa singola bisogna costruire un gruppo di case, le difficoltà si moltiplicano: la scelta dell'area diventa una operazione di grande impegno; le sistemazioni esterne e gli allacciamenti vengono ad incidere sui costi più della stessa area nuda, occorre provvedere ad una quantità di servizi collettivi di ogni genere.

Ora, l'INACASA doveva mettere in moto nel più breve termine possibile una macchina capace di costruire 25 mila alloggi l'anno in migliaia di comuni, alloggi forniti di tutti gli impianti, sistemati in aree ben servite e collegate con i centri di lavoro.

L'edilizia pubblica o sovvenzionata non contava ancora, in Italia, nemmeno venti anni di vita; e questi problemi, salvo qualche eccezione, li aveva affrontati solo su piccola scala; la stessa legislazione era impreparata ad una parte di essi.

Inoltre, l'edilizia sovvenzionata non si era mai posta prima di allora problemi così complessi per l'assegnazione degli alloggi. L'INACASA invece doveva seguire una severa e rigida procedura, da mettere in moto contemporaneamente in migliaia di località: pubblicazione del bando, formazione della graduatoria provvisoria, esame dei ricorsi,

graduatoria definitiva, assegnazione dei vari tipi di alloggi secondo certi criteri, scambi fra alloggi, passaggi da locazione a riscatto e viceversa, e così via.

Anche nel settore amministrativo, la costruzione di una casa è un fatto complesso che esige lo svolgimento di pratiche particolari come la stipula del contratto di acquisto del terreno e del contratto di appalto, la tenuta della contabilità di cantiere, la successiva definizione dei costi dopo il collaudo, la caratura, l'accatastamento, i contratti di affitto o di vendita con gli assegnatari degli alloggi, i contatti con questi ultimi, la manutenzione, ecc. Ma quando queste pratiche, ognuna delle quali esige una specifica trattazione che può presentarsi con modalità del tutto particolari, ammontano contemporaneamente a decine di migliaia, e per poterle svolgere bisogna essere presenti ed attrezzati in tutte le zone d'Italia, il problema diviene enormemente più complesso.

Abbiamo passato in rivista le varie fasi dell'attività di un Piano edilizio nazionale come quello dell'INACASA, che si raggruppano quasi automaticamente in tre grandi settori: la costruzione, l'assegnazione degli alloggi, l'amministrazione; e in quest'ultimo campo occorre aggiungere che l'INACASA doveva provvedere anche ai decreti di occupazione temporanea, agli eventuali espropri delle aree, e a una quantità di altre operazioni che non si presentano nella normale attività edilizia.

Ora, considerando il tempo occorrente per istituire i vari organi necessari a svolgere queste funzioni, se si volevano evitare forti ritardi nella realizzazione del Piano si doveva far ricorso ad attrezzature già pronte. Questa era anche l'unica strada per evitare la creazione di un nuovo e complesso organismo burocratico.

Tale esigenza fu intuita molto chiaramente dalla Legge, la quale prevede che per quasi tutte le funzioni esecutive si affidasse l'incarico a Enti Pubblici preesistenti, riservando ai due Organi centrali, il Comitato di Attuazione e la Gestione INACASA, soprattutto compiti normativi, di propulsione e di controllo.

I due Organi centrali

La ripartizione dei compiti centrali, di direzione del Piano, fra due Organi distinti, il primo deliberativo, il secondo prevalentemente esecutivo, è una delle poche norme della Legge istitutiva che siano passate senza modifica attraverso tutte le fasi del travagliato « iter » parlamentare.

La duplicità degli Organi nacque soprattutto dall'esigenza, sottolineata dalla Legge, di conferire al Piano la facoltà di darsi in forma autonoma le norme necessarie e di aggiornarle continuamente.

Ne conseguì la necessità di prevedere, accanto al Consiglio Direttivo della Gestione INACASA (Ente pubblico dotato di propria personalità giuridica ed incaricato di sovrintendere a tutte le complesse attività esecutive), un Comitato di attuazione avente dignità di Organo dello Stato, e quindi atto a svolgere funzioni come l'emanazione di norme, la distribuzione dei fondi e degli incarichi, la vigilanza generale, che avevano tutti i caratteri delle funzioni statali.

I due Organi godevano di una larga autonomia ma erano posti (considerate le strette finalità sociali del Piano), sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro, la cui approvazione era indispensabile per rendere esecutivi i piani di costruzione deliberati dal Comitato.

In ciascuno dei due Organi, appunto in funzione dello spirito di solidarietà sociale che animava il Piano, erano rappresentate tutte le categorie interessate alla sua attuazione: datori di lavoro, lavoratori, associazioni tecniche, Pubbliche Amministrazioni; e ciò assicurava che i criteri di attuazione fossero ispirati agli interessi e alle esigenze dei destinatari del Piano stesso.

Sulla collaborazione dei due Organi così si esprime la Relazione del Comitato sull'Esercizio 1952-1953:

Il procedere dell'attività dell'INACASA, accanto alla necessità di formulare nuove norme man mano che venivano affrontate le singole fasi operative, iniziali e finali, ha richiesto in misura sempre crescente un'ulteriore attività normativa per aggiornare ed adeguare le norme già formulate, in base ai suggerimenti della pratica applicazione.

In questo continuo processo di revisione, l'INACASA ha potuto operare con una notevole scioltezza grazie alla struttura istituzionale dei suoi Organi direttivi. Infatti la larga rappresentanza accordata alle categorie contribuenti nella composizione sia del Comitato di Attuazione che del Consiglio Direttivo della Gestione ha consentito ad entrambi — nel compito normativo del primo e nell'articolazione dell'attività esecutiva da parte del secondo — di mantenere assiduamente il contatto colle categorie interessate; e attraverso l'immediata valutazione delle conseguenze pratiche dei singoli provvedimenti l'attività normativa è venuta gradualmente completandosi, in modo che ciascuna operazione può svolgersi, sempre nel quadro della Legge, ma sui binari di una regolamentazione precisa, tale da assicurare assoluta obiettività all'azione ed unità di indirizzo ai vari Enti che collaborano, nei diversi settori, all'attuazione del Piano.

A questo proposito vale la pena di ricordare come l'adeguamento delle norme sia il risultato di un dialogo continuo fra i due Organi, dialogo attraverso il quale gli indirizzi e le norme stabiliti dal Comitato vengono attuati dalla Gestione, la quale li riporta al Comitato ogniqualvolta lo studio di provvedimenti di attuazione o lo svolgersi dell'esperienza suggeriscono aggiunte, semplificazioni o emendamenti; si perviene così, attraverso un processo continuo di limatura di orientamenti e di azioni, al consolidamento di tecniche operative appropriate per ciascun aspetto dell'attività della Gestione.

Entrambi gli Organi erano rappresentati anche nella Commissione Tecnica Consultiva che fu di volta in volta interpellata su numerose questioni (criteri di costruzione, Albo dei progettisti, adozione di particolari strutture e materiali, ecc.).

I compiti di costruzione

Ed ecco, intorno agli Organi Centrali del Piano, distendersi la larga cerchia dei collaboratori periferici. Tra essi, occorre in primo luogo ricordare le Stazioni Appaltanti, che avevano compiti essenziali nel campo delle costruzioni (come poi dell'amministrazione degli alloggi in locazione), svolgendo anche opera di coordinamento locale fra le altre attività del Piano.

Fra le Stazioni Appaltanti, la Legge istitutiva elencava l'Istituto per la Previdenza Sociale, le Amministrazioni dello Stato (per i rispettivi dipendenti), l'Istituto Nazionale per le Case degli Impiegati dello Stato, gli Istituti Autonomi per le Case Popolari. A tutti questi potevano essere aggiunti altri Enti pubblici o di diritto pubblico, come l'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro, le Amministrazioni Comunali e Provinciali, Consorzi e Cooperative di produzione e di consumo.

In ciascun piano annuale, a partire da quello iniziale, era prescritto che il Comitato indicasse gli Enti incaricati delle costruzioni, e per ciascuno di essi il numero degli alloggi da costruire e i termini d'inizio e di ultimazione delle costruzioni.

Ogni Stazione Appaltante, non appena assicurata la disponibilità dell'area prescelta e ottenuta l'approvazione del progetto, aveva il compito di svolgere la gara di appalto e di effettuare poi la consegna dei lavori all'impresa, stipulando direttamente con essa un apposito contratto, sulla base del capitolato INACASA.

La Stazione Appaltante conservava però in ogni cantiere la direzione dei lavori e la piena responsabilità della realizzazione del progetto, sia per la parte tecnica che per la parte economica, sostituendosi dunque alla Gestione. Essa non esauriva il suo compito se non quando, ultimati i lavori ed eseguite le operazioni di collaudo, la Gestione non avesse approvato le risultanze del collaudo stesso.

Sempre in armonia con i criteri di decentramento, l'INACASA ammise la possibilità per le Stazioni Appaltanti di adottare i propri capitolati al posto del suo capitolato tipo, e ciò per consentire alle Direzioni dei lavori di utilizzare al massimo le proprie esperienze e metodi. A tutti questi Enti il Piano assicurò un quantitativo stabile di lavoro e in virtù dei continui contatti con la Gestione, che, specie inizialmente, indirizzava in ogni fase la loro opera, li mise nelle condizioni di consolidarsi e di attrezzarsi in questo campo con una struttura tecnico-amministrativa adeguata alla nuova attività.

All'inizio il decentramento dei compiti costruttivi alle Stazioni Appaltanti fu accompagnato dal criterio del frazionamento, esteso il più possibile. Il motivo andava cercato nel desiderio di acquisire in partenza la massima collaborazione da parte delle Amministrazioni Comunali e Provinciali e di tutti gli Enti competenti. Ma si voleva anche evitare, nella fase iniziale del Piano, la concentrazione di incarichi che avrebbe potuto forse togliere agilità alla formazione e applicazione delle norme.

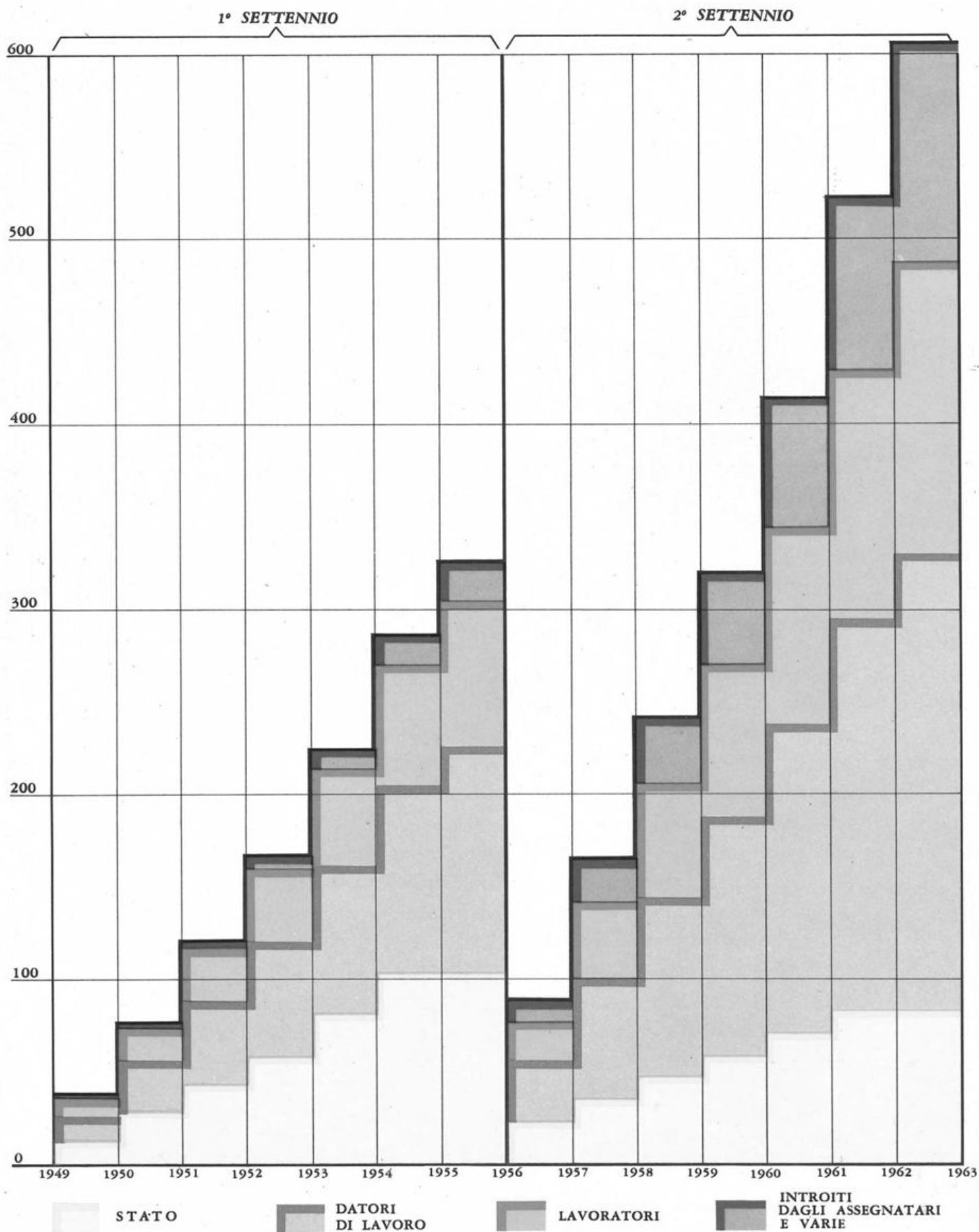
In un secondo tempo, la Gestione fu in grado di segnalare al Comitato le Stazioni Appaltanti che avevano dato prova di funzionare nel modo più sicuro ed efficiente, onde si poté giungere a una riduzione del loro numero e nel tempo stesso a una estensione dei compiti ad esse affidati, il che consentì di semplificare notevolmente il lavoro di controllo della Gestione INACASA. (Il numero delle Stazioni Appaltanti, che nel piano del primo anno era di 594, alla fine del Primo Settennio era sceso sotto il centinaio).

Per contro, in base ai nuovi criteri di programmazione anticipata, gli incarichi alle Stazioni Appaltanti vennero affidati, nel Secondo Settennio, in un unico blocco o al massimo in due, in modo che gli Enti potessero organizzare il loro lavoro nell'ambito della provincia, su una base poliennale.

