

CARLO GASPARRINI

Una buona urbanistica per convivere con i rischi Good town planning to live with risks

La molteplicità e articolazione dei rischi, la loro reciproca interazione e amplificazione come anche la multidimensionalità e multiscalarità delle loro cause naturali e antropiche e delle ricadute sulla città e le comunità, costituiscono contenuti fertili di una crescente consapevolezza culturale, sociale e tecnica di un campo sempre più vasto di attori di fronte alla precarietà e all'incertezza del futuro che quei rischi alimentano.

A settori crescenti della “società del rischio”, come l’ha definita Ulrich Beck, è insomma sempre più chiaro che i pochi rischi che possiamo considerare di origine esclusivamente naturale, come quelli sismico e vulcanico, si incrociano e sovrappongono ai tanti rischi di natura antropica, prodotti cioè dai modi attraverso cui sono state costruite le città e si è consolidato il loro metabolismo. Alcuni di essi riverberano le loro conseguenze su scala planetaria contribuendo ai cambiamenti climatici – dal surriscaldamento agli andamenti esasperati delle piogge e degli eventi atmosferici in genere, fino all’innalzamento del livello dei mari – che ritornano alla scala locale con un effetto boomerang amplificando le criticità strutturali delle condizioni urbane.

Questa dinamica circolare locale/globale si combina con i rischi connessi ai processi crescenti di emarginazione sociale nelle città in questa lunga fase di crisi delle economie urbane e di intense migrazioni in molte parti del pianeta.

Nonostante le forti asimmetrie rilevabili nella crescita di apprendimento e capacitazione di fronte ai rischi, anche a causa di questi squilibri sociali, si va consolidando una consapevolezza non solo di ciò che non si dovrebbe fare, ma anche di ciò che si dovrebbe fare, sviluppando strategie e tattiche capaci di sollecitare e governare una metamorfosi resiliente della città. Capaci cioè di qualificare una gestione incessante della rigenerazione adattiva, visionaria e pragmatica, ecologicamente orientata e socialmente condivisa. Un processo dunque di lunga durata, di adattamento proattivo e non difensivo alle diverse e specifiche condizioni di rischio. Esso riguarda una modificazione diffusa e incrementale, ma profonda del rapporto tra città, comunità e nuove geografie, ecologie ed economie, attraverso azioni sistemiche e puntuali, materiali e immateriali. In questo quadro le vicende sismiche incessanti, assieme a quelle idrogeologiche e climatiche, costituiscono il campo d’azione principale per una più ampia riflessione sulla fragilità del nostro sistema insediativo e sulla debolezza delle politiche di prevenzione e adattamento ai rischi. La complessa dinamica

The variety and articulation of risks, mutual interaction and amplification among them, as well as the multi-dimensionality and multi-scalability of their natural and anthropic causes and their impact on cities and communities are surely fertile content for cultural, social and technical awareness-raising on an ever-widening field, in view of the insecure and uncertain future triggered by those risks.

Growing sectors of the “risk society” – as Ulrich Beck defined it – are achieving greater awareness on the fact that the few risks we consider to originate from nature, such as seismic and volcanic ones, may cross and overlay in addition to the many risks of anthropic nature, that is, produced by the ways cities have been built and their metabolism has consolidated. Some of them reverberate their consequences on a global scale and contribute to climate change – ranging from global warming to the exasperated trends of rains and weather in general, up to the rising sea level. Their boomerang effect at local level amplifies the structural criticalities of urban conditions. This local/global circular dynamic combines with risks related to the processes of increasing social marginalization in cities undergoing crisis of urban economies and intense migrations all over the world.

Despite the sharp asymmetries in terms of learning and capacity-building on risks, also due to this social unbalance, awareness is being consolidated not only about what we should not do, but also about what we should do by developing strategies and tactics capable of encouraging and ruling a resilient urban metamorphosis. That is, capable of qualifying the continuous management of adaptive, visionary and pragmatic regeneration that is environmentally friendly and socially shared. Thus, a long-term process of proactive and non-defensive adaptation to various and specific risk conditions. It targets a widespread and incremental yet profound modification of the relationship among cities, communities and new geographies, ecologies and economies, through systemic, precise, tangible and intangible actions.

