

Ina Casa: le origini del grande intervento edilizio

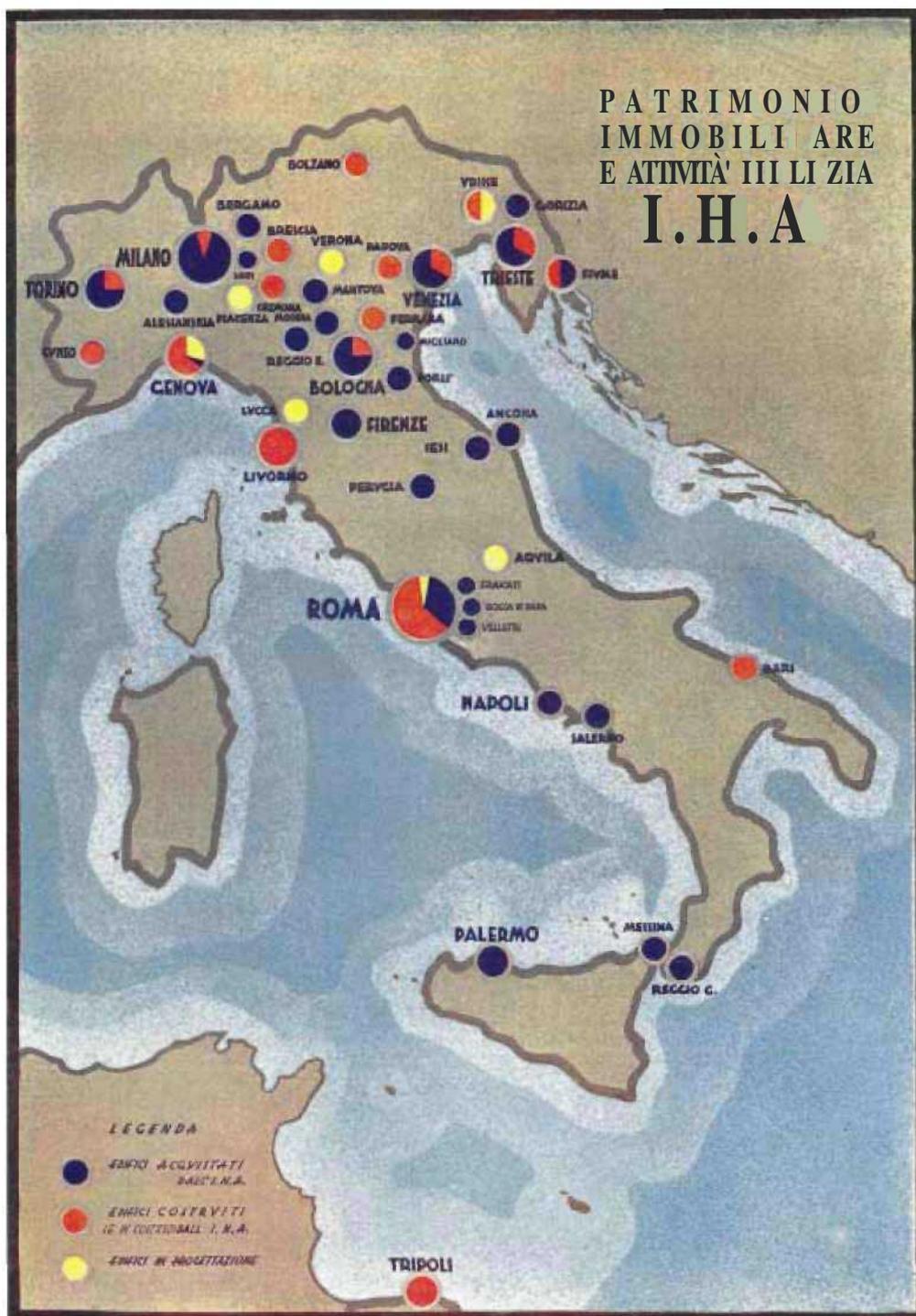
DAI PRIMI STUDI DI ANNETTO PUGGIONI NEL 1930 AL PIANO FANFANI DEL 1949



tili Venezia 1999, Udine 2000 e Roma 2002 rappresentano tre momenti che hanno segnato la riscoperta e l'approfondimento di un evento storico come il piano Ina Casa. In tutti e tre i casi l'Archivio Storico dell'Ina ha partecipato, accanto a istituzioni universitarie, con documentazione di prima mano.

