



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**Il Piano Ina Casa, provvedimenti per  
incrementare l'occupazione operaia**

**Ina Casa Plan, measures to increase workers'  
employment**

Relatore:  
Prof. Giulianelli Roberto

Rapporto Finale di:  
Rossetti Davide

Anno Accademico 2019/2020

## SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	4
1. LE ORIGINI	
1.1 Premessa.....	6
1.2 Le origini del piano.....	7
1.3 Il problema dell'edilizia in Italia dopo la seconda guerra mondiale...10	
1.4 Genealogie del piano Fanfani: il piano Puggioni.....	13
2. IL PIANO INA-CASA DAL PUNTO DI VISTA TECNICO E GIURIDICO	
2.1 Presentazione e scopi del progetto. Il disegno di legge originario...16	
2.2 L'iter legislativo. I nodi tecnico-politici e il disegno di legge finale...19	
2.3 La struttura organizzativa.....	26
2.4 Verso il secondo settennio.....	28
3. LA RINASCITA DELLA PROFESSIONE DELL'ARCHITETTO	
3.1 La figura di Arnaldo Foschini.....	31
3.2 I timori sulla prefabbricazione.....	33
3.3 Il metodo dei concorsi usato per i progetti.....	35
3.4 I manuali come guida.....	37
4. I DATI DEL PIANO FANFANI	
4.1 I numeri del piano Ina-Casa.....	40
CONCLUSIONI.....	45

BIBLIOGRAFIA.....47

## **INTRODUZIONE**

Questa tesi ripercorre le vicende del piano Fanfani, il quale ha consentito di edificare nell'Italia del secondo dopoguerra, ad opera dello Stato, abitazioni per le famiglie. La casa popolare è un tema ancora attuale nel panorama politico perché rappresenta un grande aiuto per i cittadini più bisognosi. Tuttavia, ad oggi, il numero delle case popolari è circoscritto ed ottenere un'unità immobiliare non è semplice ed immediato, perché può richiedere iter burocratici che prorogano le tempistiche per l'assegnazione e la presenza di requisiti indispensabili insiti nel richiedente.

Nel corso dell'elaborato mi occuperò, innanzitutto, di inquadrare l'argomento dal punto di vista storico, ricercando le origini e le motivazioni che spinsero l'allora Ministro del lavoro e della previdenza sociale Amintore Fanfani a proporre tale progetto. Cercherò quindi di evidenziare la situazione di crisi che interessò l'Italia al termine della seconda guerra mondiale e spiegare i fattori che condussero il governo ad attuare politiche sociali, all'interno delle quali si inserì il progetto di Fanfani.

Successivamente percorrerò i vari passaggi giuridici, i dibattiti in Parlamento, spiegando le diverse visioni delle fazioni politiche, che hanno portato all'approvazione del disegno di legge. Nel medesimo capitolo presenterò la struttura organizzativa della Gestione Ina-Casa, ente preposto per lo svolgimento e

il controllo dell'avanzamento dei lavori sul suolo nazionale.

Parallelamente al ruolo svolto dai politici in Parlamento, focalizzerò la mia attenzione sugli effetti che il piano ha avuto in riferimento alla figura professionale degli architetti e come, anch'essi, siano stati protagonisti.

Per concludere il mio studio mostrerò, anche tramite l'utilizzo di una tabella, i numeri consuntivi del progetto di edilizia popolare voluto fortemente da Fanfani.

## CAPITOLO 1

### 1.1 PREMESSA

Il 18 aprile 1948 è una data importante per la storia italiana poiché si tennero allora le prime elezioni politiche della neonata Repubblica. Gli schieramenti maggiormente rappresentativi e presenti nel panorama politico erano la Democrazia Cristiana guidata da Alcide De Gasperi e il Fronte Popolare che inglobava il Partito Comunista italiano e il Partito Socialista italiano. Le elezioni giunsero al termine di un periodo di aspra e dura campagna elettorale e segnarono la vittoria schiacciante della Democrazia Cristiana che ottenne ben il 48% dei voti.

Il successivo 23 maggio iniziò ufficialmente il quinto governo De Gasperi, definito quadripartito in quanto composto, oltre che dalla DC, dal Partito Liberale italiano, dal Partito Socialista Democratico italiano ed infine dal Partito Repubblicano italiano.

Tra le figure di maggior rilievo e personalità del V governo De Gasperi, spiccò il Ministro del Lavoro e Previdenza Sociale, Amintore Fanfani. Egli fu professore di Storia delle dottrine economiche presso l'Università Cattolica di Milano ed ebbe anche un ruolo di prim'ordine nella Costituente.

All'indomani dal suo insediamento al dicastero, Fanfani realizzò alcune iniziative per cercare di risolvere i principali problemi economici dell'epoca: disoccupazione e miseria.

Il 24 febbraio 1949 un suo progetto divenne ufficialmente legge con la denominazione “Provvedimenti per incrementare l’occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori”.<sup>1</sup> Da quel momento, prese vita il piano Ina-Casa, sviluppatosi durante un arco temporale di quattordici anni, che fece perno sull’idea di facilitare la ricostruzione post bellica attivando e stimolando il settore dell’edilizia e a cascata tutti gli altri settori collegati ad esso, mediante il meccanismo del moltiplicatore economico. Il piano non aveva soltanto un fine economico ma anche un obiettivo sociale, considerando la casa struttura e cellula base, grazie alla quale si consolida la famiglia.

Sin dall’inizio della durata della sua carica istituzionale Amintore Fanfani pose al centro dei suoi obiettivi il lavoro e ciò fu dimostrato anche dal dettato dell’articolo 1 della costituzione, “L’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”, che egli stesso coniò quando fece parte dell’assemblea costituente.

Le iniziative in tale ambito furono, ad esempio, la legge n. 164 del 1949 “Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati”, generalmente conosciuta come legge Fanfani sul collocamento che regola l’azione dello Stato nell’intermediazione e nel collocamento della manodopera privata non agricola.

---

<sup>1</sup> Paola Di Biagi, *Il piano Ina – Casa e l’Italia degli anni Cinquanta*, Donzelli 2010 p. 33-34.

La legge n.164 presentò articoli che meglio fanno comprendere la sensibilità di Fanfani in relazione al tema del lavoro.

L'articolo 46 prevedeva corsi riservati a chi perse il lavoro per motivi di guerra, con l'intento di accrescere le proprie competenze o di crearne di nuove e favorirne l'inserimento nel mercato del lavoro.

L'articolo 59 costituì cantieri-scuola in accordo con il Ministro dell'Agricoltura e con il Ministro dei Lavori Pubblici per svolgere opere utili per la collettività, come ad esempio il rimboschimento e altre attività forestali. I cantieri-scuola coinvolsero, partendo da un periodo di istruzione, giovani senza lavoro.<sup>2</sup>

Fanfani si occupò anche della questione delle donne nel mondo del lavoro, battendosi per far approvare norme che mettessero sullo stesso piano lavorativo entrambi i sessi e promuovendo leggi per la tutela delle lavoratrici.

