

PROBLEMA DELLA CASA E NUOVE LEGGI

Negli ultimi mesi della trascorsa legislatura, tre leggi sono state approvate, dopo un lungo iter parlamentare: **1. la legge 18 aprile 1962, n. 167** (G. U., 30 aprile 1962, n° 111), « Disposizione per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare »; — **2. la legge 14 febbraio 1963, n. 60** (G. U., 16 febbraio 1963, n° 44), « Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori »; — **3. la legge 5 marzo 1963, n. 246** (G. U., 21 marzo 1963, n° 77), « Istituzione di una imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili; [...] ».

Il loro contenuto costituisce un avvio a un **intervento più coordinato**, e perciò più efficiente, a favore dell'edilizia per le classi a medio e basso reddito. Gli aspetti, infatti, più vistosi del problema sono la necessità di **incrementare la produzione edilizia** e di **porre un argine al costo proibitivo dei terreni fabbricabili**.

Prima di passare all'esame dettagliato delle leggi in questione, vorremmo soffermarci ad esaminare per larghi tratti il problema della casa, senza pretendere di esaurirne la trattazione nella sua vasta complessità.

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Due ordini di interventi operano nel campo della produzione edilizia: l'**intervento privato**, legato alla pura legge di mercato, che opera per quelle categorie di cittadini in condizioni di provvedere, in modo autonomo e con le risorse dei propri bilanci individuali, alle proprie esigenze di abitazione; l'**intervento pubblico**, che, attraverso contributi finanziari e sgravi fiscali, tende ad agevolare la locazione o la proprietà di una casa ai ceti meno abbienti, provvede cioè alla cosiddetta **edilizia sovvenzionata**.

Mentre la produzione privata si avvia più o meno rapidamente alla saturazione del mercato, l'edilizia per i meno abbienti si trova a dover ancora fronteggiare un fabbisogno imponente,

malgrado la rilevante attività svolta in questo campo da istituti vari. Per quanto le provvidenze molteplici da parte dello Stato tendano a ridurre gli oneri che il problema « casa » comporta per le famiglie meno abbienti, permangono condizioni di fatto che in vario modo lo aggravano.

1. Parte di tali condizioni sono dovute al **modo di intervento pubblico**: attuando questo in forma di assistenza e di beneficenza, e non come « servizio pubblico » (alla stessa stregua dell'intervento a favore dell'installazione di impianti industriali) l'intervento dello Stato, nel provvedere una abitazione adeguata a chi non ne ha, rischia di incoraggiare, in alcune categorie, la tendenza a vivere più o meno a carico delle provvidenze pubbliche, sfruttando il fatto che la società non abbandona mai completamente i propri membri che versano in situazioni bisognose.

Ma un'altra parte delle condizioni suddette deriva dalla mentalità, non ancora socialmente matura, di una parte dei beneficiari. E' purtroppo vero che il crescente aumento dei prezzi di locazione o di vendita degli alloggi non rende questi facilmente accessibili alle classi meno abbienti e che alla base di molte morosità nei pagamenti di pigioni o riscatti c'è uno squilibrio tra l'ammontare del reddito familiare e quello delle pigioni.

Ma si rileva anche, abbastanza diffusa, una stortura dovuta a errata ripartizione del bilancio familiare, da imputarsi forse a una malintesa accezione del termine « miracolo economico »: voler mangiar meglio, vestire meglio, godere di altri simili vantaggi dell'attuale condizione economica è solo in parte plausibile quando ciò porta, nel bilancio domestico, a lesinare sulla voce « casa ».

Aspetto marginale, fra altri, quello di famiglie che si restringono a vivere ammassate in una parte dell'alloggio, per subaffittare una o due camere!

2. Una buona parte delle insufficienze rilevate a proposito del problema che ci interessa, viene attribuita a **carenze di progettazione**, per quanto riguarda le soluzioni tecnico-costruttive e sociali. Il problema, in questo caso, a parte la pregiudiziale dei costi necessariamente mantenuti entro i limiti ed i prezzi delle aree, andrebbe analizzato e giudicato nel quadro delle condizioni culturali e tecniche dell'architettura e dell'urbanistica in Italia, a partire almeno da questo dopoguerra. Ma il discorso risulterebbe lungo, basato, per necessità di argomento, su esemplificazioni e perciò, almeno per ora, fuori della nostra portata. Ci limitiamo a rapide notazioni.

Nei tentativi razionali di trasporre in misure le funzioni umane, per giungere a quei « minimi di superficie » che apparivano punto di partenza per risolvere il problema della casa economica anche da un punto di vista sociale, ci si è spesso arenati in visioni frammentarie del problema, sovente troppo individualistiche, in incertezze paralizzanti anche se ric-

camente elaborate sul piano teorico: s'è finito per sacrificare, volta a volta, ai miti della cosiddetta «architettura spontanea», dell'equivoco «meccanicistico» (mentre l'istanza era, se mai, di umanizzazione della «meccanica»), dei «tipi edilizi» come fatto a sé stante ed in funzione puramente compositiva, dell'edilizia su falsariga svedese.

