

# URBANISTICA



“ Il principio di sostenibilità incorpora i principi di equità e solidarietà sociale, che sono da sempre valori fondanti per la pianificazione urbanistica, il cui fine è programmare una evoluzione delle città e del territorio la cui qualità sia disponibile per tutti.   
 Paolo Avarillo, Carlo Alberto Barbieri, Stefano Sanghetti, 1997

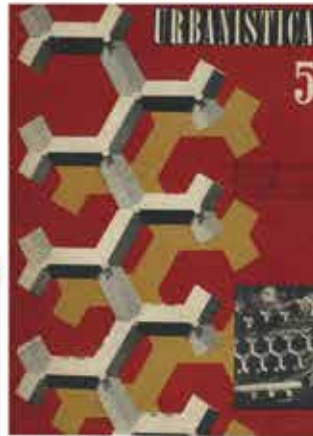
“ Lo sviluppo dell'edilizia richiede che non si pianifichi per molto tempo, infatti, dal dopoguerra fino praticamente agli anni '60, la pianificazione viene sistematicamente trascurata o apertamente boicottata.   
 Alessandro Totino, 1977



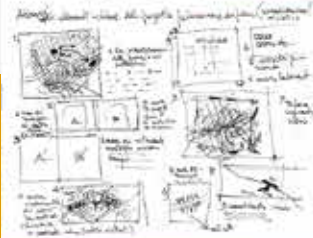
“ Gli interessi legati alla rendita fondiaria il piano lo hanno rifiutato sempre quando potevano, e tentato di piegarlo ai propri voleri quando dovevano subirlo, ed infine l'hanno violato ogni qual volta ci riuscivano.   
 Giuseppe Campos Venuti, 1983



“ Urbanistica vuol dire unità di visione, di attività, di aspirazioni.   
 Adriano Olivetti, 1952



“ A casa mia, con un senso di sgomento e di smarrimento più che di curiosità, miei parenti stretti mi chiesero, anche essi, se volessi togliere loro davvero la casa. [...] Ed io, confesso, non sapevo più come difendermi da una allucinazione generale.   
 Fiorenza Sella, 1984



**165-166**

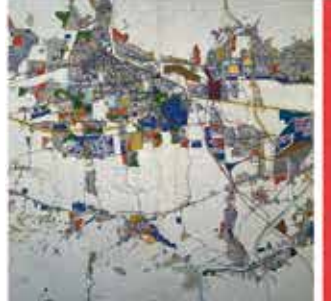
LXXII SERIE STORICA

RIVISTA SEMESTRALE  
GENNAIO-GIUGNO 2020  
LUGLIO-DICEMBRE 2020

A SIX-MONTHLY JOURNAL  
JANUARY-JUNE 2020  
JULY-DECEMBER 2020

€ 60,00

**INU**  
Edizioni





# URBANISTICA

**165-166**

LXXII SERIE STORICA

RIVISTA SEMESTRALE  
GENNAIO-GIUGNO 2020  
LUGLIO-DICEMBRE 2020

A SIX-MONTHLY JOURNAL  
JANUARY-JUNE 2020  
JULY-DECEMBER 2020

€ 60,00

**INU**  
Edizioni

# URBANISTICA 165-166

## URBANISTICA

Rivista semestrale  
dell'Istituto Nazionale di Urbanistica  
ISSN 0042-1022

## Numero Number

165 gennaio-giugno 2020  
166 luglio-dicembre 2020

## Direttore Editor in chief

Paolo Galuzzi (paolo.galuzzi@uniroma1.it)

## Redazione editoriale Editorial board

Andrea Arcidiacono (andrea.arcidiacono@polimi.it)  
Mina Akhavan (mina.akhavan@polimi.it)  
Marika Fior (marika.fior@uniroma1.it)  
Carolina Giaimo (carolina.giaimo@polito.it)  
Marco Mareggi (marco.mareggi@polimi.it)  
Lucia Nucci (lucia.nucci@uniroma3.it)  
Carolina Pacchi (carolina.pacchi@polimi.it)  
Laura Pogliani (laura.pogliani@polimi.it)  
Davide Ponzini (davide.ponzini@polimi.it)  
Paola Savoldi (paola.savoldi@polimi.it)  
Marichela Sepe (marisepe@unina.it)  
Piergiorgio Vitillo (piergiorgio.vitillo@polimi.it)

## Segreteria di redazione Editorial office

Marika Fior (rivista-urbanistica@polimi.it)  
Silvia Zanetti (silviazanetti.x@gmail.com)  
Massimo Galluzzi (massimo.galluzzi@polimi.it)

## Progettazione grafica Graphic design

Caterina Gfeller (info@carternagfeller.com)

## Impaginazione Layout

Ilaria Giatti (ilaria.giatti@gmail.com)

## Revisione testo inglese English text reviewer

Mina Akhavan (mina.akhavan@polimi.it)

## Fotolito e stampa Photolithography and printing

INDUSTRIA GRAFICA UMBRA Srl, Via Umbra,  
148/7, 06059 Todi (Pg), tel.075.898041

## Comitato scientifico Scientific advisory board

Rachelle Alterman  
Israel Institute of Technology, Israel  
Carlo Alberto Barbieri  
Politecnico di Torino, Italy  
Peter C. Bosselmann  
University of California Berkeley, USA  
Antonio Calafati  
Università Politecnica delle Marche, Italy  
Nico Calavita  
San Diego State University, USA  
Cesare de Seta  
Italy  
Antonio Font  
Urbanisme i Ordenació del Territori,  
Sant Cugat del Vallès, Spain  
John Forester  
Cornell University, Ithaca, NY, USA  
Carlo Gasparini  
Università Federico II di Napoli, Italy  
Andreas Kipar  
LAND Srl, Milano, Italy  
Francesco Domenico Moccia  
Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy  
Gilles Novarina  
Planning School of Grenoble, France  
Pier Carlo Palermo  
Politecnico di Milano, Italy  
Stefano Pareglio  
Università Cattolica del Sacro Cuore, Italy  
Piero Properzi  
Università degli Studi dell'Aquila, Italy  
Franco Rossi  
Università della Calabria, Italy  
Manuel Salgado  
c/o Câmara Municipal de Lisboa, Portugal  
Stefano Stanghellini  
Università IUAV, Italy  
Michele Talia  
Università degli Studi di Camerino, Italy  
Bill Taylor  
c/o Snell Associates, London, UK  
Stefano Wagner  
c/o Studi Associati SA, Lugano, Switzerland  
Peter Zlonicky, c/o Stadtplaner und Architekt,  
München, Germany

## Direttivo nazionale Inu National board

Michele Talia, Presidente  
**Giunta esecutiva** Andrea Arcidiacono  
vicepresidente, Francesco Domenico Moccia  
segretario, Simona Tondelli tesoriere, Carlo  
Gasparini, Carolina Giaimo, Domenico Passarelli  
**Consiglio Direttivo** | Marisa Fantin, Paolo  
Galuzzi, Carmen Giannino, Giancarlo Mastrovito,  
Luigi Pingitore, Marichela Sepe  
**Sezioni regionali** Presidenti e secondi  
rappresentanti | Francesco Alberti, Carlo Alberto  
Barbieri, Alessandro Bruni, Domenico Cecchini,  
Claudio Centanni, Camilla Cerroni Feroni,  
Marco Engel, Sandro Fabbro, Isidoro Fasolino,  
Gianfranco Fiora, Laura Fregolent, Luca Imberti,  
Francesco Maria Licheri, Giampiero Lombardini,  
Roberto Mascarucci, Pierluigi Properzi,  
Francesco Rotondo, Francesco Scorza, Michele  
Stramandinoli, Giuseppe Trombino, Sandra  
Vecchietti, Anna Vlganò  
**Provinciari** | Roberto Gerundo, Franco Rossi,  
Giuseppe De Luca  
**Revisori dei Conti** | Giovanni Fini, Andrea  
Toricelli, Cnappc (Paolo Malara)

## Editore

INU Edizioni Srl

Direzione e amministrazione  
INU Edizioni Srl, via Castro dei Volsci 14  
00179 Roma  
tel. 06/68134341, 335/5487645  
inued@inuedizioni.it  
www.inuedizioni.com

Iscrizione Tribunale di Roma n. 3563/1995  
Cciaa di Roma n. 814190

## Consiglio d'amministrazione

**Presidente** Francesco Sbetti  
**Consiglieri** Gianluca Cristoforetti, Donato Di  
Ludovico, Domenico Passarelli, Laura Pogliani,  
Sandra Vecchietti

## Anno LXXII

La numerazione storica prende avvio  
dalla registrazione del Tribunale di Torino nel  
1949. La serie corrente riprende con il n. 1  
registrato presso il Tribunale di Roma nel 2019

## Segreteria centrale, promozioni editoriali, abbonamenti

Monica Belli  
tel. 06/68134341, 335/5487645  
inued@inuedizioni.it

## Prezzo fascicolo singolo

Italia 43,00 / UE 70,00 / Extra UE 75

## Prezzo fascicolo doppio

Italia 60,00 / UE 90,00 / Extra UE 95

## Abbonamento

Italia 80,00 / Unione europea 145,00  
Extra Ue 160,00

Pagamento con versamento  
sul c/c Banca INTESA SANPAOLO SPA - Piazza  
Paolo Ferrari 10 - 20121 Milano  
IBAN: IT 36 A 03069 09606 100000156542  
intestato a INU Edizioni srl  
via Castro dei Volsci 14, Roma  
o con carte di credito del circuito  
CartaSI, Visa, MasterCard

© La riproduzione degli articoli è ammessa  
con obbligo di citazione della fonte



Registrazione presso il Tribunale della stampa di  
Roma n. 151 del 12/11/2019.  
Registrazione presso il Tribunale della stampa  
di Roma n. 126 del 7/3/1997.  
Registrazione serie storica presso il Tribunale  
della stampa di Torino n. 468 del 5/7/1949,  
Roc n. 3915/2001

Spedizione in abb. postale 45%, art. 2,  
comma 220/b, l. 662/96

Urbanistica è una rivista in fascia A1  
del ranking ANVUR, Agenzia Nazionale  
di Valutazione del Sistema Universitario  
e della Ricerca.