## **1.2 LE ORIGINI DEL PIANO**

Nel 1930 alcuni studenti di economia dell'Università Cattolica di Milano, coordinati dal relatore incaricato, poco più grande di loro, Amintore Fanfani, svolsero una ricerca sul territorio nazionale mediante questionari e successiva elaborazione di dati riguardo uno dei temi più discussi dell'epoca, ossia il problema abitativo e altri temi connessi come il reddito, la salute familiare e lo stato di

---

<sup>2</sup>O. Ottonelli, *Il piano Fanfani Ina-Casa: una risposta ancora attuale*, Edizioni Polistampa, Firenze 2013, p. 89-90.



conservazione della casa. Dai risultati emerse una carenza di abitazioni poiché la produzione era al di sotto del fabbisogno delle famiglie italiane.

Amintore Fanfani, nel frattempo, era diventato un professore di Storia delle dottrine economiche la cui bravura e preparazione erano riconosciute anche oltre i confini nazionali.

Nel 1942 racchiuse in un volume, pubblicato poco dopo, alcune riflessioni scaturite da anni di studi sul campo e di approfondimenti in cui ritorna il tema e la questione della casa in Italia. In questo periodo maturò in lui la determinazione di proporre grandi piani di azione per ovviare a tale situazione negativa.

Le ricerche di Fanfani svolte, sia durante che dopo la seconda guerra mondiale, mostrarono la realtà drammatica in cui versava l'Italia. Gli indicatori illustravano un Paese arretrato e attraversato da Nord a Sud da una grave crisi economica. Vi era scarsità di generi di prima necessità, infrastrutture distrutte e, soprattutto, il tasso di disoccupazione aveva raggiunto livelli altissimi come mostrò il dato raccolto nel 1946.

Molteplici fattori contribuirono ad aggravare e peggiorare ulteriormente la situazione della disoccupazione in Italia. Tra questi, la smobilitazione delle industrie belliche, con ovvia perdita di forza lavoro e il ritorno alla vita normale di chi non proseguiva la carriera nell'esercito.

Alla base della disoccupazione crescente vi fu un altro particolare motivo da ricercare nella crescita demografica che caratterizzò all'epoca l'Italia. Infatti,

annualmente l'incremento naturale fu di circa 400.000 unità, uno dei tassi più alti se comparato ad altri paesi occidentali.<sup>3</sup>

### **1.3 IL PROBLEMA DELL'EDILIZIA IN ITALIA DOPO LA SECONDA GUERRA MONDIALE**

Il piano ideato e proposto da Amintore Fanfani aveva il chiaro, primario e dichiarato obiettivo di ridurre la disoccupazione, incentivando l'occupazione operaia mediante la costruzione di abitazioni su tutto il territorio nazionale.

Il contesto socio economico dell'Italia, dopo la guerra, evidenziava la necessità di interventi e politiche mirate a risolvere la piaga sociale della disoccupazione.

Ciò è documentato dalle grandi inchieste parlamentari che si svolsero durante quel periodo. Il Parlamento, a tal proposito, istituì delle Commissioni con il compito di raccogliere dati e testimonianze ed esporre il problema alle Camere. In particolare, si ricorda "L'Inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla", approvata dalla Camera dei Deputati nell'ottobre del 1951 e la successiva "Inchiesta parlamentare sulla disoccupazione" che si tenne poco tempo dopo, dalla quale emerse che su una popolazione di 47 milioni di abitanti, di cui 19 milioni lavoratori,

---

<sup>3</sup>Soviera Mannelli, *Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina – Casa*, Rubbettino, Roma 2002, p. 162-163-164

il 58% di essi segnalava di lavorare in condizioni non professionali, mentre il 19% non praticava alcun lavoro.<sup>4</sup>

Esse rappresentarono le prime grandi inchieste parlamentari del secondo dopoguerra che vedevano il potere legislativo, cioè il Parlamento, titolare della possibilità di promuovere e svolgere sul campo indagini per approfondire aspetti culturali, sociali, politici ed economici quindi temi estremamente rilevanti e strategici per il Paese.

Tenendo presente che l'Italia usciva dal ventennale regime fascista che negava la possibilità di indagare e discutere su argomenti fondamentali per la nazione, questa fu una assoluta novità ed era la conseguenza dell'affermazione di un sistema ed una sensibilità democratica.

La guerra provocò miseria e distruzione, perciò al termine del conflitto fu molto difficile provvedere a una veloce ricostruzione e riconversione delle industrie e del sistema produttivo.

In tale situazione di complessità si collocava il settore dell'edilizia per ragioni strutturali di diverso ordine. Il primo motivo era rappresentato dalle condizioni di sottoccupazione ed il secondo riguardava gli standard poco qualitativi e lo stato di conservazione in cui versavano le abitazioni. L'industria dell'edilizia era

---

<sup>4</sup> Mannelli, *Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina – Casa, cit.*, p. 27-28-30-31.

caratterizzata da sottoccupazione poiché le uniche possibilità lavorative dipendevano da piccoli imprenditori locali, da lavori precari e occasionali (a domicilio, in subappalto), per cui i lavoratori preferirono rivolgersi a settori considerati più redditizi.

Per quanto riguarda il secondo ordine di fattori, il panorama abitativo italiano era deficitario sia dal punto di vista qualitativo, a causa dei modesti standard seguiti in passato nella costruzione delle case, sia dal punto di vista quantitativo dovuto alla distruzione generata dalla guerra che danneggiò circa quattro milioni di vani catastali tra camere, soggiorni e saloni mentre due milioni furono completamente abbattuti. Un altro fattore determinante era da imputare alla migrazione interna dalle campagne alle città e dal Sud al Nord di milioni di persone, alla ricerca di condizioni di vita migliori. Le migrazioni interne causarono l'abbandono delle campagne a favore dell'urbanizzazione ma incisero in maniera netta nel creare il divario economico e di modernizzazione tra il Mezzogiorno e il Nord.

I dati raccolti ed elaborati al 31 dicembre 1947 dall'Istituto Centrale di Statistica, stimarono un affollamento medio di 1,5 persone per stanza; migliaia di famiglie versavano in una condizione di coabitazione e sovraffollamento. Una famiglia su dieci non possedeva una casa e viveva in baracche o cantine; migliaia di famiglie erano costrette a vivere in condizioni estremamente malsane poiché l'abitazione era priva di bagni, acqua potabile e altri servizi essenziali.

Dal censimento del 1951, a dimostrazione del problema del sovraffollamento, si evinse che le famiglie formate da un solo componente erano solo il 9%, mentre i nuclei con cinque o più persone costituivano addirittura il 33%.<sup>5</sup> La precaria situazione economica delle famiglie era appena sufficiente a garantire beni di prima necessità, precludendo la possibilità di ristrutturare l'abitazione o acquistarne una nuova.

Tutti questi aspetti ebbero ripercussioni dal punto di vista sociale, culturale e morale e di conseguenza il tema della casa era pilastro dei dibattiti nei governi post bellici.

#### **1.4 GENEALOGIE DEL PIANO FANFANI: IL PIANO PUGGIONI**

Annetto Puggioni fu un esponente della Democrazia Cristiana e fece parte del IV e del VI governo De Gasperi nel ruolo di Ministro dell'Industria. Sin da giovane fu molto attivo nella vita politica del Paese, militando nel Partito Popolare fino all'anno del suo scioglimento, il 1925. Esperto e specializzato in matematica attuaria e finanziaria, entrò a far parte, nel 1929, dell'Ina(Istituto nazionale assicurazioni), di cui nel 1946 diventò il direttore generale.