Non sono mancate, però, realizzazioni esemplari e utili acquisizioni, e forse le une e le altre dovute in prevalenza all'esser passati per la prova dei fatti, promossa su vasta scala dalle esperienze edilizie dell'INA-Casa e degli altri Istituti operanti nel campo dell'edilizia sovvenzionata: se la rapida e profonda trasformazione del gusto e di tutta la realtà della vita socio-economica non ha trovato la cultura in grado di assumere prontamente ed estesamente, in questo campo, un orientamento valido, la via dell'esperienza ha consentito epurazioni ed emendamenti graduali, un'opera continua di nuove acquisizioni, tutto un lavoro insomma - avvertibile anche nell'insofferenza verso schemi superati da parte, soprattutto, delle generazioni appena arrivate e in via di farsi - che ha condotto, almeno, ad una visione più esatta del problema e ad una coscienza più evoluta nel campo urbanistico.

SITUAZIONE DI FATTO DELL'EDILIZIA IN ITALIA

Nei tentativi di puntualizzazione quantitativa del **fabbisogno edilizio italiano**, a partire dalle statistiche correnti, accade di rilevare variazioni entro termini piuttosto ampi: a parte le eventuali visioni soggettive di chi interpreta i dati, le componenti del fenomeno risultano di difficile controllo nella loro esatta dimensione. Assumiamo perciò le **statistiche come dati orientativi** su alcuni elementi determinanti del fabbisogno.

1. La **popolazione residente in Italia**, in base ai dati del censimento 15-16 ottobre 1961 era di 50.463.762; — le **abitazioni** erano 14.128.800 e le stanze 47.354.400; — l'**indice di affollamento** veniva dato per 1,08 abitante per vano; — il **fabbisogno reale** di stanze, nel 1961, veniva valutato a 5.658.596 stanze (1).

Dall'Istituto Centrale di Statistica l'incremento naturale della popolazione nel periodo gennaio-ottobre 1962 (eccedenza dei nati vivi sui morti) era dato in 378.000 unità; — il **numero di abitazioni costruite**, nello stesso periodo, nei Comuni capoluoghi di

(1) I dati sopra riferiti sono desunti dal *Bollettino mensile di Statistica*, febbraio 1962, n° 2 e sono provvisori. Soltanto per la popolazione si ha il dato ufficiale in 50.623.569 abitanti (G. U. 2 febbraio 1963, Suppl. uff. n° 30).

«Vano» è, genericamente, ambiente in cui abitare; «vani utili» sono le stanze da letto o di soggiorno, le stanze, cioè, in cui realmente si abita; per «vani legali» si intendono invece quelli risultanti dalla riduzione alla quadratura o cubatura di un vano teorico di tutti gli ambienti e servizi di una abitazione, comprese le murature, altre strutture ed una aliquota dei locali d'uso comune (scale, ecc.).

L'**indice di affollamento** è il rapporto abitante per vano: in cui bisogna però tener presente che le stanze «per abitare» sono soltanto una parte di quelle esistenti, e che l'affollamento deve essere calcolato con riferimento soltanto alle prime.

provincia e negli altri Comuni con oltre 20.000 abitanti era 165.030 per vani 1.197.843 (2).

Un dato che evidenzia l'andamento del fenomeno dell'inurbamento, e quindi l'aumento di richiesta di abitazioni nei Comuni capoluogo di provincia è che in essi la popolazione ammonta, attualmente, ad un terzo circa della popolazione totale della Nazione, mentre nel 1951 era il ventotto per cento.

Il CNEL (Consiglio Nazionale della Economia e del Lavoro), tenuto conto del permanere di abitazioni improprie, coabitazioni, indici inammissibili di affollamento, computando l'incremento demografico e ponendo come traguardo un indice di affollamento di una persona per vano (punta massima 1,5 abitante per vano) valutava il fabbisogno italiano in 25 milioni di vani da costruire entro il 1970.

La richiesta di abitazioni impone, quindi, la necessità di incrementare la produzione edilizia e di estendere le opere di urbanizzazione delle zone di espansione delle città. Ma il problema assume nuova complessità se si esamina l'offerta di mano d'opera edile.

2. Anche per quanto riguarda la **mano d'opera impiegata nelle costruzioni di abitazioni** (soprattutto della mano d'opera specializzata) il rilievo statistico è difficile: la produzione dell'industria edile presenta una grande varietà di forme, poiché include costruzioni stradali, di ponti, di opere irrigue e simili con forte assorbimento di manovalanza.

C'è inoltre il fatto della poca appetibilità di specializzazioni nel campo edile per i maggiori disagi che comporta, dovendosi esplicitare all'aria aperta ed in condizioni climatiche spesso proibitive. Perciò, quantunque dalle statistiche si rilevi un aumento degli addetti all'edilizia, in effetti l'edilizia per la costruzione di abitazioni registra un calo notevole che spesso, specialmente nel campo dell'edilizia sovvenzionata dove il costo reale della mano d'opera deve attenersi agli indici ufficiali, interdice alle imprese impegni di scadenza fissa per la consegna dell'edificio finito.

3. Un ultimo rilievo riguarda l'**aumento dei prezzi**. Che oggi la casa « costi » di più non è novità per nessuno. Senza volerci

(2) *Notiziario ISTAT*, dicembre 1962, n° 12.