Va ricordato, infatti, che proprio l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni - dal 1949 al 1963 - ha reso possibile, grazie all'alta professionalità dei suoi tecnici, il più grande intervento edilizio compiuto in Italia, teso a "incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per i lavoratori". Durante i 14 anni di gestione del piano vengono aperti 20.000 cantieri e coinvolti 40.000 operai l'anno, per un totale di 102 milioni di giornate-uomo. Gli alloggi realizzati raggiungono le 350 mila unità e i comuni interessati sono 5.036 su un totale di 7.995.

Al di là di queste cifre, che da sole testimoniano l'importanza dell'ente di Stato nella storia d'Italia, appare interessante quanto è emerso dallo studio delle carte contenute nel piccolo fondo conservato



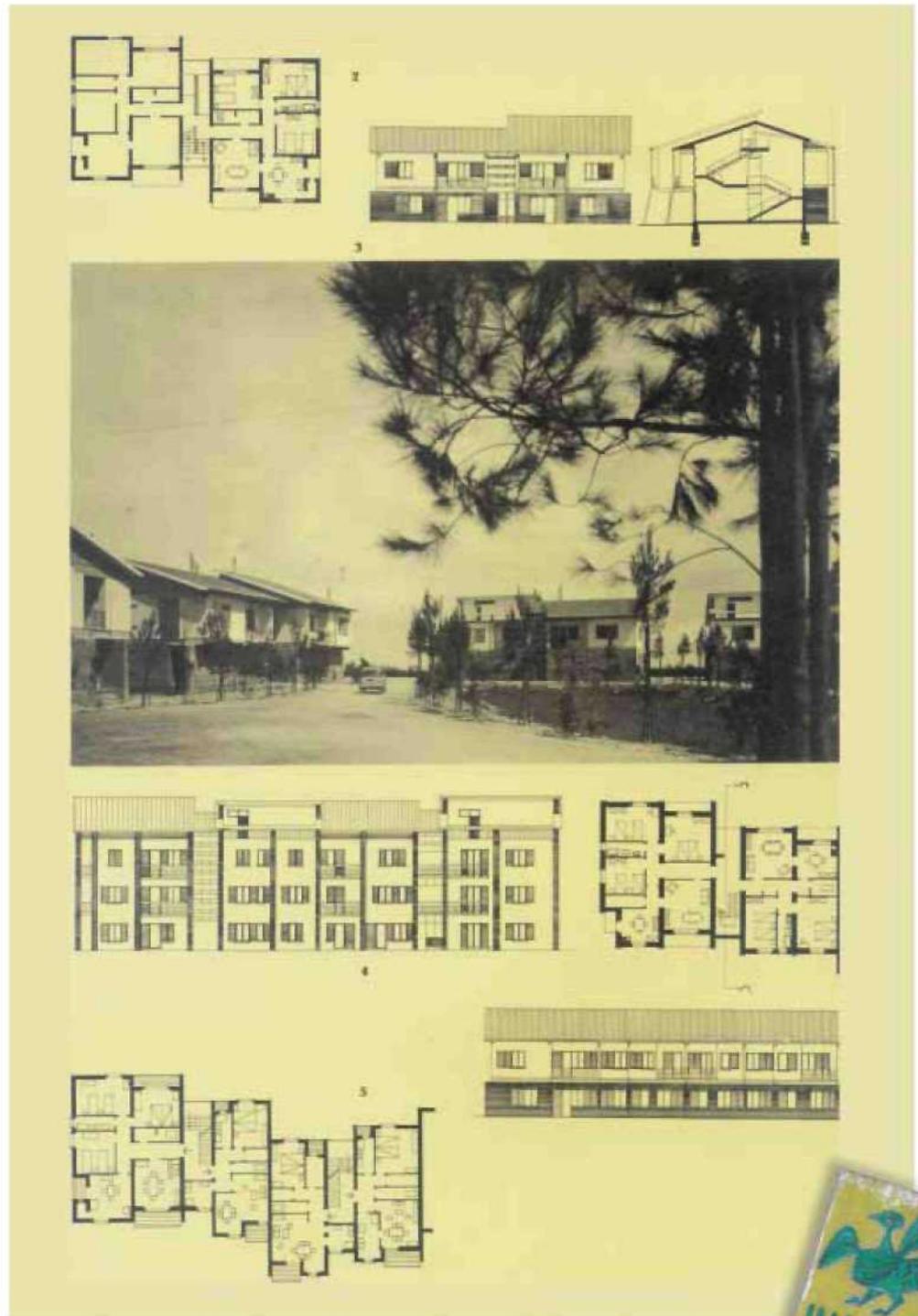
DAL VOLUME "IL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLE ASSICURAZIONI" DEL 1983 (ARCHIVIO STORICO INA)