---

<sup>5</sup> Ottonelli, *Il piano Fanfani Ina – Casa*, cit., p.85-86.

Puggioni stilò una bozza di un progetto, simile al successivo piano Fanfani, nel 1946, quindi precedentemente di essere incaricato direttore dell'Ina e il 9 gennaio 1947 lo sottopose all'attenzione di De Gasperi con la denominazione: "Progetto finanziario per la costruzione di case ai lavoratori." Come suggerisce il nome, lo scopo principale fu la costruzione di abitazioni per i lavoratori con l'aiuto e l'intermediazione dell'Istituto nazionale assicurazioni. Il piano di Puggioni può essere sintetizzato brevemente per punti, nonostante la sua complessità:

- L'istituto avrebbe emesso strumenti finanziari, tra i quali le obbligazioni.
- La somma ottenuta dalla sottoscrizione delle obbligazioni, avrebbe finanziato l'operatività vera e propria del piano, cioè la messa in moto dei cantieri.
- L'assegnatario, ossia il beneficiario, avrebbe dovuto terminare di pagare la casa entro venticinque anni dal momento in cui entrava in possesso dell'immobile, mediante stipula di una polizza assicurativa.
- Era prevista la partecipazione dello Stato per quanto riguardava il pagamento delle rate.<sup>6</sup>

Il progetto di Puggioni fu accolto con favore dalla Cgil e il 10 marzo successivo venne presentato a De Gasperi ma la scena politica nazionale era influenzata dal presidente statunitense Harry Truman, il quale, preoccupato dell'ascesa comunista

---

<sup>6</sup> Di Biagi, *Il piano Ina – Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, cit., p. 33-34-35-36.

in Italia, punta sulla Democrazia Cristiana per contrastare tale possibile avvenimento e si schiera in favore di un governo non composto dalla sinistra. A maggio, il III governo De Gasperi, composto e sostenuto anche da Pci e Psi, si dimise e formò un nuovo governo senza i comunisti e con l'appoggio della Dc e del Pli.

Il Piano di Puggioni fu accolto in origine con il benestare dei comunisti, perciò attuarlo in questo clima sarebbe stato inopportuno.

Sulla base delle fonti documentate e raccolte si può definire il progetto come anticipatorio di quello che sarà il piano Fanfani.

## CAPITOLO 2

### **2.1 PRESENTAZIONE E SCOPI DEL PROGETTO. IL DISEGNO DI LEGGE ORIGINARIO**

Durante la riunione del Consiglio dei Ministri del 3 luglio 1948, Fanfani espose la propria idea per attivare l'edilizia. Incassò un consenso di massima, ma il governo decise di fissare una seduta il successivo 6 luglio per analizzare in maniera dettagliata i punti del progetto.

Il piano aveva un'impostazione keynesiana. Esso muoveva dalla considerazione che il sussidio di disoccupazione restava improduttivo; sostanzialmente una persona che non lavorava tendeva a risparmiare la maggior parte della somma che riceveva; per contro, il salario derivante dall'attività lavorativa provocava una domanda di altri beni generando un processo moltiplicativo verso altri settori economici innescando una crescita finanziaria.

Nella riunione del 6 luglio, Amintore Fanfani presentò il disegno di legge con lo scopo di stimolare l'occupazione operaia tramite la costruzione di case per i



lavoratori. Il progetto originario prevedeva che i lavoratori dipendenti, i datori di lavoro e lo Stato partecipassero attivamente al piano dal punto di vista finanziario. Per i lavoratori, con esclusione di quelli agricoli, era previsto l'accantonamento obbligatorio di una quota della tredicesima mensilità, dal 30 al 60%, ed era prevista anche la possibilità di effettuare versamenti volontari. I datori di lavoro aderivano economicamente al piano tramite l'anticipazione delle quote della tredicesima mensilità, rate da corrispondere mensilmente e mediante il versamento di somme di denaro a titolo di contributo a fondo perduto.

Lo Stato aveva il compito di pagare gli interessi sulle somme di denaro accantonate da lavoratori e datori per i primi sette anni e di partecipare per venticinque anni al piano di ammortamento tramite un contributo variabile in relazione al costo di ogni vano costruito.

Il progetto pianificava la costruzione di 1.250.000 vani i quali dovevano essere ripartiti mediante un meccanismo di sorteggio tra i lavoratori che avevano contribuito al risparmio obbligatorio. I sorteggiati acquistavano la proprietà dell'appartamento a riscatto versando per 25 anni un canone mensile. I lavoratori non sorteggiati potevano chiedere ed ottenere gradualmente, dopo 7 anni, il rimborso delle quote versate e un interesse annuo del 5% su tali somme.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Mannelli, *Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina – Casa*, cit., p. 71-72-115.

Fanfani propose l'Ina (Istituto nazionale assicurazioni) quale ente incaricato di raccogliere i fondi e destinarli alla costruzione di case poiché fu ritenuta la struttura più idonea in virtù della sua attrezzatura tecnica, la sua capacità amministrativa, la sua saldezza finanziaria e la capillare organizzazione periferica.

Il presidente del Consiglio Alcide De Gasperi sollecitò Fanfani con l'intento di presentare tempestivamente il progetto alla Camera. Durante il primo dibattito alla Camera i membri stabilirono che a gestire finanziariamente il piano fosse l'Inps (Istituto nazionale della previdenza sociale) anziché l'Ina, che tuttavia tornò ad essere l'ente ritenuto più idoneo durante la Commissione del Senato.

La scelta e il coinvolgimento dell'Ina suscitarono dubbi al nuovo Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, eletto nel maggio del 1948. In passato egli aveva fatto parte del quarto governo De Gasperi in qualità di ministro del Bilancio, delle Finanze e del Tesoro. De Gasperi sin dall'inizio del suo mandato aveva la consuetudine di inviare, precedentemente alla loro presentazione ai due rami del Parlamento, i disegni di legge al Presidente della Repubblica per avere un parere anticipato. La relazione di Einaudi a tal proposito è contenuta in 3 pagine divise per punti, l'ultimo dei quali, il punto D, è particolarmente critico. Lo scetticismo di Einaudi si riferiva al ruolo primario assunto dall'Ina nel progetto. Tale scetticismo derivava dal fatto che i conti dell'Istituto non erano in ordine e ciò avrebbe significato una burocrazia pesante e costosa dell'ente, che difficilmente sarebbe riuscita a mantenere basso il prezzo della casa.

## **2.2 L'ITER LEGISLATIVO, I NODI TECNICO-POLITICI E IL DISEGNO DI LEGGE FINALE**

Il piano Ina-Casa, “Provvedimenti per incrementare l’occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori”, venne presentato sotto forma di disegno di legge il 12 luglio 1948 da Amintore Fanfani con procedimento d’urgenza. La maggioranza insisteva sulla necessaria rapidità della fase di approvazione e successiva realizzazione del progetto.

Ripercorriamo l’iter legislativo e il dibattito che hanno caratterizzato il piano.

Nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri del 6 luglio 1948 il disegno di legge venne approvato. Fanfani tenne una conferenza stampa ed enunciò i punti fondamentali del programma spiegandone i metodi di attuazione. I giorni seguenti, l’argomento occupò le prime pagine dei giornali, scatenando reazioni differenti. Il giornale “l’Unità” assunse una posizione critica poiché il piano prevedeva l’utilizzo della tredicesima mensilità danneggiando i lavoratori e privandoli di una parte della retribuzione in un periodo storico già molto difficile economicamente. Il titolo “Ecco chi paga la ricostruzione” comparso sulla pagina del giornale fu emblematico. Anche il periodico “il Lavoro” non risparmiò critiche. Luciano Lama,

vice segretario della Cgil, sosteneva che il prelievo forzoso era anticostituzionale e chiedeva l'intervento dei sindacati per porvi rimedio. Dalla parte del governo si schierarono "Il Sole 24 Ore" e il "Corriere Della Sera" che evidenziarono l'opportunità economica e sociale del piano.<sup>8</sup>

Dopo l'approvazione del Consiglio dei Ministri, il disegno di legge passò al Parlamento il 12 luglio 1948. Il testo, contenente le modalità di finanziamento e svolgimento, fu sottoposto all'undicesima Commissione permanente della Camera dei Deputati ed il 26 luglio Mariano Rumor illustrò la relazione della maggioranza. La relazione della minoranza fu affidata a Giuseppe Di Vittorio.

Il progetto venne discusso alla Camera dal 28 luglio. Il confronto tra maggioranza e opposizione rappresentò un momento storico per la neonata Repubblica italiana. In Parlamento, sin dalle prime fasi del dibattito vi era una convergenza generale sull'importanza del piano dal punto di vista sociale, economico e sulla scelta del settore dell'edilizia come volano per la crescita del Paese. I contrasti e i punti di dissenso riguardavano la struttura del rimborso, la difficile contabilità dell'operazione per lo Stato, il sistema del sorteggio tramite cui i lavoratori entravano in possesso dell'immobile, le modalità di finanziamento del piano e lo strumento dei buoni casa. L'opposizione era contraria al fatto che il progetto

---

<sup>8</sup> Mannelli, *Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina – Casa, cit., p. 72-73-77-82-83.*

gravasse economicamente sulle famiglie, le quali, soprattutto, non avevano la minima certezza futura di essere sorteggiate per l'assegnazione della casa. Un altro elemento di critica riguardava la ripartizione dei sussidi che secondo l'opposizione erano squilibrati in favore del Nord a discapito del Sud. Il governo finì sotto accusa anche per non aver coinvolto i sindacati nella fase di preparazione del progetto.

La prima donna che intervenne sul disegno di legge fu la deputata Pia Lombardi Colini, che si concentrò sugli aspetti positivi del piano, quali ridurre la disoccupazione, dare una casa a chi non la possedeva e indurre i lavoratori alla pratica del risparmio.

L'esame degli articoli del disegno di legge iniziò il primo agosto e tre giorni dopo, il 4 agosto, la Camera votò: 248 voti favorevoli e 55 voti contrari.

Il 10 agosto 1948, finita la pausa estiva dei lavori parlamentari, il disegno di legge venne trasmesso al Senato della Repubblica per essere esaminato.

Il 5 ottobre, prima dell'analisi dello stesso da parte dell'undicesima Commissione, Giuseppe Paratore, presidente della Commissione Finanze e Tesoro del Senato, inviò una lettera a De Gasperi nella quale espresse dubbi riguardo le conseguenze finanziarie per il bilancio dello Stato, la complessità delle procedure e la difficile gestione amministrativa, consigliando una radicale riforma del progetto. Paratore scrisse la lettera con l'obiettivo di ottenere la riduzione dell'onere per lo Stato stimolando l'edilizia principalmente grazie alla finanza privata.

Il disegno di legge giunse alla Commissione Permanente del Senato, che, dopo aver esaminato il testo, il 12 dicembre 1948 presentò una relazione di maggioranza affidata a Leopoldo Rubinacci e una relazione di minoranza affidata a Carlo Cerreti. Il documento inviato da Paratore al Presidente del Consiglio incise notevolmente sul disegno di legge passato alla Camera dei Deputati. Il 18 dicembre durante la seduta del Senato fu proposto, con l'intento di rendere immediatamente operativo il piano, di consentire alle aziende di costruire direttamente le case per i propri lavoratori. Percorrendo tale strada, le aziende trattenevano i contributi propri e quelli dei lavoratori dipendenti per le spese di costruzione, anticipandoli, fornendo capitali necessari per iniziare le costruzioni, eseguire le operazioni di progettazione, farsi carico della sorveglianza e direzione dei lavori, fornire le aree per le opere. In pratica le aziende avevano due possibilità: versare i contributi per conto proprio e per conto dei dipendenti alla Gestione Ina-Casa oppure utilizzare i capitali per la costruzione diretta delle abitazioni. Tra le aziende che optarono per la seconda soluzione si ricorda la SIP, Società idroelettrica Piemonte.

Il 20 dicembre il Senato approvò un testo che presentava alcune modifiche rispetto a quello arrivato dalla Camera dei Deputati. Come già ricordato, era stata introdotta l'eventualità per le aziende di costruire direttamente le abitazioni. Altre modifiche importanti riguardavano l'abolizione del sorteggio, punto su cui aveva insistito molto l'opposizione, stabilendo che le abitazioni fossero assegnate per metà in

proprietà e per metà in locazione. Furono stabiliti per regolamento criteri in base ai quali il comitato avrebbe deciso le assegnazioni.

Il testo approvato prevedeva la costituzione del Comitato di attuazione del progetto. L'undicesima Commissione aveva provveduto ad una parziale modifica. Accantonò la decisione che a capeggiare il Comitato titolare delle decisioni di utilizzo dei fondi fosse il ministro dei Lavori Pubblici riservando la scelta del ruolo al Presidente del Consiglio tramite decreto in accordo con i responsabili del ministero del Lavoro e dei Lavori Pubblici, delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori, dei datori di lavoro e del direttore generale dell'Ina.

All'interno dell'Istituto nazionale assicurazioni fu istituita la sezione Gestione Ina-Casa con propria personalità giuridica. La Camera dei Deputati aveva proposto la sigla Inps-Casa ma il Senato la respinse.

Le modalità di finanziamento del piano, riguardo le quali maggiormente si era concentrata la critica dell'opposizione, dopo la rivisitazione del testo risultavano le seguenti:

- Lo Stato partecipava al finanziamento del piano con un versamento pari al 4,3% dei contributi totali corrisposti dai lavoratori e dai datori di lavoro. Durante il primo settennio lo Stato inoltre versava un contributo del 3,2% in relazione al costo di costruzione di ciascuna abitazione fino ad un massimo di 400 mila lire.

