

## **CURANDO FRAGILITÀ**

### **L'AZIONE DELL'INU PER INCIDERE PER 90 ANNI NEI PROBLEMI DEL PAESE**

L'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) lavora da sempre sui temi legati alla fragilità ambientale, economica e sociale facendo proprie le sfide dello sviluppo, dell'equità, dell'adattamento, dell'innovazione e della prevenzione. Inoltre l'Istituto all'interno della Giornata Studi della RUN e degli eventi di Urban Promo organizza ogni anno sezioni dedicate proprio a queste tematiche per far conoscere i risultati delle ricerche e degli approfondimenti elaborati dai membri dell'INU in collaborazione con enti pubblici di ricerca e università nazionali e internazionali.

Nel corso dei suoi 90 anni di vita ha concentrato la sua elaborazione per trovare gli strumenti urbanistici adatti a risolvere i problemi emergenti del paese e si è concentrato, di volta in volta, su un tema prevalente. Nell'immediato dopoguerra c'era da ricostruire un paese e accompagnarlo verso la modernità pensando allo sviluppo economico e al governo dei suoi effetti indotti sul territorio. A partire dagli anni '70 si afferma l'urbanistica riformista che accompagna le politiche della casa e degli standard. Nella seconda metà degli anni '80 si va sempre più affermando la consapevolezza delle criticità ambientali e si avvia un lungo lavoro di elaborazione per far transitare l'organizzazione urbana verso la sostenibilità. Queste prevalenze non sono mai assolute e i temi si intrecciano e prolungano da una fase all'altra e oggi si presentano tutti insieme come il grande patrimonio culturale dell'INU disponibile ad affrontare il futuro del paese.

## **FRAGILITÀ ECONOMICA**

Sebbene in Italia l'economia si sia affidata prevalentemente al modello liberale e poi liberista, non sono mancati periodi in cui sono prevalsi l'intervento statale diretto o tramite politiche pubbliche a sostegno dello sviluppo e delle imprese private. L'INU nasce quando pianificare sembra strumento indispensabile per l'azione sia pubblica che privata. Allora abbiamo non solo piani urbanistici ma perfino il piano regolatore generale dell'industria elettrica (EAV) o delle bonifiche. Se l'IRI deve andare a sanare i fallimenti del mercato, gli industriali richiedono una città efficiente perché siano minimizzati i costi esterni alle imprese. La degenerazione statalista è l'industria bellica dove l'aumento dell'occupazione è pagata col sangue.

Nel favorire lo sviluppo, l'urbanistica si confronta con gli effetti indotti dallo sfruttamento delle risorse naturali e della forza lavoro, preoccupandosi non solo della sua riproduzione ma del benessere e della salute dei cittadini, assorbendo i movimenti filantropici e gli studi degli igienisti, ovvero pratica la dimensione complessa dello sviluppo che non può essere il semplice accumulo di capitali, l'incremento del PIL o l'innovazione tecnologica, ma è la transizione di una società. (Piccinato)

Nel dopoguerra quest'approccio è propugnato da Adriano Olivetti con il suo impegno in un capitalismo di riscatto sociale dove il passaggio dall'economia contadina a quella industriale non si accontenta di elevare il reddito delle famiglie ma di tenere insieme i legami comunitari nella crescita culturale. L'insistenza di Astengo sul piano regionale corrisponde a quella che

oggi chiameremo esplosione urbana e dimostra la comprensione che è a quella scala che si esprimono i contrasti, conflitti, le diseguaglianze generate dallo sviluppo, una legge inevitabile, secondo Shumpeter a cui lui non vuole credere, ricorrendo al positivismo geografico ed alla capacità mitigativa della politica.

La partita della ricostruzione si gioca tra emergenza e visioni di lungo periodo nella cornice di un apparato statale screditato. Le eccellenze che il progetto comunitario aveva aggregato con grande considerazione della reputazione tecnica e culturale lo fanno apparire nell'arena politica aristocratico a confronto col cattolicesimo liberale e le sue venature populiste. L'euforia del boom economico si inebria della potenza dell'individualismo provocando rigetto delle regole e rifiuto dell'azione collettiva finché non se ne incominciano ad evidenziare gli effetti tanto più negativi quanto più rallenta la crescita di una economia segmentata in concorrenza con mega multinazionali, senza protezioni doganali ed in un mercato che si va sempre più globalizzando. La crisi inizia con l'acciaio a cui mette una toppa l'Europa, non senza lasciare cadaveri di impianti sul terreno. Negli anni '50 si acquiscono anche gli squilibri regionali e viene chiamata in causa la Cassa Per il Mezzogiorno il cui capitolo di migliore reputazione è proprio il processo di industrializzazione che ha un'appendice territoriale nella legge 634 del 1957 che istituisce le ASI, occasione importante di pianificazione territoriale perché governa il processo di suburbanizzazione sulla base della localizzazione del posto di lavoro in una prospettiva policentrica ed incide tanto negli squilibri nord-sud come in quelli centro-periferie delle aree urbane e metropolitane.