Dal 1951 al 1961 si è avuto in Italia un *incremento di abitazioni esistenti del 23,3%*, così ripartito: — *Italia settentrionale* + 25,2%; *Italia centrale* + 31,4%; *Italia meridionale e isole* + 17,0%; — le maggiori dimensioni medie delle abitazioni di nuova costruzione ha fatto sì che l'*incremento nella consistenza stanze sia 25,7%*; *It. settentrionale* + 23,0%; *It. centrale* + 27,4%; *It. meridionale e isole* + 27,9%.

Lo sviluppo dell'attività edilizia residenziale si è verificato più intenso dove più intenso è stato l'inurbamento (da tener conto anche dei fattori: desiderio di rinnovamento, maggiori esigenze collegate al miglioramento nel tenor di vita). Ecco alcuni *incrementi di abitazioni per Provincia*: *Roma* + 66,3%; *Milano* + 42,4%; *Genova* + 39,7%; *Torino* + 35,0%; *Livorno* + 33,3%; *Napoli* + 32,8%; *Firenze* + 29,5%. (*Sintesi economica*, Unione italiana delle Camere di Commercio Industria e Agricoltura, gennaio 1963).

addentrare in lunghe e sottili analisi di mercato, ci limitiamo a rilevare che, mentre il costo dei materiali è aumentato, prendendo per base la media mensile 1953 = 100, a 102,7 nel 1962, la mano d'opera, prendendo la stessa base, a 184,1 nel 1962.

C'è da considerare anche il **costo dei terreni** che, pure variando da città a città e da zona a zona, incide per un'aliquota di quasi il 30-50% del costo totale. Confidando, per quanto riguarda quest'ultima voce, nelle provvidenze governative che cercano di porre un argine alla speculazione sui terreni, permane la necessità di ridurre i costi di mano d'opera senza ridurre i salari.

ASPETTO TECNICO

Questa situazione di fatto impone, per il problema dell'edilizia economica, l'elaborazione di nuove soluzioni, al fine di ottenere tassi di incremento della produzione adeguati all'urgere della necessità, senza incidere sulla qualità: **necessità di diminuire i costi dei materiali, di abbreviare i tempi di produzione, di ridurre l'impiego di mano d'opera specializzata.**

1. Da noi, la tecnica edilizia si mantiene a metà strada tra la industrializzazione ed i sistemi tradizionali: il fatto di rifugiare dall'industrializzazione dell'edilizia è dovuto soltanto al timore di veder deturpate le nostre città? C'è da dubitarne.

Porre in atto la **prefabbricazione** non implica necessariamente la disumana uniformità e la monotona, spesso banale, geometria di parallelepipedi, isolati o a schiera, gabbie di acciaio e vetro infinitamente ripetute secondo pochi modelli di serie. Si tratta anche qui di entrare, con la progettazione, nello spirito dei sistemi nuovi, rinnovare gli schemi tradizionali a cui restiamo legati e che spesso infirmano il giudizio, senza perdere di vista che si tratta di case per uomini non di macchine.

L'industrializzazione dell'edilizia comporta: produzione di elementi ripetibili secondo cicli razionali, forte meccanizzazione, pianificazione efficiente e cosciente. Offre il vantaggio dell'economia di mano d'opera sui cantieri, producendo in officina. Richiede in cantiere, come contropartita che si risolve in lavoro meno gravoso per la manovalanza, buone attrezzature, che utilizzino tutte le risorse tecnologiche disponibili.

Le ripercussioni pratiche di questa trasformazione di cantiere sono in parte rilevabili già nei cantieri attuali: i trattori muniti di « ripper » per gli sbancamenti di terreno e le gru per il trasporto verticale dei materiali in confronto con il piccone, le carrie e i sechi operanti a braccia d'uomo!

2. Sono in atto due tipi fondamentali di prefabbricazione:

a) la cosiddetta **prefabbricazione « pesante »** - più vicina al sistema costruttivo tradizionale - che comporta elementi di

calcestruzzo cementizio di grandi dimensioni; i pannelli hanno generalmente le stesse dimensioni delle pareti di una stanza, con già ricavate porte, finestre, con installazione di condutture, ecc.; la giunzione degli elementi si attua con colate di cemento in apposite casseforme; richiede rilevanti attrezzature di cantiere: potenti trattori con rimorchio per il trasporto, quindi necessità di ridurre il costo dei trasporti, operando in vicinanza dei cantieri (in Francia dove il sistema è largamente impiegato - sistema Camus - la distanza massima è valutata a 50 km), o realizzare l'officina nel cantiere stesso, con lo svantaggio di produzione limitata; la necessità di grandi gru a ponte per la messa in opera, richiede terreni pianeggianti, costruzioni quasi allineate ed altezze che non superino le altezze delle gru;

b) **la prefabbricazione «leggera»:** a elementi di dimensione limitata e leggeri, accostabili, in lamiera metallica, nei derivati del legno, materiali pressati, fibre, gesso, laminato plastico; problema di delicata soluzione è la giunzione degli elementi fra loro e con la struttura portante: per eliminare tempi necessari al prosciugamento e per la natura dei materiali, deve ricorrere a collanti rapidi, bullonature, saldature; per conseguenza ad evitare adattamenti in cantiere, con perdita di tempo e di materiale, necessità di un alto grado di componibilità dei pannelli e facilità di posa in opera (3).