L'effettivo decentramento di questo complesso di compiti a Enti periferici diversi fu reso possibile dalla nomina di un certo numero di Ispettori tecnici, che tennero contatti con i vari Enti allo scopo di studiare e risolvere in loco, e con contatti diretti, ogni intoppo

SVILUPPO DELLE ENTRATE NEL 1° E NEL 2° SETTENNIO

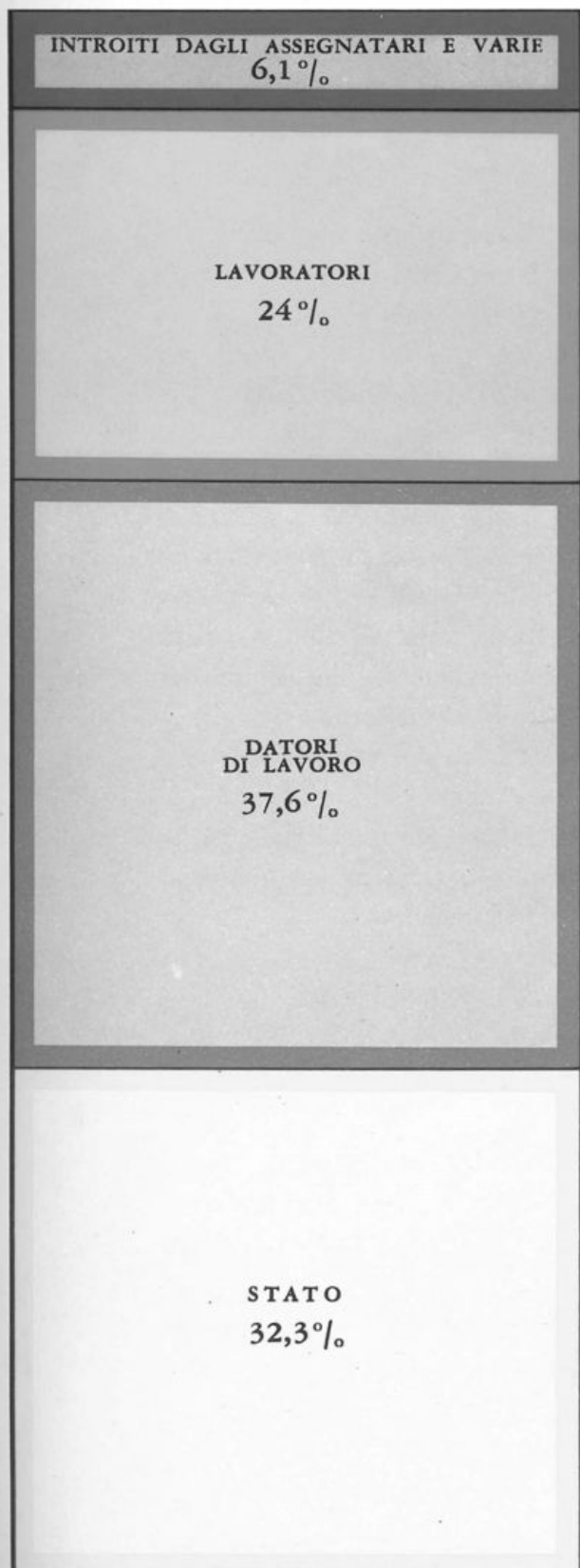
IN MILIARDI DI LIRE



Corporate Heritage
& Historical Archive

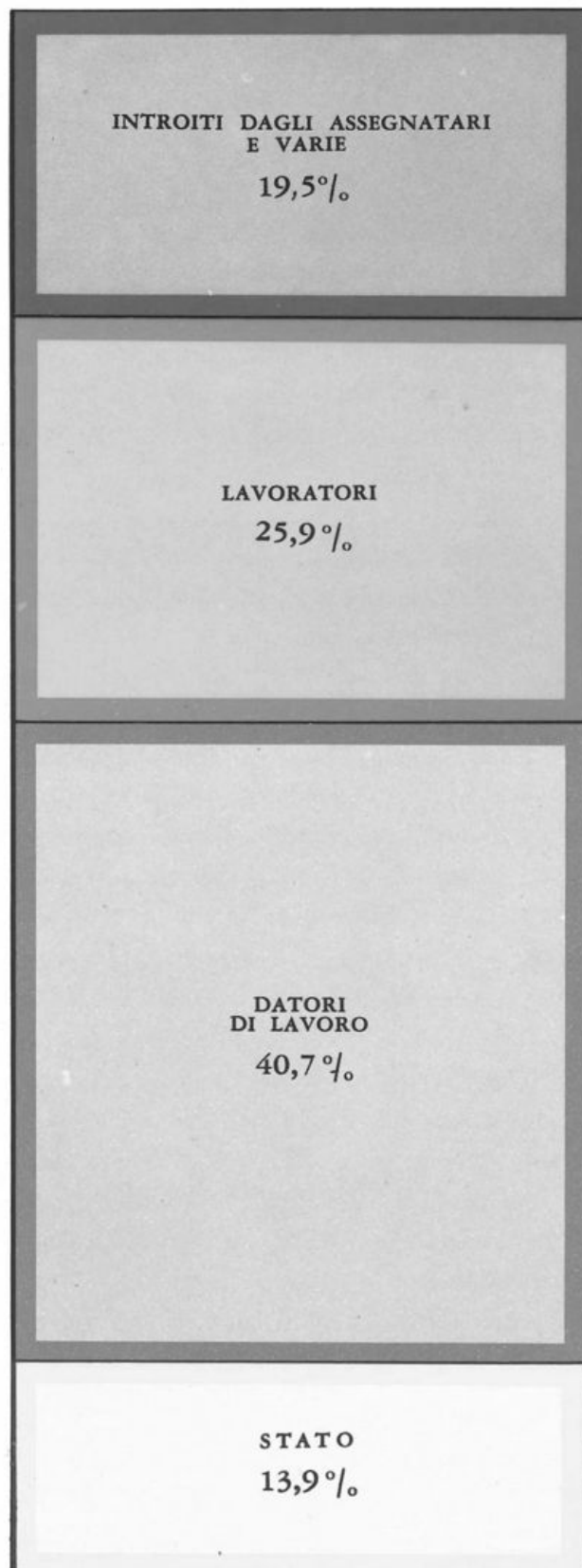
IMPORTANZA DELLE VARIE FONTI DI ENTRATE NEL 1° E NEL 2° SETTENNIO

100 ‰



1° SETTENNIO

100 ‰



2° SETTENNIO



Corporate Heritage
& Historical Archive

all'attuazione del Piano. L'INACASA si riservava di svolgere un controllo sulle costruzioni sia attraverso le revisioni degli stati di avanzamento, delle perizie suppletive e delle richieste di proroga, sia con ispezioni e revisioni periodiche del lavoro svolto e dell'occupazione operaia. (Nell'ultima parte di questa pubblicazione, a pag. 415, si è dedicato un apposito capitolo alle « Modalità relative alla fase di costruzione » nel corso del quale si sono elencate le principali Stazioni Appaltanti precisando in dettaglio i compiti loro affidati e le relative modalità).

Agli stessi criteri di decentramento si ispirarono gli Organi del Piano per la progettazione degli edifici, come avremo occasione di dire più ampiamente negli appositi capitoli a pag. 79 e a pag. 409. Qui ci limiteremo ad accennare che l'INACASA batté una strada radicalmente nuova rispetto alle esperienze precedenti: evitando la creazione di grandi uffici tecnici centralizzati, mobilitò l'iniziativa di un notevole numero di architetti opportunamente scelti, ai quali la Gestione suggerì vari schemi di costruzione indicativi, corrispondenti alle esigenze fondamentali di alcuni tipici « modi di vivere ».

Quando poi si giunse a progettare interi quartieri, si affidarono gli incarichi (anche attraverso la forma degli appalti-concorso), anziché ai singoli, a gruppi di architetti già spontaneamente costituiti e forniti di esperienze fra loro complementari.

Largo decentramento

Come si è cercato di rendere visivamente nel grafico di pag. 34, il decentramento si estendeva a tutti i rami dell'attività dell'INACASA (si veda anche nell'ultima parte di questa pubblicazione, a pag. 402, un'analisi dettagliata del grado di decentramento dei compiti esecutivi).

Allo scopo di semplificare l'amministrazione e di ridurre le spese generali della Gestione, la Legge aveva incaricato dell'esazione dei contributi dei lavoratori e datori di lavoro gli

Enti assicuratori per le malattie (che nei due settenni riscossero per conto dell'INACASA una somma di 600 miliardi). Per la ricerca delle aree e la realizzazione dei servizi si ricorse alle Amministrazioni Comunali; per le stime agli Uffici Tecnici Erariali; per le pratiche di occupazione temporanea e di acquisizione agli Ispettorati Generali dell'Istituto Nazionale Assicurazioni. E andrebbero qui aggiunti i compiti affidati a varie categorie professionali, dalla rilevazione dei terreni alla documentazione dei trapassi di proprietà, ai collaudi degli edifici costruiti.

Nettamente decentrate furono anche le attività relative all'assegnazione degli alloggi, che venivano svolte in ciascuna provincia dagli Uffici del Lavoro e da apposite Commissioni Provinciali, a partire dalla pubblicazione dei bandi per giungere alla formazione delle graduatorie, alla stipula dei contratti di assegnazione, alle consegne, ecc. Gli stessi Uffici del Lavoro disponevano direttamente per l'assegnazione degli alloggi rimasti disponibili a seguito di rinuncia o decadenza. Alle Amministrazioni Comunali fu anche decentrato il compito di ripartire le assegnazioni, eventualmente, tra le varie frazioni del Comune. Una Commissione Centrale fu tuttavia costituita per assicurare una opportuna uniformità d'indirizzo fra le varie Commissioni Provinciali.

Del resto, anche l'attività normativa accentrata negli Organi responsabili del Piano si giovò di un largo sistematico ricorso alle consultazioni, in sede provinciale o locale, delle autorità, delle organizzazioni, degli esperti ed esponenti delle categorie interessate. Consultazioni regolari che concernevano, sia la distribuzione delle costruzioni, sia la differenziazione, a seconda delle località, dei costi massimi, le aliquote di fitto, la durata dei periodi di riscatto entro i massimi consentiti, ecc. Gli interessati all'attuazione del Piano, esperti ed assegnatari, vennero anche interpellati attraverso apposite, ripetute inchieste, con le quali furono colte informazioni ed elementi di giudizio su diversi aspetti della attuazione del Piano, come i seguenti: effetti della compressione esercitata sui costi di costruzione nei riguardi della qualità degli edifici e degli alloggi; esame di talune soluzioni tecniche; risultati dei criteri urbanistici seguiti nella progettazione dei complessi

INACASA; grado di apprezzamento degli assegnatari per certe caratteristiche dei complessi edilizi, delle unità immobiliari, degli appartamenti loro assegnati. Anche su questo punto avremo occasione di tornare più ampiamente nel seguito, quando tratteremo specificatamente « I criteri di costruzione » (vedi pag. 55) e « La progettazione » (vedi pag. 79). Il complesso delle esperienze raccolte mise a disposizione degli Organi del Piano elementi che risultarono preziosi nel perfezionamento dei metodi di lavoro.

Il decentramento stabilito dalla Legge raggiunse lo scopo di dare una notevole elasticità di funzionamento e rapidità di attuazione al Piano, ma comportò ovviamente per i suoi Organi una quantità di problemi di scelta, stimolo, controllo, in ogni settore e in ogni fase d'attuazione. Per restare nel campo delle costruzioni, i problemi si presentavano particolarmente delicati; si trattava infatti di ricorrere all'opera di una gamma notevole di Enti, diversi fra loro per statuto, metodi, esperienza, capacità, temperando il rispetto per le responsabilità da trasferire ad essi ai sensi della Legge con le esigenze del controllo.

3. Caratteri della programmazione

Condizione essenziale al raggiungimento degli obiettivi del Piano era una distribuzione razionale dei mezzi in relazione agli effettivi bisogni. Questo significava anzitutto ripartire le costruzioni sul territorio nazionale in base a criteri assolutamente imparziali ed indiscutibili, accreditando ad ogni provincia un importo calcolato in base agli indici di affollamento, alla misura delle distruzioni belliche, all'ammontare dei contributi versati nella provincia stessa, e, nel Secondo Settennio, agli indici della disoccupazione locale. Ma significava anche ripartire equamente i fondi disponibili per ogni provincia fra capoluogo e altri comuni, e poi fissare il contingente di ciascun comune, salvo riequilibrare ancora, con un ultimo piano di assestamento, la situazione delle province che avessero ricevuto, a conti fatti, troppo o troppo poco.

Finalmente, la giustizia distributiva doveva essere raggiunta anche nell'atto ultimo — e più importante — del Piano, l'assegnazione ai singoli delle nuove case: si dovevano riservare gli alloggi a coloro che veramente e indiscutibilmente ne avessero più bisogno: in primo luogo, alle famiglie sprovviste di abitazione, o che abitassero in alloggi di fortuna o coabitassero in condizioni di più grave affollamento.

Per questa via, e seguendo rigidamente questi criteri, si poteva ottenere, presumibilmente, che i fondi disponibili venissero usati in modo da portare il massimo contributo al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori.

L'impegno di ripartire le costruzioni sul territorio nazionale secondo gli indici del bisogno comportava per il Piano una speciale difficoltà: non era possibile seguire, come avviene normalmente nell'edilizia privata, le possibilità, le facilitazioni, i vantaggi che si potessero presentare nell'una piuttosto che nell'altra zona, era necessario invece stabilire per prima cosa l'importo delle costruzioni assegnate a ciascuna località, e impegnarsi poi ad eseguirle, quali che fossero le difficoltà ivi incontrate. Questo impegno accentuava una difficoltà già insita, per natura, in un piano di così gran mole rivolto ad un settore — quello edilizio — il quale comportava, come si è visto, un ciclo di lavorazione relativamente lungo e una vasta serie di operazioni tutte delicate.

Ottenere, in questo settore così complesso, un ritmo celere di realizzazioni simultanee in tutte le parti del territorio nazionale — e non solo nelle zone più agevoli e meglio attrezzate — costituiva un'impresa veramente ardua.

Appare quindi interessante esaminare più da vicino quali siano state, in questo campo, le caratteristiche e i risultati dell'azione svolta dal Piano, vedere in particolare se gli Organi dell'INACASA siano riusciti a mantenersi fedeli, nonostante tutto, al proposito di distribuire le costruzioni nelle varie zone del territorio nazionale in base agli indici del bisogno; e vedere anche se, nonostante ogni difficoltà, siano riusciti o meno a mantenere alle realizzazioni un ritmo celere e costante, impedendo che un Piano per l'incremento dell'occupazione operaia finisse per ristagnare dando luogo al formarsi e al perdurare di giacenze non utilizzate.

Ripartizione sul territorio nazionale

Per quanto riguarda la ripartizione delle costruzioni sul territorio nazionale, le direttive indicate dalla Legge furono seguite dagli Organi del Piano con un rigore estremo, come risulta dall'esposizione particolareggiata di pag. 399. Sarà sufficiente accennare che i criteri distributivi furono sintetizzati in una formula matematica, nella quale figuravano come variabili gli indici previsti dalla Legge. Però si volle anche tener conto, ai fini di una giustizia distributiva il più possibile rigorosa, della densità degli interventi operati nelle varie zone dall'edilizia sovvenzionata in genere. E poiché, come è noto, le costruzioni sovvenzionate si concentrano, di solito, nei capoluoghi di provincia, si volle introdurre un correttivo che giuocasse in tale ipotesi a favore dei centri minori, assegnando a questi quote più elevate che ai capoluoghi, e facendo beneficiare del Piano — per una certa aliquota — anche i piccoli comuni. (Per avere un'idea della disseminazione capillare delle costruzioni INACASA in rapporto ai contributi versati, si pensi che nei piani furono inclusi diversi piccoli comuni a ciascuno dei quali fu assegnata la costruzione di due alloggi soltanto).

Com'è noto, le Aziende erano state ammesse a partecipare al Piano, costruendo direttamente alloggi per i propri dipendenti. Le località in cui queste costruzioni dovevano sorgere venivano indicate dalle Aziende medesime, in relazione al fabbisogno presente delle loro maestranze e ai prevedibili sviluppi della loro attività. Per tale via il Piano poté portare un contributo non trascurabile all'accrescimento della mobilità della mano d'opera, che troppo spesso è inceppata dalla deficienza di alloggi nei centri di lavoro.

In seguito, parlando dell'« INACASA in cifre » (pag. 142) avremo modo di vedere quale è in definitiva risultata, alla fine dei 14 anni, la ripartizione sul territorio nazionale delle costruzioni del Piano; quale quota abbia avuto, in concreto, ogni provincia ed ogni città dei 936 miliardi distribuiti, che nel complesso corrispondono a 355 mila alloggi e a quasi 2 milioni di vani. Nelle Tav. 5 e 6 sono riportati i confronti regionali, nelle Tav. 27 e 28 i dati provinciali. Ma, per un'idea generale e diremmo plastica, rinviemo anzitutto il lettore al Grafico di pag. 66.

Programmazione anticipata al massimo

Consideriamo ora la seconda esigenza fondamentale, quella di mantenere, nonostante tutti gli ostacoli, un ritmo rapido e possibilmente stabile, sia nel costruire, sia nel distribuire le costruzioni, ciò che era condizione indispensabile alla buona riuscita del Piano. Bisogna constatare anzitutto che la pianificazione dell'INACASA fu rivolta, in modo sempre più accentuato, ad anticipare le fasi iniziali (programmazione, primi stanziamenti, ricerca delle aree, preparazione dei progetti edilizi), in modo che le successive fasi della costruzione vera e propria, e quell'erogazione dei fondi che doveva contribuire per sua parte a stimolare l'economia nazionale, avvenissero, a loro volta, il più rapidamente possibile.