Gli articoli pubblicati su Urbanistica,  
preventivamente vagliati dalla redazione, sono  
sottoposti ad una procedura di double blind review.

Finito di stampare nel mese di novembre 2022

IN COPERTINA: IL COLLAGE DELLE IMMAGINI  
CHE COSTRUIVANO IL 'TAPPETO' SUL PAVI-  
MENTO DELLA SALA DEL MAXXI DOVE SI È  
TENUTA LA MOSTRA DAL 23 NOVEMBRE AL  
19 DICEMBRE 2021, COMPOSIZIONE E REALI-  
ZZAZIONE A CURA DI PMOPENLAB SRLS, 2021  
/ COVER: THE IMAGES' COLLAGE THAT MADE  
THE 'CARPET' ON THE GROUND OF THE MAXXI  
HALL WHERE THE EXHIBITION TOOK PLACE  
FROM THE 23RD OF NOVEMBER TO THE 19TH  
OF DECEMBER, COMPOSITION AND REALISA-  
TION BY PMOPENLAB SRLS, 2021

# I 90 anni dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (1930-2020)

## The 90 years of the National Institute of Urban Planning (1930-2020)

<p><b>4</b> <b>IL SENSO DELLA NOSTRA STORIA</b> MICHELE TALIA</p> <hr/> <p><b>8</b> <b>INTRODUZIONE. OLTRE LETTURE SINTETICHE E PARZIALI</b> PATRIZIA GABELLINI</p> <hr/> <p><b>17</b> <b>SEZIONE A DIRIGENTI   ORGANIZZAZIONE   POLITICHE</b></p> <hr/> <p><b>18</b> <b>PERCORRERE FIGURE, INTERCETTARE STORIE</b> GIUSEPPE DE LUCA <b>32</b> <b>L'INU DI IERI, L'INU DI OGGI</b> STEFANO STANGHELLINI <b>49</b> <b>IL CONTRIBUTO DELL'INU ALLA EVOLUZIONE DELLA CULTURA URBANISTICA ITALIANA</b> MICHELE TALIA <b>59</b> <b>LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE. PRIMA ESPLORAZIONE NEI NOVANT'ANNI DI STORIA</b> FRANCESCO DOMENICO MOCCIA <b>76</b> <b>TRACCE DI UNA STORIA. PERCORSI E SGUARDI LUNGO I 90 ANNI DELL'INU</b> ALESSANDRA MARIN, PAOLA DI BIAGI <b>84</b> <b>LA SEZIONE DOCUMENTI: UN ARCHIVIO DIGITALE APERTO PER LA STORIA DELL'ISTITUTO</b> GIULIA FINI, VITTORIO SALMONI</p> <hr/> <p><b>93</b> <b>SEZIONE B CONOSCENZA   COMUNICAZIONE</b></p> <hr/> <p><b>94</b> <b>NUOVI MODI PER CONOSCERE E COMUNICARE</b> SIMONE OMBUEN <b>104</b> <b>URBANISTICA. LE TRASFORMAZIONI SILENZIOSE DI UNA RIVISTA LONGEVA</b> PAOLO GALUZZI <b>126</b> <b>PER UN'ANALISI LESSICOMETRICA DELLA RIVISTA URBANISTICA (1949-2021)</b> GERARDO CARPENTIERI, CARMEN GUIDA <b>133</b> <b>URBANISTICA INFORMAZIONI. CINQUANT'ANNI DI IMPEGNO AL SERVIZIO DI 'TUTTO QUANTO ACCADDE SUL TERRITORIO'</b> CAROLINA GIAIMO <b>141</b> <b>LE MAPPE DI URBANISTICA INFORMAZIONI</b> FRANCESCO SBETTI <b>147</b> <b>IL RAPPORTO DAL TERRITORIO NEL PROGRAMMA POLITICO-CULTURALE DELL'INU</b> PIERLUIGI PROPERZI, DONATO DI LUDOVICO <b>154</b> <b>LE COMMUNITIES</b> ANGIOLETTA VOGHERA, BENEDETTA GIUDICE <b>158</b> <b>COMUNICARE L'URBANISTICA AI CITTADINI TRA INFORMAZIONE E ASCOLTO</b> LEONARDO CIACCI</p> <hr/> <p><b>171</b> <b>SEZIONE C TEMI   QUESTIONI</b></p> <hr/> <p><b>172</b> <b>ISTITUZIONI, POLITICA, LEGISLAZIONE</b> CARLO ALBERTO BARBIERI <b>184</b> <b>URBANISTICA, DIRITTO DI EDIFICARE, RENDITA</b> STEFANO STANGHELLINI <b>200</b> <b>CASE E QUARTIERI</b> LAURA FREGOLENT, MICHELANGELO SAVINO <b>209</b> <b>STANDARD URBANISTICI E SPAZIO DEI DIRITTI DI CITTADINANZA. DOTAZIONI, SERVIZI E PRESTAZIONI</b> CAROLINA GIAIMO <b>219</b> <b>LE FORME DEL PIANO URBANISTICO COMUNALE</b> GIULIA FINI, ALESSANDRA MARIN <b>229</b> <b>LE DISPARITÀ TERRITORIALI NELLA STORIA DELL'INU</b> SIMONE OMBUEN <b>240</b> <b>CURANDO FRAGILITÀ AMBIENTALI</b> FRANCESCO DOMENICO MOCCIA <b>253</b> <b>UN AMBIENTE MIGLIORE: UN VINCOLO O UN'OPPORTUNITÀ?</b> VALTER FABIETTI</p>	<p><b>4</b> <b>THE SENSE OF OUR HISTORY</b> MICHELE TALIA</p> <hr/> <p><b>8</b> <b>INTRODUCTION. BEYOND PARTIAL, SUMMARY INTERPRETATIONS</b> PATRIZIA GABELLINI</p> <hr/> <p><b>17</b> <b>SECTION A MANAGERS   ORGANIZATION   POLICIES</b></p> <hr/> <p><b>24</b> <b>OUTLINING FIGURES, IDENTIFYING STORIES</b> GIUSEPPE DE LUCA <b>40</b> <b>THE INU OF YESTERDAY, THE INU OF TODAY</b> STEFANO STANGHELLINI <b>53</b> <b>THE INU'S CONTRIBUTION TO THE EVOLUTION OF THE URBAN-PLANNING CULTURE IN ITALY</b> MICHELE TALIA <b>67</b> <b>THE INTERNATIONAL DIMENSION. FIRST EXPLORATION IN THE NINETY YEARS OF HISTORY</b> FRANCESCO DOMENICO MOCCIA <b>79</b> <b>TRACES OF A STORY. PATHS AND VIEWS ALONG THE 90 YEARS OF INU</b> ALESSANDRA MARIN, PAOLA DI BIAGI <b>88</b> <b>THE DOCUMENTS SECTION: AN OPEN DIGITAL ARCHIVE FOR THE HISTORY OF THE INSTITUTE</b> GIULIA FINI, VITTORIO SALMONI</p> <hr/> <p><b>93</b> <b>SECTION B KNOWLEDGE   COMMUNICATION</b></p> <hr/> <p><b>96</b> <b>NEW WAYS TO KNOW AND COMMUNICATE</b> SIMONE OMBUEN <b>115</b> <b>URBANISTICA. THE SILENT CHANGES OF A LONG-RUNNING JOURNAL</b> PAOLO GALUZZI <b>129</b> <b>FOR A LEXICOMETRIC ANALYSIS OF THE URBANISTICA JOURNAL (1949-2021)</b> GERARDO CARPENTIERI, CARMEN GUIDA <b>137</b> <b>URBANISTICA INFORMAZIONI. A FIFTY-YEAR LONG COMMITMENT IN THE SERVICE OF 'ANYTHING HAPPENING IN THE TERRITORY'</b> CAROLINA GIAIMO <b>144</b> <b>THE MAPS OF URBANISTICA INFORMAZIONI</b> FRANCESCO SBETTI <b>148</b> <b>THE RAPPORTO DAL TERRITORIO IN THE INU POLITICAL-CULTURAL AGENDA</b> PIERLUIGI PROPERZI, DONATO DI LUDOVICO <b>155</b> <b>INU COMMUNITIES</b> ANGIOLETTA VOGHERA, BENEDETTA GIUDICE <b>163</b> <b>COMMUNICATING URBAN PLANNING TO CITIZENS BETWEEN INFORMATION AND LISTENING</b> LEONARDO CIACCI</p> <hr/> <p><b>171</b> <b>SECTION C THEMES   ISSUES</b></p> <hr/> <p><b>178</b> <b>INSTITUTIONS, POLITICS, LEGISLATION</b> CARLO ALBERTO BARBIERI <b>191</b> <b>URBAN PLANNING, DEVELOPMENT RIGHT, RENT</b> STEFANO STANGHELLINI <b>205</b> <b>HOUSES AND NEIGHBORHOODS</b> LAURA FREGOLENT, MICHELANGELO SAVINO <b>213</b> <b>URBAN STANDARDS AND SPACE FOR CITIZENSHIP RIGHTS. ENDOWMENTS, SERVICES AND PERFORMANCES</b> CAROLINA GIAIMO <b>224</b> <b>SHAPES OF THE CITY PLAN</b> GIULIA FINI, ALESSANDRA MARIN <b>233</b> <b>TERRITORIAL DISPARITIES IN THE HISTORY OF INU</b> SIMONE OMBUEN <b>247</b> <b>ENVIRONMENTAL FRAGILITY CARE</b> FRANCESCO DOMENICO MOCCIA <b>254</b> <b>A BETTER ENVIRONMENT: A CONSTRAINT OR AN OPPORTUNITY?</b> VALTER FABIETTI</p>
---	---

