

PAOLO GALUZZI

---

## I rischi e la cura Risk and Healing

**1.** Mentre la crisi sistemica globale inchioda il presente, le domande ineludibili che ne scaturiscono pongono sfide per le città e i territori sempre più riferibili a un orizzonte temporale esteso, segnando uno scarto netto tra il senso della realtà – delle cose che accadono sotto i nostri occhi – e il senso delle possibilità che la ricerca di soluzioni per il futuro dovrebbe animare.

Le questioni sollecitate dal presente hanno un passo di lungo periodo. Richiedono pratiche, culture e politiche capaci di proporre ancora pensieri e azioni lungimiranti per le città, i territori, per le società e le economie che li abitano.

In quella che ormai riconosciamo come ‘dittatura del presente’ sembra, invece, restringersi progressivamente il campo di azione e lo spazio delle possibilità, resi sempre più asfittici dallo stato di crisi economica e da una politica di *spending review* intesa esclusivamente come strumento generico di riduzione della spesa e non come strategia alternativa di investimento.

Lo stato presente costringe, così, a misurare lo stretto campo del contingente, abbracciando soluzioni d’impatto (emotivo) immediato o perseguendo passivamente ‘cause perfette’, lontane da un pensiero scientifico strutturato, ma molto utili per perseguire battaglie ideologiche di largo seguito. Tesi congeniali e comodamente sostenibili in una fase di crisi, che spesso risultano verosimili, ma non ragionevoli e realistiche, sotto il profilo politico e pratico.

Tra tutte le questioni ineludibili e di grande portata che incidono sulle città e i territori contemporanei, la crisi ambientale nelle sue molte sfaccettature sembra quella più universalmente riconosciuta capace di ridare un senso e una rinnovata solida narrazione al progetto dell’urbanistica, ma anche quella che evidenzia in misura drammatica il progressivo scarto tra il necessario e il possibile.

Gli articoli raccolti in questo numero della rivista offrono un contributo di senso e prospettiva in questa doppia direzione, convergendo su due aspetti che appaiono decisivi per i temi di interesse. Il primo attiene alla stretta interdipendenza tra le molte dimensioni che riguardano il territorio e che non possono continuare a essere affrontate attraverso approcci specialistici e separati, trascurando le reciproche influenze che il progetto di città e territorio dovrebbe saper cogliere: la questione dei grandi rischi ambientali e, in particolare, del rischio sismico – dalla prevenzione, all’emergenza, alla ricostruzione – mette in chiara evidenza, con riferimento ai casi di successo o fallimento, i diversi modi con cui tale interdipendenza può essere tentata o tradita.

**1.** While the systemic global crisis has transfixed the present, the inevitable questions that arise for a post-crisis future pose challenges for our cities and regions that mark a sharp gap between reality, the things that happen before our eyes, and the search for possible solutions. The questions posed by our present condition raise issues with long-term consequences for the praxis, culture and politics of our cities and regions, and the societies and economies that live within them. And while we are academically aware of the fact that our actions today have real implications for the future, whether positive or negative, we somehow allow ourselves to be caught up in a ‘dictatorship of the here and now’ that is gradually but clearly constraining our field of action to economic policies based on spending reviews with a *fait accompli* to cutting public expenditures without any realization of the value of public investment to foster future growth. We have also allowed our preoccupation with the present to prevent us from pursuing structured and evidence-based long-term strategies. Instead, we pursue short-term fixes based on ephemeral ideological and emotional criteria. Perhaps in a period of crisis, being too preoccupied with the quotidian to plan for the future is understandable, as is taking action based on considerations of what is plausible and politically feasible today... but we should be aware that these factors may not be reasonable or realistic tomorrow. Within this interpretation of our *zeitgeist*, I believe that the natural environment is the facet of our cities and territories that is most at risk but at the same time offers the greatest opportunities to change our epochal *modus operandi*, to give new life and meaning to the urban project, and to redefine our sense of the necessary and the possible. The articles collected in this number of *Urbanistica* consider different perspectives and directions that converge in addressing two overarching topics of interest. The first is the multifaceted nature of the territory as both an ontological and real construct. The territory of the modern city and region cannot be addressed ‘in silos.’ Without a truly interdisciplinary discourse for environmental risk management (and particularly seismic risk) – prevention, emergency management and reconstruction – and a close examination of past failures and successes, we are doomed to miss out on an opportunity to protect and improve our cities and landscapes, and we will be worse for it.