presso l'Archivio Storico dell'Ina: l'idea di intervenire nel settore e per fini altamente sociali nasce molto prima, nelle stanze di via Sallustiana. In una lettera dell'11 marzo 1948 del prof. Annetto Puggioni, all'epoca direttore generale dell'Ina, si legge che già nel 1939 egli aveva ipotizzato la possibilità di dare una casa di proprietà ai meno abbienti con l'accensione di una polizza che garantiva il riscatto dell'immobile dopo venticinque anni e, nello stesso tempo, la certezza di

**IL PROGETTO
PUGGIONI: UNA
SOLUZIONE DI
GRANDE RILEVANZA
SOCIALE PER
L'ITALIA DEGLI ANNI
TRENTA**

poter contare sull'estinzione del residuo mutuo da parte dell'ente assicuratore in caso di premorienza dell'assegnatario. Si può immaginare come, in una società composta quasi esclusivamente da nuclei familiari monoredito, questo progetto fosse una soluzione di grande rilevanza sociale, assimilabile, se si vuole, al salvataggio della Cassa Pensioni di Torino, fortemente voluto da Giolitti ed effettuato dall'Ina nei primi anni del secolo scorso a salvaguardia di una cospicua massa di associati. Questa retrodatazione dal 1949 al 1939 delle ori-



DAL VOLUME "14 ANNI DEL PIANO 'INA CASA' DEL 1939 ARCHIVIO STORICO INA"

gini del piano Ina Casa (evidenziata anche dall'architetto Paolo Nicolo so nello studio presentato in occasione degli eventi espositivi di Venezia e di Udine] ha una indubbia rilevanza nell'inqua-

drare la struttura definitiva del piano, ma oggi, a seguito della redazione dell'inventario analitico delle carte citate (effettuato presso l'Archivio Storico da una ricercatrice laureanda in conserva-

A fronte: il patrimonio immobiliare Ina negli anni Trenta

Qui sopra: un esempio della realizzazione del piano Ina Casa

zione dei beni culturali], possiamo affermare che Puggioni già nel 1930 da inizio allo studio della materia. Infatti in una bozza di intervista del 21 settembre 1947 egli afferma: "La crisi degli alloggi non è un fenomeno di oggi. Fin dall'altro dopoguerra tale crisi fu fortemente sentita e subita... Della questione ebbi ad occuparmene fin dal 1930, senonché gli anni successivi portarono... ad un miglioramento della situazione... pur non riuscendosi mai a raggiungere un equilibrio fra fabbisogno di case nuove e costruzioni."

Il 1930, peraltro, è anche l'anno della soppressione dell'Istituto Nazionale Immobiliare - costituito nel 1924 - da cui l'Ina "eredita" collaboratori di grande professionalità, come l'aw Rosario Torraca e l'ing. Gino Cipriani, in grado di dare attuazione agli innumere-