## CASE E QUARTIERI

La casa, o meglio la questione abitativa, appare in tutta la sua rilevanza nelle attività e nei documenti dell'Inu. È un'attenzione non solo tecnica, legata ai requisiti indispensabili dei quartieri residenziali quali elementi strategici dell'espansione della città o della riqualificazione delle sue parti esistenti; né solamente ai caratteri e servizi dei quartieri di edilizia pubblica, ma come una componente strutturale del processo di pianificazione (Besati 1995). I quartieri residenziali rappresentano – nella loro qualità complessiva, nella dotazione di servizi e di infrastrutture, nella loro dislocazione e accessibilità – una componente essenziale del piano regolatore urbano e soprattutto un fattore determinante della sua qualità e della sua efficacia, della sua capacità di poter concretamente contribuire alla crescita sociale ed economica della realtà urbana. Se indici, parametri e tipologie devono in qualche modo permettere una conformazione della realtà residenziale 'privata' che risponda alla domanda di abitazioni in veloce crescita ma anche all'obiettivo di costruire una città ad alta qualità urbana, le aree residenziali 'pubbliche' devono poter non solo rispondere al disagio abitativo ma anche ad una domanda, spesso inespressa, di servizi, aree verdi, attrezzature sportive che la città 'privata' generalmente non garantisce. Deve inoltre offrire anche una visione – un'idea, un prototipo, un esempio paradigmatico – della città possibile da realizzare.

### L'Inu e il tema 'casa'

Al momento della fondazione dell'Inu – proprio in conclusione del XII Congresso internazionale dell'abitazione e dei piani regolatori (Roma, 1929) –, la missione dell'Istituto è quella di studiare i "problemi tecnici, economici e sociali relativi alla sistemazione e allo sviluppo dei centri urbani", nonché di occuparsi "dell'esame delle questioni relative all'organizzazione e al funzionamento dei servizi pubblici di carattere municipale" (Falco 1984: 9). Il dibattito disciplinare di quegli anni è fortemente incentrato sul tema di ciò che oggi chiameremmo 'una vera emergenza abitativa' (determinata sia dallo sventramento dei centri storici, sia dalla necessità di nuovi quartieri residenziali per fare fronte ai processi di inurbamento, nonostante l'impegno di 'sfollare le città') e sull'individuazione delle caratteristiche dell'alloggio, oltre alle modalità di realizzazione degli edifici residenziali. Sono anni in cui si discute di tipologie dell'alloggio, di nuove tecniche costruttive e di industrializzazione del settore edilizio, ma anche di definizione della struttura urbana 'moderna' con la creazione di nuovi quartieri di espansione. 'Casa del lavoratore', 'casa in non proprietà', 'casa popolare': ben poco di questo dibattito trova applicazione nelle norme contenute nel r.d. 1165 del 28 aprile 1938, *Testo unico delle*

*disposizioni sull'edilizia popolare ed economica*, mentre la guerra rallenta le realizzazioni e rimanda al futuro la soluzione del problema abitativo.

Dopo il conflitto, la situazione risulta ben più drammatica, e non solo per le distruzioni causate al patrimonio dal conflitto, ma anche per il perpetuarsi di una situazione ormai drammatica di carenza di alloggi e di patrimonio residenziale spesso con forte degrado edilizio, con pessime condizioni igienico-sanitarie, retaggio di un disagio sociale e di un intervento statale inadeguato precedente anche allo scoppio della guerra: il censimento del 1931 restituisce un'Italia abitata da 41,6 milioni di abitanti, con un patrimonio edilizio di 9,7 milioni di alloggi per un totale di 31,7 milioni di stanze di cui 2 milioni non occupate. Tra il 1931 e il 1941 vengono costruite 1,8 milioni di stanze con un incremento sul patrimonio disponibile del 5,8% mentre la popolazione nello stesso periodo cresce del 10,2% e continua a crescere fino ai 46,5 milioni di abitanti del 1945.

Diverse cause conducono ad indici di sovraffollamento inusitati e calcoli approssimativi denunciano un *deficit* di almeno tre milioni di stanze mentre la tensione abitativa resterà un tema centrale del dibattito politico, per quanto la discussione politica oscilla tra l'obiettivo di assicurare 'la casa in proprietà' e quello di garantire l'accessibilità all'alloggio. Grande attenzione da parte dell'Istituto fu dedicata non solo ai diversi programmi di edilizia economica popolare di cui lo Stato fu promotore, ma anche ai criteri con cui vennero progettati gli alloggi, ai caratteri urbanistici dei quartieri residenziali e alla dotazione di servizi (Astengo 1951) nonché al loro ruolo nella definizione di una razionale e organica struttura urbana (Inu 1952). Il piano Ina-casa (1949) o i quartieri Peep (Piano di edilizia economica e popolare) (1962) sono cioè occasione per riflettere sulla pianificazione della città e sull'importanza di pianificare le nuove espansioni e i nuovi quartieri residenziali all'interno di un quadro pianificatorio chiaro e condiviso, tema anche del IV Congresso nazionale dell'Inu (Venezia, 18-21 ottobre 1952) (Inu 1953).

Varie le realizzazioni avviate (1), non solo con il piano Ina-casa e progettati da importanti architetti come il quartiere Tiburtino a Roma, San Marco a Venezia, Borgo Panigale a Bologna, Falchera a Torino (fig. 1) per citare alcuni dei complessi Ina-casa realizzati negli anni '50 ai quali il dibattito dell'Istituto dà un certo risalto, soprattutto per il tentativo di esplorare linguaggi progettuali innovativi e saper contemplare migliori condizioni abitative con soluzioni urbanistiche innovative, nuove forme architettoniche e processi di integrazione sociale (Quaroni 1957; Nicoloso 2001).

Nel 1951, dopo l'approvazione del piano di ricostruzione di Mestre, l'Ina-casa affida l'incarico della realizzazione del quartiere a Piccinato e Samonà, affiancati dal Gruppo architetti e ingegneri veneziani (fig. 2). Il progetto si modifica per tener conto

dell'indicazione di un'arteria di attraversamento sui cui lati vengono situati gli edifici multipiani ma conserva la dimensione originale dell'insediamento di 12.000 abitanti, suddivisi in nuclei minori di 1.000-2.000 abitanti. La costruzione del quartiere subisce diverse modifiche in corso d'opera per cui ci sono diverse incongruenze tra il progetto originale e il costruito, ad esempio gli edifici multipiano vengono ridotti da 11 a 6 piani e alcune parti non saranno mai realizzate (Samonà 1951; 1958; Scimeni, Tonicello 2008). Il piano Ina-casa di Falchera a nord del centro di Torino prevede invece l'insediamento di 6.000 nuovi abitanti per quattro nuovi quartieri autonomi dotati di verde pubblico e di servizi di quartiere (asilo nido e negozi di prima necessità), disposti intorno a un centro comune dotato di altri servizi commerciali e prova ad introdurre nella realtà italiana nuove concezioni del quartiere residenziale e nuove forme dello spazio pubblico, nuovi modelli di organizzazione urbana.

L'Istituto, anche attraverso le pagine di *Urbanistica*, vuole dare risalto anche ad altre esperienze, oltre all'attività dell'Ina-casa, analizzando criticamente anche gli esiti di alcuni interventi urbanistici promossi da alcune industrie – non molte in verità finora e neppure le maggiori –, a Ivrea, a Pisa, a Napoli, esempi di un'urbanistica illuminata e responsabile, anziché paternalistica (Astengo 1952). In quegli anni, la questione casa è dunque ben presente nei documenti ufficiali dei congressi dell'Inu e negli scritti scientifici di alcuni suoi autorevoli esponenti e rappresenta spesso anche una delle forti argomentazioni a sostegno della necessità di un piano regolatore nelle città italiane (che tendono a crescere con il solo piano di ricostruzione e con poche ed essenziali regole). Pur senza assumere una specifica centralità rispetto all'imprescindibilità del processo di pianificazione, la 'questione casa' è sempre presente nei discorsi 'sulla città' e 'per la città' dell'Inu, così come le riflessioni sulle caratteristiche degli alloggi (dimensioni, servizi, *comfort*, ecc.), qualità del complesso residenziale, standard e modalità di composizione del quartiere residenziale vengono considerate alcune delle competenze tecniche dell'urbanista.