L'esempio di questa volontà di anticipazione dei tempi partiva dallo Stato medesimo, che, secondo l'art. 25 della Legge istitutiva, doveva anticipare, a copertura dei contributi da esso dovuti, una quota annua di 15 miliardi per sette esercizi, con riserva di congruaglio finale (la quota fu portata nel Secondo Settennio a 12 miliardi annui).

Il piano del primo anno, composto del piano iniziale di 31,6 miliardi e del piano integrativo di 67,2 miliardi per un totale, dunque, di quasi 100 miliardi da impiegare nella costruzione di 50.000 alloggi, approvato dal Comitato di Attuazione fin dai primissimi mesi di vita dell'INACASA, impegnava in anticipo i contributi previsti per un intero triennio. In altre parole, si adottò immediatamente, — quando ancora il meccanismo del Piano non aveva affrontato il vaglio dell'esperienza — una politica di programmazione basata su stanziamenti che precorrevano l'afflusso dei contributi per un ampio periodo avvenire.

Uno dei più importanti fattori della rapida realizzazione del Piano deve venire appunto ricercato in questa programmazione a larghissimo anticipo (vedi Grafico a pag. 98).

Quanto ai modi e ai tempi da seguire per l'anticipazione dei programmi, l'esperienza dimostrò che l'acquisizione dell'area non era sufficiente per formulare previsioni abbastanza precise sui tempi di esecuzione, essendo assai variabile il tempo occorrente per la progettazione e per l'approvazione dei progetti da parte dei Comuni. Il Comitato adottò pertanto il criterio di includere lo stanziamento dei fondi in un dato piano annuale solo quando il progetto esecutivo delle costruzioni fosse già approvato dalla Gestione. Pertanto le decisioni del Comitato ebbero luogo in due tempi. Dapprima si procedeva alla « programmazione », fissando le località in cui costruire e gli Enti appaltanti, senza indicazioni di limiti di tempo. In un secondo tempo aveva luogo lo stanziamento formale, che autorizzava l'apertura dei cantieri e stabiliva un termine massimo per l'inizio e l'ultimazione delle costruzioni.

La relazione del Comitato sull'esercizio 1952-53 così chiarisce il meccanismo adottato:

Effettuata la comunicazione del programma agli Enti interessati, il Comitato procede allo stanziamento formale dei fondi solo in un secondo tempo, cioè quando sono state completate le operazioni preliminari relative alle aree, ed elaborati i corrispondenti progetti. In pratica, i pagamenti iniziano in media dopo diversi mesi e si completano in circa trenta mesi dallo stanziamento; si verifica quindi che i pagamenti relativi a ciascun piano vengono in gran parte effettuati dopo il periodo alla cui competenza — come afflusso di contributi — il piano stesso era stato riferito, ciò che consente di anticipare i piani successivi.

Contribuì a dare fin dall'inizio forte impulso al Piano la facoltà concessa alle Aziende di costruire con i benefici del Piano stesso case riservate ai propri dipendenti, a condizione che anticipassero e riversassero subito in tali costruzioni i contributi che per Legge dovevano versare nell'intero settennio (si vedano al riguardo le ampie informazioni riportate a pag. 419). Interessanti programmi di costruzioni per i propri dipendenti furono realizzate anche, su vasta scala, da Pubbliche Amministrazioni.

Il largo favore incontrato presso le Aziende italiane da tali disposizioni (dalla Tav. 30 risulta come esse abbiano costruito case per oltre 100 miliardi), contribuì non poco a far sì che il Piano « partisse di scatto » e ponesse quindi rapidamente in azione quella spirale ininterrotta di piani successivi ad importi crescenti che fu edificata sulla base della fiducia ispirata dall'INACASA nei Comuni, nelle Stazioni Appaltanti, nelle Aziende, nelle Cooperative. Il Regolamento di attuazione della Legge istitutiva porta la data del 4 luglio 1949. Il primo cantiere dell'INACASA fu aperto a Colleferro nello stesso mese. La prima consegna di alloggi alle famiglie avvenne a Padova nel dicembre dello stesso anno.

La fiducia di cui si è detto provocò subito una larga offerta di aree, e quindi la possibilità di estendere sempre più rapidamente l'attività del Piano, evitando il rischio — che poteva essere assai grave — di un arenamento iniziale.

Perfezionamento della programmazione

L'esperienza accumulata nei primi anni consentì di perfezionare e ulteriormente accelerare l'intero sistema di programmazione. Ad esempio, si comprese l'opportunità di programmare fin dall'inizio tutte le residue disponibilità del Primo Settennio. Programmare significava indicare in anticipo le località in cui costruire, l'entità dei fondi da impiegare in ciascuna, i tipi di costruzione da adottare (con i relativi costi massimi a vano), gli Enti incaricati di costruire.

È bensì vero che la programmazione anticipata si rivelò di per sé insufficiente ad assicurare una rapida realizzazione del Piano. Soprattutto — come si vedrà — la difficoltà di reperire le aree si rivelò un ostacolo tale da rallentare gravemente l'intero ritmo delle realizzazioni. (Anche le procedure per l'emissione dei decreti di occupazione temporanea non erano rapide, né riuscivano a ridurre i tempi dell'effettiva utilizzazione dell'area).

A questa lentezza si pose in parte rimedio con un altro provvedimento, acquistando cioè aree in misura superiore a quella necessaria alle costruzioni per cui era stato effettuato già lo stanziamento, così da costituire in tempo utile un demanio di aree (e dei relativi progetti) per i piani futuri. Le costruzioni per le quali le pratiche preliminari erano già pronte venivano incluse nei piani con precedenza assoluta, e quelle non ancora messe a punto spostate nei piani successivi, in modo che non si verificasse — almeno in teoria — alcuno sfasamento fra assegnazione dei fondi e inizio effettivo delle costruzioni.

Fu escogitato anche un altro espediente per favorire l'impiego dei fondi là dove più rapida se ne presentava l'utilizzazione: quello di autorizzare le Stazioni Appaltanti a costruire alloggi in numero superiore alla quantità già programmata, purché tali integrazioni si mantenessero entro determinati limiti e favorissero una migliore utilizzazione dell'area e del progetto approntati. In generale, si era pronti ad accogliere, anche al di là del contingente programmato, le eventuali nuove iniziative di Aziende e Cooperative, sia nel piano normale che in quello Aggiuntivo. Ciò portò in definitiva ad estendere gli impegni della

programmazione al di là degli stessi limiti di ciascun Settennio. Avvenne cioè che una parte dei fondi del Secondo Settennio fu programmata quando ancora era in corso il Primo e che durante il Secondo Settennio furono programmati fondi relativi a un periodo che si estendeva al di là del termine del Piano. Questa politica decisa ed audace fu appoggiata dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, sempre pronto ad agevolare e incoraggiare le iniziative dell'INACASA.

Si era notato che in un certo numero di casi gli alloggi già ultimati non potevano ancora venire assegnati, perché le Commissioni Provinciali incaricate di formare le relative graduatorie protraevano i loro lavori, per lo scrupolo lodevole di assicurare ai concorrenti ogni più ampia garanzia di giustizia, dando loro la facoltà di ricorrere contro le graduatorie provvisorie. Si provvide allora a sintonizzare le due fasi — del costruire e dell'assegnare — anticipando la pubblicazione dei bandi per l'assegnazione degli alloggi al 60° giorno dall'inizio dei lavori. Una misura in apparenza normale, ma che in realtà deve essere considerata coraggiosa, poiché costringeva gli Organi del Piano ad assumere pubblicamente impegni per realizzazioni che rischiavano di venir ritardate, o addirittura annullate, da ostacoli del tutto imprevisi e imprevedibili al momento dell'assunzione dell'impegno. Per realizzare la sincronizzazione delle varie fasi del lavoro, si affidò alle Stazioni Appaltanti il compito di mantenere contatti sistematici con gli Uffici del Lavoro, onde ottenere che essi anticipassero via via le graduatorie relative alle costruzioni più avanzate. Infine, le pratiche per l'assegnazione furono collegate automaticamente all'avvio delle pratiche per la futura amministrazione degli alloggi.

Lo stesso piano Aggiuntivo (si vedano gli ampi ragguagli riportati a pag. 421) va considerato come inteso a determinare una anticipazione dei piani di programmazione, perché i lavoratori che ne beneficiavano accettavano di versare le quote di riscatto in un periodo di tempo inferiore a quello previsto nei piani normali. Anche nell'ambito del piano ordinario, del resto, si concessero particolari agevolazioni a quegli assegnatari i quali manifestassero l'intenzione di anticipare il versamento delle proprie quote di riscatto.

Le tecniche operative del Piano

Il complesso delle norme e dei criteri organizzativi adottati dall'INACASA ai fini della pianificazione (ripartizione dell'attività costruttiva nello spazio e nel tempo secondo il bisogno, anticipazione nei programmi per mantenere ininterrotto il ritmo di lavoro, coordinamento della fase costruttiva con le assegnazioni e l'amministrazione) si venne via via affinando in base all'esperienza. Col progredire dell'attività queste norme finirono per costituire un complesso di « tecniche operative » caratteristiche del Piano, che per buona parte del Primo e del Secondo Settennio consentirono di ottenere, nel complesso, buoni risultati.

Il coordinamento delle varie fasi raggiunse la sua cadenza più serrata nel cuore del Primo Settennio e nel cuore del Secondo. Nel primo di questi periodi, il Piano riusciva, ogni settimana, a progredire con un passo (pressoché uniforme nelle varie fasi) valutabile a circa 500 alloggi la settimana, sia che si trattasse di nuovi appalti, sia di ultimazione di alloggi, di assegnazioni, di consegne. Nel cuore del Secondo Settennio questo ritmo settimanale divenne ancora più rapido: 700 alloggi la settimana. Viceversa, al momento dell'avvio di ciascun piano settennale e nelle fasi conclusive, in cui restavano da affrontare le situazioni più difficili, rimaste fatalmente arretrate, si dovettero registrare rallentamenti e inceppamenti, quasi perdite di colpi nel motore del Piano. In certi periodi si accumularono forti giacenze di fondi non ancora utilizzati, in altri si dovette ricorrere a finanziamenti esterni.

Nonostante tutte queste difficoltà, sembra giusto riconoscere che il Piano nel suo complesso è riuscito ad attuare un rapido sviluppo delle costruzioni e — per un buon numero di anni del Primo e del Secondo Settennio — una discreta regolarità del ritmo realizzativo nelle varie regioni.

4. I risultati

Chi voglia oggi, a ciclo compiuto, valutare con una certa esattezza e in quella prospettiva che ormai è possibile i risultati raggiunti dal Piano INACASA in 14 anni — sia sotto gli aspetti positivi che nelle eventuali carenze — dovrà inserirli in un quadro generale della vita economica italiana in quel periodo. Quale è stato il peso specifico del Piano nell'attività produttiva di quegli anni che, per riconoscimento ormai unanime degli osservatori, hanno visto l'Italia sollevarsi dalla miseria e dal disordine del dopoguerra al cosiddetto miracolo economico?

L'occupazione operaia

Poiché il Piano si propose anzitutto di combattere la disoccupazione operaia, vediamo quali risultati concreti sia riuscito a conseguire in questo campo.

Dal normale avvio delle costruzioni, nel 1950, a tutto il 1962, i 20.000 cantieri del Piano hanno richiesto 102 milioni di giornate-operaio (Tav. 9), con una media annua di 7,8 milioni. Tale cifra rappresenta poco meno del 10 per cento del totale delle giornate-operaio occupate nel complesso delle opere pubbliche realizzate durante lo stesso periodo, e circa il 45 per cento delle giornate impiegate in opere pubbliche rientranti nel settore delle abitazioni; (la Tav. 10 indica anno per anno l'incidenza della occupazione operaia registrata nei cantieri dell'INACASA sull'occupazione nelle opere pubbliche). Bastano questi dati, crediamo, per dare al Piano il posto che gli spetta nel quadro degli interventi dello Stato rivolti ad aumentare l'occupazione.

La media annua di 7,8 milioni di giornate-operaio che il Piano ha direttamente prodotto, corrisponde all'occupazione stabile di almeno 40.000 lavoratori edili l'anno. Se si ricorda che la disoccupazione nel settore edile si aggirava all'inizio intorno alle 300 mila unità, si avrà la misura del contributo dato dal Piano alla lotta contro la disoccupazione in questo specifico settore.

Hanno potuto lavorare alla realizzazione degli alloggi INACASA lavoratori della maggioranza dei comuni italiani; infatti sono stati aperti cantieri in 5.036 comuni (Tav. 28), pari al 63 per cento del totale (69 per cento nel Mezzogiorno, 91 per cento in Puglia). Il forte frazionamento, e quasi la disseminazione, delle costruzioni INACASA nei Centri medi e piccoli, ha consentito una larghissima partecipazione anche alle imprese edilizie più modeste, che si trovarono favorite con l'INACASA dato il suo sistema di sollecito pagamento degli stati di avanzamento.

La massa delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori impiegati nelle costruzioni fino al 30 giugno 1962 può valutarsi a 350 miliardi pari, grosso modo, al 40 per cento del costo complessivo delle costruzioni eseguite dall'INACASA a tale data.

A quella data, altri 500 miliardi erano stati impiegati per la massima parte in acquisti di materiali e prodotti finiti presso aziende locali o comunque nazionali, producendo ovviamente, di rimbalzo, benefici effetti sullo sviluppo generale del reddito e dell'occupazione. Si tenga presente a questo proposito che secondo stime attendibili, l'occupazione di 2 operai in costruzioni edili dà luogo in media all'occupazione di un altro operaio nei settori che producono materiali, impianti, ecc. Si può così valutare ad oltre 150 milioni di giornate-operaio il complesso dell'occupazione derivante dall'attuazione del Piano. Ma il quadro non è completo se non si ricorda anche la schiera dei professionisti e dei tecnici chiamati dagli Organi centrali del Piano, dalle Stazioni Appaltanti e dai vari Enti periferici, a collaborare all'attività costruttiva nei diversi settori, partendo dalle operazioni preliminari di stima dei terreni per finire all'amministrazione e alla manutenzione degli alloggi.

Stimolo alla ripresa economica

Com'è noto, il settore dell'edilizia civile contribuisce fortemente alla formazione della domanda complessiva di beni sul mercato nazionale. Gli investimenti lordi in tale campo rappresentavano, nel 1949, il 10,4 per cento degli investimenti lordi complessivi, e nel

1957 salirono al 27,7 per cento. Risulta chiaro da queste cifre in quale misura l'andamento del settore edilizio possa condizionare lo sviluppo del reddito nazionale complessivo e il suo ritmo più o meno regolare.

Ora, il Piano INACASA ha offerto all'espansione dell'attività nazionale in questo campo un contributo che alcuni dati basteranno a sintetizzare. Gli investimenti da esso operati entro il Primo Settennio (pari a circa 300 miliardi) rappresentano l'11 per cento del totale degli investimenti nell'edilizia (2.829 miliardi) realizzati in Italia in un periodo, si noti, nel quale l'economia nazionale era più debole e bisognosa di stimolo. Nel Secondo Settennio l'incidenza è di circa il 9 per cento, ma l'apparente calo non è dovuto a un rallentamento dell'attività del Piano, bensì allo straordinario sviluppo dell'edilizia privata, e in questo quadro acquista anzi un particolare significato.