In such a context, the unceasing seismic as well as hydro-geological and climatic events contribute to the main scope of a broader reflection on the fragility of our settlement system, the weak risk prevention and adaptation policies. The complex geological dynamic related to the movement of the large tectonic plates under way, which are putting a strain on the territories along the Apennine ridge in the Italian peninsula,

geologica legata al movimento in corso tra le grandi placche tettoniche, che sta mettendo a dura prova i territori della dorsale appenninica lungo la penisola italiana, evidenzia ciclicamente l'ineludibilità di una politica di prevenzione integrata e non settoriale, continuativa e non episodica.

Lo scenario che abbiamo davanti non mette soltanto in discussione l'eterogeneità e talvolta l'arretratezza e il conflitto tra le carte del rischio prodotte a livello nazionale e locale. Va anche aldilà dell'assenza di coordinamento delle azioni di contrasto alle condizioni di rischio geomorfologico, idrogeologico, sismico e strutturale di cui i drammatici episodi del centro storico di Amatrice e dell'Hotel Rigopiano costituiscono simboli eloquenti. Essi reclamano un approccio multidisciplinare in cui il ruolo di una buona urbanistica è essenziale quanto e, per certi versi, più di quello delle scienze della terra e delle costruzioni. È in gioco, infatti, una più complessiva capacità di ripensare il rapporto tra comunità e insediamenti urbani, tra *civitas* e *urbs*, nello spazio e nel tempo, uscendo da una dimensione puramente edilizia, specialistica e settoriale, in specifiche condizioni di interazione tra una molteplicità di rischi.

Infatti, nelle aree interne, i rischi connessi alla sicurezza entrano in sinergia con altri, da quelli di abbandono agricolo e forestale alla desertificazione connessa ai cambiamenti climatici e più in generale alla marginalità sociale ed economica tendenzialmente accentuata dai processi di abbandono delle aree terremotate, che riducono il grado di consapevolezza delle comunità nei confronti delle condizioni critiche, amplificando le ricadute negative di quei rischi. D'altro canto, se spostiamo lo sguardo verso le aree urbane e metropolitane, quei rischi si ripresentano, seppur con diverse declinazioni, combinandosi con altri, dalla vulnerabilità microclimatica all'inquinamento di suoli, acque e aria, al rischio idraulico e di impoverimento ecosistemico, a un analogo problema di crescente marginalità che accentua la separazione tra "città dei ricchi e città dei poveri" per dirla con Bernardo Secchi. Le aree montane e quelle urbane sollecitano un'unica Agenda urbana a livello nazionale in cui proporre strategie e tattiche adattive, per prevenire e contrastare i diversi rischi fisici, sociali, economici; rafforzare progressivamente le capacità di resilienza delle nostre città e dei nostri territori; orientare coerentemente le priorità di intervento e di spesa uscendo dalla frammentazione di provvedimenti settoriali.

highlights how it is inescapable an integrated and non-sectoral, uninterrupted and non-episodic policy.

The scenario in front of us questions not only the heterogeneity and sometimes backwardness and conflict emerging from the papers produced at national and local level, but also it goes beyond the lack of coordination of enforcement actions. This is to avoid geomorphologic, hydro-geological, seismic and structural risk conditions, of which the tragic events occurred in the historical centre of Amatrice or at the Hotel Rigopiano are the most fitting symbols. They demand a multi-disciplinary approach where the role of good town planning is essential and – in some cases – even more essential than that played by Earth system sciences and the theory of constructions. A more comprehensive capacity of re-formulating the relationship between communities and urban settlements, *civitas* and *urbs*, in space and time, is at stake, which goes beyond the mere specialised sectoral building dimension, under specific conditions of interaction within a range of risks.