Tutto ciò richiede: — 1) vasti piani di realizzazione per ammortizzare i costi di importanti attrezzature e macchinari; — 2) qualificazione e riqualificazione di mano d'opera, perché il lavoro sia eseguito convenientemente dal punto di vista tecnico e con il minor costo possibile; — 3) progettazione basata su una unità di misura: il modulo (si ricorre spesso a misure corrispondenti alla larghezza di una porta o di una finestra e multipli).

La progettazione non sarà più singola, artigianale e individuale, ma per centri collegati con l'impresa o le imprese costruttrici e produttrici; l'architetto, l'urbanista, resta il responsabile « dell'opera », lavorando in stretto legame col gruppo che ha il compito di tradurre in piani di esecuzione i progetti architettonici e stabilire tutta la concatenazione dei successivi momenti operativi del piano.

Non si tratta di un puro fatto di aggiornamento tecnico, ma di un ripensamento e ridimensionamento di tutta l'attività, per la quale non valgono voli di fantasia, scaltrita abilità artigiana, ma senso dei rapporti e delle proporzioni, dominio dello spazio interno ed esterno e soprattutto presenza costante della componente umana.

Sul piano imprenditoriale, l'industrializzazione dell'edilizia - necessità ineluttabile a cui bisognerà, prima o poi, adeguarsi -, a causa delle costose attrezzature, dei vistosi investimenti e della conseguente immobilizzazione di capitali, importa concentrazione in grandi complessi produttivi collaboranti e strettamente concatenati.

(3) Fra i problemi tecnici allo studio per una più aderente messa

ASPETTO UMANO

Al rischio tecnicistico della casa concepita come «buona macchina dove mangiare e dormire», ci sembra che sia possibile far fronte con la riscoperta del senso umano della casa: «Non si vive in una automobile, si vive in una casa!»: casa individuale e non in serie, anche se gli elementi strutturali sono fabbricati in serie (4).

1. L'esame delle istanze, alle quali dovrebbe rispondere la casa, oggi, dovrebbe partire dalle nuove dimensioni che assume la società in cui viviamo e con essa la famiglia: — la capacità in cui si trova posta la donna d'oggi, in tutti i livelli sociali, di assicurarsi la vita materiale con il lavoro; — la condizione di dipendenza da situazioni economiche che superano l'ambito e la capacità della famiglia, per cui ciascun membro della famiglia diventa salariato; — le nuove forme assistenziali che incidono sulla concezione di patrimonio familiare; nei giovani l'accentuata dipendenza dalla scuola, vista anche come mezzo di miglioramento sociale; — la vita di fabbrica o di ufficio che crea altri centri di interesse umano, i mezzi di trasporto che agevolano la ricerca di luoghi di svago lontani dalla casa, e così via costituiscono altrettante componenti che condizionano oggi la vita familiare e, per così dire, la fanno « esplodere ».

Quello che però resta immutato e che è in fondo il costitutivo essenziale della famiglia è l'intimità: quella particolare atmosfera sociale e spirituale per cui gli esseri umani non si sentono individui messi insieme, ma persone unite. Ed è attraverso questa intimità che la diversità di interessi, dovuta alla più grande dispersione dell'attività, diventa arricchimento reciproco quando la famiglia si riunisce.

2. Sentirsi a proprio agio, nella propria casa è per tutti condizione fondamentale di salvaguardia dell'intimità, della dignità

a fuoco, sono da rilevare quelli dell'isolamento termico e acustico nei confronti con il problema dei costi di gestione e dei materiali.

(4) « Città umana », « casa umana »: l'aggettivo è inteso a sottolineare la necessità del rapporto del fatto urbanistico con l'uomo, *perennità sostanziale che vive nella storia*. « Spazio umano », che esprime, cioè, ed accoglie l'uomo nella sua totalità indivisibile e che vien modulato nelle dimensioni e nei rapporti, in modo da *consonare* con i vari modi di essere di ciascun uomo nella vita quotidiana, nel mondo d'oggi.

La città ci appare oggi « disumana », perché troppo vasta e indifferenziata, sproporzionata alla ridotta scala sociale di cui l'uomo ha bisogno per non sentirsi costretto e restare schiacciato. Come è disumano il tentativo di ridurre in schemi e formule la dinamica degli atti umani e risolvere il problema dello spazio necessario al loro porsi e al loro svolgersi alla stregua di un qualsiasi problema tecnico. Insomma il problema dell'abitare, della consistenza di un raggruppamento abitativo importa un valore spirituale che si misura a partire dal grado di libertà che lascia all'esplicarsi dell'uomo come persona ed al suo sviluppo nel senso comunitario.

dell'uomo e di dignitosa impostazione della sua vita familiare. Non è soltanto con l'associazione di un certo numero di superfici o di volumi, più o meno ampi, che si giunge alla casa una.

Quantunque si cerchi di fissare una misura base di superficie, e l'Unione internazionale degli organismi familiari suggeriva sui 16 mq. a persona l'optimum di superficie globale per l'abitazione (norme di Colonia), resta il fatto che il progettista non è un misuratore. La gestione INA-Casa, sulla base delle esperienze realizzate, ricordava ai progettisti che l'abitazione doveva servire ai «bisogni spirituali e materiali dell'uomo reale e non di un essere astratto; dell'uomo che non ama e non comprende le ripetizioni indefinite e monotone dello stesso tipo di case» (5).