Si noti (Tav. 1) che mentre l'importo totale del piano del Primo Settennio è stato di 325 miliardi, dei quali solo 20 affluiti dai proventi delle nuove costruzioni, vale a dire dalle quote di riscatto e di fitto, nel Secondo Settennio l'importo totale è salito a 605 miliardi. Ma il fatto più importante è che questo aumento lo si deve almeno in parte (vedi Grafici a pag. 16 e pag. 17) ai proventi degli alloggi costruiti, saliti a 118 miliardi (oltreché, beninteso, all'incremento dell'occupazione e dei salari, che ha prodotto un sensibile aumento nel gettito dei contributi). Al termine dei 14 anni di vita del Piano, il patrimonio complessivo delle costruzioni si arricchisce anno per anno, e continuerà ad arricchirsi per 25 anni, secondo lo schema del Piano, con i proventi via via maturati. Questo reddito crescente viene a costituire una specie di fondo di rotazione, messo a disposizione dei lavoratori italiani per aiutarli a risolvere definitivamente il problema della casa.

Le costruzioni dell'INACASA hanno contribuito in misura rilevante a rendere più regolare l'andamento dell'offerta complessiva di alloggi. Non c'è dubbio, ad esempio, che senza le realizzazioni del Piano, negli anni 1958-60 si sarebbe verificata in Italia dapprima una flessione, e poi una stasi, nel numero totale dei nuovi alloggi ultimati.

Miglioramento delle condizioni di abitazione

Durante il periodo in cui ha operato il Piano, l'edilizia nazionale ha compiuto progressi indubbiamente straordinari, che l'esame dei risultati dei due censimenti, 1951 e 1961, permette di porre in evidenza nelle linee essenziali (Tav. 15).

L'aumento del numero delle abitazioni (+ 23,3 per cento) e delle stanze (+ 25,7 per cento) è stato in Italia in quel decennio notevolmente maggiore di quello delle famiglie (+ 6,5 per cento) e degli abitanti (+ 6,2 per cento). In conseguenza, l'affollamento medio, che era rimasto pressochè stazionario tra il 1931 e il 1951, è diminuito notevolmente, scendendo da 1,27 abitanti per stanza, nel 1951, a 1,08 nel 1961. È anche aumentata l'ampiezza media delle abitazioni: da 3,1 stanze a 3,34. Altri indici del progresso: la diminuzione del numero delle famiglie coabitanti con altre (da 750.000 a 600.000) e di quelle viventi in abitazioni improprie (da 220.000 a 120.000) nonché, dato importantissimo ai fini sociali, l'incremento delle abitazioni in proprietà di coloro che le usano (le quali sono passate dal 40 per cento a oltre il 47 per cento del totale).

Il contributo del Piano a questo sviluppo appare notevole (Tav. 8); esso ha realizzato infatti nel decennio fra i due Censimenti (1951-61) 242.000 alloggi, pari al 9,1 per cento dell'incremento complessivo delle abitazioni verificatosi in Italia. L'ampiezza media degli alloggi INACASA è calcolabile (seguendo il concetto di « stanza » adottato dall'ISTAT) ad oltre 4 stanze, superiore quindi al dato medio nazionale relativo al complesso delle costruzioni realizzate in Italia nello stesso periodo (3,5). È questo un fatto meritevole di particolare rilievo, dato il carattere e la destinazione squisitamente popolare degli alloggi costruiti dall'INACASA. Indubbiamente rilevante, anche se non sintetizzabile in dati statistici, è stato anche il contributo offerto dal Piano alla diminuzione delle famiglie coabitanti con altre, e all'abbandono delle abitazioni improprie, poiché, come si è detto, nell'assegnazione delle abitazioni furono favorite sistematicamente le famiglie più disagiate.

Da un'indagine eseguita presso gli assegnatari di alloggi INACASA, è risultato che solo il 40 per cento di essi abitava in precedenza una casa normale, mentre il 37,8 per cento, percentuale di una gravità che non è necessario sottolineare, abitava in cantine, o in grotte, o in baracche, o in sottoscala, e il 17,1 per cento coabitava con altre famiglie. In definitiva, con la spesa di una sigaretta al giorno da parte di ogni lavoratore contribuente, l'INACASA ha potuto, nei 14 anni, assegnare la casa nuova a 1 su 24 lavoratori contribuenti nel Centro-Nord, a 1 su 12 nel Sud-Isole. Uno su venti, il più bisognoso dei venti, ha potuto, nella media nazionale, passare da una misera casa o dalla coabitazione, o peggio da una baracca o da una grotta, in una abitazione nuova e civile, con la possibilità di acquistarla in 25 anni.

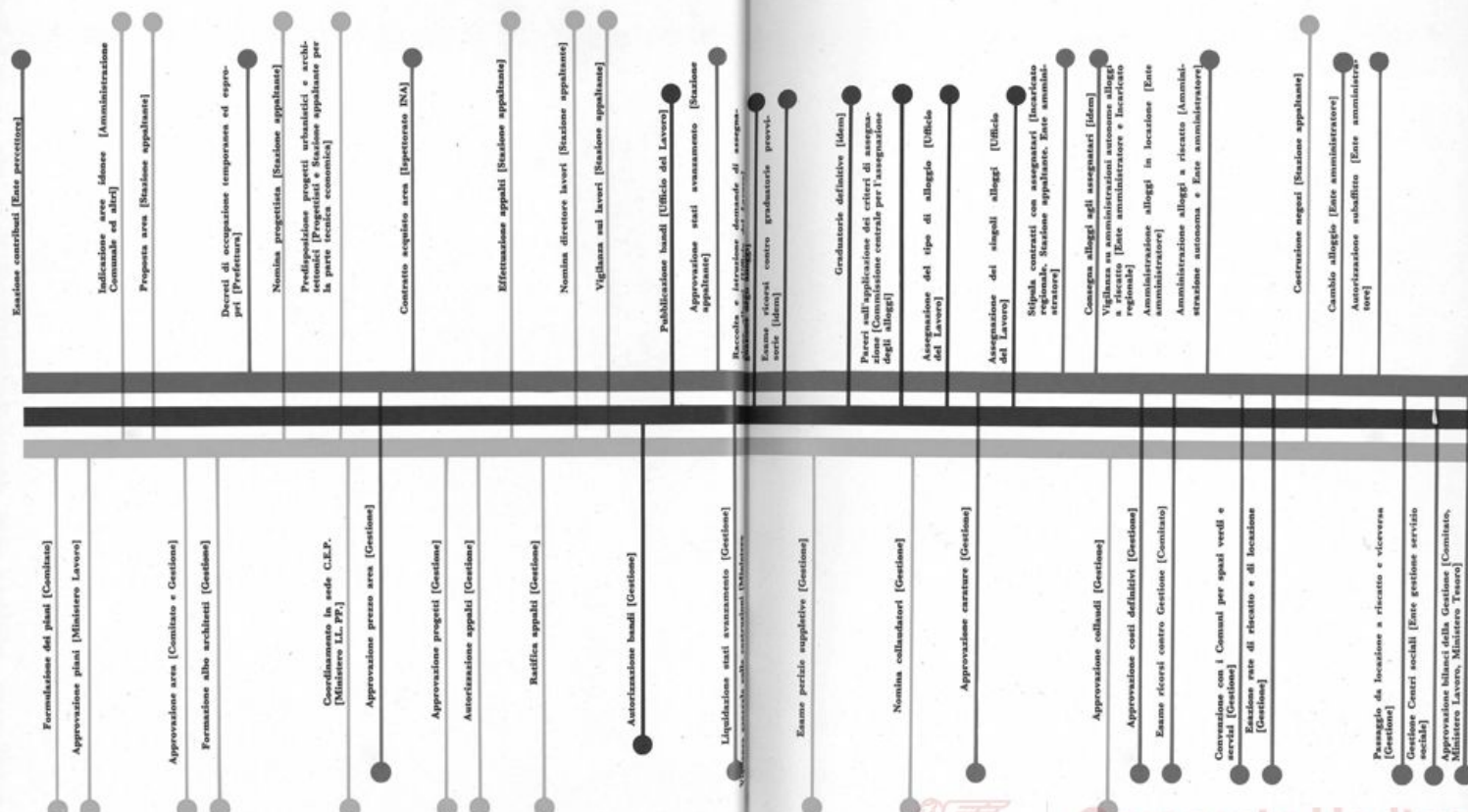
L'accesso alla proprietà degli alloggi è stato largamente favorito dal Piano, che ha concesso « a riscatto » quasi il 70 per cento delle abitazioni costruite. Un'alta percentuale, che acquista ancor più significato quando si consideri che gli assegnatari, in gran parte immigrati, provenivano dalle categorie più modeste del Paese (vedi pag. 155).

Le costruzioni eseguite dall'INACASA per un complesso di 350 mila alloggi hanno certamente contribuito in misura notevole ad equilibrare l'offerta alla domanda potenziale di abitazioni da parte delle categorie economicamente meno provvedute. Inoltre le favorevolissime condizioni di fitto e di riscatto a cui gli alloggi furono concessi, hanno svolto un'azione calmieratrice sui prezzi delle case di tipo economico e sulle loro oscillazioni, inevitabilmente influenzate sul mercato libero dalla speculazione, oltreché dal variare dei costi.

Passando ad esaminare sotto l'aspetto territoriale l'incidenza del Piano sullo sviluppo del patrimonio edilizio nazionale, si deve rilevare che essa varia sensibilmente da una regione all'altra: notevolissimo il fatto che sia molto maggiore nelle regioni più povere, dove è maggiore l'affollamento medio nelle abitazioni, e, per converso, assai minore nelle regioni economicamente più evolute, e quindi più progredite anche sotto l'aspetto edilizio. Nel

DECENTRAMENTO ATTUATO NELLE AREE FASI DI ATTIVITÀ DEL PIANO

FASI DECENTRATE



FASI ACCENTRATE



Corporate Heritage
& Historical Archive

ASSEGNAZIONE ALLOGGI AMMINISTRAZIONE

decennio tra i due Censimenti del 1951 e del 1961 (Tav. 8) il rapporto fra il numero degli alloggi costruiti dall'INACASA e l'incremento totale delle abitazioni risulta massimo in Calabria (18,5 per cento), Abruzzi e Molise (16 per cento), Campania (12,9 per cento). Per contro, l'incidenza minima si ha in Liguria (4,9 per cento). Nel complesso del Centro-Nord, la percentuale delle abitazioni INACASA è stata pari all'8 per cento dell'incremento complessivo, nel Mezzogiorno essa sale al 12 per cento.

Fra i risultati del Piano, deve essere compreso quindi anche il contributo offerto all'attenuazione dello squilibrio che ancora esiste nella ripartizione territoriale del patrimonio edilizio del Paese. E i progressi sono stati realizzati soprattutto nelle zone dove più difficile era ottenerli, perché minori erano le possibilità offerte alla iniziativa privata.

Si avverta che di questo incremento hanno beneficiato non solo i Capoluoghi di provincia (come in genere avviene nelle costruzioni dell'edilizia popolare), ma anche molti Comuni minori e addirittura un gran numero di quei piccoli Centri, i quali più difficilmente sono raggiunti dal miglioramento delle condizioni che il rapido progresso economico generale porta con sé.

I realizzatori del Piano

Il Piano aveva, senza dubbio, una grande risorsa, e cioè la pronta disponibilità dell'importo totale di ogni costruzione, sorretto com'era dall'afflusso regolare dei contributi e, in misura sempre crescente, dal reddito delle costruzioni già ultimate. Ma nonostante questa forza, e si dovrebbe dire questa autorità nell'azione, le difficoltà incontrate furono gravi e non sempre superate (né forse, almeno in parte, superabili).

Il problema più arduo rimase sempre quello di sincronizzare in modo soddisfacente le operazioni del Piano nello spazio e nel tempo, dalla fase della costruzione a quella della

assegnazione e dell'amministrazione. Le soluzioni adottate nei primi anni per il reperimento di aree nell'ambito dei Piani Regolatori con la collaborazione dei Comuni, a un certo punto non furono più sufficienti. Anche la decisione presa dalla Gestione di effettuare prestiti ai Comuni per la sistemazione degli allacciamenti e dei servizi collettivi nelle aree extraurbane successivamente prescelte, per quanto coraggiosa la si debba giudicare, non bastò in molti casi a ottenere una collaborazione efficiente. In alcune zone le costruzioni ritardavano, cosicché la Gestione doveva sostituirsi nell'incarico delle costruzioni a questo o quell'Ente che non aveva mantenuto i propri impegni; in altre zone invece occorreva frenare gli appalti per non superare il contingente stabilito. In alcuni dei nuovi quartieri la costruzione degli allacciamenti, in altri la formazione delle graduatorie di assegnazione non era in fase con la ultimazione delle costruzioni.

È facile valutare a questo punto la mole di lavoro che fu richiesta nel corso dei 14 anni al personale degli uffici centrali del Piano, impegnati in prima linea nella difficile opera di coordinamento.

Si dovettero affrontare, nel rispetto delle procedure e delle regole proprie di un Ente pubblico, gli ardui problemi che si andavano presentando via via che il Piano entrava nelle successive fasi, e gli Organi centrali andavano aggiornando i criteri di attuazione, e si venivano aprendo nuovi campi di lavoro, ognuno impostato su criteri diversi, dalle costruzioni aziendali a quelle del piano Aggiuntivo, dall'amministrazione autonoma delle case a riscatto al servizio sociale, dalla progettazione di singoli edifici alla impostazione di grandi centri residenziali.

L'ampio grado di decentramento dato alla struttura organizzativa del Piano lasciava tuttavia agli Uffici centrali un complesso di compiti di stimolo, di controllo e di preparazione delle norme, a cui, alla fine del Piano, attendevano 511 dipendenti in organico, oltre a 266 elementi distaccati dall'Istituto Nazionale Assicurazioni, 11 distaccati da Pubbliche Amministrazioni, 45 collaboratori interni e 330 collaboratori straordinari esterni.

È opportuno richiamare a questo proposito un dato di fatto: come si è già ricordato, le spese generali non hanno superato, nel complesso dei due Settenni, il 2,50 per cento del costo totale delle realizzazioni.

Ma l'opera svolta dall'INACASA va oltre il lavoro, pur rilevante, dei suoi uffici. L'andamento del Piano e i risultati maggiori o minori raggiunti zona per zona dipesero largamente dalla collaborazione che il Piano riuscì a ottenere da tutti gli Enti che cooperavano alla sua attuazione, e anzitutto dalle Amministrazioni Comunali e dalle Stazioni Appaltanti.

Si può dire che la vera INACASA non era costituita dal gruppo degli uffici centrali, ma dall'intero, vastissimo complesso di Enti, di Amministrazioni, di Uffici, di Commissioni, di tecnici, di collaboratori che operavano per il Piano in tutte le parti d'Italia. Onde il merito del maggiore, o minore, successo del Piano in una zona rispetto ad un'altra, il merito di avere, in misura maggiore o minore, superato difficoltà o evitato ritardi ed errori, va attribuito a tutti coloro che collaborarono alla realizzazione del Piano, dando all'iniziativa quel clima di fiducia che fu la prima ragione del suo rapido sviluppo e delle successive proroghe legislative.

Tav. 1 — Disponibilità finanziarie del Piano INACASA nei due Settenni
(MILIONI DI LIRE)

FONTI DI ENTRATA	PRIMO SETTENNIO	SECONDO SETTENNIO	TOTALE
Contributi dello Stato	104.823	84.000	188.823
Contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori	200.390	403.819	604.209
Rate di ammortamento	13.418	93.160	106.578
Canoni di locazione e varie	6.472	24.924	31.396
	325.103	605.903	931.006
N.B. - I dati relativi al Primo Settennio sono consuntivi (vedi all. 1 alla Relazione del Comitato al bilancio della Gestione INACASA per l'esercizio 1956-57), quelli relativi al Secondo Settennio sono consuntivi fino al 30 giugno 1962 e stimati per il periodo successivo fino al 31 marzo 1963.			