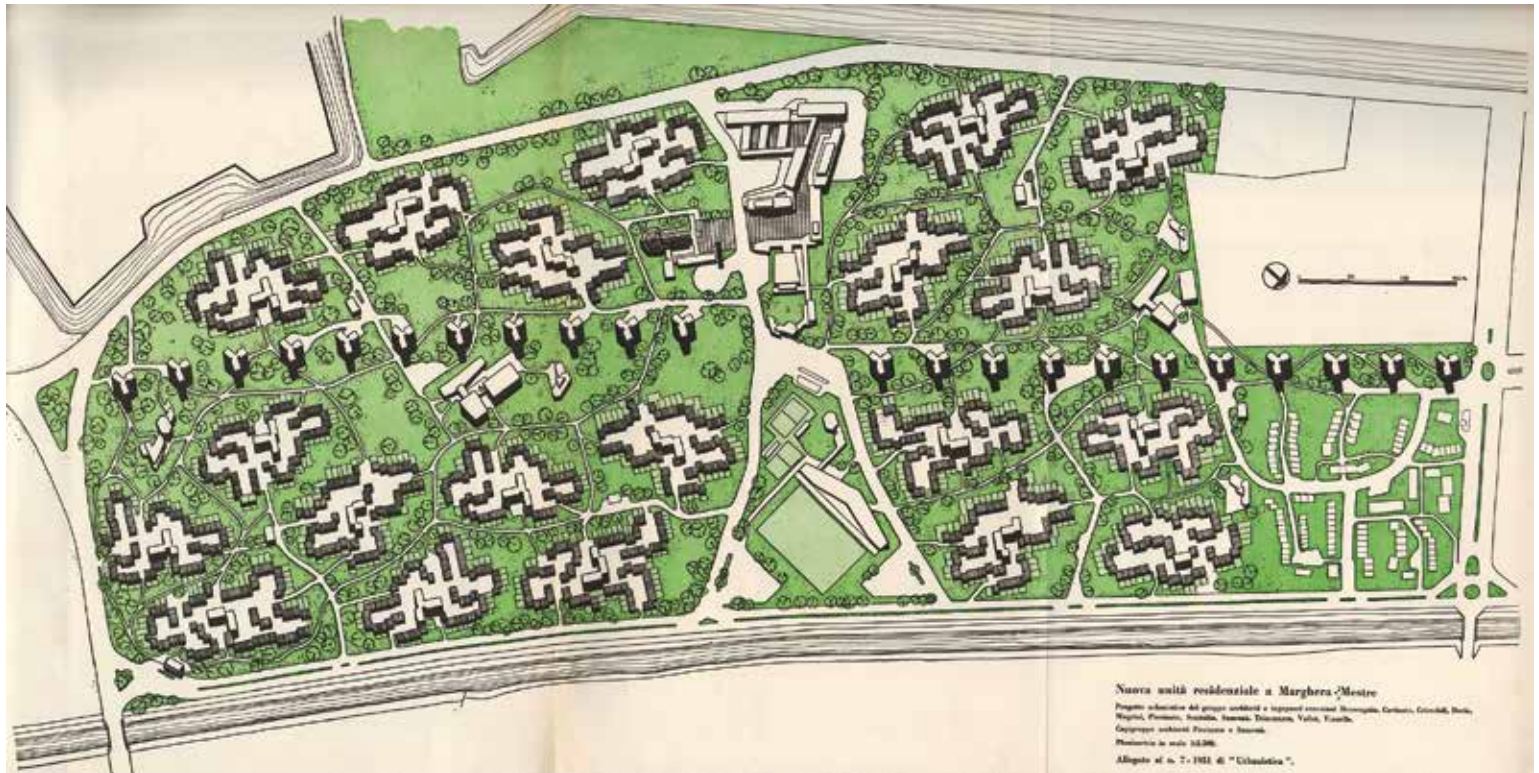
### Il 'diritto alla casa'

Nonostante gli ingenti investimenti pubblici nel settore delle costruzioni (più che nell'emergenza abitativa), crescita demografica e flussi migratori – che tra il 1955 e il 1970 spostano 17 milioni di abitanti nel Paese – acquisiscono un fabbisogno abitativo che nel 1964 viene calcolato intorno ai 20 milioni di stanze necessarie e sottolineano lo squilibrio della distribuzione territoriale di un patrimonio residenziale spesso sottoutilizzato o inutilizzabile per le condizioni di degrado. In un periodo di fermento politico e scontro sociale ormai aperto e manifesto, la mancanza di un alloggio progressivamente diventa il mancato riconoscimento dell'imprescindibile 'diritto alla casa', un ulteriore









esplicitarsi in una legislazione urbanistica coraggiosa che intervenga sul regime delle aree urbane, capace di imporre il controllo della rendita urbana, garantire servizi pubblici, saper regolamentare la crescita della città perché possa rispondere pienamente ai bisogni di tutta la società italiana (Salzano 1998). In questi termini, 'la casa' si trasforma in un'istanza centrale anche del grande sciopero nazionale del 1969 indetto dalle tre confederazioni sindacali (Daolio 1974). L'Inu ne fa il tema centrale del convegno nazionale (con Anci Emilia-Romagna) su *Il controllo pubblico del territorio per una politica della casa e dei servizi* (Bologna, 13-14 febbraio 1970) e del convegno nazionale su *Politica della casa e politica del territorio: le contraddizioni delle leggi approvate e proposte* (Roma, 25 giugno 1971): il 'diritto alla casa' viene riconosciuto come leva strategica anche di un processo di riequilibrio sociale e di necessaria armonizzazione sociale.

La stagione di dibattito e contrattazione culmina in Parlamento con l'approvazione della l. 865/1971 che affronta in maniera organica il problema della casa in Italia. Le nette prese di posizione del consiglio direttivo dell'Inu ribadiscono l'urgenza di strumenti legislativi atti a garantire uno sviluppo adeguato di città e territorio (Inu 1972) e si traducono nel *Documento sulla politica della casa* (Inu 1970) che esprime una posizione netta e da un contributo all'azione di sindacati e cittadini uniti sulla vertenza casa. A queste si affiancano convegni (XII convegno nazionale *Il problema della casa nel Mezzogiorno: situazione e prospettive dell'azione pubblica*, Cosenza, 5-6 dicembre 1979) e riflessioni critiche su *Urbanistica* o note su *Urbanistica Informazioni* (inaugurata nel 1972 e

molto attenta alla dialettica sociale, concepita per l'appunto come una rivista militante e partecipe), che mostrano il coinvolgimento dell'Inu all'intenso dibattito politico e culturale di quegli anni.

I successivi anni '70 saranno dunque anni di grande attenzione alla casa, che appunto assume una sua specifica identità e priorità: soprattutto *Urbanistica Informazioni* non tralascerà di sottolineare l'impellenza di una specifica politica pubblica per la casa capace di garantire a tutti l'accesso a un alloggio, oltre a favorire un miglioramento della qualità urbana, spingendo al superamento dell'approccio meramente quantitativo che fino ad allora ha guidato i vari programmi di edilizia residenziale pubblica, per affrontare una riflessione sulla qualità dell'abitare. Alcune iniziative parlamentari sembrano – almeno nel dibattito che precede la loro approvazione – alimentare molte speranze riformiste, in parte non pienamente soddisfatte dal varo della l. 10/1977 *Norme per l'edificabilità dei suoli*, della l. 392/1978 (equo canone) e sempre nello stesso anno la legge 457, il Piano decennale. Sono provvedimenti che aprono ad una stagione importante anche in termini di finanziamento pubblico ma i cui esiti in parte deluderanno: la prima si tradurrà in una parziale riforma urbanistica che resterà per molti versi incompiuta (soprattutto per diverse interventi della Corte costituzionale e i successivi aggiustamenti normativi che la depotenziano progressivamente); la seconda mostrerà subito le incongruenze e le imperfezioni nella sua applicazione, scalfendo appena il problema dei costi dell'affitto, senza incidere sul mercato dell'alloggio in locazione e in molti casi acuendo alcune distorsioni; la terza si risolverà in un

ulteriore intervento a sostegno del settore edilizio con importanti esiti sul piano della strumentazione urbanistica, sull'avvio di processi di recupero del patrimonio edilizio esistente (quello storico in particolar modo) ma non innescherà processi di trasformazione dei meccanismi del mercato abitativo. Tra il 1978 e il 1998, anni in cui ha operato il Piano decennale, le risorse ripartite alle regioni, provenienti dai fondi Gescal (Gestione case per i lavoratori) e da ulteriori risorse direttamente stanziato dallo Stato hanno raggiunto quasi i 20 miliardi di euro realizzando quartieri e interventi di edilizia sovvenzionata e agevolata, seppur in tempi estremamente dilatati nella realizzazione dei servizi e delle infrastrutture necessari ai nuovi insediamenti.