As a matter of fact, on the one hand, the risks related to security in inland areas are synergic with others, such as the abandonment of farming and forestry industries, desertification linked to climate change and more in general, to social and economic marginalization, which is emphasized by the processes of abandoning the areas hit by earthquakes. The latter reduces the level of community awareness as regards critical conditions, thus amplifying the negative impact of those risks. On the other, if we look at urban and metropolitan areas, those risks emerge again although with different forms, and combine with others; from vulnerability to micro-climate and to soil, water and air pollution, hydraulic risks and impoverishment of the eco-system, and similarly to growing marginalization, which emphasizes – according to Bernardo Secchi – the separation between "the city of the rich and the city of the poor".

Mountain and urban areas inspire a common urban agenda at national level to propose adaptive strategies and tactics, so as to prevent and counter different physical, social and economic risks; to gradually strengthen the resilience capacity of our cities and territories; to consistently drive priorities of action and expenditure, thus overcoming fragmented sectoral provisions. As INU – National Institute of Urbanism, we applauded the "Casa Italia" initiative embarked on by the government in September 2016 and submitted a first draft proposal closely

Come Istituto nazionale di urbanistica abbiamo perciò accolto con entusiasmo l'iniziativa di Casa Italia, avviata dal Governo nel settembre del 2016, e abbiamo presentato un primo documento propositivo strettamente legato alle aree interne devastate dal terremoto di agosto dello stesso anno (1). L'approccio delineato nel corso del primo incontro con le istituzioni, le associazioni e gli enti coinvolti nell'iniziativa, è stato quello di progettare in modo incrementale la convivenza con i rischi mettendo a sistema l'insieme dei programmi pensati negli ultimi anni – dal Pon città (2) al Bando delle periferie (3), dal Piano per le aree degradate a Urban e Urbact – e di quelli futuri per le città e i territori italiani, a cui dare quindi uno sfondo strategico e operativo unitario di prevenzione integrata, di media e lunga durata, da declinare nei diversi contesti geografici. Il primo Rapporto che la Struttura di missione Casa Italia ha presentato nel giugno 2017 (4) ha confermato molte delle premesse formulate nella fase di avvio e ascolto, recependo anche quella apertura di prospettiva che l'Inu ha delineato nei termini prima indicati. Il Rapporto valorizza anche uno specifico Piano d'azione per la città di Messina come caso emblematico a livello nazionale per sperimentare strumenti, norme, linee-guida e buone pratiche in grado di fertilizzare piani, politiche e programmi di resilienza urbana con riferimento ad alcuni aspetti prioritari. Innanzitutto, la dimensione dell'esposizione, cumolazione e reciproca amplificazione dei rischi inerenti la sicurezza fisica del territorio e degli insediamenti umani, con particolare riferimento a quelli geomorfologico, idrogeologico, idraulico e sismico. In secondo luogo l'inefficacia, l'arretratezza tecnica e l'assenza di integrazione delle carte dei rischi disponibili da parte degli enti sovraordinati, a partire dalla Regione e dall'Autorità di Bacino. Inoltre, le potenzialità espresse da diversi percorsi di simulazione dei rischi attesi in grado di superare le tradizionali valutazioni *ex-post*, basate sui soli eventi già verificatisi.

Questo valore emblematico di Messina è d'altro canto strettamente legato al *pedigree* tragico della città, alla criticità dei suoi piani urbanistici novecenteschi e ai segnali positivi di un'inversione sostanziale di tendenza degli ultimi anni. Messina è infatti l'unica città che è stata interamente rasa al suolo, nel 1908, da un catastrofico terremoto e dal conseguente *tsunami*. È stata ricostruita con un piano ad elevato consumo di suolo e bassa densità, senza alcuna politica di sostegno economico e sociale, che ha previsto – assieme ad un interessante disegno urbano ad isolati nell'area centrale – l'avvio di processi di crescita urbana lungo alcune fiumare, indirizzati di fatto verso le pendici collinari. Questa direzione di crescita ha caratterizzato anche quella della seconda metà del Novecento. La città ha infatti registrato in questa fase una successione di piani sovradimensionati, compreso quello vigente, che hanno esteso il consumo di suolo lungo la fascia costiera e quella collinare anche attraverso la progressiva copertura e cementificazione di alcune fiumare.

