

urbanistica  
online

DOSSIER

# ***CURANDO FRAGILITÀ***

***L'AZIONE DELL'INU PER INCIDERE***

***PER 90 ANNI NEI PROBLEMI DEL PAESE***

**026**

**Rivista  
monografica  
online**

ISBN: 978-88-7603-239-4  
Euro 8,00 (Ebook)

**INU**  
Edizioni

a cura di  
**Francesco Domenico Moccia  
e Laura Pogliani**



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

a cura di  
**Francesco Domenico Moccia**  
e **Laura Pogliani**



INTRODUZIONE  
FRANCESCO DOMENICO MOCCIA E LAURA POGLIANI **5**

## FRAGILITÀ ECONOMICHE

INTRODUZIONE  
Le economie dello spazio abitato.  
Efficienza, produttività, benessere, sostenibilità  
FRANCESCO DOMENICO MOCCIA **9  
11**

L'urbanistica di Luigi Piccinato e la modernizzazione del paese  
ATTILIO BELLI **21**

Gli obiettivi strategici del Progetto 80  
e il Quadro territoriale di riferimento  
FRANCO ARCHIBUGI **24**

Governo del territorio, politiche urbane  
e trasformazioni del modello produttivo/sociale  
SIMONE OMBUEN **38**

Territorio e prossima programmazione  
FRANCO MARINI **42**

## FRAGILITÀ SOCIALI

INTRODUZIONE  
Il contributo dell'INU alle nuove politiche urbane post covid  
LUANA DI LODOVICO **49  
51**

La politica della casa: dall'urbanistica riformistica alla riqualificazione urbana  
SILVIA SACCOMANI **53**

La politica della casa e l'INU  
LAURA POGLIANI **58**

La Carta della Partecipazione e l'empowerment civico  
DONATELLA VENTI **65**

Curare fragilità: uno strumento per la qualità degli spazi pubblici  
PIETRO GARAU E MARICHELTA SEPE **68**

## FRAGILITÀ AMBIENTALI

INTRODUZIONE  
Se non ora, quando?  
VALTER FABIETTI

77  
79

La prevenzione sismica del nuovo secolo:  
un pensiero debole, un debito enorme che fa bene al PIL  
ROBERTO DE MARCO

81

Rischio idrogeologico e manutenzione  
del territorio: lo stato dell'arte  
MASSIMO BASTIANI

91

Il consumo di suolo e il degrado del territorio in Italia  
MICHELE MUNAFÒ

97

## POSTFAZIONE

Fragilità versus perplessità: perché è utile rileggere Maimonide  
CARLO OLMO

103  
105

Fragilità ambientali: Disuguaglianze territoriali nella ricostruzione post evento  
ALFIERO MORETTI

109

## ELENCO AUTORI

115

**FRANCESCO DOMENICO MOCCIA E LAURA PUGLIANI**

Quando il presidente Michele Talia propose di dedicare il 2020 alla celebrazione del 90° anniversario dell'INU, si tenne un'ampia discussione in Comitato Direttivo Nazionale non solo sulle modalità degli eventi e degli studi da condurre ma anche del significato e degli scopi che avrebbero impegnato tutti i soci o buona parte di esse per un anno intero. Poi abbiamo constatato che la dolorosa coincidenza della pandemia ha anche ulteriormente prolungato quel programma. Tra gli argomenti avanzati vanno ripresi almeno due.

Il primo avvertiva di rifuggire dalla consueta modalità agiografica, quando si utilizzano gli anniversari per condurre campagne propagandistiche esaltanti e mettere a vantaggio dell'istituto la sua indubbia longevità rivendicabile come difficilmente eguagliata da altre organizzazioni nazionali. Certamente questo fattore lo mettiamo a vantaggio nostro e ne facciamo motivo di orgoglio senza, tuttavia, renderlo mistificatore delle vicende storicamente sedimentate. Al contrario si è sottolineata specialmente all'interno del Comitato scientifico come una dialettica interna abbia sempre alimentato tanto le distinzioni di posizioni quanto una dinamica evolutiva altrimenti incomprensibile, incluse dolorose esclusioni e insanabili divisioni. Come consigliano alcuni storici, dalle discontinuità è possibile comprendere le linee evolutive ma, in termini operativi, spesso riaprono i problemi ed attualizzano la riflessione intorno a nodi ancora da dipanare. Perciò, un'immagine oscillante dell'INU, oltre che più realistica, appariva più fertile.