- Era previsto a carico dello Stato un contributo ulteriore della durata di 25 anni, a favore dei lavoratori beneficiari della casa, da corrispondere a partire dal semestre successivo all'assegnazione.
- Partecipavano, altresì, al finanziamento del piano i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, delle imprese industriali, commerciali, giornalistiche ed editoriali mediante versamento di un contributo pari allo 0,6% della retribuzione. Erano esclusi i lavoratori che avevano già compiuto 59 anni e le categorie a rischio o con un reddito minore di una soglia prestabilita.
- Concorrevano al finanziamento del piano imprenditori ed enti pubblici con un contributo pari all'1,20% delle retribuzioni mensili erogate ai propri dipendenti.
- Veniva inserita la possibilità per i comuni di introdurre un'imposta a carico di coloro che vivevano in alloggi che eccedevano per superficie il fabbisogno della famiglia.
- Una notevole modifica del testo prevedeva la riduzione del contributo a carico dei lavoratori dal 1,47% allo 0,60% della retribuzione mensile. Per i capifamiglia con almeno tre persone a carico il contributo scendeva ulteriormente allo 0,40%.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Mannelli, *Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina – Casa, cit.*, p. 83-84-85-86-87-88-111-114-115-116-118-119-120-121-123.



Durante il settennio 1949-1956 il primo finanziamento del piano Ina-Casa fu erogato tramite un fondo di 300 miliardi di lire costituito con il contributo volontario dei lavoratori. Nella prima fase furono costruiti circa 600.000 vani con una spesa di 293 miliardi di lire, provvedendo alla costruzione di interi quartieri di cui beneficiarono migliaia di famiglie la cui precedente abitazione era andata distrutta durante la guerra.<sup>10</sup>

Il testo modificato stabiliva inoltre che i nuovi alloggi nel Sud non fossero inferiori a un terzo delle costruzioni totali.

Per la nuova versione del piano di fondamentale importanza fu il parere favorevole fornito dalla Commissione Finanze e Tesoro riguardo le coperture finanziarie e alla compatibilità del piano con il bilancio dello Stato. Lo scetticismo della Commissione derivò dai complessi meccanismi di assegnazione degli alloggi, dall'eccessiva durata del progetto, dal piano di ammortamento venticinquennale previsto per lo Stato e dalle ingenti somme necessarie per l'attuazione del piano.

Il 17 febbraio 1949 la Camera approvò il testo definitivo, accompagnato da un ordine del giorno scritto dall'onorevole Aldo Cucchi con il quale al governo veniva rivolta la richiesta di fissare criteri per l'assegnazione degli alloggi agevolando coloro che ne avessero più bisogno, escludendo l'opzione di affittare la casa a terzi.

---

<sup>10</sup> Ottonelli, *Il piano Fanfani Ina – Casa*, cit., p. 35.

L'iter legislativo si concluse con il voto del 24 febbraio 1949. La legge 28 febbraio 1949 numero 43 "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori" venne pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 7 marzo 1949.

### **2.3 LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA**

Il piano Ina-Casa prevedeva una struttura diarchica che mirava alla massima semplificazione. Gli organi centrali erano due: il Comitato di Attuazione, con sede presso il Ministero del Lavoro, e la Gestione Ina-Casa, organo dotato di una propria personalità giuridica.

Il Comitato di Attuazione aveva un'ampia autonomia decisionale con funzioni di indirizzo, normative e deliberanti riguardo tutte le materie inerenti alla costruzione delle abitazioni. Nel concreto l'ente si occupava di destinare i fondi monetari attraverso la stesura di piani tecnico finanziari vigilando sulla corretta attuazione degli stessi, impostava le norme e i criteri di costruzione, redigeva i sistemi di assegnazione delle case e i piani di ammortamento. Il primo presidente del Comitato fu Filiberto Guala, ingegnere e manager pubblico vicino alle posizioni politiche dei cattolici sociali come il ministro Fanfani.

La Gestione Ina-Casa era costituita presso l'Ina ed aveva un proprio Consiglio Direttivo presieduto da Arnaldo Foschini, allora preside della facoltà di architettura dell'università a Roma.

L'ente aveva competenze riguardo gli aspetti architettonici ed urbanistici del piano, il controllo degli enti periferici, l'assegnazione dei lavori in appalto alle ditte ed il conferimento degli incarichi ad ingegneri ed architetti.<sup>11</sup>

La Gestione Ina-Casa era suddivisa in 12 ripartizioni ed all'interno della prima, Affari Generali, operava il centro studi diretto dall'architetto Renato Bonelli che si occupava dell'elaborazione dei dati e dei contenuti circa i piani di costruzione e dei concorsi di progettazione banditi dalla Gestione.

Il Comitato di Attuazione ed il Consiglio Direttivo della Gestione Ina-Casa erano composti dai rappresentanti di tutte le categorie di soggetti coinvolte nel piano in modo tale da garantire trasparenza ed equità nello svolgimento dei lavori.

La legge che istituì il piano contemplava per l'esecuzione dei lavori il coinvolgimento di strutture già presenti e funzionanti sul territorio, evitando maggiori spese e tempistiche più lunghe per la creazione di nuovi apparati burocratici. Gli enti periferici che operarono da ponte con gli organismi centrali erano gli Istituti autonomi per le case popolari (Iacp), l'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato (Incis), l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) e l'Istituto nazionale assicurazioni e infortuni sul lavoro (Inail).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Mannelli, *Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina – Casa*, cit., p. 171-172-173

<sup>12</sup> Ottonelli, *Il piano Fanfani Ina – Casa*, cit., p. 92

L'organizzazione ramificata permetteva di decentrare i compiti evitando problemi di coordinamento. La Gestione Ina-Casa nominò ispettori tecnici con l'incarico di mantenere un costante contatto con gli enti stessi, evitando rallentamenti nell'attuazione dei programmi e risolvendo eventuali problemi comunicativi nel minor tempo possibile.

## **2.4 VERSO IL SECONDO SETTENNIO**

Il primo settennio di operatività del piano terminò il 31 marzo 1956. Il piano proseguì in seguito all'emanazione della legge 26 novembre 1955 n.1148 poiché l'esito positivo del primo periodo convinse le istituzioni a prorogare il progetto per ulteriori sette anni.

Il piano subì alcune modifiche che perfezionarono e integrarono le disposizioni precedenti. Le principali furono le seguenti:

- Una parziale variazione interessò i criteri per la predisposizione dei piani poiché la nuova legge per la costruzione degli alloggi manteneva il criterio di tenere conto dell'affollamento aggiungendovi quello relativo al tasso di disoccupazione locale.
- Cambiò anche la modalità di assegnazione degli immobili. Le abitazioni trasferibili in proprietà con futura vendita passarono dal 50% del totale degli alloggi ai due terzi.

- Fu introdotta la possibilità di costruzione su richiesta grazie alla quale i lavoratori poterono prenotare gli alloggi mediante partecipazione ad aggiuntivi oneri di costruzione.
- I criteri di preferenza per l'assegnazione subirono alcuni cambiamenti. Per la redazione delle graduatorie, oltre alla necessità dell'abitazione da parte del lavoratore richiedente, si stabilì che fosse indispensabile considerare anche l'anzianità di lavoro nella circoscrizione in cui sarebbero stati edificati i nuovi alloggi.

La legge n.1148 del 1955 conteneva disposizioni per la modifica e il rinnovo delle liste dei professionisti della Gestione Ina-Casa, promuovendo l'inserimento dei neo laureati o di chi, pur avendo le competenze e i requisiti necessari, non aveva fatto parte del progetto in precedenza.