Oltre a sentirsi a proprio agio, nella propria casa si tende a **godere di una reale libertà**: «Garantire la libertà familiare nell'abitazione del nostro tempo è ripensare il problema nel suo insieme.

«Bisogna cercare soluzioni interamente nuove che possano aiutare gli **uomini** ad adattarsi alle **condizioni mutevoli dell'epoca nostra**. [...] Bisogna trovare soluzioni che, nel nostro tempo **del gran numero**, permettano agli individui ed alle famiglie di salvaguardare la loro identità e la loro **personalità**.

«Bisogna dare alle famiglie la possibilità di creare il loro alloggio, secondo i loro bisogni spirituali e materiali. Il **contenente**, l'alloggio, deve essere in armonia con il **contenuto**, la famiglia ed il suo modo di vivere.

«Ma il modo di vivere è condizionato da fattori, che sono, da una parte, determinati, permanenti, universali, e dall'altra, indeterminati, costantemente mutevoli (tempi) e diversi, secondo l'ambiente sociale e naturale (luoghi). I fattori determinati, permanenti e universali assicurano la **continuità**; i fattori indeterminati, costantemente mutevoli e specifici esprimono la **mutevolezza e la trasformazione continua**» (6).

3. Ma la funzione «abitare» non può essere dissociata dalle altre funzioni che la completano e di cui risente: lo spazio libero esterno, la scuola, la chiesa, i centri culturali e di svago, il collegamento con i luoghi di lavoro.

La casa dei ceti meno abbienti ha avuto sempre il bisogno di espandersi all'esterno: la strada, soprattutto nelle città italiane, è stata sempre il luogo di lavoro, di ritrovo, centro di vita associata per i ceti popolari, tanto da diventare quasi spazio privato, vera e propria integrazione fra casa e strada. E' nella società borghese che la vita associata si svolgeva nell'ambito stesso della casa e del circolo.

Oggi non è più vera, forse, né l'una né l'altra concezione, resta però il legame umano casa-spazio esterno, per cui parlare di problema della

(5) Norme per la costruzione del secondo settennio estratte da delibere del Comitato di attuazione del Piano e del Consiglio Direttivo della Gestione INA-Casa, Roma, senza data.

(6) G. CANDILIS, A. JOSIC et S. WOODS, *Repenser le problème*, in *Architecture d'aujourd'hui*, n. 87.

casa è porre male il problema: il problema di fondo si riconnette con il concetto urbanistico e sociologico. Ed è sullo stesso piano urbanistico che si risolve il problema stesso dell'industrializzazione dell'edilizia, perché è solo in una visione d'insieme che sarà possibile evitare soluzioni edilizie tutte disperatamente simili.

E qui si inserisce opportuno il discorso sui « quartieri CEP » (7) che costituiscono un coraggioso tentativo, sia pure nato su basi empiriche (forse le più suscettibili di condurre a risultati positivi!), di realizzazione di complessi urbanistici, socialmente integrati ed equilibrati, in grado di soddisfare le esigenze materiali e spirituali di una convivenza.

L'iniziativa, che può ben considerarsi una fase di sviluppo ulteriore dell'esperienza dei quartieri INA-Casa, costituisce una tappa importante verso una impostazione più compiutamente urbanistica del problema dell'edilizia per i ceti a medio e basso reddito. Anche qui: risultati notevoli, come realizzazioni a sé stanti, accanto a parecchie delusioni, dovute in gran parte a insufficienza di finanziamenti e alle distanze « obbligate » - per le aree! - dalle città.

ASPETTO URBANISTICO

I nuclei residenziali, più o meno attrezzati ed autonomi, che costituiscono il modo di espansione della città moderna, pongono la istanza della validità attuale di una progettazione « per quartieri ».

Vicinanza spaziale di abitazioni, presenza di un certo numero di servizi pubblici, partecipazione degli abitanti ad interessi comuni sono i costitutivi essenziali del quartiere. Nella sua struttura tradizionale, l'area del quartiere, a carattere popolare-artigiano, e che non era soltanto residenza ma anche luogo di lavoro e di svago, veniva determinata dal « centro » (generalmente Chiesa e mercato adiacente), intorno al quale gravitava la vita quotidiana, facilmente raggiungibile a piedi. Dal sec. XVII il capitalismo determinò l'isolamento spaziale delle classi ricche e la nascita del « quartiere borghese ».

Con il trasformarsi della vita un sempre maggior numero di adulti svolge le proprie attività di lavoro e culturali, si diverte ed ha le proprie relazioni sociali fuori del quartiere. Esso ha subito, conseguentemente, un impoverimento di vita sociale, assumendo sempre più funzione di « dormitorio »: gli abitanti, soprattutto gli assegnatari dell'edilizia sovvenzionata, han finito, più o meno coscientemente, per rifiutarlo.

(7) Istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 25 gennaio 1954, il C.E.P. (Comitato di Coordinamento dell'Edilizia Popolare) è inteso a disciplinare « in modo da realizzare un'intima e fattiva collaborazione, in base a criteri da stabilirsi con l'intesa degli Enti stessi » l'azione degli Istituti per le Case Popolari, l'UNRRA-CASAS, dell'INCIS e dell'INA-Casa « nel quadro d'una pianificazione integrale dell'edilizia per abitazioni ». Vedi: Ministero LL. PP.: Quartieri coordinati, Roma, 1960.