### Dalla 'questione casa' al social housing

Il processo di decentramento di poteri e competenze alle regioni apre una stagione particolare: da un lato si intravede nella devoluzione delle competenze anche la possibilità di riformulare obiettivi e strumenti di intervento nel settore della casa, dall'altro l'opportunità di una ridefinizione del quadro legislativo complessivo a livello nazionale (dovendo tener conto dei nuovi soggetti istituzionali) (Storto 2020). Nel concreto, si assiste solo ad assestamenti istituzionali, correttivi per tener conto dell'attribuzione delle competenze, ma nulla di sostanziale sul piano delle modalità di intervento o di finanziamento. Anzi, si registra una progressiva riduzione dei finanziamenti che si concluderà nel 1998 con la cessazione del prelievo Gescal sullo sfondo di un crescente disimpegno dello Stato nel settore dell'edilizia pubblica.

FIG. 2, VENEZIA-MESTRE. QUARTIERE SAN MARCO / VENICE-MESTRE. SAN MARCO. INA-CASA NEIGHBOURHOOD



FIG. 3, MANIFESTAZIONE PER IL 'DIRITTO ALLA CASA' / PROTESTS IN 1968 FOR THE RIGHT TO HOUSING



Nel corso degli anni '90, il tema della casa perde rilievo per il legislatore, gli interventi sono prevalentemente emergenziali e si concentrano su singoli aspetti o frammenti del problema facendo scivolare la questione del diritto alla casa al tema del disagio abitativo, come una delle componenti di una più generale istanza del degrado delle periferie, soprattutto nelle grandi città, per poi ridurre l'attenzione alle sole 'città metropolitane' trascurando il carattere e la diffusione nazionale del problema.

L'impegno dello Stato tende a smorzarsi (legislativamente, finanziariamente) così come le realizzazioni di edilizia residenziale pubblica cessano quasi definitivamente, anche perché alla cessione di poteri non è seguita da parte dello Stato il conferimento di risorse adeguate all'intervento. Le disponibilità regionali appaiono subito oltre che scarse anche prevalentemente da destinare al recupero e adeguamento del patrimonio edilizio esistente, ormai degradato o comunque non pienamente agibile secondo nuove normative di sicurezza, adeguamento energetico, standard abitativi ecc. (Fontana, Manzo 2020). Ed il tema non entra nell'agenda politica e del legislatore fino alla l. 133/2008 primo Piano casa che si propone di ridurre il problema dell'emergenza abitativa attraverso un aumento dell'offerta di abitazioni in affitto, a prezzi accessibili, e che introduce il concetto di *social housing* facendo scomparire, al momento solo a parole, quello di edilizia residenziale pubblica.

La discussione dell'Istituto riflette questo oblio, anche perché il dibattito è fortemente incentrato sulla necessità di rivedere le leggi urbanistiche regionali (lamentando sempre una riforma della l.

1150/1942 ormai trascurata, nonostante alcuni sussulti legati alla discussione intorno al d.d.l. Lupi 3519/2005 che si prolungherà nel decennio senza aver la pur minima possibilità di giungere alla discussione parlamentare), di introdurre modifiche radicali alla strumentazione urbanistica per renderla più efficace e soprattutto più aderente alle nuove esigenze del governo del territorio. Ma non solo cattura attenzione la marginalità del tema nelle politiche pubbliche, quanto le mosse 'controcorrente' che si colgono nella produzione parlamentare, con il processo di alienazione e di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico accompagnato da una più ampia azione di

dismissione del patrimonio degli enti previdenziali, che rende ancora più debole la risposta pubblica all'emergenza abitativa che, nel frattempo, attraverso il contributo dell'Istat nelle sue rilevazioni di carattere sociale ed economico (ma soprattutto le considerazioni che accompagnano negli anni successivi gli aggiornamenti statistici) e sempre più ricchi e attenti studi promossi da più istituzioni nazionali e internazionali come il Cecodhas (o Housing Europe), si ridefinisce completamente svelando problematiche sempre più emergenziali dei bisogni noti e l'insorgenza di nuove domande abitative e di nuove fasce sociali deboli e 'senza voce'.





Lo scivolamento lessicale verso l'*housing sociale* rappresenta innanzitutto il tentativo di definire in modo diverso, più completo e articolato la questione, ma soprattutto di enfatizzare l'esigenza di un'azione pubblica (Barbieri 2012), profondamente rinnovata, più articolata e soprattutto differente rispetto al passato: capace cioè di tornare alla produzione pubblica di alloggi, ma anche di saper contemplare e sperimentare nuove forme di alloggio, nuove soluzioni abitative che scaturiscano – altro aspetto di radicale innovazione – da una nuova modalità di rilevare e conoscere in modo approfondito nuove forme di disagio e quindi le nuove domande abitative, senza trascurare che l'alloggio costituisca un urgente fattore di inclusione e coesione.

Questo obiettivo lo si coglie un po' meno negli interventi nelle periferie, colpite da situazioni di degrado abitativo e di disagio sociale grave, promossi nel 2012 con il Piano nazionale per le città, per la riqualificazione di aree urbane degradate; nel 2014 con il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate e nel 2015 il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie che danno comunque avvio ad importanti

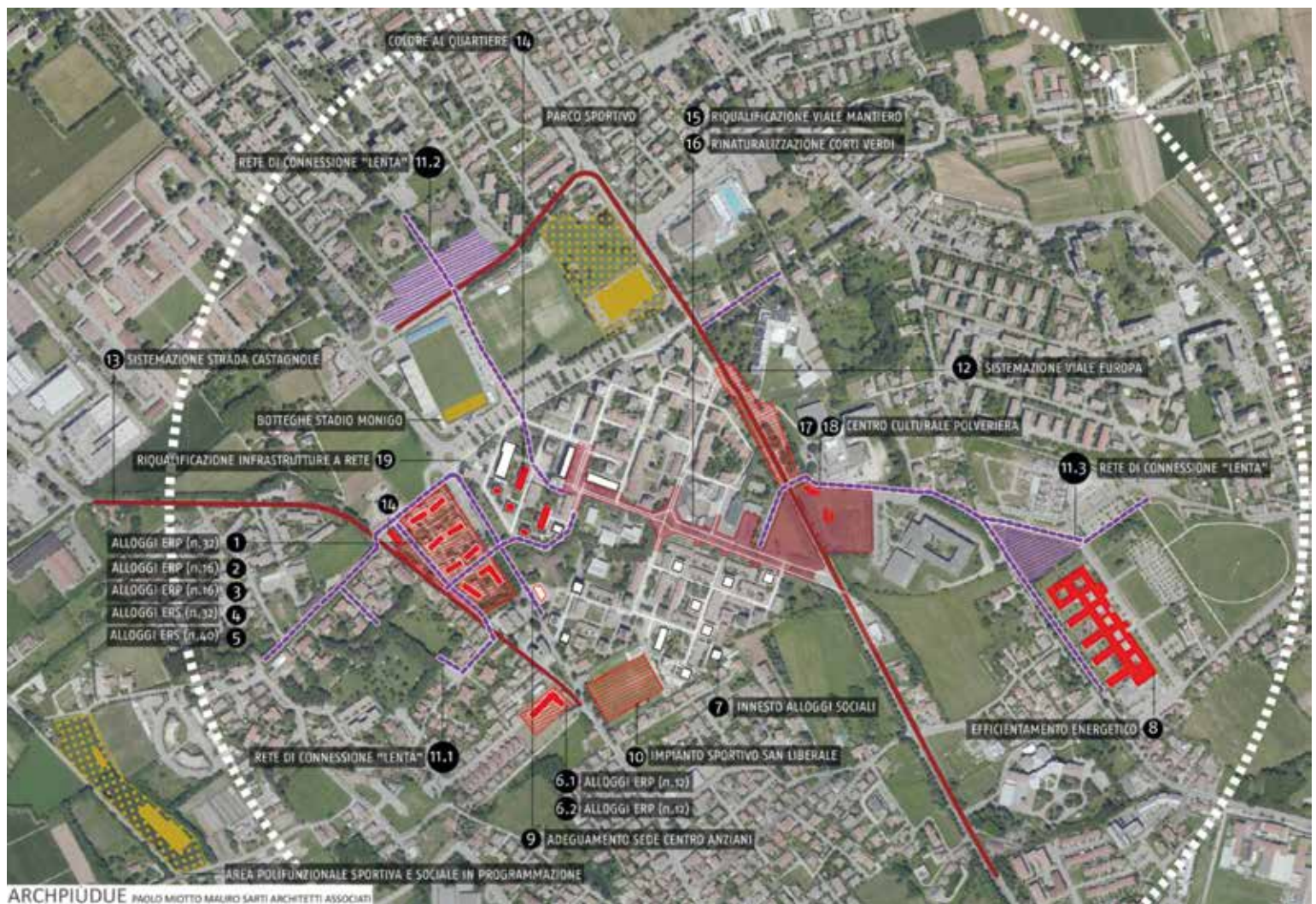
progetti di rigenerazione urbana. Il nuovo approccio sembra invece pervadere piuttosto il Piano innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (Pinqua) del 2021 (poi di recente rilanciato con il Pnrr), per quanto questi non inneschino comunque una revisione totale della questione, del quadro delle competenze così come di una programmazione di medio-lungo periodo delle risorse necessarie (fig. 4).

In questo quadro, l'Inu da testimone critico, dopo una breve fase militante che lo ha visto sostenitore di iniziative legislative che passano anche attraverso la ridefinizione del ruolo e dei contenuti del piano regolatore, prova a costruirsi un diverso ruolo, quello di 'osservatorio' di pratiche, luogo di confronto culturale, tecnico e politico, supporto al processo di costruzione delle politiche abitative innovative e di 'promotore' di *best practices*. Le attività seminariali ed editoriali delle sezioni regionali, le Inu *communities* e Urbanpromo *social housing* sono le declinazioni contemporanee di questa nuova attività.