Tav. 2 — Programmi economici e finanziari del 1° e del 2° Settennio
(MILIONI DI LIRE)

	PRIMO SETTENNIO		SECONDO SETTENNIO
	Preventivo	Consuntivo	Preventivo
DISPONIBILITÀ			
Contributi ed anticipazioni dello Stato	105.000,—	104.823,—	84.000,—
Contributi datori di lavoro e lavoratori	186.000,—	200.389,9	308.000,—
Rate di riscatto, avanzi netti delle locazioni ed altre sopravvenienze attive	20.000,—	19.890,—	104.000,—
Disponibilità residua del Primo Settennio	—	—	1.088,—
Disponibilità di piani posteriori al Settennio	15.750,—	—	52.912,—
	326.750,—	325.102,9	550.000,—
Capitali da investire in negozi e Centri Sociali	1.750,—	203,5	—
Importi da anticipare per acquisto aree per costruzioni oltre il Settennio	4.000,—	3.693,—	—
Disponibilità temporanea	—	—	50.000,—
	332.500,—	328.999,4	600.000,—
IMPEGNI			
Spese di costruzione	315.149,4	315.396,9	489.000,—
Investimenti nei Centri INACASA e negozi	2.000,—	1.172,5	4.000,—
Spese generali della Gestione INACASA	8.100,6	7.445,8	12.000,—
Fondo integrazioni e spese impreviste	1.500,—	—	45.000,—
Disponibilità di competenza del Primo Settennio da utilizzare nel Secondo Settennio	—	1.087,7	—
	326.750,—	325.102,9	550.000,—
Investimenti in negozi e Centri Sociali di cui è previsto il recupero	1.750,—	203,5	10.000,—
Importi anticipati ai Comuni	—	—	25.000,—
Spese per acquisto aree per costruzioni oltre il Settennio	4.000,—	3.693,—	15.000,—
	332.500,—	328.999,4	600.000,—
N.B. - La previsione delle disponibilità afferenti al Secondo Settennio è stata successivamente aggiornata come da Tav. 1.			

Tav. 3 — Situazione patrimoniale dell'INACASA al 30-6-1956 e al 30-6-1962
(MILIONI DI LIRE)

	AL 30.6.62	AL 30.6.56	DIFFERENZA
ATTIVITÀ			
Aree - Fabbricati:			
Primo Settennio: Enti appaltanti	290.995,6	258.509,8	+ 32.485,8
» : Aziende e cooperative	45.254,7	42.802,6	+ 2.452,1
Secondo Settennio: Enti appaltanti	438.188,1	3.721,4	+ 434.466,7
» : Aziende e cooperative	63.350,4	—	+ 63.350,4
» : Altri immobili	4.815,—	1.376,—	+ 3.439,—
Altri costi non imputati agli alloggi	5.895,3	—	+ 5.895,3
	848.499,1	306.409,8	+ 542.089,3
Disponibilità di cassa	20.447,7	39.656,1	— 19.208,4
Enti incaricati riscossione contributi	5.818,4	3.547,7	+ 2.270,7
Debitori	13.970,6	3.764,8	+ 10.205,8
Mobili e macchine	370,5	126,1	+ 244,4
Depositi	4,7	0,5	+ 4,2
Risconti attivi	111,5	—	+ 111,5
Spese da ripartire	—	544,1	— 544,1
	889.222,5	354.049,1	+ 535.173,4
PASSIVITÀ			
Contributi datori di lavoro e lavoratori	545.610,1	206.007,2	+ 339.602,9
Contributi dello Stato	114.216,3	30.764,3	+ 83.452,—
Anticipazioni dello Stato	74.577,1	86.058,7	— 11.481,6
Mutui passivi	400,—	—	+ 400,—
Creditori	36.400,2	7.638,6	+ 28.761,6
Fondo indennità licenziamento	464,7	151,5	+ 313,2
Fondo ammortamento mobili e macchine	199,4	50,7	+ 148,7
Riserve e accantonamenti vari	14.866,4	1.820,3	+ 13.046,1
Proventi e quote ammortamento	102.488,3	21.557,8	+ 80.930,5
	889.222,5	354.049,1	+ 535.173,4

N.B. - Dalla Relazione del Comitato sui Bilanci della Gestione INACASA per gli esercizi 1955-56 e 1961-62.

Tav. 4 — Incremento patrimoniale degli immobili INACASA nei diversi esercizi
(MILIONI DI LIRE)

ESERCIZIO	PRIMO SETTENNIO		ALTRI IMMOBILI		SECONDO SETTENNIO		TOTALE	
	Per anno	Sommat.	Per anno	Sommat.	Per anno	Sommat.	Per anno	Sommat.
1949-50	16.436,6	16.436,6	—	—	—	—	16.436,6	16.436,6
1950-51	52.382,7	68.819,3	—	—	—	—	52.382,7	68.819,3
1951-52	53.727,2	122.546,5	—	—	—	—	53.727,2	122.546,5
1952-53	54.257,7	176.804,2	35,8	35,8	—	—	54.293,5	176.840,—
1953-54	54.515,2	231.319,4	58,1	93,9	—	—	54.573,3	231.413,3
1954-55	43.618,8	274.938,2	733,9	827,8	—	—	44.352,7	275.766,—
1955-56	26.374,—	301.312,2	548,3	1.376,1	3.721,5	3.721,5	30.643,8	306.409,8
1956-57	17.747,5	319.059,7	829,7	2.205,8	14.347,4	18.068,9	32.924,6	339.334,4
1957-58	7.609,4	326.669,1	726,4	2.932,2	51.072,6	69.141,5	59.408,4	398.742,8
1958-59	4.373,6	331.042,7	486,4	3.418,6	113.293,3	182.434,8	118.153,3	516.896,1
1959-60	2.554,2	333.596,9	296,5	3.715,1	147.524,1	329.958,9	150.374,8	667.270,9
1960-61	1.682,8	335.279,7	448,9	4.164,—	107.628,7	437.587,6	109.760,4	777.031,3
1961-62	719,—	335.998,7	651,1	4.815,1	64.202,3	501.789,9	65.572,4	842.603,7

N.B. - Dati dei bilanci della Gestione INACASA pubblicati nelle Relazioni del Comitato di attuazione per i singoli esercizi; gli «altri immobili» sono costituiti dai Centri Sociali e dai negozi non ancora venduti.

Tav. 5 — Ripartizione per regioni delle costruzioni INACASA del 1° Settennio e confronto con alcuni indici

REGIONI	DANNI BELLICI ¹	CONTRI- BUTI INACASA ²	POPOLA- ZIONE AL 4.11.1951	ABITANTI PER STANZA AL 4.11.1951	COSTRUZIONI INACASA Programma del 1° Settennio		
					milioni di lire	%	N. Comuni inclusi
Piemonte-Valle d'Aosta	3,58	14,61	7,65	1,—	26.334	7,93	307
Lombardia	1,88	31,35	13,93	1,24	58.991	17,73	782
Trentino-Alto Adige	4,10	1,53	1,55	1,11	4.341	1,31	63
Veneto-Friuli-Venezia G.	3,43	8,82	10,26	1,25	30.613	9,16	507
Liguria	10,31	6,99	3,30	0,93	13.368	4,02	99
Emilia-Romagna	11,—	6,24	7,51	1,22	24.111	7,25	284
Toscana	8,65	7,50	6,69	1,03	21.184	6,37	248
Umbria	7,10	1,17	1,70	1,27	3.956	1,19	69
Marche	4,18	1,45	2,89	1,15	5.672	1,71	118
Lazio	11,93	6,70	7,10	1,55	22.363	6,73	213
Abruzzi e Molise	5,65	0,89	3,57	1,39	8.384	2,52	182
Campania	5,17	4,77	9,20	1,95	41.795	12,57	324
Puglie-Basilicata	1,38	2,48	8,15	2,13	27.873	8,38	270
Calabria	1,55	0,94	4,33	2,03	11.895	5,49	272
Sicilia	7,10	3,20	9,47	1,73	23.905	7,79	242
Sardegna	1,68	1,36	2,70	1,38	7.895	2,37	145
Centro Nord	6,03	86,36	62,58	1,18	210.753	63,40	2.690
Sud Isole	4,35	13,64	37,42	1,81	121.747	36,60	1.435
ITALIA	5,55	100,—	100,—	1,36	332.500	100,—	4.125

¹ Incidenza percentuale delle stanze distrutte e danneggiate, sul totale delle stanze esistenti.

² Dati riferiti al gettito complessivo dei contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori nel Primo Settennio.

Tav. 6 — Ripartizione per regioni delle costruzioni INACASA del 2° Settennio e confronto con alcuni indici

REGIONI	NUMERO LAVORATORI INTERESSATI AL PIANO ¹	POPOLA- ZIONE RESIDENTE AL 15.10.1961	ABITANTI PER STANZA AL 15.10.1961	COSTRUZIONI INACASA Programma del 2° Settennio		
				milioni di lire	%	N. Comuni inclusi
Piemonte-Valle d'Aosta	10,85	7,90	1,06	44.769	7,41	326
Lombardia	21,84	14,63	1,09	89.056	14,75	761
Trentino-Alto Adige	1,59	1,56	1,04	8.454	1,40	96
Veneto	7,72	7,59	1,07	39.669	6,57	355
Friuli-Venezia Giulia	3,49	2,39	0,97	15.119	2,50	134
Liguria	4,76	3,40	0,85	22.738	3,77	82
Emilia-Romagna	6,60	7,22	1,01	41.166	6,82	256
Toscana	6,80	6,47	0,94	36.574	6,06	207
Umbria	1,30	1,57	1,11	7.046	1,17	54
Marche	2,04	2,67	1,03	10.686	1,77	126
Lazio	8,56	7,77	1,19	54.473	9,02	172
Abruzzi e Molise	1,91	3,14	1,20	14.237	2,36	129
Campania	7,45	9,42	1,60	76.901	12,74	261
Puglia	4,44	6,75	1,62	44.812	7,42	193
Basilicata	0,58	1,28	1,73	6.429	1,06	58
Calabria	2,33	4,05	1,67	24.459	4,05	197
Sicilia	5,83	9,33	1,46	52.478	8,69	210
Sardegna	1,91	2,80	1,22	14.705	2,44	116
Centro Nord	75,55	63,23	1,03	369.750	61,24	2.569
Sud Isole	24,45	36,77	1,49	234.021	38,76	1.164
ITALIA	100,—	100,—	1,16	603.771	100,—	3.733

¹ Da una stima al 31 dicembre 1957 dei lavoratori dipendenti non agricoli, più i disoccupati.

**Tav. 7 — Abitazioni costruite in Italia nei singoli anni dal 1950 al 1960
e incidenza del Piano INACASA**

(MIGLIAIA)

ANNI	ABITAZIONI COSTRUITE DALL'INACASA (1)	ABITAZIONI COSTRUITE DA ALTRI (2)	ABITAZIONI IN COMPLESSO (3)	INCIDENZA INACASA SUL COMPLESSO $(4) = \frac{(1)}{(3)} 100$
1950	6	86	92	6,5
1951	20	98	118	16,9
1952	25	108	133	18,8
1953	26	176	202	12,9
1954	32	189	221	14,5
1955	17	249	266	6,4
1956	14	277	291	4,8
1957	10	305	315	3,2
1958	26	289	315	8,3
1959	40	293	333	12,1
1960	51	280	331	15,4

Tav. 8 — Incidenza delle costruzioni INACASA sull'incremento delle abitazioni verificatosi fra i Censimenti del 1951 e del 1961

REGIONI	ABITAZIONI COSTRUITE DALL'INACASA ¹	INCREMENTO DELLE ABITAZIONI ²	INCIDENZA PERCENTUALE
	(1)	(2)	(3) = $\frac{(1)}{(2)} 100$
Piemonte	16.160	231.472	7,-
Valle d'Aosta	539	6.680	8,1
Lombardia	41.215	480.230	8,6
Trentino-Alto Adige	3.704	36.204	10,2
Veneto	19.378	187.464	10,3
Friuli-Venezia Giulia	5.964	62.683	9,5
Liguria	7.651	156.681	4,9
Emilia-Romagna	20.416	204.336	10,-
Toscana	16.435	173.762	9,5
Umbria	3.137	31.761	9,9
Marche	5.054	54.114	9,3
Lazio	19.745	341.927	5,8
Abruzzi e Molise	6.304	39.315	16,-
Campania	27.339	211.316	12,9
Puglia	16.912	150.747	11,2
Basilicata	2.187	20.850	10,5
Calabria	7.990	43.305	18,5
Sicilia	15.540	169.947	9,1
Sardegna	5.961	58.177	10,2
Centro Nord	159.398	1.967.314	8,1
Sud Isole	82.233	693.657	11,9
ITALIA	241.631	2.660.971	9,1

¹ Nel periodo che va dal 31 dicembre 1951 al 31 dicembre 1961.

² Fra il Censimento del 4 novembre 1951 e quello del 15 ottobre 1961 (i dati relativi a quest'ultimo sono provvisori).

Tav. 9 — Occupazione operaia nei cantieri dell'INACASA per regione, a tutto il 31 dicembre 1962

REGIONI	GIORNATE LAVORATIVE (migliaia)	REGIONI	GIORNATE LAVORATIVE (migliaia)
Piemonte	6.259	Lazio	7.486
Lombardia	16.483	Abruzzi e Molise	2.614
Trentino-Alto Adige	1.511	Campania	12.121
Veneto	7.903	Puglia	8.359
Friuli-Venezia Giulia	2.205	Basilicata	1.258
Liguria	3.467	Calabria	3.638
Emilia-Romagna	7.512	Sicilia	7.645
Toscana	7.013	Sardegna	3.122
Umbria	2.017		
Marche	1.434	ITALIA	102.047

Tav. 10 — Occupazione operaia nelle opere pubbliche: in complesso, nella costruzione di abitazioni e nei cantieri dell'INACASA, dal 1953 al 1960
(MIGLIAIA DI GIORNATE)

ANNI	OPERE PUBBLICHE				
	In complesso (1)	Costruzione di abitazioni (2)	Costruzioni INACASA (3)	(4) = $\frac{(3)}{(1)} \cdot 100$	(5) = $\frac{(3)}{(2)} \cdot 100$
1953	123.032	20.483	9.401	7,6	45,9
1954	98.376	17.281	7.015	7,1	40,6
1955	94.786	15.055	5.580	5,9	37,1
1956	78.171	12.059	2.346	3,0	19,5
1957	76.000	12.883	3.261	4,3	25,3
1958	91.295	17.382	8.649	9,5	49,8
1959	92.585	24.533	15.574	16,8	63,5
1960	85.284	20.595	11.178	13,2	54,3

**Tav. 11 — Occupazione operaia nelle opere pubbliche
per la costruzione di abitazioni, nel periodo 1953-1958**

(MIGLIAIA DI GIORNATE OPERAIE)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	INACASA	ALTRI ENTI	IN COMPLESSO
Nord	15.691	21.968	37.659
Centro	5.795	16.616	22.411
Sud	10.445	13.614	24.059
Isole	4.321	6.693	11.014
ITALIA	36.252	58.891	95.143

(DATI PERCENTUALI)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	INACASA	ALTRI ENTI	RIPARTIZIONE MEDIA DEI DISOCCUPATI NON AGRICOLI
Nord	43,3	37,3	45,5
Centro	16,0	28,2	14,4
Sud	28,8	23,1	29,5
Isole	11,9	11,4	10,6
ITALIA	100,—	100,—	100,—



Tav. 12 — Abitanti per stanza secondo i Censimenti del 1881, 1931, 1951

REGIONI	1881	1931	1951 *
Piemonte-Valle d'Aosta	1,56	1,11	1,02
Liguria	1,16	0,90	0,93
Lombardia	1,54	1,28	1,27
Trentino-Alto Adige	—	1,17	1,14
Veneto	1,50	1,32	1,29
Friuli-Venezia Giulia	—	1,24	1,18
Emilia-Romagna	1,59	1,35	1,24
Marche	1,47	1,20	1,19
Toscana	1,27	1,10	1,08
Umbria	1,55	1,33	1,31
Lazio	1,61	1,45	1,59
Campania	1,94	1,75	1,98
Abruzzi e Molise	1,91	1,42	1,45
Puglia	2,20	2,04	2,19
Basilicata	2,11	2,07	2,18
Calabria	2,32	1,82	2,14
Sicilia	1,93	1,65	1,76
Sardegna	1,75	1,33	1,43
Nord	1,50	1,22	1,18
Centro	1,40	1,23	1,28
Sud	2,05	1,77	1,96
Isole	1,90	1,58	1,68
Centro Nord	1,48	1,22	1,21
Sud Isole	2,00	1,70	1,86
ITALIA	1,65	1,36	1,39

* I dati della presente tavola sul numero degli abitanti per stanza differiscono da quelli della Tav. 13 per il fatto che in questa tavola si tiene conto solo delle abitazioni occupate.