I quartieri coordinati, realizzati o progettati sinora, sono di consistenza assai varia: da 3.000 a 15.000 abitanti.

La progettazione attuale del quartiere tende perciò a renderlo quanto più possibile **autonomo**, cioè tale da offrire agli abitanti il maggior numero di attrezzature sociali, culturali, ricreative in modo da giungere ad una migliore integrazione tra cittadini e ad un più facile inserimento nella vita della città, di cui il quartiere dovrebbe costituire un'organica articolazione. Questa concezione del quartiere comporta: che le più importanti vie di traffico aggirino, non attraversino, l'unità di quartiere; differenziazione fra traffico pedonale e motorizzato, con movimento di pedoni lungo una fascia verde che favorisca incontri e conoscenze; negozi ed altri servizi riuniti in una sola zona, con possibilità di stare e posteggiare macchine; centro sociale, con attrezzature culturali e di svago, o scuola elementare, dotata di sale di riunione e simili per adulti, con funzione di « centro di quartiere » inteso ad animare la vita comunitaria. Sussiste il problema del limite massimo di sviluppo e di estensione del quartiere, tale da definirne e conservarne l'unità: deve essere funzione della distanza minima da percorrere a piedi per raggiungere i centri locali di interesse? della consistenza numerica proporzionata al numero di bambini e ragazzi sufficienti per un adeguato funzionamento di asili e scuole elementari?

L'elemento più vistoso di rottura dell'unità di quartiere, come attacco ad una certa zona, è stata « *la strada* » che dalla concezione in certo modo statica della vita ha portato alla concezione della vita come movimento. Lo sviluppo dei mezzi di trasporto ha promosso la grande arteria di traffico al ruolo di elemento dominante nell'urbanistica sin dal sec. XIX.

Il sussistere di un *unico centro direzionale cittadino*, con tutte le pubbliche istituzioni, verso il quale continuassero a gravitare i nuclei urbani e di espansione, è apparso agevolato dall'annullamento (solo apparente) delle distanze. Ma, a ben guardare, gli inconvenienti son risultati, almeno in parte, aumentati: le istituzioni pubbliche son risultate meno efficienti per il complesso della città; le arterie di accesso al centro son risultate sproporzionate al volume di traffico, senza contare la carenza di posteggi; il fattore distanza ha continuato ad incidere come perdita di tempo, spese di trasporti e disagi, ulteriore aggravio di spese in vie di traffico; l'efficienza stessa dell'automobile privata ha variato inversamente alla aumentata densità di popolazione e alla vistosità del traffico che ha determinato.

Si è cominciato così ad orientarsi verso la città « *spazialmente integrata* », con deliberata decentralizzazione delle pubbliche istituzioni, previsione, nei nuovi insediamenti, di quelle attrezzature di cui la città è scarsamente dotata (piscine, scuole di specializzazione, ecc.) in modo da creare una sorta di osmosi nuovi nuclei e città, alternarsi di tipi diversi di abitazione e di densità di occupazione diverse e così via.

Il problema della casa, del nucleo residenziale, si avvia così ad assumere le sue vere dimensioni urbanistiche e sociali: risposta alla necessità di risolverlo nel contesto cittadino, in piena coerenza con i peculiari caratteri di ciascuna città, alla necessità di **visione unitaria dell'espansione urbana**, anche per quel che riguarda i rapporti con i luoghi di lavoro. Se l'automobile

ed il suo diffondersi incita alla dispersione, all'allontanamento, per cui una pianificazione « estensiva » della città potrebbe apparire consona ai tempi, le quotidiane migrazioni « pendolari » dell'immenso esercito di lavoratori, con le inerenti stanchezze e disagi dei mezzi di trasporto pubblici e le ripercussioni sulla vita sociale, il dissolversi progressivo del « fatto urbano » come fatto sociale, esigono ogni tentativo di chiarire, prima di tutto a ciascuno di noi, cosa è oggi la città. Non si tratta di giungere ad una definizione della città, perché essa, per quanto sia fenomeno di tutti i tempi, è una realtà troppo vasta da lasciarsi chiudere nei limiti di una definizione.

A noi appare giusto quanto scrive il prof. Quaroni: « La città, la grande città moderna significa appunto **comunicazione**. Comunicazione fra gli uomini, fra le idee, fra le classi, i paesi, i costumi, tutto; la città moderna è stata resa possibile dai mezzi moderni di comunicazione, ed ha il compito di render possibile quella comunicazione che a lei si richiede e che lei sola può fornire ». Il che risulta analogo alla concezione del prof. Michelucci che vede la città come « **continuità** » di spazi e percorsi, dimensionati su scala d'uomo, che si inseriscono « naturalmente » gli uni negli altri, come i momenti vari della vita quotidiana (8).

Lo spirito a cui ispirare l'azione? « Pur restando sulla vostra linea particolare, salite sempre verso un di più di coscienza e di amore. Al culmine, voi vi troverete riuniti a quelli che, da parti diverse, avranno affrontato un'ascensione simile. Poiché tutto ciò che sale converge » (9).

Anche qui: **azione corale di tutti**.