Il secondo argomento, sempre fondato sulla longevità e sull'operatività della ricerca e riflessione, intendeva esplorare la produzione come una enorme riserva di attrezzi del mestiere e verificare quanto e quali fossero ancora utilizzabili per affrontare la fase attuale. Oggi, è vero, siamo in un momento di radicale cambiamento se dobbiamo prendere sul serio l'obiettivo della transizione ecologica. Il carattere rassicurante del sostantivo inclinato verso un processo graduale e indefinito per durata non mitiga sufficientemente il valore dell'aggettivo dove si intravede un mondo radicalmente diverso ma altrettanto ignoto ed imprevedibile nell'insieme. Sarà

per questo che stiamo procedendo in maniera fortemente settorializzata ed incrementale, fidando della parzializzazione e segmentazione delle scienze più o meno esatte, rinunciando a visioni d'insieme. Ne deriva che, sebbene universalmente si possa concordare sulla centralità della città, dell'insediamento umano nel suo insieme e perfino della sua forma, si assiste ad un generalizzato abbandono dell'approccio urbanistico compiuto. Come alle origini, allora, va ritrovata una funzione dell'urbanistica anche se si tratta di calibrarla rispetto ad obiettivi fortemente spostati rispetto ad allora quando si proponeva di costruire quella città industriale che oggi dobbiamo soppiantare con la città ecologica. Si tratta di una consapevolezza che pervade tutto il corpo associativo perlomeno da una decade e che ne sta guidando il pensiero e le pratiche.

Il compito non si è presentato facile perché l'orientamento scelto si muoveva su terreni che non erano stati privilegiati né dalla storiografia né dalle medesime tradizioni orali interne all'INU.

La prima si è interessata a soggetti diversi o a gruppi attratta dai fenomeni emergenti e, in qualche modo, eccellenti, ponendo attenzione alla capacità di ottenere successi nelle diverse contese tra gli attori. Ne è venuto in primo piano il rapporto con lo stato e gli enti pubblici e la capacità di condizionare la legislazione e le politiche, oppure la prevalenza di gruppi nello stabilire un'egemonia di pensiero e di guida all'interno dell'INU come la competizione tra municipalisti e professionisti sottolineata da Franco Girardi, ovvero il ruolo degli accademici e della conoscenza rispetto alle professioni pratiche affrontata da Carlo Olmo specialmente nel caso del movimento di Comunità. Conseguenza di grande impatto lo hanno avuto anche i movimenti politici e civili nel condizionare e determinare grandi mutamenti nella direzione e missione dell'INU come, in generale, della cultura. Isolare alcune figure rilevanti ha evidenziato come la complessità biografica si staglia sugli andamenti di massa ma consapevolmente limitandosi a episodi rari, seppure eccellenti, quantunque abbiano potuto esercitare una funzione di riferimento trainante per più ampia portata. Per tutti i lavori vale il fatto di essere particolarmente datati come se la storia dell'urbanistica italiana abbia perso d'interesse ormai da trent'anni nonostante l'ammontare di ricerche crescenti nei dottorati dove i lavori che riguardano l'INU non sono più di un paio e non molti di più sono quelli che indagano l'urbanistica italiana.