Fonte: SVIMEZ: Un secolo di statistiche italiane: Nord e Sud - 1861-1961.

Tav. 13 — Popolazione residente, abitazioni, stanze e affollamento medio nelle varie regioni

(situazione al 4 novembre 1951)

REGIONI	ABITANTI	ABITAZIONI	STANZE	ABITANTI PER STANZA
Piemonte	3.518.177	1.150.035	3.891.549	0,90
Valle d'Aosta	94.140	35.084	106.109	0,89
Lombardia	6.566.154	1.745.082	5.528.834	1,19
Trentino-Alto Adige	728.604	178.547	708.430	1,03
Veneto	3.918.059	752.273	3.190.794	1,23
Friuli-Venezia Giulia	1.226.121	281.361	1.096.409	1,12
Liguria	1.566.961	424.938	1.817.295	0,86
Emilia-Romagna	3.544.340	845.100	3.046.023	1,16
Toscana	3.158.811	741.216	3.234.489	0,98
Umbria	803.918	171.707	671.241	1,20
Marche	1.364.030	291.876	1.245.399	1,10
Lazio	3.340.798	712.669	2.322.034	1,44
Abruzzi e Molise	1.684.030	393.501	1.298.137	1,30
Campania	4.346.264	933.438	2.348.382	1,85
Puglia	3.220.485	728.518	1.625.092	1,98
Basilicata	627.586	153.244	317.766	1,97
Calabria	2.044.287	473.305	1.088.875	1,88
Sicilia	4.486.749	1.126.293	2.837.811	1,58
Sardegna	1.276.023	272.453	967.548	1,32
Nord	21.162.556	5.412.465	19.385.443	1,09
Centro	8.667.557	1.917.468	7.473.163	1,16
Sud	11.922.652	2.682.006	6.678.252	1,79
Isole	5.762.772	1.398.746	3.805.359	1,51
Centro Nord	29.830.113	7.329.933	26.858.606	1,11
Sud Isole	17.685.424	4.080.752	10.483.611	1,69
ITALIA	47.515.537	11.410.685	37.342.217	1,27

Tav. 14 — Popolazione residente, abitazioni, stanze e affollamento medio nelle varie regioni

(situazione al 15 ottobre 1961)

REGIONI	ABITANTI	ABITAZIONI	STANZE	ABITANTI PER STANZA
Piemonte	3.889.962	1.381.507	4.588.674	0,85
Valle d'Aosta	99.754	41.764	135.478	0,74
Lombardia	7.390.492	2.225.312	7.111.467	1,04
Trentino-Alto Adige	785.491	214.751	824.380	0,95
Veneto	3.833.837	939.737	3.811.950	1,01
Friuli-Venezia Giulia	1.205.222	344.044	1.321.199	0,91
Liguria	1.717.630	581.664	2.314.048	0,74
Emilia-Romagna	3.646.507	1.049.436	3.896.683	0,94
Toscana	3.267.374	914.978	3.749.432	0,87
Umbria	788.546	203.468	763.573	1,03
Marche	1.347.234	345.990	1.407.624	0,96
Lazio	3.922.783	1.054.596	3.600.582	1,09
Abruzzi e Molise	1.584.777	432.816	1.463.611	1,08
Campania	4.756.094	1.144.754	3.164.872	1,50
Puglia	3.409.687	879.265	2.293.417	1,49
Basilicata	648.085	174.094	413.351	1,57
Calabria	2.045.215	516.610	1.312.560	1,56
Sicilia	4.711.783	1.296.240	3.531.188	1,33
Sardegna	1.413.289	330.630	1.234.211	1,15
Nord	22.568.895	6.778.215	24.003.879	0,94
Centro	9.325.937	2.519.032	9.521.211	0,98
Sud	12.443.858	3.147.539	8.647.811	1,44
Isole	6.125.072	1.626.870	4.765.399	1,29
Centro Nord	31.894.832	9.297.247	33.525.090	0,95
Sud Isole	18.568.930	4.774.409	13.413.210	1,38
ITALIA	50.463.762	14.071.656	46.938.300	1,08

N.B. - I dati sono provvisori.

Tav. 15 — Incremento della popolazione residente, delle abitazioni e delle stanze fra i due Censimenti del 4 novembre 1951 e del 15 ottobre 1961

REGIONI	INCREMENTO ABITANTI		INCREMENTO ABITAZIONI		INCREMENTO STANZE	
	Assoluto	%	Assoluto	%	Assoluto	%
Piemonte	371.785	10,6	231.472	10,1	697.125	17,9
Valle d'Aosta	5.614	6,—	6.680	19,—	29.369	27,7
Lombardia	824.338	12,6	480.230	27,5	1.582.633	28,6
Trentino-Alto Adige	56.887	7,8	36.204	20,3	115.950	16,4
Veneto	— 84.222	— 2,1	187.464	24,9	621.156	19,5
Friuli-Venezia Giulia	— 20.899	— 1,7	62.683	22,3	224.790	20,5
Liguria	150.669	9,6	156.681	36,9	496.753	27,3
Emilia-Romagna	102.167	2,9	204.336	24,2	850.660	27,9
Toscana	108.563	3,4	173.762	23,4	514.943	15,9
Umbria	— 15.372	— 1,9	31.761	18,5	92.332	13,8
Marche	— 16.796	— 1,2	54.114	18,5	162.225	13,—
Lazio	581.985	17,4	341.927	48,—	1.278.548	55,1
Abruzzi e Molise	— 99.253	— 5,9	39.315	10,—	165.474	12,7
Campania	409.830	9,4	211.316	22,6	816.490	34,8
Puglia	189.202	5,9	150.747	20,7	668.325	41,1
Basilicata	20.499	3,3	20.850	13,6	95.585	30,1
Calabria	928	—	43.305	9,1	223.685	20,5
Sicilia	225.034	5,—	169.947	15,1	693.377	24,4
Sardegna	137.266	10,8	58.177	21,4	266.663	27,6
Nord	1.406.339	6,6	1.365.750	25,2	4.618.436	23,8
Centro	658.380	7,6	601.564	31,4	2.048.048	27,4
Sud	521.206	4,4	465.533	17,4	1.969.559	29,5
Isole	362.300	6,3	228.124	16,3	960.040	25,2
Centro Nord	2.064.719	6,9	1.967.314	26,8	6.666.484	24,8
Sud Isole	883.506	5,—	693.657	17,—	2.929.599	27,9
ITALIA	2.948.255	6,2	2.660.971	23,3	9.596.083	25,7

N.B. - I dati relativi al Censimento 1961 sono provvisori.

La costruzione degli alloggi e dei complessi edilizi

1. I criteri di costruzione

Un programma edilizio di grande mole come quello che affrontava l'INACASA, regolato sì da un meccanismo ferreo e da scadenze precise nel tempo, ma affidato necessariamente per la realizzazione a migliaia di progettisti, Enti, imprese di costruzione disseminati in ogni angolo di un Paese così vario, anche nelle consuetudini edilizie, richiedeva fin dal primo momento che si conciliassero esigenze addirittura opposte. I criteri di costruzione e di progettazione dovevano essere così inflessibili, da elevare a ogni costo il tono dell'edilizia popolare in Italia, ma al tempo stesso così duttili, da potersi adattare ai mille aspetti di tante regioni diverse per il paesaggio, per il costume, per i caratteri architettonici.

Gli edifici non dovevano riuscire delle caserme monotone, disseminate in serie per tutto il territorio nazionale, ma interpretare, zona per zona, le caratteristiche locali, nel rispetto di norme generali capaci di fissare in modo inconfondibile il tono e il carattere delle nuove case destinate ai lavoratori del Piano.

E non basta: pur nel rispetto di quelle norme, doveva essere lasciata a ogni progettista la possibilità di una ricerca personale, di un atto d'intelligenza e di fantasia. In questo campo specifico si ritrova ancora una volta, a guardar bene, lo spirito informatore dell'intero Piano, che vuole guidare, ma non soffocare, che stimola l'iniziativa degli individui in una certa direzione, ma si guarda bene dal rinchiuderli fra staccionate.

Le norme di costruzione dovevano anche consentire di affrontare con idee chiare quel conflitto tra qualità e costo che sarà uno dei punti più sofferti del Piano. Sappiamo i limiti ristretti di costo a vano entro cui si dovevano tenere le costruzioni dell'INACASA. E tuttavia il Piano non avrebbe raggiunto il suo scopo sociale, non avrebbe avuto — staremmo per dire — quasi nessun significato, se non fosse riuscito a dare ai lavoratori più bisognosi la possibilità di abitare in una casa realmente civile, se non avesse contribuito sostanzialmente a innalzare il tono della loro vita.

La decisione del Comitato

Su questi punti, la Legge non dava indicazioni. Fu il Comitato che assunse l'impegno di fissare le norme di costruzione. E bisogna dire subito che questa «delibera» conservò, nel corso dei quattordici anni, un carattere di sostanziale continuità come forse nessun'altra.

I criteri si impennarono essenzialmente sui seguenti punti. Densità di popolazione non superiore ai 500 abitanti per ettaro. Limiti d'altezza di ogni edificio contenuti in una media di quattro piani. Edifici distanziati l'uno dall'altro una volta e mezza la rispettiva altezza, in misura cioè da consentire che il sole illuminasse ogni alloggio (compresi quelli del piano terreno) anche nei giorni più brevi del solstizio invernale. Due esposizioni opposte (o, solo eccezionalmente, ortogonali) per ogni alloggio; e per ciascun alloggio l'esposizione nord limitata agli ambienti di servizio, e solo per eccezione a un'unica camera (quando però l'alloggio ne avesse almeno altre due). La preoccupazione del sole, come della prima ricchezza che non deve mancare a nessuno, ritorna continuamente in queste norme. Così sono esclusi rigorosamente cortili chiusi, semichiusi e chiostrine (quegli squallidi cortili chiusi dei vecchi casoni popolari). E i cortili aperti dovranno avere dimensioni e disposizioni tali da soddisfare, prima di tutto, il bisogno di sole, e ci dovranno essere spazi pubblici a disposizione di chi non può usufruire né di un cortile né di un orto suo proprio.

Ma anche restando in casa, si deve poter godere l'aria e il sole. Il rapporto illuminante in ogni alloggio deve riuscire piuttosto elevato, orientandosi sulla base di 1/6. Una delle richieste più ferme ai progettisti è che ogni casa abbia balconi, e balconi ampi. I balconi ampi, i loggiati, rimarranno sempre una delle caratteristiche inconfondibili, che faranno distinguere anche di lontano, anche correndo in macchina, le case del Piano dalle consuete case popolari.

Il loro scopo però non è soltanto di dar più sole a chi sta in casa, né soltanto di ampliare la superficie utile dell'alloggio, ma anche di far da ponte fra l'intimità familiare e la vita di vicinato all'aria aperta, antica consuetudine italiana, tipica della nostra civiltà.

Diamo ora uno sguardo all'interno degli alloggi. I minimi di superficie utile vengono fissati in 30, 45, 60, 75, 90 mq. per alloggi rispettivamente di 1, 2, 3, 4, 5 stanze utili più i servizi: dimensioni economiche ma non disagiati. Vi sono anche indicazioni precise sull'altezza minima dei vani. Per guadagnare spazio effettivamente godibile, si raccomanda anche di ridurre al minimo corridoi e locali di disimpegno. Si potrà anche utilizzare il soggiorno per l'accesso diretto ad altri ambienti.

Funzionalità ed economia

In sintesi, le norme si possono raggruppare intorno alle seguenti esigenze. Anzitutto, funzionalità: occorre prevedere nell'alloggio la separazione del reparto diurno dal notturno, e raggruppare il reparto notturno intorno al bagno; occorre studiare la forma e la dimensione delle stanze e in particolare la disposizione di porte e finestre, in modo che gli spazi liberi adempiano ciascuno a una precisa funzione, e siano frazionati il meno possibile. È questo un caso tipico in cui il criterio economico coincide esattamente con i corretti criteri architettonici.

Senza venir meno all'economia, e anzi attraverso l'economia, si punta al decoro, che è la seconda esigenza alla quale non si vuol venir meno in queste case popolari pensate in modo nuovo. Ridurre al minimo lo spazio per i disimpegni a favore dell'ampiezza degli ambienti, evitare la costruzione di camere da letto destinate in progetto ad accogliere più di due letti per adulti, allargare la casa dotandola di logge ampie e profonde: tutto questo significa dare più respiro, più agio per muoversi, in ultima analisi dare maggior dignità alla pur modesta vita quotidiana.

La razionalizzazione — sintesi di economia e di decoro — si estende anche ai servizi e alle piccole comodità della casa. Occorre prevedere ripostigli per tutti quegli oggetti che non trovano posto negli armadi, e quindi restano di solito abbandonati per la casa, provocando

quel disordine che irrita e umilia e abbassa di per sé il tono della vita; occorre anche dotare gli alloggi di lavatoio, per evitare che a questo scopo sia adibito il bagno. Non si dimentichi che l'INACASA ha fatto « scoprire », alla lettera, a decine di migliaia di famiglie, la civiltà del bagno in casa.

Infine, nell'impostazione del progetto si doveva tener conto, in ogni senso, dell'ambiente in cui sarebbe sorta la casa. Prima di tutto della sua posizione geografica: latitudine, altezza sul livello del mare, condizioni di clima, con tutte le ripercussioni che ne derivavano sulla ampiezza delle finestre, sul sistema di copertura, sugli impianti di riscaldamento. In secondo luogo, occorreva tener conto dei materiali da costruzione rinvenibili sul posto, delle maestranze locali, dei metodi di costruzione tradizionali. In terzo luogo, delle abitudini di vita della regione. La casa doveva venire inserita in un certo mondo, storicamente concreto, e armonizzarsi con esso.

A distanza di quattordici anni, si deve constatare che le poche norme qui sopra elencate hanno contribuito decisamente a una profonda evoluzione nel tono dell'edilizia popolare italiana.

Alcuni principi affermati dall'INACASA, sulla razionalizzazione e sull'elevazione del tono delle case popolari, hanno avuto ripercussioni al di là delle costruzioni del Piano. Si scopri che la progettazione di case per lavoratori che conciliassero economia e decoro era un « problema », degno d'impegnare al massimo l'attenzione dei professionisti.

Razionalizzazione dei criteri

Ai costi via via crescenti negli anni successivi, si contrappose una sempre maggior razionalizzazione delle norme, una più approfondita ricerca di semplicità e di schiettezza, e la tipizzazione di alcuni schemi costruttivi. Per quanto riguarda le strutture portanti, si curò che la scelta del sistema costruttivo si adattasse pienamente allo schema distri-



butivo. E così pure si ribadì la necessità di usare i materiali più adatti per resistenza, durata, coibenza, ma al tempo stesso più economici per la località in cui la casa doveva sorgere. Si prescrisse di eliminare tutti gli elementi non essenziali alle esigenze qui ricordate, che pertanto avrebbero rappresentato un dispendio inutile, o quasi. Si raccomandò anche di studiare a fondo l'associazione degli alloggi nell'edificio e quella dei vani nell'appartamento, evitando nei muri ogni tracciato lungo e contorto, eliminando interruzioni troppo ampie nelle strutture e (nel calcolare l'ampiezza dei solai) luci superiori a quelle compatibili con armature economiche. Si trovò il modo di evitare, nei balconi, sbalzi notevoli di dimensioni, si cercarono le coperture più adatte alle varie condizioni climatiche, e al tempo stesso più economiche, si tentò di prevedere i piccoli problemi della manutenzione.

Nel predisporre gli spazi interni per gli usi pratici della vita quotidiana, si raccomandò di tener conto di ogni attività dei vari componenti la famiglia nelle diverse ore della giornata.