ESPERIENZA INA-CASA

Nel quadro degli **interventi intesi a favorire l'edilizia per i ceti a medio e basso reddito** occupa un posto preminente l'attività dell'INA-CASA, non solo per la mole delle realizzazioni, ma anche per il processo di chiarificazione continua dei problemi della casa e della città cui si è prestata.

1. Il « **piano Fanfani** » (10) fu presentato con la finalità precipua di incrementare l'occupazione e prescelse, come campo di azione, l'attività edilizia per la possibilità che offriva di largo impiego di mano d'opera anche non specializzata. Se le stati-

(8) L. QUARONI, *La città*, in *Comunità*, n. 26, agosto 1954. G. MICHELUCCI, *La città variabile*, Bologna 1952, *passim*.

(9) TEILHARD DE CHARDIN, *La vision du passé: Les Unités humaines naturelles*, Ed. du Seuil, Paris, p. 271.

(10) Il « *Piano Fanfani* » era disciplinato, nella attuazione, dalle seguenti leggi: legge 28 febbraio 1949, n. 43: « *Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per lavoratori* »; D. P. R. 4 luglio 1949, n. 436: « *Regolamento per l'esecuzione della legge 28 febbraio 1949, n. 43 [...]* ». D. P. R. 16 settembre 1951,

stiche valutavano, con molta approssimazione, a due milioni il numero dei disoccupati, la mancanza di case, conseguente alla stasi edilizia bellica e prebellica ed alle distruzioni della guerra stessa, sfuggiva ad un computo sia pure di larga approssimazione.

L'accesso alla casa da parte del lavoratore che non ne aveva se contribuiva ad estendere a tutte le classi sociali il diritto alla proprietà della casa (11), condizionato com'era alla partecipazione operante ed al contributo del beneficiario, tendeva a ribadire la « fiducia sui redditi che hanno come fonte il lavoro o diritti fondati sul lavoro » (12).

Per elevare il livello medio della progettazione, la Gestione INA-Casa aveva impegnato architetti ed ingegneri già affermati operanti in gruppo con elementi più giovani.

Il procedere delle realizzazioni - con tutte le riserve possibili di validità, quantunque alcune almeno di livello notevole - ha costituito occasione **per una progressiva messa a fuoco di criteri per la progettazione architettonica ed urbanistica**, che costituiscono un fertile complesso di esperienze divulgate nelle diverse pubblicazioni messe a disposizione dei progettisti. Tra altre citiamo i criteri e le modalità da seguire nella costruzione di alloggi per il secondo settennio INA-Casa esposti dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale nella delibera n° 7 (G. U., 4 marzo 1957, n° 58):

aree da scegliere tenendo conto delle previsioni di piano regolatore e dei collegamenti con il centro cittadino ed i luoghi di lavoro; organi-

n. 1089 di modifica degli artt. 37, 38 e 39 del D. P. R. 436; legge 26 novembre 1955, n. 1148: « *Proroga e ampliamento dei provvedimenti per incrementare l'occupazione operata agevolando la costruzione di case per i lavoratori* ».

Appoggiato amministrativamente all'Istituto Nazionale Assicurazioni, l'ente, sotto controllo del Ministero del lavoro, era organismo pienamente autonomo e dotato di tutti i poteri deliberanti; si articolava in un Comitato di Attuazione e in un Consiglio di Gestione. Agli uffici tecnici degli Enti locali (quali i Comuni o gli Istituti per le Case Popolari e simili a carattere nazionale) era affidata la ricerca delle aree, l'espletamento di gare d'appalto e la direzione dei lavori; gli uffici centrali della Gestione si riservavano il giudizio sulle aree, i progetti, autorizzazioni di appalti e controllo sull'esecuzione dei lavori; i concorsi per la progettazione, iniziati nel secondo anno di attività, dettero modo di selezionare architetti ed ingegneri capaci.

Il fondo di finanziamento era ottenuto con la raccolta dei contributi:

- a) di tutti i lavoratori (esclusi gli agricoltori) in misura del 0,60% delle retribuzioni mensili;
- b) dei privati ed Enti pubblici, datori di lavoro, nella misura dell'1,20% delle retribuzioni mensili corrisposte ai lavoratori stessi;
- c) dello Stato nella misura del 4,30% della somma dei contributi dei lavoratori e datori di lavoro, ed in ragione del 3,20% del costo di ogni vano costruito, per la durata di 25 anni dall'inizio del semestre successivo all'assegnazione di ciascun alloggio.

(11) La Costituzione della Repubblica italiana del 1948, all'art. 47 recita: « *La Repubblica [...] favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione [...]* ».

(12) Enc. « *Mater et Magistra* », n. 106, Tip. Poliglotta Vaticana, 1962.

cità dei piani di quartiere e delle unità di abitazione; densità di popolazione di circa 300 abitanti per ettaro; inserimento armonico delle nuove costruzioni nell'ambiente paesistico e architettonico specialmente per quanto riguarda la volumetria e l'altezza dei fabbricati; progettazione estesa alle attrezzature di quartiere (chiesa, scuole, asilo-nido, negozi, ecc.) ed altre zone coperte o destinate a verde; distanze tra edifici non inferiori a 1,5 volte l'altezza; doppia esposizione degli alloggi che dovranno avere: un locale di soggiorno, uno o più stanze da letto, cucina, bagno, ingresso, disimpegni ed eventuali armadi a muro; eliminazione di cortili chiusi o chiostrine; superfici minime utili degli alloggi (misurate al netto dei muri, tramezzi, logge e balconi): alloggio di 2 stanze ed accessori = mq. 50, 3 stanze e accessori = mq. 70, 4 stanze ed accessori = mq. 90, 5 stanze ed accessori = mq. 110.