Nel 1954, poco prima dell'inizio del secondo settennio, fu costituita la Cep (Commissione per l'edilizia popolare), un organo che operò negli anni successivi con fini di coordinamento fra l'attività edilizia dell'Ina e degli enti periferici quali gli Iacp e gli Incis, aumentando l'efficienza dei lavori svolti nei nuovi quartieri per la fornitura dei servizi collettivi. Per la concretizzazione di tale scopo fu promossa l'adesione ed un maggior coinvolgimento dei Comuni.

Il secondo settennio terminò il 31 marzo 1963, quando venne introdotta la legge n. 60 del 14 febbraio 1963 che costituì il Comitato Centrale e la Gescal (Gestione case per lavoratori) che aveva il ruolo di continuare in parte, utilizzando nuovi sistemi e

regole, le attività del piano Fanfani e provvedere alla liquidazione del patrimonio immobiliare dell'Ina-Casa.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Mannelli, *Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina – Casa, cit., p. 177-178-179*

## CAPITOLO 3

### 3.1 LA FIGURA DI ARNALDO FOSCHINI

Gli obiettivi del piano Fanfani erano principalmente due: costruire case per i lavoratori ed incrementare l'occupazione operaia. Sullo sfondo però si inserì un ulteriore scopo, non espressamente scritto e previsto dalla legge n.43 del 28 febbraio 1949: ridare prestigio e valenza alla figura dell'architetto.

Durante il fascismo Mussolini riservò un ruolo di primaria importanza agli architetti, iscritti nel Sindacato fascista di categoria, per la progettazione di numerose opere rappresentative del regime. Successivamente, dopo la caduta del regime gli architetti non riuscirono a mantenere la posizione di spicco acquisita all'interno della società: la condanna politica rivolta al regime divenne, di riflesso, una presa di posizione contro le opere realizzate nel Ventennio e quindi anche contro gli architetti stessi.

Questo clima di incertezza e critica interessò anche la scuola, che aveva il compito di educare professionalmente i futuri architetti del paese. Giuseppe Pagano, noto architetto dell'epoca, elaborò un documento intitolato "Programma per una scuola di architettura" con lo scopo di ripensare e riorganizzare profondamente il ruolo della scuola, specialmente la sezione legata alla sua disciplina.

I passaggi che permisero, nuovamente, agli architetti di essere parte importante della storia del paese furono il piano Fanfani e la nomina di Arnaldo Foschini a capo della Gestione Ina-Casa. Quest'ultima scelta non fu di certo casuale ma orientata a perseguire il rilancio della professione degli architetti. Gli obiettivi che il neo direttore della Gestione si prefissò di conseguire erano molteplici: la difesa della libertà di professione, un programma di edilizia che non prevedeva la prefabbricazione, un'architettura che prestava attenzione alle realtà locali e un più ampio rilancio del sistema dei concorsi.

Nel 1944 l'Associazione architetti, strategicamente, prese le distanze da Mussolini e dal regime e cancellò dalla lista coloro che per raggiungere fini personali e politici avevano danneggiato la figura e la reputazione della categoria. Nel 1945 fu eletto presidente dell'Associazione Arnaldo Foschini, che conosceva molto bene l'ambiente professionale e sindacale di riferimento ed i relativi interessi economici. Foschini restò a capo dell'Associazione meno di un anno prima di essere sostituito da Pier Luigi Nervi. Il cambio di guida fu principalmente di facciata, infatti non impedì all'ex presidente di avere una rilevante influenza nelle scelte adottate dall'Associazione.

Dal 1928 egli era stato professore ordinario presso la scuola di architettura a Roma e, su nomina del ministro dell'Educazione nazionale, fu rappresentante della facoltà di architettura all'interno del Consiglio superiore dell'istruzione per poi diventarne nel 1944 il direttore.



La commissione per l'epurazione, organo istituito dopo la caduta del regime, aveva il compito di analizzare la scheda personale dei professionisti che parteciparono al piano per rimuovere dai rispettivi incarichi le persone a stretto contatto con il regime. Foschini, per essere protagonista nelle vicende del piano, nella propria scheda personale di valutazione non citò i vari incarichi ricoperti per nomina di gerarchi fascisti, ad esempio la nomina per la progettazione del palazzo del Littorio a Roma, cioè una delle opere più rappresentative del regime, o, ancora, la nomina di direttore della rivista "Architettura e Arti decorative" del Sindacato fascista architetti.<sup>14</sup>

### **3.2 I TIMORI SULLA PREFABBRICAZIONE**

Uno dei temi più dibattuti dell'epoca fu quello intorno alla prefabbricazione. Foschini fu nominato presidente della Commissione di studio della casa prefabbricata. All'interno della Commissione emersero due correnti di pensiero differenti. Giuseppe Samonà che fu architetto, urbanista e politico nonché membro della Commissione, era favorevole ad estendere su scala industriale e quindi utilizzare il sistema della prefabbricazione in tutte le nuove costruzioni previste dal piano Fanfani mentre, in contrapposizione con tale pensiero, gli architetti Mario De

---

<sup>14</sup> Di Biagi, *Il piano Ina – Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, cit., p. 77-78-79-80-81.

Renzi e Saverio Muratori erano più propensi a limitarne l'uso per alcune parti edilizie senza estenderla alle intere componenti strutturali. Durante le riunioni della Commissione Foschini non prese apertamente posizione, non escludendo completamente lo studio e l'utilizzo del prefabbricato, ma invitò i membri a prendere decisioni che tenessero conto delle forme della tradizione locale.

All'interno dell'Associazione architetti Foschini invece si schierò in maniera più netta, sostenendo che nel caso in cui si fosse deciso di costruire le future abitazioni mediante l'uso esclusivo della prefabbricazione ci sarebbe stato lavoro per meno persone. Gustavo Colonnetti, ingegnere e presidente del Consiglio nazionale delle ricerche, era favorevole alla prefabbricazione e aveva bandito un concorso di progettazione per la costruzione di case con tale sistema. Foschini, a più riprese, rassicurò tuttavia i colleghi architetti che la strada della prefabbricazione non sarebbe stata intrapresa anche perché il piano Fanfani prevedeva che la costruzione di alloggi per i lavoratori fosse un mezzo per incrementare l'occupazione, imponendo quindi di costruire case a bassa meccanizzazione e ad alto impiego di mano d'opera. Per contro, perseguire tale strada significava frenare processi di innovazione tecnologica, strategia fortemente diversa da quelle attuate negli altri paesi europei per la ricostruzione post bellica.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Di Biagi, *Il piano Ina – Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, cit., p. 84.

### **3.3 IL METODO DEI CONCORSI USATO PER I PROGETTI**

Nel 1949 Foschini, in collaborazione con l'architetto Adalberto Libera, pubblicò una serie di opuscoli che raccolsero originali schemi planimetrici di alloggi per fornire una guida ai nuovi architetti italiani. Mirando ad una maggiore qualità della progettazione, Foschini istituì un albo di progettisti selezionati mediante concorso. Il primo concorso si tenne nell'ottobre del 1949. Poco tempo dopo, nel gennaio 1950, fu stilato l'elenco completo dei professionisti ritenuti idonei alla progettazione delle abitazioni previste dal piano. Parteciparono al concorso di ottobre 203 architetti e 137 ingegneri e, quindi, considerando che gli architetti iscritti in albo all'epoca erano 2000, prese parte alla selezione un architetto su dieci. Il concorso era diviso in due parti, una di tipo architettonico e una di tipo tecnico costruttivo.