Ad esempio, nella stanza di soggiorno, non avrebbe dovuto mancare l'angolo per i lavori domestici della donna, con il posto per la macchina da cucire; nella stessa camera, o in quella da letto dei figli, era necessario prevedere la collocazione di un tavolo per le ore di studio dei ragazzi. E ancora: si doveva predisporre un ripostiglio o armadio a muro presso l'ingresso, per riporvi gli arnesi da lavoro o di pulizia, un altro da adibirsi a dispensa in cucina, un terzo, accanto all'ingresso, per depositare le biciclette, nelle località ove il loro uso era generale, e così via.

Particolare cura fu dedicata all'attribuzione degli spazi condominiali. Si seguì il criterio generale di lasciare all'uso comune il maggior numero di spazi, ribadendo tuttavia l'obbligo di cedere, almeno in uso, agli abitanti del pianterreno quel minimo di spazio che li proteggesse dagli sguardi indiscreti e dai rumori diretti.

L'indagine fra gli assegnatari

Verso la fine del Primo Settennio, si pensò di rivedere i criteri costruttivi, traendo frutto dall'esperienza ormai maturata. A questo fine si invitarono gli esperti e i professionisti collaboratori dell'INACASA a esporre le conclusioni delle loro prove e ricerche. Ma nello stesso tempo si interpellarono direttamente con un'apposita indagine gli stessi assegnatari, quelli che concretamente avevano sperimentato, vivendoci, i requisiti di abitabilità degli alloggi INACASA, perché indicassero i pregi e gli inconvenienti che vi avevano riscontrati. Si volevano mettere di fronte le ricerche tecniche degli esperti e l'esperienza diretta delle famiglie.

Ma l'iniziativa (senza precedenti, salvo errore, nel campo dell'edilizia popolare) aveva un significato più profondo, al di là della ricerca pura e semplice delle migliori soluzioni edilizie. Portando alle estreme conseguenze il loro metodo favorito di fare appello alla collaborazione periferica, gli Organi dell'INACASA riscattavano in qualche modo il Piano da quel tanto di rigido e d'imposto dall'alto che esso aveva avuto fin dall'inizio. Fino allora i diretti beneficiari del Piano, a parte il pagamento delle quote mensili, non avevano partecipato attivamente alla sua realizzazione; non avevano potuto scegliere, per esempio, il tipo di edificio in cui sarebbero stati chiamati ad abitare. Ma ora almeno venivano invitati a esporre criticamente i risultati della loro diretta esperienza, a vantaggio non di se stessi, certo, ma dei futuri beneficiari del Piano.

L'indagine — condotta sull'altezza degli edifici, sul tipo di scale più consigliabile, sulla pianta degli alloggi, sulle soluzioni migliori da adottare per lavatoi e stenditoi, sui sistemi di riscaldamento più razionali ed economici — in molta parte confermò la giustezza delle norme fino allora seguite, ma in parte le criticò, con motivazioni che risultarono convincenti.

Uno dei problemi maggiormente dibattuti fra i tecnici era quello dell'altezza più consigliabile per gli edifici. È noto che il mercato dei materiali edili, e anche le condizioni di attrezzatura delle imprese, pongono dei limiti alla convenienza economica di questo

o di quel tipo di struttura, limiti che variano da regione a regione e, nella stessa regione, da una zona all'altra. Ora, gli edifici di cinque o sei piani sono quelli che più spesso si trovano in prossimità di tali limiti. L'uso della muratura ordinaria come struttura portante risulta, quasi sempre, meno giustificato che negli edifici più bassi; d'altra parte l'uso del cemento armato non presenta ancora tutti i vantaggi che emergono, evidenti, nelle costruzioni più alte.

Ma anche dove non sorgono incertezze circa la scelta del tipo di struttura portante, gli edifici di cinque o sei piani presentano altri inconvenienti, e provocano perplessità in chi progetta case economiche. Ad esempio, conviene dotarli o meno di ascensore? Nei primi anni, l'INACASA aveva consigliato di lasciare sulle scale un vano a disposizione, perché gli assegnatari potessero, nel caso, installarvi un impianto a loro spese; ma questo in pratica non era quasi mai avvenuto, perché gli abitanti non erano, nella stragrande maggioranza, in condizioni economiche tali da poter affrontare una spesa non indifferente. Risultò dall'indagine che i piani preferiti erano il secondo e il terzo e che, comunque, assai grave era considerato il disagio, in caso di mancanza d'ascensore, per i piani dal quarto in su. In un ordine d'idee del tutto diverso, appariva inoltre evidente che in un Paese come il nostro, caratterizzato da numerosissimi aggregati urbani di antica formazione inseriti in un paesaggio vario e di per sé espressivo, le costruzioni a basso numero di piani erano le più adatte a non turbare, in moltissimi casi, l'equilibrio preesistente.

In ultima analisi, il parere degli assegnatari veniva a confermare e a precisare il criterio seguito dall'INACASA, di attenersi generalmente ad edifici di tre piani, quattro al massimo, ricorrendo solo in percentuali limitate ad edifici più alti, ma, in questi casi, orientandosi francamente verso i sette-otto piani, dove l'impiego dell'ascensore era economicamente giustificato oltretutto funzionalmente indispensabile.

Viceversa, un criterio fino allora seguito e che nell'inchiesta fra gli assegnatari risultò poco accetto fu quello relativo agli appartamenti su due piani (in genere, soggiorno e cucina al piano terreno, reparto notte al piano superiore). L'indagine provò, senza possibilità

di dubbio, che questa soluzione era apparsa scomoda e faticosa agli assegnatari, tranne che in alcune zone. Essa fu perciò abbandonata.

Sottoposta ad attento esame fu anche la questione delle abitazioni a piano terra. Questo tipo di alloggio era largamente richiesto dai beneficiari del Piano prima dell'assegnazione. Ma risultò che in molti casi le famiglie, una volta entrate negli appartamenti, si eran trovate a disagio, e chiedevano di passare ai piani superiori. Ciò avveniva soprattutto quando gli alloggi a piano terra si trovavano pressappoco al livello del terreno circostante. Le ragioni del disagio erano molte e varie: andavano dalla maggiore umidità dei pavimenti (se al di sotto non vi erano cantine e se i vespai erano male eseguiti) alla minore insolazione, al fastidio che dava agli inquilini la possibilità di venire osservati dall'esterno attraverso le finestre troppo basse.

Si giudicò preferibile, in definitiva, rinunciare a costruire alloggi a piano terra. I locali potevano venir meglio sfruttati per altri usi: cantinati, o rimesse per biciclette e motorette, o passaggi tra una corona di case e quella contigua, o spazi coperti, attrezzati per il gioco dei bambini. Infine, quando non eran previsti nel progetto edifici appositi per i servizi di quartiere, si poterono sistemare al piano terra i negozi, le botteghe artigiane, gli ambulatori e così via.

Altro argomento di indagine furono le scale a giorno completamente scoperte e quelle in parte coperte e in parte scoperte, che, pur permettendo talvolta soluzioni esteticamente soddisfacenti, avevan dato luogo, come risultò, a gravi inconvenienti. Anzi, a causa del malcontento manifestato dagli assegnatari, era spesso necessario ricorrere a sovrastrutture e chiusure che, non essendo originariamente previste, compromettevano il risultato estetico delle costruzioni. D'altra parte, il malcontento appariva comprensibile. Le scale aperte, bagnate dalla pioggia, si coprono di fanghiglia non appena qualcuno le usa venendo dall'esterno. Ciò rende molto difficile mantenerle pulite, e facile scivolare sui gradini, con i rischi che ne conseguono.

Anche per gli schemi distributivi apparve consigliabile una revisione dei criteri seguiti fino a quel momento. E poiché alcuni dei miglioramenti giudicati necessari comportavano l'ampliamento di alcuni vani o l'inserimento di altri negli alloggi, furono riveduti i minimi di superficie netta prescritti dalle prime norme; e pertanto ai due vani utili si fecero corrispondere 50 mq.; ai tre vani utili 70 e poi 75 mq.; ai quattro vani utili 90 mq.; ai cinque vani utili 110.

La generalità degli assegnatari chiese un tipo di cucina-pranzo separata dal soggiorno, e tutti, o quasi, affermarono di non gradire le soluzioni nelle quali il soggiorno deve essere attraversato per accedere agli altri ambienti della casa.

Ci si rese anche conto che per la stanza da letto matrimoniale era necessaria una superficie non inferiore a 15-16 mq. ed una accurata collocazione della porta e della finestra, perché fosse possibile disporre, oltre al letto matrimoniale, i comodini, una culla, un armadio, un cassettone e un tavolino-scrittoio, mentre eran necessari nelle stanze dei figli circa 11 mq. per disporvi due letti, i comodini, un armadio, e un tavolino. Si ritenne infine necessario prevedere nei futuri alloggi, oltre al ripostiglio, una cantina e il lavatoio interno, in locale separato e chiuso, in comunicazione diretta con uno stenditoio individuale.

300 abitanti per ettaro

Un'ulteriore revisione dei criteri costruttivi fu sottoposta dagli Organi del Piano al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici — e da questo approvata — all'inizio del Secondo Settennio. Vi si stabiliva fra l'altro che la densità massima della popolazione nei nuovi complessi residenziali dovesse scendere (tranne casi eccezionali) da 500 a 300 abitanti per ettaro; si prescriveva che i nuovi quartieri si inserissero nei Piani Regolatori comunali secondo le direttrici previste di sviluppo, in modo da consentire facili collegamenti con i luoghi di lavoro; infine si raccomandava di evitare, nello studio dei nuovi centri residenziali, qualsiasi alterazione stridente del paesaggio e dell'ambiente architettonico preesistente.

La maggiore difficoltà che dovette affrontare l'INACASA nel Secondo Settennio consistette, come si è visto, nell'aumento continuo dei costi, che poteva causare un decisivo abbassamento nel livello delle costruzioni, sia per il sacrificio dell'aspetto architettonico, sia per una semplificazione della tematica distributiva, sia per una eccessiva schematizzazione che riducesse gli edifici a semplici case di altezza limitata, con caratteristiche di estrema linearità.

Fra i vari rimedi escogitati per contenere i prezzi, vi fu anche un nuovo criterio costruttivo, e cioè l'adozione di una gamma di tipi edilizi differenziati nel costo in base alle maggiori o minori esigenze delle varie località, scendendo fino a uno speciale tipo di alloggio semi-rurale dal costo ridotto, riservato alle zone depresse, dove più gravi erano le difficoltà per il pagamento dei canoni. (Ma di ciò parleremo più ampiamente nei prossimi due capitoli).

Guardando nel complesso, a ciclo compiuto, l'attività edilizia del Secondo Settennio, si deve riconoscere che malgrado tutte le difficoltà cui si accennava, il livello medio delle costruzioni, anziché decadere, andò via via migliorando nei principi costruttivi, attraverso un ulteriore aumento della superficie minima a vano (che nel tipo da 7 vani salì fino a 20 mq. utili) attraverso forme distributive meglio studiate e infine attraverso una maggiore cura dell'aspetto esterno delle costruzioni: per esempio, l'uso decisamente più esteso del mattone in superficie, indispensabile per la protezione delle facciate nel tempo. Gli alloggi costruiti nel Secondo Settennio hanno in media 5,42 vani «legali» (Tav. 18), una superficie media per alloggio di mq. 87,54 e una superficie media a vano di mq. 15,59.

Basta confrontare i complessi edilizi del Primo con quelli del Secondo Settennio, per constatare un sostanziale progresso, dovuto allo svilupparsi di una esperienza concreta e alla costante preoccupazione di soddisfare via via le nuove esigenze degli assegnatari. Nel Secondo Settennio si poté anche arrivare a esperimenti, sia pur limitati, di prefabbricazione parziale, di costruzione in acciaio, di complessi unificati in alcune parti costruttive.

354.781 ALLOGGIATI 5.036 COMUNI

VEDI TAVOLE N. 27 e 28

SS	NU	CA
1.919	1.056	5.289
	33	81

I NUMERI IN TONDO NERO SI RIFERISCONO AL NUMERO DEGLI ALLOGGI

I NUMERI IN CORSIVO CHIARO SI RIFERISCONO AI COMUNI INCLUSI



Nel campo urbanistico infine, e in particolare nell'impostazione dei centri residenziali con i relativi servizi, l'INACASA, pur ostacolata dai noti inconvenienti e dalle incertezze dovute alla novità del problema, compì esperienze che risultarono utili anche al di fuori dei confini del Piano, come si vedrà nel seguente capitolo. Da tali esperienze è stato possibile ricavare le prime norme sistematiche sulla classificazione dei centri residenziali ai fini del fabbisogno dei servizi collettivi, e sull'incidenza degli stessi servizi in relazione alla maggiore o minore autonomia dei centri. L'INACASA ha raccolto in questo campo un bagaglio di notizie e documenti che sarà prezioso in ogni futuro programma di pianificazione edilizia.

2. Scelta e acquisizione delle aree

L'importanza decisiva, per i risultati del Piano, del problema delle aree fu avvertita fin dall'inizio dagli Organi centrali, che impegnarono la loro diretta responsabilità nella scelta dei suoli edificatori, cercando di restare fedeli a una duplice direttiva: tutela, nello spirito della Legge, delle esigenze di vita civile dei futuri assegnatari e rispetto dei limiti di costo delle costruzioni.

In questo campo, l'INACASA fece appello alla più larga collaborazione degli Organi locali: Prefetture, Amministrazioni Comunali, Stazioni Appaltanti, Uffici Tecnici Erariali. Considerata la laboriosità delle pratiche (l'INACASA ha dovuto acquistare quasi 6.000 ettari e per ogni ettaro sono stati necessari in media quattro contratti di acquisto), si favorì quanto più possibile, anche in questa materia, il decentramento delle attività: quasi il 90% (in numero) degli atti di acquisto fu espletato dagli Ispettorati regionali dell'Istituto Nazionale Assicurazioni.

L'attività particolarmente laboriosa della Commissione, costituita in seno al Consiglio Direttivo della Gestione, per l'esame delle richieste e delle controfferte, nonché per la definizione conclusiva dei costi, dà la misura della complessità del problema. Importa aggiungere che alla base di ogni acquisto fu posta, costantemente, la preventiva stima dell'Ufficio Tecnico Erariale.

Sul mercato delle aree, il Piano INACASA operò, praticamente, in regime di libera concorrenza. Senza dubbio la Legge lo autorizzava ad eseguire gli espropri per motivi di pubblica utilità. Ma in pratica si preferirono gli accordi consensuali, e si ricorse all'esproprio soltanto come estrema risorsa, quando le richieste dei proprietari eccedevano le stime U.T.E. Su un complesso di circa 20 mila atti di acquisto stipulati al 30 giugno 1962, non più di 1.045 risultavano frutto di esproprio. Ma non basta; l'area complessiva espropriata era pari al 3,5% soltanto del totale.

Per contro la Gestione ricorse in larga misura all'occupazione temporanea dei terreni scelti, per poter dare inizio ai lavori senza troppi ritardi.

L'acquisto di lotti urbani

In regime di concorrenza, due strade si aprivano davanti al Piano: la prima consisteva nell'acquisto di una serie di lotti frazionati nell'ambito dei Piani Regolatori o comunque delle zone urbane, particolarmente di quelle ove i Comuni avessero già eseguito l'attrezzatura delle aree. Ed effettivamente, nei primi tempi, facendo leva sul grande successo psicologico incontrato dal Piano, si poté usufruire dell'apporto dei Comuni, e anzi si diede la preferenza, nell'assegnazione delle prime costruzioni, a quelli che offrivano aree gratuite. Si ottennero così anche nelle grandi città aree a prezzi di favore, o addirittura simbolici.

Questa prima via era quella che le disposizioni di legge additavano senza alternative agli Organi del Piano.