Queste difficoltà sono avanzate a giustificazione della frammentarietà dei contributi in questo fa-

sicolo e dell'incompletezza delle trattazioni, il cui carattere è esplorativo, in altri casi testimoniale, e comunque si propone di stimolare la ripresa di un lavoro collettivo di conoscenza più approfondita di carattere sostantivo. Il lavoro prende spunto dal webinar trasmesso il 20 novembre del 2020, di cui trovate la registrazione sul sito INU90. Passare alla scrittura fu un modo per andare un poco più avanti nell'elaborazione del pensiero dei partecipanti, recuperando anche qualcuno che non era riuscito a collegarsi o che aveva già messo agli atti un testo rispetto al quale avanzare altri commenti. Per comodità organizzative, le esposizioni sono state ripartite in tre capitoli riguardanti il rapporto dell'urbanistica con l'economia, la società e l'ambiente allo scopo di focalizzare su quali contributi e che ruolo aveva svolto: a) per accompagnare lo sviluppo economico del paese, che nel dopoguerra ha riguardato una fase matura di industrializzazione prima e deindustrializzazione dopo, con il capitalismo globale cognitivo; b) come ha contribuito ad una società più equa dando gli strumenti progettuali ed amministrativi per la realizzazione di diritti di cittadinanza come quelli alla casa, all'istruzione e alla salute; c) come ha contribuito a realizzare migliori sicurezza ambientali rispetto ai pericoli sismici, idrici, idrogeologici, eruttivi e assicurare biodiversità e protezione della vita sul pianeta. Spesso abbiamo dovuto riconoscere molte interconnessioni tra questi argomenti e mantenere solo per comodità organizzativa la distinzione. L'esplorazione di questi campi così vasti è stata affidata al coordinamento rispettivamente di F. D. Moccia (Fragilità economiche), L. Di Lodovico (Fragilità sociali), V. Fabietti (Fragilità ambientali). Sul tema delle fragilità economiche, i contributi di Attilio Belli, Franco Archibugi, Simone Ombuen e Franco Marini, pur nella diversità dei contesti temporali a cui fanno riferimento, assumono un punto di vista comune. Nei quattro saggi, l'indagine delle condizioni generali del paese nelle fasi di crescita nel dopo-guerra, di ristrutturazione produttiva negli anni '80 e di profonda trasformazione a scala globale negli ultimi decenni, è strettamente indirizzata a tracciare ipotesi progettuali per le quali il ruolo del territorio è sempre determinante e centrale. Infatti, come scriveva Bernardo Secchi ne *La città dei ricchi e la città dei poveri* (2013:13), "lo spazio, grande prodotto sociale costruito e modellato nel tempo, non è infinitamente malleabile, non è infinitamente disponibile ai cambiamenti dell'economia, delle istituzioni e della politica. Non solo perché vi frappono la resistenza della propria inerzia, ma anche perché, in qualche misura, costruisce la traiettoria lungo la quale questi stessi cambiamenti possono avvenire". La figura di Piccinato, evocata da Belli, e il suo impegno sul fronte del rinnovamento della cultura professionale con uno sguardo aperto agli orientamenti internazionali rappresenta uno snodo decisivo per conciliare lo sviluppo economico vivace e la connessa intensa urbanizzazione a partire

dagli anni '50 del Novecento con una prospettiva di qualità della vita urbana. Come già ricordava Luigi Piccinato nel 1937, "il fine pratico dell'urbanistica è quello di dettare norme per l'organizzazione e il funzionamento di una vita urbana che sia ad un tempo bella, sana, comoda, ed economica". Nel contributo sul Progetto 80 di Archibugi, la modernizzazione del paese passa attraverso un progetto di integrazione sociale e territoriale, alle diverse scale, finalizzato al riequilibrio territoriale e ad una consapevole tutela ambientale, disegnati proprio nella fase di maggior sviluppo economico e produttivo. Un progetto che avrebbe dovuto comportare precise scelte di responsabilità di governo e l'adesione ad una visione riformista capace di ricomporre interessi pubblici e privati. Dal fallimento di questo approccio omnicomprensivo resta la necessità di coniugare l'impegno ad approfondire conoscenza ed interpretazione dei caratteri territoriali e assumere un approccio multidisciplinare in grado di prospettare soluzioni praticabili in base a valori condivisi. Il cambiamento paradigmatico delle condizioni di produzione e dei fattori economici alle soglie del Duemila rende il quadro ancora più contraddittorio, aumentando la difficoltà di governarne gli esiti, come ricorda Simone Ombuen, ma la necessità di farsene carico a livello europeo non può essere ulteriormente rinviabile, come sottolinea Franco Marini.