La commissione, formata da noti ingegneri e architetti dell'epoca, selezionò 191 partecipanti di cui 157 architetti e 34 ingegneri. Per quanto riguarda la sezione degli architetti, i laureati prima del 1941 erano il 27%, ciò vuol dire che la maggior parte dei professionisti scelti dalla Gestione Ina-Casa erano giovani laureati dopo il 1941. La giuria della commissione sottolineò come tutti gli architetti e ingegneri fossero stati scelti senza riferimento al loro orientamento politico. Effettuando un'attenta analisi degli elenchi però si scoprì che tra i professionisti scelti, il 48% di essi erano stati allievi universitari di Foschini.

Inoltre, sempre da quanto emerse dalle liste, furono favoriti gli ex laureati presso le università di Roma a discapito di studenti presso le altre scuole di architettura in Italia. Ad esempio sul totale dei laureati a Roma tra il 1941 e il 1949, gli architetti italiani selezionati ed inseriti nell'albo furono il 13%, contro il 4% del totale dei laureati a Venezia durante lo stesso arco temporale.

A difesa dell'operato della Gestione Ina-Casa intervenne l'architetto Giovanni Ponti sostenendo che la commissione non era stata di parte ma che vi era stata una non equa pubblicazione e diffusione dei bandi che favorì Roma.

Dopo il primo concorso del 1949 ne furono banditi altri 31, distribuiti in 22 province. Tale decentramento non soddisfò l'Ina-Casa poiché la selezione dei professionisti, come dichiarato da Filiberto Guala, avvenne non solo per merito ma si prestava al gioco delle amicizie compromettendo gli interessi e le finalità primarie del concorso e più in generale del piano Fanfani.

Alla fine del primo settennio, mediante il sistema dei concorsi, il numero degli architetti coinvolti nella progettazione degli alloggi passò dai 157 iniziali a 665. All'inizio del secondo settennio furono banditi altri due concorsi, il primo dei quali riservato a singoli progettisti e ne furono selezionati 531 su 1080 partecipanti, mentre il secondo fu rivolto ai professionisti associati in gruppo e risultarono idonei 292 su 433.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Di Biagi, *Il piano Ina – Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, cit., p. 93-96.

### **3.4 I MANUALI COME GUIDA**

La Gestione Ina-Casa stilò un insieme di fascicoli normativi con lo scopo di agevolare il compito e fornire una linea d'azione ben precisa alle stazioni appaltanti e ai progettisti. Furono scritti due testi, nel 1949 e 1950, previsti per le operazioni del primo settennio e due fascicoli prodotti nel 1956 per gestire i lavori del secondo settennio.

Il primo fascicolo “Suggerimenti, norme e schemi per l’elaborazione e presentazione dei progetti” prevedeva che la regola tecnica utile per la progettazione delle abitazioni fosse espressa in maniera figurativa attraverso schemi planimetrici generali e decontestualizzati come possibili soluzioni. Ogni schema veniva suddiviso in base ai 4 tipi edilizi concordati ossia casa multipiana continua, casa multipiana isolata, casa a schiera ad 1 piano, casa a schiera a 2 piani, in base alla differente capacità abitativa delle case e, infine, con riferimento alle abitudini di vita della famiglia. Dalla combinazione di tali elementi emersero 81 idealtipi, affidati alle competenze e alle responsabilità dei progettisti incaricati.

Il secondo fascicolo “Suggerimenti, esempi e norme per la progettazione urbanistica” conteneva la strategia normativa per il quartiere. Al suo interno erano enunciate alcune regole prestazionali da rispettare tra cui la valorizzazione del paesaggio, preservare la storicità e i tratti artistici del luogo, la cura per le aree verdi

come i boschi, l'adesione delle abitazioni e strade alle curve di livello e la varietà degli edifici. Il documento presentava una sezione intitolata "Progetti elaborati d'ufficio" al cui interno furono illustrati e presentati alcuni esempi figurativi, ciò per sopperire alla vaghezza delle regole. Il progettista svolse quindi un lavoro di interpretazione e adattamento degli esempi per cercare una soluzione coerente con i differenti contesti.<sup>17</sup>

Finito il primo settennio, la Gestione Ina-Casa propose un questionario tra coloro che beneficiarono dei nuovi alloggi per individuare le preferenze, ascoltare le critiche ed analizzare eventuali suggerimenti. Le critiche riguardavano i seguenti aspetti: la distanza dal centro cittadino al luogo di lavoro con alti oneri di trasporto, mancanza o non regolare fornitura di servizi essenziali, il tipo di area, considerata dall'opinione pubblica malfamata, in cui era stato edificato il quartiere.

Dopo aver effettuato interviste dirette ed aver colto giudizi negativi e positivi, la Gestione in collaborazione con i progettisti produsse un terzo fascicolo dal titolo "Guida per l'esame dei progetti delle costruzioni Ina-Casa da realizzare nel secondo settennio". I progettisti individuarono alcune soluzioni migliorative e funzionali da attuare nell'immediato: lavatoi interni e comunicanti, ingresso protetto e coperto, cucina separata dalla sala da pranzo, ripostigli incassati e balconi in aggiunta all'appartamento qualora esso non abbia un orto giardino.

---

<sup>17</sup> Di Biagi, *Il piano Ina – Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, cit., p. 101-103-104-105-107.

Sulla scorta delle critiche e dei punti di debolezza individuati fu previsto che il quartiere fosse dotato di attrezzature utili alla collettività: attrezzatura religiosa quindi le chiese, attrezzatura scolastica considerando come fondamentali l'asilo nido e la scuola elementare, attrezzatura commerciale ossia botteghe artigianali e negozi di vario genere, attrezzatura sanitaria come una farmacia e un ambulatorio comunale, attrezzatura finanziaria ad esempio la posta, attrezzatura sportiva e ricreativa e attrezzatura utile al trasporto fra le diverse aree.<sup>18</sup>

## CAPITOLO 4

### 4.1 I NUMERI DEL PIANO INA-CASA

---

<sup>18</sup> Mannelli, *Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina – Casa, cit., p.* 195-199.

Nel 1952, dopo tre anni dall'inizio dell'operatività del progetto, durante il Congresso Nazionale di Urbanistica, Adriano Olivetti, allora presidente dell'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica), presentò i risultati conseguiti dal piano definendoli soddisfacenti.<sup>19</sup>

Il piano aveva preso avvio molto rapidamente. Il primo cantiere era stato inaugurato i primi giorni di luglio del 1949 a Colleferro, una località vicino Roma. A fine ottobre i cantieri in funzione in tutta Italia erano 649. Nel maggio 1950, erano sorti 414 cantieri, il numero maggiore di cantieri aperti in un solo mese durante i 14 anni di operatività del piano. A pieno regime i cantieri, settimanalmente, consentirono di edificare su tutto il territorio 2800 alloggi, e ogni sette giorni la Gestione Ina-Casa assegnava la casa a quasi 560 famiglie.<sup>20</sup>

Tra il 1950 e il 1962 furono avviati 20.000 cantieri in più di 5000 comuni, impegnando totalmente 102 milioni di giornate di lavoro operaio, il 10% del totale nazionale e provvedendo all'occupazione stabile di 40.000 lavoratori edili all'anno. Nel complesso furono costruiti 355.000 alloggi assegnati in grande maggioranza, il 62%, a famiglie con capofamiglia operaio e il 38% a famiglie immigrate, che dalle campagne si spostarono nelle città. Le case costruite per effetto del piano furono il 9.1% del totale delle abitazioni costruite dal 1951 al 1961. Dai dati della Gestione

---

<sup>19</sup> Mannelli, *Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina – Casa*, cit., p. 184-185.