Il Regolamento che integrava la Legge istitutiva dell'INACASA stabiliva infatti, all'art. 31, che le aree necessarie per l'esecuzione dei programmi costruttivi del Piano dovevano « essere scelte fra quelle già ben provvedute dei normali servizi pubblici esistenti nelle località, e delimitate da pubbliche strade, o comunque comodamente allacciate » ad esse; le norme integrative della Legge di rinnovo del Piano per il Secondo Settennio ribadivano: « si avrà cura di evitare il concentramento di alloggi in zone non sufficientemente dotate di servizi civici e sociali ».

Il problema fu semplificato, comunque, nel caso delle costruzioni dirette delle Aziende, come sarà più tardi per le Cooperative del piano Aggiuntivo. Nell'uno come nell'altro caso, infatti, gli interessati ricercarono di loro iniziativa le aree e le misero gratuitamente a disposizione dell'INACASA. (Le aree fornite a titolo gratuito ammontavano complessivamente, al 30 giugno 1962, a 4.793, per una superficie di 982 ettari).

Ma a parte le risorse offerte nei singoli casi dalla libera collaborazione, il problema delle aree non tardò a presentarsi nella sua vera natura e nella sua gravità. Il sempre crescente volume delle costruzioni messe via via in programma nei Centri di una certa importanza richiedeva terreni assai vasti, che non potevano più essere reperiti nelle zone urbane.

D'altra parte, il sistema degli acquisti di piccoli lotti già attrezzati si presentava sconsigliabile anche sotto l'aspetto del costo. I lotti urbani, in un periodo nel quale l'attività edilizia privata e sovvenzionata si stava sviluppando in misura sempre più intensa, raggiunsero infatti, rapidamente, prezzi sempre più elevati.

I quartieri autonomi

Gli Organi del Piano abbandonarono perciò il sistema della realizzazione di nuclei edilizi modesti con interventi eventualmente ripetuti, ed imboccarono con risolutezza la sola altra strada che si apriva davanti a loro, quella della realizzazione di quartieri autonomi, da far sorgere su aree non ancora urbanizzate, nei quali però gli alloggi fossero integrati, già in sede di progettazione, da tutti i servizi collettivi.

A distanza di tempo, la decisione deve essere valutata come un'avventura necessaria, affrontata animosamente e perseguita anche di fronte al concreto delinearsi di pericoli di vario ordine. Infatti su tale strada gli Organi del Piano dovettero procedere senza il sostegno delle Leggi in genere — carenti su questo punto — e in particolare della Legge istitutiva dell'INACASA, che raccomandava semplicemente, come si è visto, di scegliere aree già ben servite e collegate, ma non consentiva all'Ente la facoltà di provvedere con i propri mezzi i nuovi quartieri dei servizi collettivi, compresi quelli più indispensabili alla vita quotidiana.

Già nella relazione del Comitato sull'esercizio 1953-1954 il problema era posto in termini precisi:

Sono evidenti i riflessi sociali che derivano dalle soluzioni adottate per il reperimento delle aree edificabili. Fino a che si utilizzano, per la costruzione di alloggi di lavoratori, aree di modesta estensione che si inseriscono in un tessuto urbano preesistente, dotato già dei necessari servizi, i problemi di adattamento degli assegnatari alla vita dei nuovi quartieri non si pongono quasi, o

comunque non assumono preoccupante rilevanza. Quando invece si costruiscono vasti quartieri in aree poste alla estrema periferia della città, o addirittura staccate dal preesistente tessuto urbano, la vita dei nuovi ingenti nuclei che così si costituiscono trova faticoso avvio in mezzo a difficoltà di ogni genere, materiali e morali: e perché mancano o tardano ad essere approntati i servizi pubblici di collegamento; e perché mancano o sono male accessibili la Chiesa, la scuola, gli ambulatori, i negozi, i locali di divertimenti o ricreazione, ecc.; e perché, in agglomerati troppo vasti, di persone socialmente poco differenziate e di struttura professionale ed economico-sociale troppo omogenea, si determinano tensioni o storture che rendono difficile l'avvio di una ordinata vita collettiva.

Gli Organi direttivi del Piano si orientarono inizialmente verso la soluzione che importa meno difficoltà di adattamento ai lavoratori e consente un più rapido avvio delle costruzioni, e pertanto accordarono la preferenza a terreni già provvisti di servizi, vicini il più possibile ai centri degli agglomerati urbani, inseriti per piccoli lotti nelle maglie di espansione delle città. Ben presto, però, lo sviluppo delle attività edilizie, specie nei grandi centri, e le realizzazioni stesse dei programmi INACASA, portarono ad un rapido esaurimento delle aree disponibili entro le cinte urbane, o comunque le resero inaccessibili per ragioni di prezzo, anche in relazione ai criteri urbanistici adottati, che richiedevano una utilizzazione edilizia sufficientemente distesa.

In sintesi:

La spinta verso l'estrema periferia delle grandi città, determinata dalle difficoltà di reperimento di aree centrali, e la conseguente necessità di creare nuovi quartieri, in zone sprovviste completamente di servizi, hanno portato gli Organi direttivi del Piano ad affrontare nuove responsabilità che il Legislatore non aveva previsto.

E infine:

Anche in questo delicato settore si è cominciato col far ricorso a soluzioni contingenti, mano a mano che l'esperienza presentava, spesso con aspetti drammatici, nuovi problemi; ma presto la Gestione è passata alla progettazione urbanistica dei nuovi quartieri con una visione ampia ed organica delle

esigenze di vita dei nuclei da creare, prevedendo nel piano urbanistico tutti i servizi indispensabili al sorgere di una ordinata vita collettiva, anche se affidati ad altri Enti per la realizzazione o per la gestione.

La storia del Piano è in gran parte la storia degli sforzi compiuti per offrire alle nuove comunità che si venivano costituendo nelle periferie le condizioni necessarie a una vita civile: sforzi ininterrotti, che ottennero risultati alterni.

Si noti che via via che si perfezionavano criteri e mezzi per soddisfare determinate esigenze, si andava concretamente presentando la necessità di affrontarne e prevederne delle nuove; dopo aver provveduto ai negozi, si dovette pensare alle scuole, agli ambulatori, alla sistemazione e manutenzione degli spazi verdi, alle vie di allacciamento, alle Chiese, ai mercati, e via scorrendo.

In sostanza, il concetto di centro residenziale autonomo e di servizi collettivi, per necessità si andò gradualmente estendendo e arricchendo, parallelamente a quanto avveniva per i progetti degli alloggi. Si dette così inizio ad un nuovo sviluppo costruttivo che costituì il primo esperimento del genere su un piano nazionale.

Si trattava, in effetti, di un ordine nuovo di problemi a favore dei quali non poteva certamente giuocare la disponibilità di strumenti legislativi idonei, per il fatto stesso che in nessuna sede si erano ancora maturate, nel nostro Paese, una esperienza ed una consapevolezza sufficienti ad inquadrarli e a risolverli.

Alcune difficoltà vennero alleviate adottando particolari criteri. Fra l'altro, si era rilevato che la valorizzazione crescente dei terreni periferici (conseguenza anche delle scelte operate dall'INACASA) costringeva spesso l'Ente a sborsare prezzi di gran lunga maggiori per le costruzioni contigue ai primi nuclei di abitazioni e destinate ad ampliarli. Il Comitato venne perciò nella determinazione di costituire, in anticipo sulla realizzazione dei piani, un demanio di aree sufficiente per i futuri sviluppi previsti in ciascun Centro, interessandosi tempestivamente perché i Comuni provvedessero ad attrezzarle.

Inoltre, in vista delle prevedibili esigenze dei grandi complessi edilizi, si adottò l'orientamento di acquistare aree, in eccedenza al fabbisogno, da utilizzare per le future attività artigianali e commerciali.

La ricerca di zone periferiche (oltre a creare in partenza ai futuri assegnatari difficoltà per raggiungere il centro cittadino e i luoghi di lavoro) poneva il problema di inserire i nuovi quartieri extraurbani nei piani di sviluppo delle città, spesso in zone non comprese nei Piani Regolatori, i quali d'altra parte in molti Centri non erano stati ancora approvati.

Il problema era delicato, perché le iniziative dell'INACASA incidevano direttamente sulle future linee direttrici di sviluppo.

In materia, l'INACASA seguì il principio di interpellare le singole Amministrazioni Comunali circa la scelta delle aree per i nuovi quartieri; non solo, ma per le evidenti implicanze delle nuove costruzioni sulla fisionomia stessa delle città, procurò di invitare i rappresentanti dell'Istituto Nazionale di Urbanistica e delle Sovrintendenze ai Monumenti, a partecipare ai lavori delle sue Commissioni tecnico-amministrative.

Naturalmente, la carenza di Piani Regolatori e di sviluppo per molte città costituì un grande ostacolo, che in alcuni casi rese difficile la scelta di aree ben dislocate.

I servizi collettivi

Tuttavia il problema di gran lunga più difficile rimaneva quello di dotare i nuovi quartieri dei servizi pubblici. Queste opere, come si è detto, non rientravano nella competenza della Legge sull'INACASA; buona parte di esse spettava ai Comuni, che disponevano però di mezzi inadeguati e non sempre potevano dare la precedenza alle urgenti necessità di nuovi quartieri per lavoratori.

Allo scopo pertanto di stimolare e facilitare l'intervento dei Comuni, gli Organi del Piano promossero tutta una serie di interventi e di accordi con le Amministrazioni interessate. In molti casi vennero concessi mutui ai Comuni, allo scopo preciso di provvedere ai pubblici servizi nei nuovi quartieri, sulla base di speciali forme di garanzia (quale, ad esempio, la concessione di deleghe per la riscossione di alcune imposte comunali).

I mutui concessi ai Comuni nei due Settenni ammontarono a oltre 20 miliardi. In altri casi, si concessero contributi da utilizzare per l'allestimento delle attrezzature sociali nei nuovi centri, con l'intesa che al funzionamento e alla manutenzione di tali attrezzature avrebbe provveduto il Comune con i propri mezzi.

Una terza forma di intervento fu la cessione ai Comuni interessati, a titolo gratuito, delle aree da destinare sia ai servizi pubblici che alle attrezzature sociali (ad esempio, agli ambulatori). Per provvedere poi con urgenza alle necessità quotidiane di vita delle nuove comunità, l'INACASA assunse l'iniziativa di costruire per conto proprio i negozi, che poi rivendette via via ai privati, e i «Centri Sociali», la cui gestione affidò a un Ente apposito.

Per le Chiese, si ricorse talora a soluzioni provvisorie, quale la concessione di locali al piano terreno, ad uso di cappelle; spesso invece l'INACASA offrì gratuitamente l'area per facilitare una soluzione definitiva.

Per quanto riguarda la sistemazione viaria, l'INACASA poteva costruire solo le strade di penetrazione, dalle grandi arterie ai nuovi quartieri, mentre le strade di attraversamento erano di competenza dei Comuni. La Gestione promosse al riguardo Convenzioni varie, che solo in parte divennero operanti. Alcuni quartieri rimasero, nonostante ogni sforzo, poveri di strade, e stentaron in complesso ad acquistare il carattere di centri autonomi.

Un passo avanti verso una soluzione più organica e razionale del problema fu rappresentato senza dubbio dall'iniziativa del C.E.P. (Comitato per il coordinamento dell'edilizia popolare), costituito presso il Ministero dei Lavori Pubblici.

Ad una Amministrazione Comunale, l'allacciamento viario e l'impianto dei servizi pubblici a vantaggio di nuclei esclusivi di un Ente e remoti dal centro urbano, poteva apparire, non senza qualche logica, una soluzione frammentaria, provvisoria, e in definitiva troppo costosa. Assai più razionale diventava invece lo sforzo quando fosse volto a servire vari nuclei di Enti diversi, riuniti in un solo vasto quartiere di periferia.

Il Comitato per il coordinamento dell'edilizia popolare, ponendo a base dei nuovi quartieri coordinati ed autosufficienti i criteri di scelta e trasformazione delle aree già adottati su larga scala dall'INACASA, sollecitò un intervento più attivo dei Comuni nell'impostazione dei quartieri stessi — dalla scelta delle aree alla loro tempestiva attrezzatura — e a tal fine distinse le *opere che i Comuni dovevano realizzare in proprio* (servizi generali, comprendenti le strade, l'acqua potabile, il gas, le fognature) dalle *opere di carattere sociale* (come Chiese, scuole, asili-nido, negozi, mercati, Centri Sociali, delegazioni comunali, posta ecc.). Per queste ultime opere, come per la sistemazione delle aree non coperte, il Comune avrebbe ricevuto contributi da parte dei singoli Enti, in misura proporzionale alla loro partecipazione ai nuovi quartieri.

Si trattava di un miglioramento sostanziale, che non valse però ad eliminare complesse trattative e procedure, che prolungarono notevolmente i tempi tecnici di preparazione (Tav. 17). Al 30 giugno 1962, le aree acquistate dall'INACASA nei complessi C.E.P. aumentavano a 366 ettari; quelle in corso di acquisto a 24 ettari.

Dal punto di vista legislativo, la premessa per il graduale superamento di una situazione per troppo tempo paralizzante verranno poste solo dalla Legge n. 167 del 18 aprile 1962, che consentirà ad ogni Comune (e anzi imporrà ai Comuni capoluoghi di Provincia, o superiori a 50.000 abitanti) di formare, mediante esproprio, demani di aree da destinare all'edilizia popolare e d'impostare un piano organico per la graduale realizzazione, sulle aree stesse, delle opere e dei servizi complementari di vario genere.

L'INACASA è riuscita a realizzare, nei 14 anni del Piano, un complesso enorme di costruzioni, funzionali in gran parte anche sotto l'aspetto dei servizi, giovandosi, fra l'altro, della collaborazione del proprio Servizio Sociale, che si fece interprete dei bisogni della collettività presso i vari Enti specializzati.

Non sempre però si poterono evitare inconvenienti di varia natura, ritardi, inadeguatezze, e per conseguenza insoddisfazione degli assegnatari, sui quali ricadeva in definitiva il peso della mancata realizzazione di qualche attrezzatura. In vari casi — al di là di ogni sforzo di buona volontà — l'esecuzione delle opere risultò ritardata fino a portare un grave disagio alle famiglie.

Si verificarono anche diversi casi di ritardo nelle consegne degli alloggi da tempo ultimati, per mancanza degli allacciamenti fondamentali non ancora costruiti (al 30 giugno 1962, gli alloggi non ancora consegnati erano 14.862, su un totale di 140 mila alloggi ultimati).

Il costo dell'area

L'aspetto più difficile del problema delle aree fu però, senza dubbio, il fatale progressivo aumento dei costi.

Nel primo periodo del Piano, il costo di un'area attrezzata poteva aggirarsi sulle 1.000 lire al mq. Pertanto, in base alla densità adottata di 500 abitanti per ettaro, sulle 400 mila lire del costo massimo a vano di costruzione richiesto dalla Legge, l'area incideva per sole 20 mila lire, cioè nella percentuale bassissima del 5 per cento.

Ma il rapporto in seguito mutò profondamente, anche perché la densità massima consentita fin dall'inizio del Secondo Settennio non fu più di 500, ma di 300 abitanti per ettaro. I costi massimi di costruzione previsti, ad esempio, per le tre grandi città di Milano, Roma e Napoli, si possono computare attualmente (marzo 1963) in 750 mila lire a vano, di cui 150 mila per l'area (Tav. 21). Questa pertanto incide nella misura non indifferente del 20 per cento, pari al quadruplo di quella registrata all'inizio del Piano.

È bensì vero che una parte dell'aumento va attribuita al proposito di migliorare le condizioni di vita dei lavoratori, diminuendo la densità di abitanti in ogni complesso di abitazioni. Ma è da riconoscere che la spesa per l'area nuda, e quella che l'INACASA si è accollata per le sistemazioni ed attrezzature è aumentata, in proporzione, più degli altri costi.

Si può calcolare, partendo dal citato massimale di 150 mila lire a vano, il costo attuale al metro quadro di un'area attrezzata: sulla base di 33 mq per vano (pari a 300 abitanti per ettaro) esso sale a 4.500 lire, contro le 1.000 lire al mq del primo periodo.