Sul tema delle fragilità sociali i due saggi di Saccomani e Pogliani cercano di ricostruire la strategia riformista dell'INU attorno alla "questione delle abitazioni", esplorando un periodo che si estende dagli anni '60 del Novecento fino ad oggi. Una questione che, come noto, non può limitarsi a denunciare la carenza di alloggi accessibili e a individuare politiche e soluzioni operative per incrementarne l'offerta, ma deve entrare nei meccanismi di costruzione di quel welfare pubblico composito che risponde ad un più pervasivo 'bisogno di giustizia' e ad una, altrettanto estesa, 'domanda di qualità urbana'. Sono queste ultime le domande al centro anche dei contributi di Venti, Garau e Sepe, focalizzati sui temi della partecipazione, dell'interazione sociale e della costruzione di uno spazio fisico, ma anche virtuale, con l'intenzione di sviluppare una socialità condivisa e consapevole. La Carta della partecipazione e la Carta dello spazio pubblico rappresentano contributi concreti al miglioramento delle condizioni urbane e sono l'esito dell'attività continuativa e tenace delle commissioni INU (sotto la responsabilità degli autori dei saggi) impegnate a divulgare e promuovere iniziative per migliorare la qualità dei progetti di spazio pubblico e valorizzarne i processi di costruzione partecipata.

Infine, le fragilità ambientali del nostro paese pongono interrogativi sferzanti alla capacità di progetto di territorio. Non solo perché richiedono una lunga, complessa e impegnativa attività di prevenzione, ma soprattutto perché esigono di 'ragionare sulla

base della conoscenza' (De Marco) per guidare l'utilizzo efficiente delle (scarse) risorse, e in questo modo inducono anche la nostra disciplina di governo del territorio a tornare ai principi fondamentali, per rafforzare la capacità di raggiungere, o quanto meno avvicinarsi agli obiettivi individuati. Il rischio sismico e idrogeologico, il consumo e degrado del suolo e le loro molteplici implicazioni sugli equilibri degli ecosistemi, ma anche i loro effetti sulle disuguaglianze sociali e spaziali, sono al centro delle riflessioni di de Marco, Bastiani e Munafò che pongono la cura del territorio come obiettivo primario di lungo periodo. Attorno a questi temi INU da tempo ha mobilitato ricerche, iniziative e proposte, ponendo quelle domande attraverso le quali piano e progetto possono ambire a immaginare un futuro possibile.

Di fronte alle nuove sfide, appena accennate, c'è da rovistare nella cassetta degli attrezzi, scartare quanto è inutile e dannoso, conservare quello che

ha ancora attualità e individuare i vuoti, le risposte che non siamo ancora in grado di dare e per le quali è necessario mettere a punto nuovi strumenti, anche facendo affidamento sulle tecnologie oggi disponibili. Questo lavoro non implica la degradazione dell'urbanistica a neutro pensiero strumentale, disponibile per ogni tipo di utilizzazione, sempre alla ricerca di un legame con lo Stato e disponibile a diventare efficiente strumento per l'attuazione acritica delle sue politiche. Al contrario, il potenziamento della capacità cognitiva tecnica si risolve anche in una maggiore potenza della capacità di comprensione dei fenomeni, di previsione delle dinamiche e tendenze, di stima degli effetti delle politiche. La posizione di indipendenza guadagnata con la sua lunga storia – e l'allentarsi di vincoli politici – consentono all'INU un ruolo di interlocutore, di vigile sorveglianza, di attivo promotore per le finalità che maturano nel suo corpo sociale e nelle molteplici interazioni con il paese.