Queste scelte hanno determinato una diffusa condizione di criticità geomorfologica, idrogeologica e idraulica, innescando nel tempo una serie di eventi franosi ed esondativi, fino a quello tragico del nucleo di Giampilieri del 2009 con 37 morti. Allo stesso tempo, hanno prodotto l'erosione progressiva di un paesaggio di rara bellezza disegnato dal crinale dei Monti Peloritani a cavallo tra Tirreno e Ionio, in uno dei siti più preziosi del Mediterraneo dal punto di vista geologico ed ecosistemico.

related to the inland areas devastated by the earthquake in August (1). The approach outlined during the first meeting with the institutions, associations and authorities involved in the initiative was to plan, in an incremental manner, how to live with risks by networking the programmes proposed in recent years – from the “PON Città” (2) to the “Bando periferie” (3), to the Plan on run-down areas, Urban and Urbact – as well as future programmes directed towards Italian cities and territories. These programmes should be given a unitary strategic and operating background for medium- and long-term integrated prevention to apply *ad-hoc* to the diverse geographical contexts.

The first Report that the Mission Agency “Casa Italia” submitted in June 2017 (4) confirmed many of the prerequisites formulated in the listening and preliminary phases, and also considered the aforementioned INU proposals. Moreover, the Report valorises a specific Action Plan for the city of Messina, being the latter an emblematic Italian case for experimenting tools, laws, guidelines and best practices, in order to fructify urban resilience plans, policies and programmes complying with certain priority aspects: first of all, the scale of exposure, combination and mutual amplification of risks concerning physical security of the territory and human settlements with particular reference to geomorphologic, hydro-geological, hydraulic and seismic risks; secondly, inefficacy, technical backwardness and the lack of integration of the risk maps produced by higher-level authorities, ranging from the regional government to the Basin Authority. On top of this, the potentials emerging from the various simulations of risks that are expected to overcome the traditional *ex-post* evaluations, are based only on the events that have already occurred.

Furthermore, the emblematic value that Messina has is closely related to the tragic pedigree of the city, the criticalities of the 20th century urban redevelopment plans, and the positive signs of a more recent reversal in these trends. Messina is the only city to have been razed to the ground by a catastrophic earthquake and subsequent tsunami in 1908. It was rebuilt according to a high-level soil consumption and low-density plan endorsed by no economic or social policy, which triggered – together with an interesting city block design in the central area – processes of urban growth along some stony rivers flowing towards the hillside. This urban growth trend also continued to the second half of the 20th century. In a succession of over-dimensioned plans, including the one currently in force, soil consumption has extended along the coastline and the hillside by gradually covering and building over some rivers.

These choices have determined widespread critical geomorphologic, hydro-geological and hydraulic conditions, and provoked landslides and overflowing rivers over time, including the tragic event in Giampilieri in 2009, which caused 37 casualties. At the same time, the progressive erosion of a landscape of rare beauty has been one of the consequences, which is along the Peloritani ridge in between the Tyrrhenian and Ionian seas; in one of the most important Mediterranean sites from the geological and eco-system viewpoint.

These growing risk conditions, amplified by new, poor-quality construction, are associated to other environmental and social risk conditions closely related to the way urban expansion has developed over the last 60 years: from micro-climatic vulnerability, to soil, water and air pollution, reduction in permeability and eco-system services, growing social marginalization that have to be adequately tackled by public policies.

A queste crescenti condizioni di rischio, amplificate dalla povertà costruttiva della nuova edificazione, si associano altre condizioni di rischio ambientale e sociale strettamente connesse ai modi e alle forme delle espansioni urbane degli ultimi sessanta anni: dalla vulnerabilità microclimatica all'inquinamento di suoli, acque e aria, alla riduzione della permeabilità e dei servizi ecosistemici, a una crescita della marginalità sociale da affrontare con adeguate politiche pubbliche.