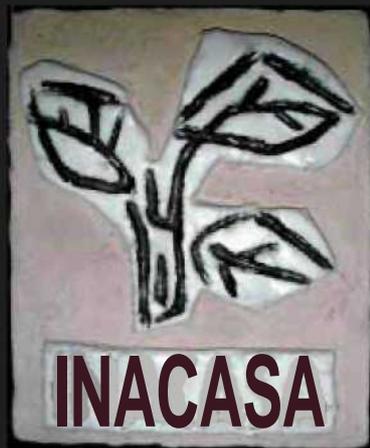
voli interventi edilizi effettuati dall'Ina su tutto il territorio nazionale. È evidente che lo scenario di quegli anni presenta dimensioni contenute poiché riguarda un programma di costruzioni [Ce non di ricostruzione], correlato al fabbisogno della popolazione in crescita, come afferma Giacomo di

reale ed accertata come quella dell'edilizia popolare". Le grandi devastazioni della seconda guerra mondiale sono ancora lontane.

Fin dal suo ingresso all'Ina nel 1924, Puggioni - ben documentandosi su tutta la complessa attività del settore immobiliare, come dimostra una sua memoria presumibilmente diretta al Comitato permanente - studia, da grande attuario, un piano demografico-finanziario che a fronte di una sana gestione assicurativa possa garantire la solidità del progetto. L'analisi del materiale d'archivio ha una notevole importanza storica poiché permette di comprendere meglio l'intenso carteggio, denso di analisi matematiche, intercorso nell'immediato dopoguerra sia con il Ministero del Lavoro sia direttamente con lo stesso ministro Amintore Fanfani, la cui stima nei

**GRANDI ARTISTI
HANNO FIRMATO LE
PIASTRELLE CHE
IDENTIFICAVANO GLI
IMMOBILI DEL PIANO
INA CASA**

Castelnuovo nel numero speciale di *Opere pubbliche* dedicato all'Ina: "L'Istituto" ha dato "un effettivo concorso alla soluzione del problema degli alloggi" e ha affrettato "l'attuazione dei vari piani regolatori, infine" ha contribuito "al soddisfacimento di una necessità



confronti di Puggioni è palese.

Ne è testimonianza, in particolare, un appunto dell'agosto 1948 per il Comitato permanente dell'Istituto nel quale si afferma: "Il Direttore Generale fa presente che il 25 giugno e.a. (1948, n.da.J fu improvvisamente chiamato presso il Ministero del Lavoro senza che gli venisse reso noto il motivo dell'invito. Al Ministero era convocata una Commissione di pochi membri, composta dal Ministro Fanfani, dal Dott. Menichella, Direttore Generale della Banca d'Italia, da S.E. Campilli e dal Direttore Generale dell'I.N.A. Il Ministro mise in rilievo la necessità di un provvedimento immediato per dar lavoro ai disoccupati, rilevando altresì che il settore edilizio è certamente quello che stimola il maggior numero di attività produttive, anche indirette, attraverso le quali si può con-



seguire il massimo assorbimento di mano d'opera." Nel corso della riunione viene stabilito il relativo fabbisogno finanziario e le modalità di copertura che, dato il mutato contesto, divergono necessariamente da quelle previste dal piano sottoposto da Puggioni al presidente De Gasperi sotto forma di bozza di decreto già il 9 gennaio 1947. Si legge ancora nelle carte: "A questo punto la riunione si scioglie ma rimane solo con il Ministro Fanfani il Direttore Generale dell'I.N.A., che immediatamente pose per

iscritto i capisaldi di un progetto di decreto e che provide poi ad elaborarlo, insieme alla relazione e al piano finanziario, in solo due giorni e mezzo, stante l'urgenza della richiesta, con la preziosa ed efficace collaborazione del Servizio Patrimoniale."

L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni è quindi il candidato d'elezione e riuscirà a far rientrare un emendamento che, in sede di commissione parlamentare, assegnava all'Inps l'attuazione del piano. Ancora una volta Puggioni dimostra grande abilità nel far valere le proprie ragioni anche attraverso relazioni personali in campo politico che volge a favore degli interessi dell'ente di Stato, al fine di esaltarne le capacità tecniche e organizzative.