Il secondo riguarda la rilevanza per le pratiche urbanistiche di continuare a coniugare tali dimensioni di lungo orizzonte dentro un progetto per la città e il territorio che si esplicano attraverso una rielaborazione tecnica pertinente di regole e procedure, ossia attraverso un piano e una strategia appropriata.

**2.** A partire da questo numero, *Urbanistica* rinnova il suo impegno futuro a occuparsi delle fragilità del territorio italiano ed europeo, dei temi di prevenzione e di trattamento dei rischi naturali e ambientali, delle implicazioni che avranno sul fare e pensare l'urbanistica nei prossimi anni. Non solo dei rischi connessi ai cambiamenti climatici e alla sismicità diffusa del territorio e alle sue trascurate condizioni di dissesto idrogeologico, ma allargando il campo di attenzione alle plurali componenti della questione ambientale urbana: l'elevata vulnerabilità degli insediamenti per loro consistenza, forma e collocazione; gli inquinamenti e i fragili equilibri in cui sono tenute le principali risorse ambientali (aria, acqua e suolo); la crisi del metabolismo urbano nel suo complesso, e in particolare quello dei cicli energetici e dei rifiuti.

La questione dei grandi rischi naturali ambientali è stata per troppo tempo sottovalutata, in generale sotto il profilo economico e sociale e in particolare nelle sue ricadute più rilevanti sulle politiche per la città. Dovrebbe essere rimessa al centro del futuro modello di sviluppo del nostro sistema paese, invece di continuare a essere confinata in politiche e interventi straordinari, di carattere emergenziale e specialistico. A ogni ricorrente terremoto, frana o alluvione, le fragilità ambientali del territorio tornano a essere attuali, ma sempre per il solo tempo limitato agli intervalli temporali aperti dai disastri.

La ricostruzione delle vicende urbanistiche raccolte nelle pagine seguenti riferite a drammatici terremoti che hanno colpito città e territori del nostro Paese consente di operare valutazioni e bilanci che si sottraggono da una lettura troppo attestata sul contingente, per offrire una riflessione ampia e un pensiero di prospettiva, che cerca di ridare senso e continuità a ricerche, esperienze e conoscenze: dentro una storia del rapporto tra urbanistica e questione sismica che in Italia rimane permanentemente incompiuta. Una seria integrazione tra le due dimensioni non è mai stata tentata in Italia, se non limitatamente ad alcune esperienze di punta, circoscritte a specifiche vicende locali, alcune delle quali sono ripercorse nel presente numero della rivista.

The second pertinent theme regards the importance of continuing to study and refine the tools of urban and territorial planning (e.g., plans, strategies, rules, bylaws, policies, etc.), and then actually using and applying these methods as practitioners, learning by doing, with a view towards the long game of creating better cities and landscapes.

**2.** Starting with this edition, *Urbanistica* hopes to reinvigorate its mission to illustrate and analyze the fragility of the Italian and European territory starting with a discussion of natural disaster prevention, remediation and reconstruction, and examining the implications of these issues for urban planning in the future. Certainly, we must consider the risks associated with climate change but also those related to earthquakes and floods. We must therefore expand the disciplinary horizons of urbanism to consider the impact of environmental vulnerability on how and where we build our cities, their physical forms and their geographic situation. All of this is intimately related to other contemporary questions such as pollution and the fragile balance of our most critical environmental resources, i.e., air, land and water, as well as the crisis of urban metabolism – in particular waste management and energy consumption. For too long now, our discipline has underestimated the perils of environmental disasters and their grave socio-economic consequences for our cities. Instead, risk planning ought to be an urban and territorial policy pillar in our country as opposed to something we consider after the fact in terms of extraordinary interventions and emergency relief. With every earthquake, landslide or flood, the fragility of the environment returns to the fore but unfortunately only for the limited period in which we execute measures to address the aftermath of a natural disaster. The story of the urban planning efforts told in the following pages refers explicitly to the most catastrophic earthquakes to have struck our country in the last few decades and considers the human and financial costs of linking planning efforts too closely with reconstruction as opposed to prevention. The texts in the following section of this journal seek to offer a broad and analytic retrospective of the relationship between urbanism and the seismic question in Italy – a relationship that to this day remains unconsummated. Urbanism in our country has only tangentially addressed earthquake planning and often only in localized and ad hoc contexts. The texts here, then, will try to offer a sort of framework with which our discipline can more effectively tackle seismic risk by exploring the research, practices, knowledge and real experiences of urban planning practitioners.