In questa vicenda dunque i problemi posti dal sovradimensionamento dei piani pregressi e dello stesso Prg vigente – con il corollario di un ingente ‘residuo’ di piano che andrebbe affrontato con un più complessivo intervento normativo nazionale esteso a tutti i comuni – costituiscono un aspetto centrale per costruire politiche efficaci di prevenzione. Come nel caso dei ‘derivati’ tossici nella pancia delle banche, molti comuni italiani sono infatti pericolosamente gravati da previsioni edificatorie in zone a rischio idrogeologico e sismico. A queste previsioni si aggiungono porzioni estese di tessuti edilizi già realizzati che pongono un problema ancor più grave relativo alla condizione di numerose famiglie che abitano in queste zone. Le modalità di valutazione del rischio, così come rileva il prezioso lavoro della Struttura di missione di Casa Italia, debbono dunque definitivamente uscire dalla prassi frammentaria e disorganica che ha caratterizzato la pianificazione urbanistica, territoriale e ambientale degli scorsi decenni. È importante infatti rilevare che questa condizione di esposizione ai rischi non può essere ricondotta, se non in minima parte, alla pervasività dell'abusivismo. La stragrande maggioranza di quelle previsioni edificatorie e di quei tessuti edilizi in aree a rischio è l'esito di piani urbanistici approvati e quindi giuridicamente legittimi anche se tecnicamente sbagliati e talvolta aberranti. Sarebbe un grave errore interpretativo e quindi di prospettiva dell'azione pubblica proporre la semplicistica equazione “edifici in aree a rischio = edifici abusivi”. Le 37 vittime della frana di Giampilieri a Messina vivevano purtroppo, come in tanti altri casi italiani, in edifici legalmente autorizzati e urbanisticamente conformi. È in gioco quindi la presa d'atto che il problema è stato ed è quello di una cattiva urbanistica legittimata dall'approvazione dei consigli comunali e da analisi desuete e malfatte anche da parte degli enti sovraordinati, incapaci di prevedere le effettive condizioni di rischio.

Da questa interpretazione scaturisce la centralità urbanistica del Piano d'azione per la città di Messina che Casa Italia ha inserito nel suo primo Rapporto, su proposta dell'Inu e del comune di Messina. Nell'esperienza messinese è in atto la cancellazione o il trasferimento di 2.800.000 mc di previsioni edificatorie del vigente Piano regolatore generale, attraverso una specifica Variante di salvaguardia, grazie alla predisposizione di analisi integrate sul rischio idrogeologico e sismico, a partire da un accurato studio dell'Enea. Questa scelta costituisce una buona pratica e una premessa imprescindibile per realizzare un nuovo piano urbanistico che faccia i conti con un corretto dimensionamento demografico e con la necessità di avviare un'importante operazione di lunga durata per trasferire anche i volumi legittimamente realizzati, ma in aree a rischio. Questi trasferimenti consentono programmi integrati di rigenerazione urbana per accoglierli in aree sicure, puntando a riciclare immobili dismessi e tessuti edilizi degradati da adeguare a nuovi standard urbanistici, ambientali, energetici, tecnologici e strutturali, senza consumare nuovo suolo.

In this regard, the issues arising from previous over-dimensioned plans and by the town plan in force – with the corollary of huge residual development rights inherited from previous urban plans that should be dealt with by means of a more complex national regulatory intervention, applying to all municipalities – lay the basis for effective prevention policies. Like in the case of toxic ‘derivatives’ thrown into the belly of the banks, building rights established by urban plans in areas at hydro-geological and seismic risk represent a heavy dangerous burden on many Italian municipalities. In addition, large tracts of existing urban fabrics raise even more serious issues, as far as the conditions of a number of families living in those areas are concerned.