Il modo innovativo di concepire il problema abitativo, viepiù inteso come una nuova 'questione dell'abitare contemporaneo' e il progressivo distacco del dibattito dal tema dell'offerta di edilizia

pubblica (favorito anche dal progressivo disimpegno dello Stato nel settore) aprono una diversa prospettiva al dibattito politico ma anche alla riflessione disciplinare. L'affermazione del concetto di *social housing*, l'esplorazione di nuove forme dell'abitare, l'insorgenza di pratiche innovative che vanno da forme di auto-organizzazione alla manifestazione di diverse (e alternative in alcuni casi) opportunità abitative a sostegno di gruppi sociali più deboli o modificano i termini della discussione pubblica ma anche il modo con cui l'Inu partecipa e supporta il dibattito. La creazione delle Inu *communities* e in particolar modo, i lavori della *community* per le Politiche e servizi per l'abitare sociale vogliono essere non solo un osservatorio attento alle politiche abitative in atto, ma anche il tentativo di intendere la politica dell'abitare un ambito di intervento integrato e strategico, trasversale a diverse strategie di intervento che interroga le politiche pubbliche a tutto campo e ai diversi livelli istituzionali (nazionale, regionale, comunale), attento anche alle iniziative che maturano in ambito privato o nel cosiddetto terzo settore.

L'attenzione alle pratiche o alle sempre più numerose e diverse iniziative, nazionali o internazionali, come occasione di apprendimento e di



formulazione di nuovi approcci di intervento suggeriscono però e alla luce di quanto fin qui descritto che è necessario stimolare la riflessione pubblica e il dibattito politico sulle nuove strategie di intervento, su azioni energiche ed integrate per il rinnovamento delle politiche pubbliche dell'abitare, per reintrodurre nell'agenda politica il tema della casa e per costruire una politica per la casa organica e non episodica (Fregolent, Pogliani 2018), su base nazionale capace di ribadire anche la centralità del ruolo del soggetto pubblico.

#### Note

1. Tiburtino a Roma (1950): Mario Ridolfi e Ludovico Quaroni con Mario Fiorentino, Federico Gorio, Maurizio Lanza, Piero Maria Lugli, Giulio Rinaldi, Michele Valori, Carlo Aymonino, Carlo Chiarini, Sergio Lenzi, Carlo Melograni, Gian Carlo Menichetti. San Marco a Venezia (1951): Luigi Piccinato e Giuseppe Samonà con Piero Buscagnin, Mario Cavinato, Carlo Cristofoli, Mario Doria, Alberto Magrini, Luigi Piccinato, Angelo Scattolin, Giuseppe Samonà, Egle Renata Trincanato, Virgilio Vallot, Andrea Vianello Vos. Borgo Panigale a Bologna (1953): Giuseppe Vaccaro con Guido Cavani, Gian Luigi Giordani, Alberto Legnani, Alfredo Leorati, Francesco Santini, Gildo Scagliarini. Falchera, Torino (1955): Giovanni Astengo con Sandro Molli Boffa, Mario Passanti, Nello Renacco, Aldo Rizzotti.

Laura Fregolent, Michelangelo Savino

## HOUSES AND NEIGHBORHOODS

The housing issue appears in all its relevance in the activities and documents of the National Urban Planning institute (*Istituto nazionale di urbanistica*, INU). It is not only a technical matter linked to the residential districts as strategic elements of the expansion of the city or instead of the redevelopment of its existing parts; to the characteristics and services of public housing districts, but rather it is a structural component of the planning process (Besati 1995). Residential districts represent – in their overall quality, in their endowment of services and infrastructures, in their location and accessibility – an essential component of the urban development plan and, above all, a determining factor of its quality and effectiveness, its capacity to contribute concretely to the social and economic growth of the urban reality. Suppose indices, parameters and typologies must somehow allow a conformation of the private residential fact that responds to a growing demand for housing and the goal of building a city with high urban quality. In that case, the public residential areas must also be able to respond to housing problems and to demand, often unspoken, for services, green areas and sports equipment that the private city generally does not guarantee. It must also offer a vision – an idea, a prototype, a paradigmatic example – of the possible future city.

### INU and the 'housing' issue

At the time foundation of INU – after the XIIth International Congress of Housing and Town Planning (Rome, 1929) – the mission of the institute was to study the “technical, economic and social problems relating to the accommodation and development of urban centres” as well as dealing with the “examination of issues relating to the organisation and functioning of public services at [the] local scale” (Falco 1984: 9). The debate of those years was firmly focused on the theme of what today we would call a housing emergency (determined both by the gutting of historical centres and the need to build new residential districts to cope with urbanisation processes, despite the commitment to transfer population away from the cities) and on the identification of housing standards, as well as the methods of construction of residential buildings. These were years in which the discussion was about housing types, new construction techniques and the industrialisation of the building sector, but also about the definition of the modern urban structure with the creation of new expansion districts. The terms worker's house, owned house, and public housing found little application in the rules contained in the royal act no. 1165. April 28, 1938, *Consolidated Text of the Provisions on Social and Economic Housing* while the war slowed down construction and postponed

the solution of the housing problem to the future. After the second World War, the situation was more dramatic, not only because of the destruction of the heritage caused by the conflict but also because of the perpetuation of the degradation of housing stock and residential heritage, with poor hygienic conditions, a legacy of social problems and inadequate state intervention, even before the outbreak of the war. The 1931 census revealed an Italy inhabited by 41.6 million inhabitants, with a building stock of 9.7 million dwellings for a total of 31.7 million rooms, of which two million were unoccupied. Between 1931 and 1941, 1.8 million rooms were built, with an increase in the available assets of 5.8%. Yet, the population in the same period grew by 10.2% and continued to grow to 46.5 million inhabitants by 1945.

There were various causes of these unusual overcrowding rates, and approximate calculations suggest a deficit of at least three million rooms. Thus, housing tension remained a central theme of the political debate, although the political discussion oscillated between the objective of securing home ownership and ensuring access to housing. Great attention from the institute was dedicated not only to the various social housing programmes promoted by the state but also to the criteria for the design of housing, the urban characteristics of residential districts and the provision of services (Astengo 1951), as well as their role in the definition of a rational and organic urban structure (Inu 1952).

The INA-Casa Plan (1949), or rather the *Piani di Edilizia Economica e Popolare* (PEEP) neighbourhoods (1962), were opportunities to reflect on city planning and on the importance of using the new expansions and residential neighbourhoods within a clear and shared planning framework, the theme of the INU IVth National Congress (Venice, October 18-21, 1952) (Inu 1953).

Various projects have begun (1), with the INA-Casa Plan and designs by important architects and urban planners such as the Tiburtino district in Rome, San Marco in Venice, Borgo Panigale in Bologna and Falchera in Turin (fig. 1); all INA-Casa complexes built in the 1950s to which the institute's debate gave a particular prominence. Also, it was an attempt to explore innovative design languages and to design better housing conditions with innovative urban solutions, new architectural forms and better processes of social integration (Quaroni 1957; Nicoloso 2001).

In 1951, after the approval of the Mestre reconstruction plan, INA-Casa entrusted the construction of the neighbourhood to Piccinato and Samonà, supported by the Venetian group of architects and engineers (fig. 2). The project was modified to take account of a major crossing road beside which multi-storey buildings were located but to retain the original size of the settlement of 12,000 inhabitants, divided into smaller nuclei of 1,000-2,000 inhabitants.



The composition of the district underwent several changes during construction, so there are several inconsistencies between the original project and the built one. For example, multi-storey buildings were reduced from 11 to 6 floors and some parts were never built (Samonà 1951, 1958; Scimeni, Tonicello 2008). The INA-Casa of Falchera plan for the north of Turin provided 6,000 new inhabitants in four new autonomous neighbourhoods with public parks and neighbourhood services (a nursery school and basic facilities) arranged around a common centre equipped with other commercial services. It tried to introduce new concepts of the residential district and, new forms of public space, new models of an urban organisation into the Italian reality.

The institute, through the pages of its journal *Urbanistica*, also wanted to highlight other experiences, in addition to the activity of INA-Casa, critically analysing the results of urban planning interventions promoted by other industries – few in truth so far and not even the major ones – in Ivrea, Pisa and Naples, as examples of enlightened and responsible rather than paternalistic urbanism (Astengo 1952).

In those years, the housing question was therefore clearly present in the official documents of the INU congresses and in the scientific writings of some of its authoritative exponents, which often also represented strong arguments in support of the need for a master plan in Italian cities (which tend to grow with just reconstruction plans and with a few essential rules). Even without assuming a specific centrality on the unavoidability of the planning process, the housing question is always present in the INU discourses about the city and for the city, as well as reflections on the characteristics of housing (dimensions, services, comforts etc.), quality of the residential complex, and standards and methods of the composition of the residential district that are considered necessary technical skills of the urban planner.

### **The right to housing**

Despite the substantial public investments in the construction sector (more than in the housing emergency), demographic growth and migratory flows – which moved 17 million inhabitants to the country between 1955 and 1970 – exacerbated a housing need that in 1964 was calculated at around 20 million rooms. This underlines the imbalance of the territorial distribution of a residential heritage that is often underutilised or unusable due to deteriorating conditions. In a period of political turmoil and social conflict that was then open and manifest, the lack of housing progressively became a failure to recognise the essential right to housing, a further element of social injustice and inequality produced by an economic development that was not guided by policies.