Non si tratta di mancanza di risorse economiche, che solo importanti investimenti continuativi pluridecennali potrebbero in parte assicurare, curando soprattutto gli aspetti di prevenzione e riduzione del rischio e che comunque vengono sostenute a posteriori nelle operazioni di emergenza e ricostruzione. Si tratta, più propriamente, della qualità del processo da mettere in atto, della possibilità di incidere profondamente sull'organizzazione economica e sociale delle città e del territorio, producendo, anche in un periodo di crisi e di contrazione delle risorse pubbliche e private, le condizioni materiali, le conoscenze necessarie, le tecnologie più appropriate per affrontare con gradualità il tema dei grandi rischi all'interno di un modello unitario di rigenerazione, al contempo urbana e ambientale. La densità di queste storie urbane di terremoti offre un maturo e ampio campo di acquisizioni scientifiche e operative per costruire una differente interpretazione delle modalità con cui è possibile intervenire nelle fasi di prevenzione, emergenza e ricostruzione, che non può essere lasciata solo a generiche metodologie o procedure, replicabili ovunque e perlopiù disattese. Richiede, invece, capacità di adattamento e di interpretazione delle diverse realtà sismiche e insediative, dei differenti scenari di vulnerabilità e di danno, delle differenti dimensioni urbanistiche, sociali ed economiche che un terremoto, o altro evento catastrofico mette drammaticamente alla prova. Anche perché, in Italia più che altrove, i rischi naturali e ambientali determinano un elevato grado di esposizione urbana a causa delle caratteristiche geografiche e antropiche del territorio nazionale e dei fenomeni insediativi di crescita e diffusione degli ultimi ottanta anni.

Oggi più di ieri, il rinnovato interesse dell'urbanistica per i temi della prevenzione e del trattamento dei rischi ambientali diviene una componente essenziale per affrontare il futuro delle città e dei territori attraverso un modello alternativo di sviluppo e per progettare politiche, piani e azioni pertinenti.

**3.** È in questa direzione che il concetto oggi assai diffuso di resilienza urbana può trovare una più efficace applicazione scientifica e semantica, sostenendo progetti capaci di comprendere come le diverse politiche di prevenzione e riduzione dei rischi possano interagire fra loro e influenzare le differenti prospettive di sviluppo e rigenerazione delle città future, nonché di utilizzare gli strumenti e i tipi di intervento più efficaci per incrementare la resilienza delle diverse realtà urbane, nelle relative componenti fisiche, sociali, economiche e soprattutto urbanistiche.

Il servizio sulle *Interpretazioni del piano di rigenerazione*, sollecita una stretta sintonia, con i temi e le questioni precedentemente discusse, ponendosi, almeno in un caso, come esplicito riferimento e modello per "l'urbanistica delle città resilienti".

I piani messi a confronto, pur diversi per strategie e tecniche, convergono nello stringere insieme la dimensione della rigenerazione urbana, intesa come generale ripensamento alle forme insediative esistenti e alle modalità con cui si usa il suolo urbano o ci si rapporta al già costruito, con la dimensione della rigenerazione ambientale, intesa come salvaguardia e riqualificazione delle componenti ecologiche e delle qualità paesaggistiche diffuse, rilette all'interno delle strategie di adattamento all'evoluzione del clima e di resilienza dei territori. Le azioni di rigenerazione urbana e ambientale, opportunamente interconnesse, divengono le leve essenziali della nuova strategia di piano, che vede protagonisti coagenti i tessuti urbani da rigenerare e gli spazi aperti ancora non consumati da riqualificare e valorizzare sotto il profilo ecologico e paesaggistico,

The main issue to consider is not a lack of financial resources but rather the importance of stable and reliable multi-decade funding that can in part ensure a focus on prevention and risk reduction rather than pouring money *a posteriori* into emergency operations and reconstruction. More importantly, however, is the need to reconsider our processes for prevention and the possibility of radically reorganizing the economic and social conditions of our cities and regions, even in a period of crisis, amidst the contraction of public and private resources so that we can put in place the necessary material conditions, knowledge, and technology to address (even if gradually) natural disasters through a unified and coherent model of urban and environmental regeneration.