Il ricorso alla pianificazione si riaffaccia con l'entrata dei Socialisti al Governo e la nomina a Ministro del Bilancio di Antonio Giolitti nel 1963. Giorgio Ruffolo rilancia la programmazione economica e la pianificazione del territorio nazionale. Il progetto '80 per la prima volta concepisce l'infrastruttura territoriale del paese come un sistema complesso. È un grande balzo rispetto all'altro grande progetto di unificazione nazionale affidato alle ferrovie nei primi decenni dopo il 1860. Quella infrastruttura è fondata sul sistema urbano e richiama di nuovo l'urbanistica a fattore dello sviluppo economico nella visione integrata che le è propria. Nonostante il fallimento del Progetto '80 la stagione riformista riprende con i PIP il sostegno alle imprese, in analogia con la politica della casa, con una politica che colpisce la rendita fondiaria a favore dell'economia produttiva. Con altro strumento si attua il principio del parassitismo della valorizzazione immobiliare che sostanzialmente la proposta di riforma del regime dei suoli. Indirettamente anche la politica della casa si propone effetto anticiclico indirizzandosi all'industria edilizia, la base su cui si cementa l'alleanza tra sindacati e movimenti di cittadinanza.

La deindustrializzazione e riconversione produttiva mette in crisi il sistema di pianificazione riformista perché deve curare i territori abbandonati, gli impianti cessati e provvedere alle nuove infrastrutture e spazi del lavoro post-industriale/neo-industriale.

L'INU accoglie le politiche urbane, i programmi complessi, i PRU, i Contratti di Quartiere, i programmi integrati. Si fa strada il miracolo della Terza Italia e gli urbanisti sono coinvolti nell'aspetto della sua territorializzazione. Ne viene una interpretazione dell'articolazione

regionale, un nuovo modello di sviluppo, una speranza per i territori marginali, un modello policentrico equipollente. È esaltata la pianificazione dal basso, partecipata.

Le politiche di riequilibrio, chiusa la Cassa per il Mezzogiorno, diventano materia europea ma anche lì la territorializzazione, che pure ha notevoli apostoli (ultimo Fabrizio Barca) stenta a decollare. Il tema città deve attendere per essere riconosciuto e l'integrazione dei programmi settoriali nello spazio è sempre ostacolato dall'inerzia. Eccezioni di maggior rilievo i GAL, le strategie per le aree interne, i programmi per le città medie e il PON Metro. In parte sono strategie di sviluppo per territori in competizione nell'unificazione europea, in parte sono il recupero delle regioni in ritardo di sviluppo.

Questi temi sono stati sviluppati ed affrontati nel tempo in vari studi e ricerche, portate avanti dall'Istituto negli anni ed affrontate di recente nella attività delle communities "Area Vasta e dimensione macroregionale", "Risorse comunitarie per i progetti" e "Politiche pubbliche per le città".

## **FRAGILITÀ SOCIALE**

La stagione in cui l'INU affronta le fragilità sociali è quella riformista. L'allontanamento del PCI dall'URSS, la rinuncia alla rivoluzione proletaria, la strategia di cambiamento all'interno del regime capitalista, lo avvicinarono al PSI e lanciarono una politica di miglioramento delle condizioni di vita della classe operaia e dei ceti popolari. La considerevole presenza dei partiti di sinistra nell'INU lo stimolano all'elaborazione di una teoria urbanistica che attuasse attraverso l'esercizio della progettazione delle città la promozione degli ultimi. L'obiettivo dell'eguaglianza sociale si traduce nella definizione dei diritti di cittadinanza da cui discende la filosofia che essi si attuano attraverso la distribuzione nello spazio abitato delle dotazioni urbanistiche. Il diritto all'istruzione chiede all'urbanistica accessibilità di ogni cittadino al relativo istituto scolastico, e così vale per il diritto alla salute, ecc. il DM 1444/68, di cui abbiamo appena celebrato il cinquantenario, fissa quali sono le attrezzature indispensabili per offrire a tutti i cittadini le medesime opportunità.

