

INA Casa Versus Piano Casa - Politiche dell'abitare sociale

Nicola Valentino Canessa
Dottorando della Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di
Genova
n.canessa@goagroup.it

ABSTRACT

Si presenta uno studio dell'abitare sociale in Italia dal dopoguerra, con la definizione dei progetti di quartiere come strumento operativo per la trasformazione urbanistica, e un'analisi dell'evoluzione del modo di declinare il tema della casa tra esigenza contingente, politica e pianificazione urbana.

Le politiche per la casa in Italia, sono sempre state sprone per la progettazione di una qualità architettonica forse mai raggiunta, anche se con edifici eclatanti e famosissimi, che rispecchiano le idee di un processo e non quelle di un contesto.

1. POLITICHE SOCIALI IN ITALIA FINO ALLA SECONDA GUERRA MONDIALE

Nel 1903 La Legge Luzzatti crea gli Istituti per le Case Popolari, con l'obbiettivo di controbattere la speculazione privata fornendo modi utili di investimento di capitali, in modo così da provvedere ai proletari, agli artigiani, ai piccoli coloni, ai piccoli proprietari rurali, all'impiegato, all'operaio del pensiero. In più in questo modo si cerca di costruire quartieri con locazioni adeguate al reddito di lavoro, aiutando a comporre il dissidio fra iniziativa individuale e accentramento municipale, non chiedendo di fatto nulla allo Stato e fornendogli una nuovo fonte di reddito tassabile. Da qui si sviluppano intere nuove aree di città, tra cui i più emblematici nascono negli edifici modello milanesi.

Tra il 1919 e il 1938, nasce il TU sull'edilizia economico-popolare, approvato con RD 30 novembre 1919, che poi appunto viene modificato in epoca fascista con il TU del 24 marzo 1938, n. 1165 sull'edilizia economico-popolare, che definisce il nuovo assetto, su base provinciale, degli IACP, e così dagli anni '30 questo tipo di edilizia diventa elemento di sviluppo anche per il movimento razionalista italiano.

2. IL PRIMO PERIODO POSTBELLICO

Avviata la ricostruzione post-bellica, il Governo si preoccupa di impostare una politica di ampio respiro, temporale e finanziario, diretta a realizzare nuove case popolari adottando due provvedimenti, che prendono il nome dei ministri proponenti: il piano Fanfani (Ministro del Lavoro e PS) e la legge Tupini (Ministro dei LL.PP.).

Il progetto dell'onorevole Fanfani è il sistema INA Casa che ha l'obiettivo di realizzare un "piano per incrementare l'occupazione operaia mediante la costruzione di case per lavoratori" attraverso due piani settennali gestiti da un Comitato Nazionale. Il piano risulta realizzabile attraverso il contributo sui salari dei lavoratori (0,60% da parte dei lavoratori e dell'1,20% da parte dei datori di lavoro, a cui si aggiunge un contributo dello Stato del 4,30% calcolato sulla complessività dei due contributi)

Il piano di Fanfani, si pone il problema di definire le caratteristiche tecniche e tipologiche degli alloggi, nell'obiettivo di costruire il maggior numero di alloggi con il minor costo possibile, tenendo conto, sia delle esigenze delle categorie dei lavoratori destinatari che dei sistemi di costruzione, nel quadro di una politica tecnica tesa a perseguire una "tipizzazione razionale, estetica ed economica delle costruzioni e correlativamente dei loro elementi".

Nascono così i Manuali INA Casa, che altro non sono se non quattro fascicoli di "raccomandazioni e suggerimenti" che aiuteranno, nell'intento del piano, i progettisti e le municipalità, a produrre progetti più veloci, più facilmente leggibili dagli occupanti, e in qualche modo più italiani. I quattro fascicoli sono suddivisi in: suggerimenti, norme e schemi per la elaborazione e presentazione dei progetti (si occupa della configurazione dei quartieri in una prospettiva di urbanistica estensiva e spiega come deve essere formulata la presentazione di progetti ufficiali); suggerimenti esempi e norme per la progettazione urbanistica (all'interno del quale viene spiegata la progettazione degli alloggi e della loro aggregazione secondo quattro diversi tipi edilizi casa multipiano continua e isolata, casa a schiera a un piano o a due piani); guida per l'esame dei progetti delle costruzioni Ina-Casa da realizzare nel secondo settennio (contiene un ampliamento dei progetti per i singoli edifici e del rapporto tra edifici); norme per le costruzioni del secondo settennio estratte da delibere del Comitato di attuazione del Piano e del Consiglio direttivo della gestione INA-Casa (cura gli aspetti economici, finanziari e procedurali del piano per la realizzazione degli interventi).