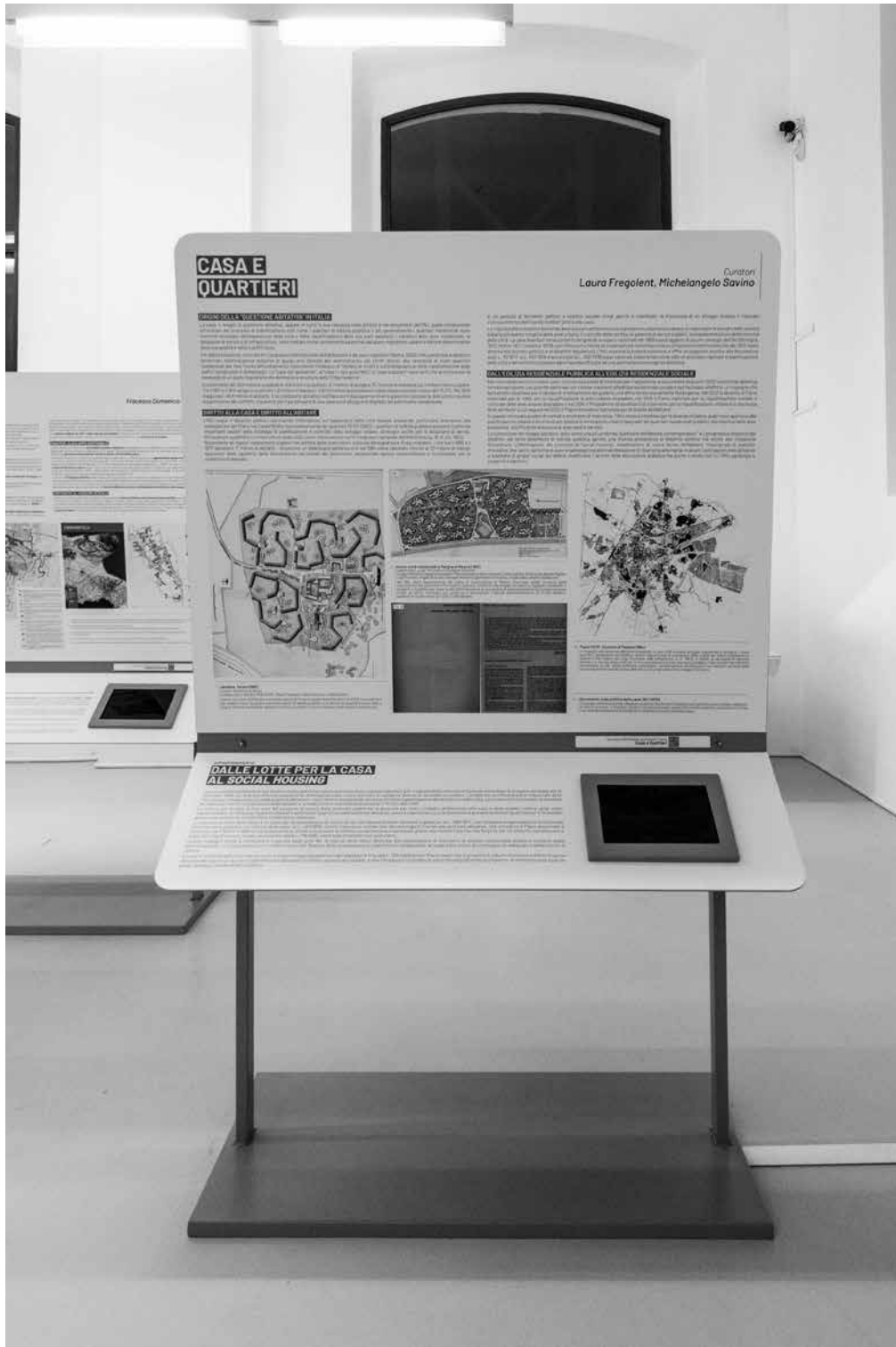
The concrete formulation of a housing policy

(which replaced the traditional intervention in the construction sector) started after the general strike of November 19, 1969: for the first time after the second World War, the housing emergency united the interests of different categories of workers and citizens (fig. 3). The factory, the criticism of Fiat's industrial plan and its consequences for the need for housing, but in more general terms, also the entire organisation of the territory and the city, were themes that intertwined the protests of the workers with the demands of the inhabitants and that resulted in a challenge for a right to the city. While the INA-Casa experience progressively ran out, the new challenge for balanced growth of the city, the control of land rent, a response to the housing demand of the resident population and the creation of compensatory forms for some economic and social inequalities seemed to be the result of the PEEP neighbourhoods (Erba 1978). However, even at the beginning of this new experience, some interventions ran into obstacles and problems that politics had left unsolved: the difficulties in finding land, the scarcity of the available resources for their acquisition after public expropriation, the long lead times, the challenges in completing the neighbourhoods with services and equipment, and the aggressiveness of the local property market mechanisms. All these problems led to disappointing results due to the sometimes-suboptimal locations of the new public residential expansions, urban quality not always being up to expectations, and the inadequacy of the solutions to solve the housing problem definitively.

It is clear – and the debate above all in the conferences of the institute emphasised this – that the answer to the question must not be limited to the construction of public buildings (ensured by repeated financing in housing laws that were mainly actions in favour of the building sector – now as then – rather than a careful organisation of the state response to housing demand) (Barile 1970; Achilli 1971). Yet, it must be expressed in courageous urban planning legislation that intervenes in the structure of urban areas and is capable of imposing control of urban income, guaranteeing public services and regulating the growth of the city so that it can fully respond to the needs of the entire Italian society (Salzano 1998). In these terms, the house was also transformed in a central instance of the great national strike of 1969 organised by the three trade union confederations (Daolio 1974). INU made it the central theme of the national conference (with ANCI Emilia-Romagna) on *The Public Control of the Territory for a Housing and Services Policy* (Bologna, February 13-14, 1970) and the national conference on *Housing Policy and Territorial Policy: The Contradictions of the Approved and Proposed Laws* (Rome, June 25, 1971). The right to housing was also recognised as a strategic lever for a process of social rebalancing and harmonisation.

The long season of debate and bargaining peaked with Parliamentary approval of Law no. 865/1971, which tried to deal with the unsolved housing problems coherently. The clear-cut positions of the INU Board reaffirmed the urgency of legislative instruments to ensure appropriate urban development (Inu 1972). There were rich statements in the document on housing policy (Inu1970), which expressed a clear political position and support for the action of unions and citizens on the housing dispute. These were reinforced by the XIth National Conference, *The Housing Problem in the South: Situation and Perspectives of Public Action* (Cosenza, December 5-6, 1979) and critical considerations in *Urbanistica* and more in *Urbanistica Informazioni* (a new journal issued in 1972 and very focused on the social debate, explicitly conceived as a militant and participatory magazine). These commitments show the involvement of INU in the intense political debate and culture of those years.

In the 1970s, INU paid a lot of attention to housing, which – as a topical political issue – assumed its own identity and acknowledged priority: *Urbanistica Informazioni* specifically pressed for a strong government policy for housing, not only to ensure a home for every family but also to improve urban quality, supporting the replacement of a traditional quantitative approach to the issue (which addressed earlier public housing programs) with a qualitative one, which could support a more general debate on the quality of life. Some parliamentary initiatives seemed to get the reformist hopes up, at least during the discussion preceding the approval of these laws. Still, the negotiated contents of Law no. 10/1977 *Rules for Building Land* and Law no. 392/1978 (*Equo Canone* – Fair Rent) as well as Law no. 457/1978 (the *Ten-Year Housing Plan*), displeased those who were expecting an innovative turn: These measures indeed opened a significant line of public financing, but the other results were pretty disappointing. In fact, the first law resulted in a partial planning reform that remained incomplete for many subjects (mainly due to interventions from the Constitutional Court and the following regulatory arrangements that progressively weakened



the rules); the second law immediately showed its inconsistencies and imperfections during its implementation, barely scratching the surface of the rental costs emergency, without affecting the property market, and in many cases exacerbating some problems. The third reform resulted only in further support for the building sector, involving some important results in planning terms – the start of heritage recovery processes (in the historical centres in many Italian cities, in particular) – without triggering any housing market reforms. While the Housing Plan was in force from 1978 to

1998, the resources allocated to the regions, coming from GESCAL (*Gestione Case per i Lavoratori*) funds and other resources directly assigned by the state, amounted to the equivalent of almost 20 billion euros, supporting public housing neighbourhood development, subsidised dwellings interventions and facilities and infrastructures provision, albeit in extremely long times.

#### **From the housing issue to social housing**

The devolution process started a new political season for housing: On the one hand, we can see

a decentralisation of competencies, but also the chance for reformulating goals and intervention tools in the housing realm; on the other, the opportunity for reframing the overall legislative set at the national level (considering that new institutional subjects and unexpected issues emerged over the years) (Storto 2020). Actually, we witnessed only institutional adjustments and corrective rules that reshaped roles and competencies, but there was nothing remarkable in terms of intervention or financing norms. Indeed, there was a progressive reduction in public funds until the end of the GESCAL levy in 1998 amid a general and growing state disengagement from housing. During the 1990s, the housing issue lost relevance in Parliamentary debate, and interventions were mainly emergency responses focusing on specific aspects of the problem. The right to housing shifted gradually to the issue of housing discomfort (as one of the components of a more general urban decline, quite often in poor outskirts, especially in large cities) with a sole focus on the metropolitan cities, neglecting the overarching features and the spread of the problem on the national scale.