La possibilità di datare le origini del piano Ina Casa al 1930 costituisce, tra l'altro, una ulteriore testimonianza del ruolo so-

n

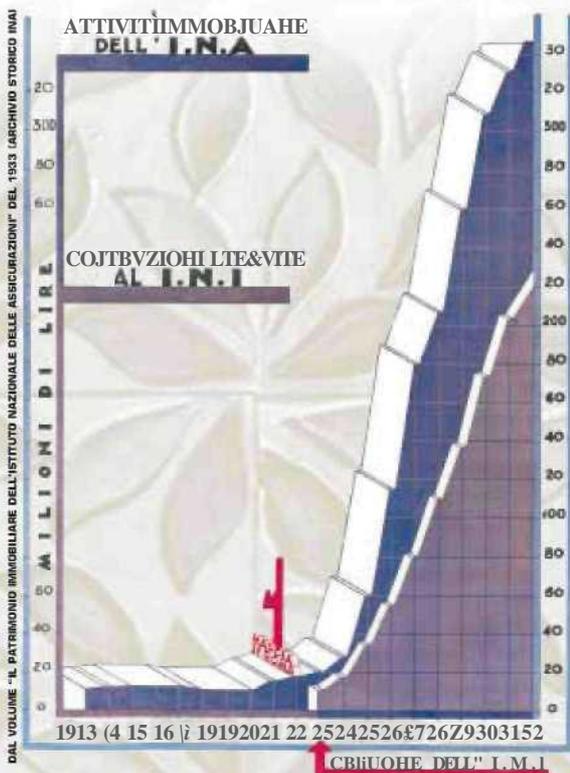


ziale dell'Ina e, in modo particolare, dell'attenzione verso le categorie più deboli e nei confronti del fenomeno della disoccupazione. Afferma, infatti, Giacomo di Castelnuovo nel citato numero di *Opere Pubbliche*: "... confermati quegli scopi sociali e non esclusivamente industriali che hanno sempre informata l'attività dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni... Quanti operai sono stati occupati nei cantieri...? Certo una massa imponente. Né questo è tutto... parecchie altre industrie sono connesse a quella edilizia. Sicché il numero degli operai impiegati si molti-



plica, mentre le industrie fornitrici e sussidiarie traggono da quella edilizia, ragione di attività e di guadagno." Siamo nel periodo che il grande storico Renzo De Felice indica come "Gli anni del consenso" (1929-1936), allorché il fascismo si esprime anche attraverso l'architettura, stimolando l'opera e l'inventiva dei progettisti. Basti pensare alla creazione dei nuovi quartieri nei grandi centri urbani, ma soprattutto alla fondazione di città completamente nuove, quali Littoria (Coggia Latina), Sabaudia, Mussolinia (Coggi Arborea) e Carbonia. Puggioni, quindi, respira l'aria delle nuove tendenze, grazie anche alle vicende dell'Ini e della neo-

nata Direzione Tecnica Immobiliare dell'Ina *W. boxi*. D'altro canto, la presenza del Governo nei progetti urbanistici si colloca nel solco della tradizione di una politica che data dal 1870, quando la monarchia liberale si afferma sia con la costruzione degli edifici pubblici a testimonianza dello Stato nuovo sia con quelli privati per ospitare la nuova borghesia. Al termine della seconda guerra mondiale, invece, l'Italia repubblicana ha ben altre priorità da affrontare e risolvere: un patrimonio immobiliare distrutto, un cospicuo debito pubblico, il delicato problema del confine orientale; di conseguenza, scarso è l'interesse verso l'attività degli architetti.

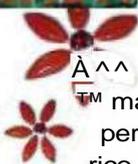
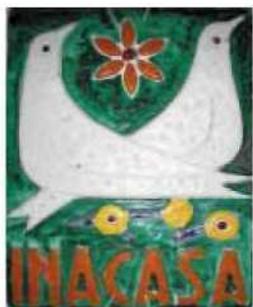