L'importanza dello standard è la sua centralità nella pianificazione urbanistica comunale dove assume un ruolo obbligatorio e determina la parte più rilevante del dimensionamento di piano. Le regioni hanno sviluppato il concetto di standard per migliorare l'efficacia dei servizi introducendo nuovi parametri e l'approccio prestazionale, sempre come elementi aggiuntivi al decreto. Alcune di esse hanno messo i servizi al centro della politica urbana, in alcune fasi. Il tema dello standard si ripropone, invece che per le diseguaglianze sociali, per le diseguaglianze regionali, come conseguenza dell'autonomia la quale andrebbe temperata da una base di diritti civili comuni a tutto il paese. A questo scopo sono chiamati i LEP (livelli essenziali di prestazioni) ai quali ci si riferisce per la ripartizione del bilancio, principalmente per la spesa sanitaria, ma applicabile a tutti i servizi sociali. Si ripropone anche come esigenze di eguaglianza nell'evoluzione della società e la novità del fenomeno migratorio extracomunitario da un lato e, dall'altro, in rapporto al riscaldamento globale ed alle sfide ecologiche.

Tra i diritti più importanti c'è quello alla casa. Qui l'urbanistica si salda ad uno dei maggiori movimenti degli anni '70 che vide i sindacati uscire dalle fabbriche e scendere sul terreno delle politiche urbane. La legge 167/62 obbliga i comuni superiori a 50.000 abitanti a riservare aree per l'edilizia popolare. Successivamente le L. 865/71 e la L. 457/78 rilanciano l'edilizia per le famiglie che non possono accedere all'abitazione sul mercato con vasti programmi di edilizia convenzionata e sovvenzionata. La regionalizzazione delle competenze in materia abitativa e l'introduzione dell'edilizia sociale su modello europeo rivoluziona il settore e confonde alcune regioni che ritardano rispetto ad altre. L'INU continua ad essere un polo di riferimento degli attori istituzionali e privati cercando di indicare informazione, confronti e orientamento (Urban promo Social Housing).

Il tema degli standard e della casa sono sempre al centro dei lavori dell'Istituto. Un lavoro che negli ultimi anni viene portato avanti all'interno delle communities INU "Ricerche e sperimentazioni nuovi standard", "Governance e Diritti dei cittadini –Partecipazione", "Politiche e servizi per l'abitare sociale". Lavora che si interroga anche sulle risposte tecniche e progettuali che l'urbanistica può fornire per rispondere alle difficili condizioni di vita e di lavoro innescate dalla diffusione del Covid-19. Inoltre, l'Istituto promuove da dieci anni una manifestazione specialistica, "UrbanPromo Social Housing", insieme con Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo e Fondazione Sviluppo e Crescita CRT. Partecipano alla realizzazione della manifestazione CDPi Sgr e Fondazione Housing Sociale.

## **FRAGILITA' AMBIENTALE**

Il tema della fragilità ambientale, ed in particolare del rischio, percorre la società italiana da molto tempo. Dagli anni '80, però, l'atteggiamento nei confronti delle calamità naturali, siano esse terremoti o esondazioni o frane, muta e i fenomeni naturali sono affrontati con uno sguardo maggiormente propositivo e di ricerca di soluzioni operative ai fini della prevenzione dei loro effetti.

In Italia, difatti, è presente un diffuso rischio idrogeologico ed un elevato rischio sismico. Parliamo di un Paese dove il suolo urbanizzato (quindi impermeabilizzato) è passato dal 2,5% del dopoguerra al 7,6% (ISPRA, 2018), parliamo di un territorio dove le aree vincolate oggi sono urbanizzate e "ospitano" per il 31% delle periferie italiane e il 56% delle aree industriali. A livello di vulnerabilità, in cifre possiamo dire che:

- più del 50% della superficie territoriale italiana è a rischio frane e alluvione rendendo potenzialmente soggetta a rischio il 10% della popolazione (circa 5,8 milioni di persone per 2,4 milioni di famiglie) e circa il 57% degli edifici (1,6 milioni) di cui più quasi il 70% sono edifici residenziali.
- 10 milioni di abitazioni, circa 5 milioni di edifici residenziali, 750 mila non residenziali e ben 22 milioni di abitanti sono a rischio sismico.