The State commitment and its intervention in public housing tended to weaken (legislatively, financially) and eventually stop because adequate resources did not accompany devolution. Regional budgets immediately appeared insufficient, and they also needed to be allocated urgently to recover the existing housing stock due to its deterioration or for compliance with recently enacted safety rules, new housing standards, energy adaptation needs etc. (Fontana, Manzo 2020). Before Law no. 133/2008 (the so-called *Piano casa* – Build Act), the issue was not included in the state agenda. The new legislative intervention aimed to reduce the housing emergency through a supported increase in the supply of rental units at affordable prices, and the introduction of the legislative notion of social housing replaced the public housing concept: this was not only a lexical operation.

The statements of INU reflect this oblivion, also in part because the institute is strongly committed to the urgent revision of many regional planning laws (always complaining about the lack of a wholesale reform of Law no. 1150/1942, which is still being neglected by Parliament, despite attempts such as the debate about the Lupi Planning Bill, which lasted a decade without having the slightest chance of being approved). Regional reformed planning provides the expediency to introduce radical changes to planning, make it more effective, and above all, make it more suitable for the new needs of local governments.

The irrelevance of the housing issue in public policy catches the eye, but also the countervailing inclination of the national government, which supported the alienation and sale of state, regional and social security institutions' housing stock.



All these decisions made the state response to the housing emergency even weaker, despite the information from ISTAT about the worsening of the housing problem, as reflected in social and economic surveys by ISTAT itself and several other national and international institutions such as Cecodhas (or Housing Europe). Reports highlight emerging needs, social unrest and different housing demands; meanwhile, new weak and voiceless social groups are developing.

The lexical shift towards social housing represents an attempt to frame the question in a different, more complete and articulated way, but above all, to emphasise the need for a deeply updated and new account of the issue (Barbieri 2012). It suggests an effort to recall the state commitment in other terms: the return of public intervention in residential buildings as well as public support for other forms of housing assistance to solve new housing demands, which must be further investigated, detected and solved, as housing is an urgent factor of inclusion and cohesion.

This goal is less evident in the interventions in urban suburbs due to housing deprivation and serious social discomfort: In 2012, the national government promoted the *Piano nazionale per le città, per la riqualificazione di aree urbane degradate* (National Plan for Cities) aimed at the regeneration of degraded urban areas; in 2014 the *Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate* (National Plan for the Social and Cultural Regeneration of Urban Areas in Decline); then in 2015 the *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie* (Special Intervention Programme for Urban Regeneration and Safety in the Suburbs), which launched important urban regeneration projects. Rather, the new approach seems to pervade the *Piano innovativo nazionale per la qualità dell'abitare* (PINQuA, Innovative National Plan for the Improvement of Living Quality) of 2021 (recently relaunched with the NRRP). However, these legislative initiatives have not triggered a total revision of the issue, the reorganisation of the framework for competences, the tools for renovating housing or the establishment of a long-term budget plan delivering the necessary resources (fig. 4).

In this context, INU has tried to find a different role: from critical witness – after a short militant period as a supporter of legislative initiatives and a promoter of a direct and compulsory role for the state – to a careful observer of practices, an open arena for cultural, technical and political confrontation, supporting the processing of innovative housing policies and best practices. The seminars and editorial activities of the INU Regional Boards, the institution of INU *Communities* and the organisation of the Urbanpromo

Social Housing event are the contemporary manifestations of this new role of the institute. This different way of conceiving the housing issue – intended as a more comprehensive approach to contemporary living (not limited to residential buildings, but intended to include accommodation assurances and facilities provision, integration processes and cohabitation supports) – opens a diverse perspective on political and disciplinary debates. The launch of the INU *Communities* and specifically the works of the community for policies and facilities for social housing was intended not only as an attentive oversight of occurring housing policies but also as an attempt to present living as an integrated and strategic field of intervention crossing various public intervention strategies and different institutional levels. Furthermore, INU wants to be an attentive observer of the private and the so-called third-sector initiatives, suggesting an effective integration among all these efforts to cope with the housing demand.

Attention to practices or the ever more numerous national and international initiatives is intended as an opportunity for learning and achieving new approaches to intervention. It also suggests that it is necessary to boost the public debate and the political discussion on the issue, searching for new strategies and robust and integrated actions for the regeneration of public housing policies, to bring the question back onto the political agenda and to establish a meaningful and non-episodic housing policy (Fregolent, Pogliani 2018), first at the national level, to assert once more the centrality of public actors.

#### Notes

1. Tiburtino in Rome (1950): Mario Ridolfi and Ludovico Quaroni with Mario Fiorentino, Federico Gorio, Maurizio Lanza, Piero Maria Lugli, Giulio Rinaldi, Michele Valori, Carlo Aymonino, Carlo Chiarini, Sergio Lenzi, Carlo Melograni, Gian Carlo Menichetti. San Marco in Venezia (1951): Luigi Piccinato and Giuseppe Samonà with Piero Buscagnin, Mario Cavinato, Carlo Cristofoli, Mario Doria, Alberto Magrini, Luigi Piccinato, Angelo Scattolin, Giuseppe Samonà, Egle Renata Trincanato, Virgilio Vallot, Andrea Vianello Vos. Borgo Panigale in Bologna (1953): Giuseppe Vaccaro with Guido Cavani, Gian Luigi Giordani, Alberto Legnani, Alfredo Leorati, Francesco Santini, Gildo Scagliarini. Falchera in Turin (1955): Giovanni Astengo with Sandro Molli Boffa, Mario Passanti, Nello Renacco, Aldo Rizzotti.

#### References

Achilli M. (1971), "La lunga battaglia per la casa", *Urbanistica*, no. 58, p. 2-5.  
 Astengo G. (1951), "Nuovi quartieri in Italia", *Urbanistica*, no. 7, p. 35-38.  
 Astengo G. (1952), "Dormitori o comunità?", *Urbanistica*, no. 10-11, p. 3-6.

Barbieri C.A. (2012), "Social housing e sviluppo operativo del piano", *Urbanistica Informazioni*, no. 242, p. 12-13.

Barile (1970), "Relazione introduttiva al Convegno Anci Emilia-Romagna-Consulta Urbanistica Regionale dell'Emilia-Romagna-Inu, Il controllo pubblico del territorio per una politica della casa e dei servizi, Bologna 13-14 febbraio 1970", *Urbanistica*, no. 56, p. 92-93.

Besati L. (1995), "Contributi a una storia dell'Inu: 1930-1975", in S. Pompei, ed., *Urbanisti Italiani. Albo dei membri effettivi e soci dell'Istituto Nazionale di Urbanistica*, Inu Edizioni, Rome, p. 395-450.

Daolio A. (1974), *Le lotte per la casa in Italia*. Milano, Torino, Roma, Napoli, Feltrinelli, Milan.

Erba V. (1978), "I piani di 167 e le strategie di intervento per la ristrutturazione", *Urbanistica*, no. 68-69, p. 94-93.

Falco L. (1984), "Il congresso internazionale di Roma del 1929 e la nascita dell'Inu", *Urbanistica*, no. 76-77, p. 6-27.

Fregolent L., Pogliani L. (2018), "Complessità e prospettive della questione abitativa contemporanea", *Urbanistica*, no. 162, p. 92-98.

Fontana G., Manzo R. (2020), *Edilizia residenziale pubblica e politiche della casa. Storia, cronaca, attualità*, Edizione in self publishing, Rome.

Inu (1952), *Esperienze urbanistiche in Italia*, Istituto Nazionale di Urbanistica, Rome.

Inu (1953), *L'Ina-Casa al IV congresso Nazionale di Urbanistica – Venezia 1952*, Ina Istituto Nazionale delle Assicurazioni – Gestione Ina-Casa, Rome.

Inu(1970), "Documento sulla politica della casa", *Urbanistica*, no. 57.

Inu (1972), "Documenti dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Come valutare e utilizzare la legge n. 865 per la casa", *Urbanistica Informazioni*, no. 1, p. 12-23.

Nicoloso P. (2001), "Genealogie del piano Fanfani 1939-50", in P. Di Biagi, ed., *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli, Rome, p. 33-62.

Quaroni L. (1957), "La politica del quartiere", *Urbanistica*, no. 22, p. 4-16.

Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Rome-Bari.

Samonà G. (1951), "Nuova unità residenziale a Marghera-Mestre", *Urbanistica*, no. 7, p. 31-33.

Samonà G. (1958), "Problemi urbanistici sul Quartiere di S. Giuliano", *Casabella*, no. 218, p. 7.

Scimeni M., Tonicello A. (2008), eds., *Egle Renata Trincanato 1910-1998*, Marsilio, Venice.

Storto G. (2020), "Nessuna risorsa per l'edilizia residenziale pubblica", in Storto G., ed., *Territorio senza governo. Tra Stato e regioni: a cinquant'anni dall'istituzione delle regioni*, DeriveApprodi, Rome, p. 159-168.