L' Istituto Nazionale Immobiliare

Lini - Istituto Nazionale Immobiliare viene costituito nel 1924 per la gestione tecnica e amministrativa del patrimonio immobiliare dell'Ina. Lente di Stato svolge, in quegli anni, una politica di investimenti rivolta al settore edilizio attraverso la costruzione di immobili, partecipando così in modo determinante al processo di crescita e cambiamento di molte città italiane. Significative le cifre che testimoniano l'intensa attività dell'ente: nel decennio 1922-32 il valore degli immobili dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni passa da 16 a 335 milioni di lire. Nel 1930 a seguito di "valutazioni tecniche e di immagine" - come afferma Annetto Puggioni in un suo promemoria del 1949 conservato nell'Archivio Storico (Fondo Ina Casa) - l'Ini viene praticamente soppresso e nasce la Direzione Tecnica Immobiliare sotto il diretto controllo del direttore generale, assistito da un vicedirettore generale e da un Comitato tecnico-consulativo presieduto normalmente da un consigliere di amministrazione. Con la creazione della nuova struttura l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni proseguirà "in proprio" negli interventi di costruzione riguardanti l'intero territorio nazionale.

Quindi, il piano Ina Casa - che grazie al contributo determinante di via Salustiana ha origini lontane - s'inserisce di prepotenza in questo contesto economico-sociale. Mutano le caratteristiche del finanziamento, esteso su scala nazionale, e i relativi piani di ammortamento ma rimane, anche se attenuato, il principio previdenziale a tutela della famiglia dell'assegnatario: ed è lo stesso schema della legge istitutiva ad essere studiato e affinato dall'Ina fino alla sua stesura definitiva. Un intero allegato alla seduta del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto del 26 marzo 1949 viene dedicato ai rapporti con gli "Organi di Governo" e da conferma che "la Direzione Generale dell'Ina ha dovuto continuamente intervenire per fornire gli elementi e gli studi richiesti, e ciò fino alla redazione dello schema di legge approvato dal Senato e, definitivamente, dalla Camera dei Deputati".

Dopo il dibattito e il voto finale del Parlamento, ha inizio l'enorme progetto che vede impegnato un terzo dei 17.000 architetti e ingegneri iscritti negli albi professionali. De Renzi, Ridolfi, Muratori, Allegra sono solo alcuni tra i nomi più noti e, nel Comitato consultivo, entrano Nervi, Libe-



ra, Olivetti: circostanza che potrebbe stupire se non si conoscesse quella intuizione di Puggioni del 1930, che - alla vigilia della formulazione matematico-finanziaria - per il momento storico in cui nasce non può non prevedere, soprattutto nel caso di costruzione di interi quartieri, la collaborazione dei

**NEL DOPOGUERRA I
GRANDI NUCLEI IN
CASA DANNO UNA
NUOVA ABITAZIONE
E SICUREZZA ALLE
FAMIGLIE
SENZATETTO**

più grandi esperti del settore. Ciò in quanto i grandi nuclei Ina Casa sono destinati a dare una nuova abitazione a famiglie senzatetto, costrette dalla guerra a vivere in siti di fortuna e molto spesso malsani. È importante, quindi, realizzare edifici e quartieri in grado di restituire tranquillità e dignità a persone così duramente provate: ecco allora prendere forma progetti all'avanguardia che prevedono servizi quali scuole, negozi, verde, chiese [nulla a che vedere con gli orribili quartieri-dormitorio degli anni successivi, mutuati dall'esperienza sovietica e destinati a creare la più

spietata e pericolosa emarginazione sociale]. Al folto gruppo di valenti architetti e ingegneri si aggiunge la partecipazione degli artisti chiamati a creare le targhe in ceramica poste all'ingresso di ogni palazzo. A tale iniziativa partecipano autori come Cascella, Burri, Dorazio, Cambellotti. Le ben note "piastrelle" - alcuni esempi delle quali illustrano queste pagine - non sono peraltro semplici elementi decorativi ma parte integrante dei progetti, tanto che la loro applicazione sugli immobili, come si legge in una circolare dell'epoca, è tra le condizioni per "il rilascio del certificato di collaudo".



Grazie al paziente lavoro di valutazione e d'inventario di documenti mai esaminati prima, gli studiosi interessati a consultare il fondo conservato presso l'Archivio Storico Ina potranno ora analizzare l'intero piano Fanfani sotto profili non ancora conosciuti, trovando ulteriori elementi per meglio delineare il ruolo centrale e determinante degli uomini dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni in questo progetto.

**Elena Bico
Antonio Ratti**