The richness of the practice stories of earthquake planning in this volume offer a mature field of scientific experience and observations that construct a nuanced interpretation of the ways in which it is possible to intervene in the prevention, emergency management and reconstruction phases of natural disaster planning and suggest that it simply cannot be left to generic methodologies and procedures that are not easily replicable but can be easily ignored. What we rather need is the capacity to adapt to different seismic and built realities, to different scenarios of vulnerability and damage, and to the varying urban, social and economic dimensions of an earthquake or other catastrophic event. This is especially the case in Italy more than elsewhere because our cities are highly exposed to natural and environmental hazards given the geographic, geological and hydrological features of our national territory as well as human settlement patterns and the diffusion of the built environment over the last eighty years. Today, more than ever, the planning discipline must renew its interest in risk prevention and mitigation with these topics becoming an essential competent of our work to create new and alternative models of development as well as policies and plans for our cities and regions.

**3.** It is in this direction that the already widespread concept of urban resilience can find a more effective scientific and semantic application by supporting projects capable of understanding the diverse but often linked policies of prevention and risk reduction in order to influence different perspectives regarding the development and regeneration of the city by using effective tools and interventions to increase urban resilience (and the resilience of urban planning) in all of its physical, social, and economic forms. The section in this volume on "Interpreting regeneration in planning" considers the themes and questions discussed above and explicitly refers, at least in one case, to a model of urban planning for resilient cities. The plans that are compared, as diverse as they are for their strategies and methods, converge around the theme of urban regeneration understood as a general rethinking of existing settlement patterns and the way in which we employ urban land use or relate to the built environment (conceptualized as safeguarding and improving the ecology and landscapes of our cities) to adapt to evolving environmental factors, e.g., climate change. Actions of urban and environmental regeneration that are opportunely more and more interconnected are becoming the strategic levers of a planning discipline that understands the built urban fabric and open space to be co-agents and protagonists in preserving, promoting and renewing the urban ecology and landscape. This approach has already come to realize a distinctive feature of our contemporary urban reality, i.e., a forced demarcation between the built and

interpretando un carattere ormai distintivo della realtà urbana contemporanea: la sempre più tenue linea di demarcazione tra fatti naturali e fatti antropici rende vano un approccio distinto per i due sistemi e incapace di leggerne e progettarne le interconnessioni. Il piano di rigenerazione, così inteso, sembra riallacciare efficacemente un rapporto operativo e progettuale con le scienze della natura e le ingegnerie dell'ambiente, attraverso le quali prova a ricostruire una delimitazione specifica e, al contempo ampia e influente, dei suoi contenuti tecnici e delle responsabilità di strategia, di operatività e di regolazione.