2. Ma sulla attuazione e gli sviluppi dei due piani settennali ebbero peso rilevante **anche fattori d'ordine generale**: l'assenza di piani regolatori comunali, la cui formazione resa obbligatoria dal 1954 non avendo ottenuto, nella maggioranza dei Comuni, i risultati sperati lasciava alla libera scelta le zone per i nuovi insediamenti.

Il fatto, poi, che, qualche anno dopo l'entrata in funzione del piano Fanfani, a causa della ripresa edilizia e dell'estendersi della urbanizzazione, i prezzi dei terreni cominciarono a salire alle stelle, indusse ad allontanarsi sempre più verso le periferie semi-agricole, aggravando le spese di urbanizzazione e creando gravi problemi umani di collegamento con le zone di lavoro. Bisognava rientrare nelle previsioni di spesa: la legge INA-Casa stabiliva prezzi piuttosto bassi - lire quattrocentomila a vano, area compresa -, di qui economie sul prezzo delle aree e, spesso, delle murature. La difficoltà di creare un accordo con gli altri enti interessati alle attrezzature sociali ha accresciuto sfasature e squallori, per i notevoli ritardi nelle attuazioni, inducendo a giudizi troppo severi su tutta l'iniziativa.

3. L'attività dell'INA-Casa, nei due settenni, ha dato, **in cifre**, questi risultati: — **alloggi assegnati**: circa 300 mila; — **investimenti**: 900 miliardi; — **giornate lavorative impiegate**: 100 milioni.

L'impegno programmatico risulta assolto in maniera soddisfacente: circa otto milioni di lavoratori, a partire dai più bisognosi, con il loro contributo, integrato da quello dei datori di lavoro e dello Stato - quindi per una **azione di collaborazione sociale** -, hanno avuto una casa in affitto o a riscatto venticinquennale oppure ne hanno acquistato il diritto.

ALTRI ISTITUTI PER L'EDILIZIA SOVVENZIONATA

Oltre all'attività INA-Casa, accenniamo agli Enti maggiori che operano nel campo dell'edilizia sovvenzionata:

— **IACP (Istituti Autonomi per le Case Popolari)**: che si ritrovano agli inizi della legislazione italiana tendente a favorire

l'edilizia per le classi meno abbienti (« Legge per le case popolari ed economiche », 31 maggio 1903; modificata e perfezionata in due leggi del 1908): il termine « popolare » sottolineava i motivi sociali dell'intervento della collettività; si chiamarono « Istituti Autonomi » perché recando al Comune « il grande vantaggio di promuovere le case popolari » non impegnavano « illimitatamente la sua responsabilità finanziaria » (Delibera del Consiglio Comunale di Roma approvante nel 1903 gli IACP). Attualmente essi sono costituiti in ogni Provincia e sono regolati dal T. U. delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica, R. D. 28 aprile 1938, n. 1165; gli Istituti sono sottoposti alla vigilanza del Ministero LL. PP.

— **UNRRA-CASAS** (operante in origine sotto la diretta sorveglianza di quella istituzione delle Nazioni Unite dell'immediato dopoguerra): costituito, nel 1946, come « **Comitato Amministrativo di Soccorso ai Senzatetto** », è stato recentemente trasformato nell'**ISES** (« **Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale** ») con la legge 15 febbraio 1963, n. 133; dotato di due miliardi di lire, ha queste finalità: a) completamento della ricostruzione edilizia a norma della legge 11 febbraio 1958, n. 83; b) interventi a carattere assistenziale ed ai fini della ricostruzione edilizia a seguito di pubblica calamità; è sottoposto alla vigilanza del Ministero LL. PP.

— **INCIS** (**Istituto Nazionale per le Case degli Impiegati dello Stato**): costituito con R. D. L. 25 ottobre 1924, n. 1944 e R. D. 20 novembre 1924, n. 1945 è attualmente disciplinato dal T. U. delle disposizioni sulla edilizia popolare ed economica 28 aprile 1938, n. 1165, parte seconda, titolo IV; ha come finalità la costruzione di alloggi per impiegati civili e militari delle Amministrazioni dello Stato; per la gestione tecnico-amministrativa è sottoposto alla vigilanza del Ministero LL. PP.

— **INCAM** (**Istituto Nazionale Case ai Maestri**): che ha per finalità costruire case per i maestri elementari (legge 20 marzo 1954, n. 79).

✓ Rientrano nelle iniziative edilizie sovvenzionate dallo Stato i finanziamenti parziali a cooperative promossi dalle **leggi Aldisio** (10 agosto 1950, n. 715) e **Tupini** (2 luglio 1949, n. 408), controllati dal Ministero LL. PP., ora in esaurimento.

Trattati, così, sommariamente i vari aspetti del « problema della casa » e le iniziative di edilizia sovvenzionata, passeremo all'esposizione dei contenuti delle leggi di cui all'inizio del presente articolo.

(continua)

Giovanni Alessandri