Esaminando poi i dati relativo alla vulnerabilità degli edifici pubblici sappiamo che il 60% di Scuole ed Ospedali sono in zone ad alto/medio rischio sismico e circa il 10% in aree a rischio

idrogeologico. A questi dati si aggiungono quelle relativi alle maggiori infrastrutture di connessione dove troviamo 706 punti di criticità su 7.000 Km di rete autostradale e 1.806 punti di criticità (6.700 km) su 16.700 Km di ferrovia (ANCE/CRESME, 2012). Si tratta di un patrimonio costruito altamente fragile ed esposto al rischio sismico: il 60% degli edifici è stato costruito prima del 1971 (pari a 7 milioni di edifici).

La questione del rischio, del consumo di suolo, dell'adattamento climatico coinvolge l'Istituto Nazionale di Urbanistica in vari modi. In particolare, riguardo al rischio sismico (Convegno su Sismicità e prevenzione del 1982) e idrogeologico l'attività dell'Inu si esplica definendo un campo di ricerca teorica e applicativa attraverso rapporti di collaborazione con gli enti nazionali e regionali deputati alle attività di difesa del suolo, attraverso l'elaborazione di studi da parte dei soci dell'Istituto, ancora attraverso pratiche sperimentali. L'attività sviluppata pone in evidenza la necessità di inserire il tema del rischio all'interno degli strumenti di pianificazione ordinaria, sia a scala territoriale sia a scala urbana. Tra le diverse linee di pensiero emerse nel lavoro su questo tema, una sembra provare a fornire una definizione operativa che riguarda la costruzione, attraverso i piani urbani e territoriali, di un sistema di interventi strategici, definito *struttura urbana minima*, che tenda a preservare le caratteristiche funzionali e relazionali degli insediamenti urbani. Questa linea di pensiero nasce alla metà degli anni '80 durante una ricerca sviluppata dall'Istituto per conto del Servizio Sismico Nazionale. La ricerca rispondeva alla domanda posta all'Inu riguardo alla possibile risposta alla Legge 741/81 che imponeva nell'articolo 20: "Le regioni emanano altresì norme per l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali e particolareggiati vigenti, nonché sui criteri per la formazione degli strumenti urbanistici ai fini della prevenzione del rischio sismico".

Nel corso del tempo l'Istituto ha sviluppato, con alterna continuità, diverse linee di ricerca, alcune riguardanti temi ecologici e ambientali altre relative più specificatamente ai rischi territoriali, spesso connesse ad attività di enti pubblici nazionali. Le caratteristiche del rischio a scala urbana e le strategie per la sua riduzione sono state indagate sia dal Gruppo di studio INU "Vulnerabilità sismica urbana e pianificazione", che si è costituito nell'ottobre 2009, sia dalle Communities INU "Politiche e interventi per la difesa dei suoli e vulnerabilità sismica", "Aree interne/Ricostruzione", "Consumo di suolo e rigenerazione urbana", "Sostenibilità ambientale", "Ricerche e sperimentazioni nuovi standard", "Adattamento climatico e pianificazione del mare" e "Città resiliente e disegno urbano"

L'approccio dell'INU è da sempre integrato e multiscalare: il miglioramento delle conoscenze tecniche, di quelle del territorio e del patrimonio costruito; la riduzione della vulnerabilità e dell'esposizione attraverso gli strumenti di pianificazione e il rafforzamento degli edifici attraverso incentivi; la mitigazione degli effetti, che si attua attraverso il miglioramento del monitoraggio, la redazione e l'aggiornamento costante dei Piani di Protezione Civile, la sensibilizzazione di popolazione, tecnici ed amministratori. A tutto ciò si affianca il ruolo degli strumenti urbanistici è stato inoltre indagato in alcune ricerche sul campo, quali quelle su Norcia, sulla Val Nerina, ai Piani per Rosarno e Melicucco, al documento per la frana di Ancona, al Manifesto degli Urbanisti per la Ricostruzione dell'Aquila, al Dossier per la

Ricostruzione dell'Aquila, al documento per Casa Italia "Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie", al Progetto Casa Italia per Messina.