**4.** I rischi mettono in discussione i modi con cui nella fase della crescita si è costruita la città in rapporto alle risorse naturali e, più in generale, dell'interazione che si è instaurata tra noi e l'ambiente, del rapporto uomo-natura, che non può essere assunto come fisso e immutabile, ma va declinato in una prospettiva relativistica: come noi modifichiamo l'ambiente e come l'ambiente, a sua volta, ci modifica. Lo stesso concetto di natura non può essere posto in assoluto, ma necessita di continui apporti conoscitivi aggiornati, di metodologie scientifiche, oggi sicuramente non di moda. Sui temi della natura e dell'ambiente, al metodo scientifico, si preferiscono affermazioni totalitarie che formano immaginari culturali difficili da smontare, caratterizzate da suggestioni a forte effetto emotivo e da un elevato tasso di retorica contemporanea. Una narrazione costruita attorno a parole rassicuranti che permettono una semplificazione narrativa e l'associazione di cose molto distanti fra loro, senza verificarne i nessi logici e scientifici. Una di queste 'parole magiche' rischia di essere proprio *resilienza* – termine peraltro derivato dal vocabolario scientifico di cui trattiene tutta l'*allure* semantica – se non saremmo capaci di costruire, fuori dalle retoriche, pratiche semplici e convincenti, scientificamente e culturalmente fondate, capaci di costruire relazioni tra le molteplici componenti che la resilienza evoca e di tradurle in azioni integrate alle scale di intervento più appropriate. In questa prospettiva, la *resilienza* deve anche farsi carico della dimensione sociale del rapporto uomo-natura, aggiornando il senso e la pratica del *welfare urbanistico*, ossia della produzione di beni e servizi primari che contribuiscono a migliorare le qualità della vita urbana, di cui la cura pubblica o collettiva dei rischi e del degrado costituiscono un aspetto decisivo delle azioni di rigenerazione urbana e ambientale. Le misure e le economie per la manutenzione di un welfare ridisegnato a partire da azioni di rigenerazione urbana in tempo di crisi, costituisce un ulteriore aspetto di interesse, di cui il servizio contenuto nella sezione "Temi e questioni" restituisce una riflessione critica, rispetto a una variegata casistica internazionale, soffermandosi sulle pratiche di negoziazione e sull'applicazione di strumenti di recupero della ricchezza prodotta in processi di trasformazione urbana e di sviluppo immobiliare. Una rinnovata attenzione alle forme di riproduzione della ricchezza urbana e al suo recupero collettivo, alle forme di fiscalità locale di contrasto o di vantaggio, insieme alla capacità di connettere fondi comunitari alle nuove economie collaborative saranno necessari per sostenere e avviare primi esperimenti di rigenerazione urbana e ambientale, estensiva e intensiva. Esperimenti di cura e manutenzione degli ambienti urbani e territoriali, dei luoghi di degrado e di abbandono; una politica attiva e continuativa di manutenzione urbana, dello spazio pubblico e collettivo della città europea: temi ai quali Bruno Gabrielli ha dedicato gli ultimi suoi scritti e lavori, su cui si soffermano le preziose testimonianze con cui questo nuovo numero si apre.

natural worlds makes it impossible to understand and protect both. The regeneration plan, thus reimagined, appears able to re-establish effectively an operational and design relationship between the natural sciences and environmental engineering that in turn is technically precise, philosophically broad, politically influential, operationally flexible, and strategically viable.

**4.** By discussing risk, we are really also talking about the ways in which growth occurs vis-a-vis the constructed city and its relationship with natural resources, or more generally, about the established interaction between man and nature that is in fact neither fixed nor immutable but is rather dynamic and symbiotic – how we change nature and how nature changes us, and vice versa. Understanding this concept of nature requires updated cognitive contributions and scientific methodologies that are absolutely not in fashion today. When investigating the environment and the natural world, scientific research seems to prefer totalitarian affirmations based on rhetoric and emotion that form cultural images that are hard to disassemble. As such, a reductionist narrative is constructed around reassuring words that simplify complicated realities and falsely conflate disparate issues without logic or scientific verification. If we are incapable of leaving behind the empty rhetoric and constructing clear and convincing scientifically based and culturally pertinent connections among the multiplicity of components that the term 'resilience' evokes and then translating this knowledge into integrated action at multiple but appropriate scales of intervention, 'resilience' risks becoming one of these reassuring 'magic' words derived from a scientific vocabulary with semantic allure that ultimately has no meaning. In this perspective, resilience must also include the social dimension of the relationship between man and nature by taking into account the sense and practice of urban welfare, that is the production of goods and services that contribute to improving the quality of urban life and of which public and collective action to prevent risk and urban decay are key to urban and environmental regeneration. The measures and economics of redesigning urban welfare starting from urban regeneration efforts in a time of crisis constitute another topic of interest that is treated in the "Topics and Issues" section of this volume. The authors here undertake a critical reflection with a variegated international view on practices of land value trading and the application of tools to recover the wealth produced by processes of urban transformation and real estate development. A renewed attention to forms of reproducing and capturing collective urban wealth must consider and contrast local models of taxation along with the ability to link EU funds to new collaborative economies to support and launch urban and environmental regeneration efforts. Experiments in healing and improving urban and regional environments as well as decaying and neglected areas call for an active and continuous policy of collectively maintaining the public space of European cities. These are issues to which Bruno Gabrielli devoted the last of his writings and works, and thus we open this new number of *Urbanistica* by remembering his precious contributions to the most critical issues of our discipline.