Il provvedimento della legge Tupini accompagna e in qualche misura completa il precedente sull'INA-casa, infatti se questo ultimo è rivolto ai lavoratori dipendenti (che contribuiscono), la Legge 408 si rivolge invece alla generalità dei cittadini, indipendentemente dal tipo di lavoro svolto, purché necessitino di una casa e che abbiano determinati requisiti, al fine di riuscire a lavorare verso l'obiettivo di una casa per tutti.

Una prima conseguenza della nuova struttura dell'edilizia pubblica comportò per gli Istituti una sostanziale modificazione del loro modo di operare, incidendo profondamente anche nell'autonomia delle loro scelte. Così gli istituti non agirono più esclusivamente per conto proprio, ma diventarono strumenti di esecuzione e di gestione per conto dello Stato e delle sue Agenzie.

3. ANNI '60

Tra il 1962 e il 1963 la situazione si modifica attraverso le leggi 167 e 14. La Legge 18 aprile 1962 n. 167 presenta delle disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Infatti il compito di assicurare la disponibilità di aree edificabili e la loro urbanizzazione - istituzionalmente riservato al Comune - trova una disciplina organica e funzionale con la formazione dei piani di zona previsti da questa legge, che si pone gli obiettivi dell'inserimento dell'edilizia economica popolare nell'ambito di piani inquadrati e coordinati in uno strumento urbanistico comunale particolareggiato, la possibilità per i Comuni di costituire un patrimonio di aree da urbanizzare e cederle a soggetti terzi, ma anche l'assoggettamento di tutte le aree all'esproprio indipendentemente dalla loro destinazione in modo da creare l'indifferenza dei proprietari nei confronti della previsione dei piani. Soprattutto nasce l'idea (che porterà poi agli edifici quartiere) di una possibile integrazione dell'edilizia realizzata dagli Enti pubblici (IACP) con quella privata, in funzione dell'insediamento di quartieri socialmente equilibrati, e con aree servizio destinate all'utilizzo privato (che raramente sfocerà in casi fortunati).

La Legge 14 febbraio 1963, n. 60, sostituisce di fatto la gestione INA Casa con la GESCAL, promuovendo un piano decennale di costruzione di alloggi, che prevede in sé i finanziamenti per la realizzazione di attrezzature e servizi per attività spirituali, ricreative e sociali nonché di impianti ed attrezzature sportivi, l'adozione di particolareggiate norme tecniche di esecuzione delle costruzioni, il finanziamento di ricerche operative sull'edilizia residenziale e di progetti edilizi sperimentali. Gran parte dei finanziamenti finirono su queste ultime tagliando, di molto, la possibilità di finanziamento per le attrezzature di servizio, che comunque erano state demandate a interventi successivi e non contestuali alla realizzazione degli edifici, facendoli in qualche modo nascere già male dal punto di vista operativo.

Nascono così elementi di architettura che nel bene e nel male sono rappresentativi degli ultimi colpi di coda di un'architettura italiana in Italia riconosciuta nel mondo (ad esempio a Milano il Quartiere Sant'Ambrogio 1964-65, o il complesso residenziale nel quartiere Gallarate, 1967-1974, C. Aymonino, M. Aymonino, A. de' Rossi, S. Messarè, A. Rossi).

4. LA CONCEZIONE DELL'EDIFICIO QUARTIERE

Nel 1972 l'impronta su cui il Gallaratese sta crescendo porta a una nuova legge, la 865, che prevede il riordino generale delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica, sia per quanto concerne i livelli istituzionali di programmazione e gestione, sia per ciò che riguarda le risorse finanziarie. C'è il finanziamento di un programma triennale, ma soprattutto l'idea della costruzione unitaria di grandi quartieri con un timido avvio alle logiche di recupero del patrimonio esistente.

Nasce così il dittico tra due scuole di pensiero, quella dell'edificio autosufficiente (che tiene al suo interno il germe dell'edificio di Daneri, il cosiddetto Biscione) con ad esempio i progetti di Trieste, (Rozzol Melara, 1970-1980) e il Quartiere Corviale a Roma (Coordinatore generale: M. Fiorentino 1972-1974), e un approccio più sociale più vicino a dovrà vivere gli spazi con il caso di edilizia partecipata di De Carlo a Siena, San Miniato (1970-80). L'esperienza interessante è che negli ultimi dodici anni, circa, associazioni di giovani architetti (tra cui Stalker, T-spoon, PlugIn, PdA, ecc.) abbiano sperimentato la metodologia partecipata per far riappropriare consapevolezza agli abitanti delle prime strutture e di quelle da cui derivano.