<sup>20</sup> Ottonelli, *Il piano Fanfani Ina – Casa*, cit., p. 93-94.

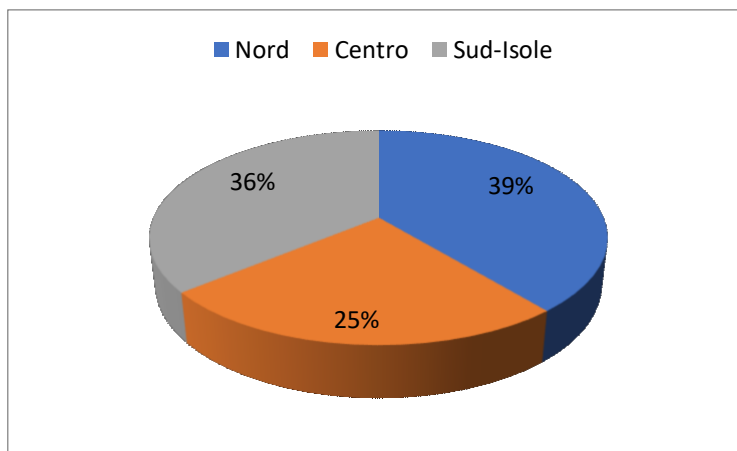


Ina-Casa risultò che al 30 giugno 1964 erano stati investiti più di 800 miliardi di lire in tutte le regioni d'Italia con la seguente distribuzione geografica.

<i>Regioni</i>	<i>Valore Costruzioni (.000 lire)</i>
Piemonte e Valle D'Aosta	59.044
Lombardia	132.464
Trentino-Alto Adige	11.168
Veneto	60.449
Friuli-Venezia Giulia	18.865
Liguria	29.554
<b>Totale NORD</b>	<b>311.544</b>
Emilia	62.687
Toscana	50.517
Umbria	10.025
Marche	15.920
Lazio	64.690
<b>Totale CENTRO</b>	<b>203.839</b>
Abruzzi e Molise	20.380
Campania	104.710
Puglia	56.365
Basilicata	7.604
Calabria	27.367
Sicilia	54.847
Sardegna	20.022
<b>Totale SUD-ISOLE</b>	<b>291.295</b>
<b>Totale ITALIA</b>	<b>806.678</b>

Fonte: *Il finanziamento dell'edilizia economica e popolare*, a cura di Mediobanca, Milano, Mediobanca, 1965, p. 18.

I dati rilevati mostrano come la quota maggiore di impieghi sia stata destinata a favore delle regioni del Nord.<sup>21</sup>



Il Piano Fanfani fece parte di una serie di politiche che accompagnarono l'Italia nel miracolo economico, aprendo la strada al boom che interessò il Paese dal 1958 al 1963 e segnò il passaggio da un'Italia agricola a un'Italia industriale. Nel 1958, per la prima volta, il numero di addetti nell'industria superò quello nell'agricoltura. Questo dato complessivo nascondeva, in realtà, accentuati dualismi regionali: in Lombardia nel 1961 il settore di impiego prevalente era l'industria mentre in Basilicata e Puglia ancora oltre il 50% della popolazione attiva era impiegata in agricoltura.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ottonelli, *Il piano Fanfani Ina – Casa*, cit., p. 38-39-40.

<sup>22</sup> Ottonelli, *Il piano Fanfani Ina – Casa*, cit., p. 96-97.

Come già scritto più volte, uno dei due obiettivi primari del piano Fanfani era quello di incrementare la manodopera operaia. Per quanto concerne l'occupazione diretta nei cantieri Ina-Casa si rilevò, che nei primi tre anni di operatività, il progetto, assorbì una quota di manodopera operaia quasi analoga a quella simultaneamente prodotta da tutte le altre forme di intervento nel settore edilizio. Dal 1953 al 1957, periodo centrale dei lavori, vi fu una contrazione dell'occupazione diretta mentre dal 1958 in avanti si registrò un periodo di ripresa delle attività che portò l'occupazione nei cantieri Ina-Casa a superare quella assorbita da altre forme di intervento pubblico per la ricostruzione e la riparazione post bellica.

Per quanto riguarda l'occupazione indiretta, cioè l'insieme di attività messe in moto dal piano Fanfani, bisogna considerare sia quella attivata nei settori fornitori dell'industria edilizia, sia di quella che si rivolge a settori complementari, come il mobilio e l'arredamento.

Riguardo l'occupazione diretta, quella inerente alla costruzione di un edificio, dalla fabbrica di laterizi a quella del cemento e ferro, i produttori di impianti termici, sanitari elettrici e via dicendo, si evidenziò che ogni miliardo speso nell'edilizia residenziale provocasse un'occupazione stabile in altri settori di 105 unità, pari a circa 30.000 giornate di lavoro.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Mannelli, *Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina – Casa, cit., p. 185-186-187*

## **CONCLUSIONI**

Le distruzioni provocate dalla seconda guerra mondiale resero necessaria un'opera di ricostruzione non solo materiale ma anche sociale. Fu necessario ricostruire e ripensare la società dalle fondamenta. Fulcro della società è la famiglia e la sede

principale della famiglia è la casa. Lo scopo dell'allora governo in carica, capeggiato dal leader della Democrazia Cristiana Alcide De Gasperi, fu chiaro: garantire una casa alle famiglie che vivevano in condizioni malsane e che a causa della guerra avevano perso l'abitazione. Contemporaneamente, oltre a questo obiettivo, se ne inserì un altro di fondamentale importanza: stimolare l'occupazione diretta ed indiretta poiché la disoccupazione era una piaga sociale rilevante in quel dopo guerra. La visione del lavoro come fattore centrale di sviluppo e di promozione del welfare portò il Ministro Fanfani a presentare, il 22 luglio 1948, durante una seduta in Parlamento, il provvedimento legislativo: "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori", divenuto legge il 24 febbraio 1949.

I numeri del piano sono notevoli: nel corso dei 14 anni di operatività esso ha consentito l'apertura di 20.000 cantieri, la costruzione di 335.000 alloggi e una più ampia opera di miglioramento delle condizioni abitative, in uno spazio reso abitabile grazie alla realizzazione di quartieri con piazze, chiese, giardini, scuole, asili e altri servizi utili alla collettività.

Questa intensa attività ha rappresentato una fase significativa della politica economica del secondo Novecento ma anche una delle più importanti esperienze di realizzazione di edilizia sociale.

## **BIBLIOGRAFIA**

Di Biagi Paola: *Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Donizelli 2010.

Mannelli Soviera: *Gli anni cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina-Casa*, Rubbettino, Roma, 2002.

Ottonelli Omar: *Il piano Fanfani Ina-Casa: una risposta ancora attuale*, Edizioni Polistampa, Firenze 2013.