Nascono poi nella seconda metà degli anni '70 dei programmi straordinari (leggi 166/75 e 513/77) che prevedono nella fase di riorganizzazione che segue alla legge 865 un prologo alla nuova riforma che entrerà a regime con la 457, di cui le novità più rilevanti sono la destinazione di fondi per il risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, di proprietà pubblica e alte e nuove normative tecniche (che valgono per tutta l'edilizia anche privata e prevalenti anche sulle disposizioni dei regolamenti comunali).

Con la Legge 5 agosto 1978 n.457, vengono stabilite le norme per l'edilizia residenziale, si riorganizzano i ruoli degli operatori, assegnando alle regioni un ruolo importante, quello della localizzazione degli interventi e soprattutto del controllo sulle realizzazioni; si introduce anche il concetto della programmazione pluriennale (quadriennale e biennale) "a scorrimento", aumentando anche il recupero dell'esistente con i Piani di Recupero.

5. LA TRANSIZIONE DEGLI ANNI '80 E '90

Tra il 1978 e il 1992, si succedono e si sovrappongono un sequenza di sperimentazioni a tutte le scale, infatti ci saranno gli incentivi alla prefabbricazione degli anni '80, si comincerà a recuperare i piccoli boghi e comuni, mentre il piano decennale mira alla costruzione di singoli episodi residenziali, di completamento o comunque posizionati in quartieri che si suppongono già urbanizzati (ma non sempre questo corrisponde a verità, lasciando così labile il concetto di urbanizzato) e resistono ancora alcuni

progetti d'autore più sottomessi anche al territorio, che nei primi anni '90 è stato riscoperto come risorsa, anche se ancora molto lontano (e lo è ancora oggi) l'integrazione, reale, delle energie rinnovabili e della qualità termica degli edifici.

Nasce però la consapevolezza di una nuova categoria importante con cui relazionarsi: gli anziani.

Questo porterà ad una serie di progetti e processi, con dinamiche sempre più interessanti che porteranno soprattutto le regioni a legiferare in termini sociali, aprendo in parte le categorie e realizzando nuovi sistemi di incasellamento abitativo, nella quale oggi sono entrati i giovani ricercatori e le giovani coppie (anche se ancora con poca chiarezza).

Con la legge 17 febbraio 1992 n. 179, la novità consiste nella normativa relativa alla riqualificazione urbana attraverso tre strumenti principali: Piani integrati di intervento (art. 16); Programmi di riqualificazione urbana (art. 2); Programmi di recupero urbano (introdotti dalla legge 493/93) a valere sui fondi ordinari ex Gescal. Da qui in poi è come se una nuova macchina si mettesse in moto (non sempre funziona), ma soprattutto nei recuperi urbani l'obiettivo viene spesso raggiunto, e con l'introduzione dei Contratti di Quartiere non solo la riqualificazione urbana, ma anche l'attenzione al sociale diventano elementi caratterizzanti dei nuovi quartieri e delle loro trasformazioni.

6. IL PIANO CASA/C.A.S.E.

Dopo una serie di programmi abitati rivolti al sociale e una serie di condoni, esce in Italia il Piano CASA, che resta l'elemento di una politica che cerca di accontentare tutti, o meglio di assecondare tutti, infatti se da un lato prevede la costruzione di Centomila alloggi in 5 anni destinati alle famiglie a basso reddito, giovani coppie, anziani in condizioni sociali svantaggiate, studenti fuori sede, sfrattati, immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno 10 anni in Italia o da 5 nella stessa Regione. Predisposto il decreto che dà attuazione al cosiddetto Piano casa per l'edilizia residenziale pubblica previsto dall'art.11 del decreto legge n.112 convertito nella legge 133/2008 e oggetto dell'Accordo con le Regioni siglato lo scorso 13 marzo 2009.

Il Piano prevede interventi diversificati a seconda delle categorie interessate, disponibilità di finanziamenti pubblici e privati da utilizzare con procedure snelle, incentivi e agevolazioni fiscali. Gli alloggi saranno destinati sia in proprietà quali prima casa, sia in locazione a canone sostenibile e a canone sociale.

Parte così la realizzazione di un ambizioso Piano di alloggi che avrà positive ripercussioni sociali e che amplierà l'offerta di lavoro nel settore delle imprese edilizie su tutto il territorio del Paese, e in teoria prevede la valorizzazione di aree demaniali con la loro riqualificazione urbana.

Questo modello si trasforma nel processo identificativo di un governo, nel modo in cui viene declinato secondo tutte le sue esigenze, nella corretta ambiguità di un piano C.A.S.E. per la necessità della ricostruzione dell'Aquila, in tutte le sue possibili varianti e configurazioni.

Ma soprattutto il Piano CASA, permette il rinnovo dei tessuti urbani in una modalità del tutto nuova rispetto a quanto avveniva nei vecchi Piani di Recupero, perché viene introdotta in modalità forte, l'idea di sostituzione urbana, di demolizione, di trasformazione e anche ampliamento, e di questo ampliamento in forme separate dall'edificio da ampliare, è un sistema sostanzialmente nuovo, anche se nei suoi aspetti intrinseci contenga il dittico tra Fanfani e Tupini.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ADAPT, *Invecchiamento della popolazione, lavoratori 'anziani' e politiche del lavoro: riflessioni sul caso italiano*, ADAPT, Modena, 2002.

Agenzia del Territorio, *Rapporto Immobiliare*, speciale Provincia di Milano, Agenzia del territorio, Roma 2004.

ANCE, *Politica della casa, risposte ad un problema sociale*, Ance, Roma, 2004.

Balbo L. (a cura di), *Condizioni di primo inserimento degli immigrati: Pensioni e camere ammobiliate*, ILSES, Milano, 1962.

Bauman, Z., *Fiducia e paura nelle città*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.

Beretta L., Anguissola, (a cura di), *I 14 anni del piano INA-Casa*, Staderini editore, Roma, 1963.

Bonfanti, E., Scolari, M., *La vicenda urbanistica ed edilizia dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Milano*, Clup, Milano, 1981.

Bottoni, P., *QT8 e Gallaratese a Milano: morfologia insediativa residenziale, infrastrutturale e viaria*, Facoltà architettura, Milano, 1966.

Christen A., *I nuovi quartieri coordinati a Genova e il paesaggio ligure*, in *Urbanistica*, marzo 1958.

Ciagà, G.I., Tonon G. (a cura di), *Le case della Triennale. Dal Parco al QT8*, Electa, Milano, 2005.

CNEL, *La politica abitativa in Italia*, Documenti CNEL, Roma, 1995.

Daneri L., *L.C. Daneri difende il quartiere Ina-Casa di Forte Quezzi a Genova*, in *L'architettura*, giugno 1959.

Di Biagi P., *La grande ricostruzione. Saggi. Storia e scienze sociali*. Corriere della Sera 2001.

Di Biagi, P., *La grande ricostruzione. Il piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*. Donzelli, Roma, 2001.

Engels, F., *La questione delle abitazioni*, Editori Riuniti, Roma, 1988.

Eurofoundation, *First European quality of life survey: social dimensions of housing*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006.

- Fuselli E., *La casa più lunga*, in AL Architetti Liguria, n. 9-10, rivista dell'Ordine degli Architetti della Liguria, gennaio-aprile 1990, pp. 20-22.
- Fuselli E., Rotary Club di Genova, Bollettino n.2, marzo-aprile 1968.
- Guccione M., Maria Margarita Segarra Lagunes, Rosalia Vittorini (a cura di) *Guida ai quartieri romani Ina casa*, Roma, Gangemi, 2002.
- Indovina F. (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova 1972.
- Istituto Luigi Sturzo, *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Istituto Luigi Sturzo, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2002.
- Martinotti, G., *I luoghi della modernità radicale*, in G. Mazzocchi, A.Villani, *Sulla città oggi. Governo e politiche urbane nella società globale*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Minelli, A. R., *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Monelli R., *Quartiere residenziale al Forte Quezzi in Genova*, in L'architettura, marzo 1959.
- Patrone P., *Daneri*, Genova, Sagep, 1982.
- Pugliese R. (a cura di), *La casa popolare in Lombardia*, Unicopli, Milano, 2005.
- Pugliese R. (a cura di), *La casa sociale. Dalla legge Luzzatti alle nuove politiche per la casa in Lombardia*, Unicopli, Milano, 2005.
- Selem H., *Opere dell'architetto Luigi Carlo Daneri 1931-1960*, n L'architettura, giugno 1960.
- Zajczyk, F., Borlini, B., Memo, F. , Mugnano, S. - *Milano. Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.
- Zevi B., *Storia dell'architettura moderna*, Einaudi, Torino 1975.