Risk assessment methods – like those detected with the valuable work conducted by the “Casa Italia” Mission Agency – must abandon the fragmented practice that has characterized urban, territorial and environmental planning over the last decades. We shall underline that this condition of risk exposure cannot be attributed, or only to a very small extent, to pervasive illegal building. Most of these development rights and urban fabrics in areas at risk are the outcome of approved city plans, namely they are legitimized by law although technically wrong and at times, abhorrent. Proposing the simplistic equation “buildings in areas at risk = illegal buildings” would lead to a serious misinterpretation and so, to the erroneous approach of the public action. Unfortunately, the 37 casualties of the landslide in Giampilieri, Messina, lived – like in many other cases in Italy – in legally authorized buildings complying with the urban plan. So, we must realize that the issue was and is related to bad urban planning, legitimately approved by Municipal Councils, as well as to obsolete or erroneous analyses carried out also by higher-level authorities unable to foresee the actual risk conditions. From this interpretation the Action Plan for the city of Messina emerges, which “Casa Italia” incorporated in its first Report upon request of the INU and the Municipality of Messina, and has its focus on urban planning. According to the experience of Messina, 2,800,000 cubic metres building rights of the City Plan in force are being cancelled or transferred by a specific variant for safeguard. This is thanks to the drawing-up of integrated analyses on hydro-geological and seismic risks, which are based on an accurate study conducted by ENEA. Such a choice is a best practice and an essential basis to implement a new urban plan, which takes into account the correct demographic forecast, and will undertake an important long-term operation to transfer the legitimate volumes built in areas at risk. These volume transfers will allow integrated urban regeneration plans to host them in safe areas with the aim of recycling disused buildings and degraded urban fabrics and readapting them to new town planning, environmental, energy, technological and structural standards, with no further soil consumption.

To start this large urban development project, we need a radical change in the set of perspectives and priorities. We need good urbanism that makes its way through the culture of administrators, entrepreneurs and local communities. And we also need a few but efficient national regulatory tools, like those relating to the allocation of funds dedicated to the implementation of measures on environmental compensation and renaturation through blue and green infrastructure; the acquisition by the public sector of areas and buildings for

Per avviare questa grande operazione urbanistica serve una svolta radicale di prospettive e priorità. Serve una buona urbanistica che si faccia largo nella cultura degli amministratori, degli imprenditori e delle comunità locali. E servono pochi ma efficaci strumenti normativi nazionali, come quelli relativi alla creazione di fondi dedicati alla realizzazione di misure di compensazione ambientale e rinaturazione attraverso infrastrutture blu e verdi, all'acquisizione pubblica di aree e immobili per i programmi integrati di rigenerazione urbana in cui far convergere trasferimenti compensativi di diritti edificatori non cancellabili e di volumi dalle aree a rischio e, soprattutto, alla defiscalizzazione di tali interventi e dei maggiori oneri connessi alla demolizione. Tali norme non riguardano gli immobili abusivi e non hanno nulla a che vedere con la lotta all'abusivismo che ha bisogno di altri strumenti, attori e volontà.

In questa fase storica, il Piano d'azione per la città di Messina può diventare importante quanto la vicenda di Agrigento e della sua frana negli anni '60. Anche allora lo Stato propose un'inversione di tendenza con l'inserimento degli "standard urbanistici minimi", mai soddisfatti però in larga parte del territorio italiano. Oggi Messina può fare da battistrada per una nuova stagione della pianificazione che assuma la questione ambientale e dei rischi naturali e antropici al centro di un'urbanistica resiliente, rigorosa e consapevole del valore prezioso delle nostre risorse e dei nostri paesaggi, garantendo al contempo adeguate condizioni di sicurezza per i cittadini. Ecco perché l'esperienza di Casa Italia, oggi incardinata dentro uno specifico Dipartimento della Presidenza del Consiglio, deve essere consolidata e rilanciata nella prossima legislatura come un grande progetto di resilienza urbana e territoriale di scala nazionale, pienamente allineato con l'impostazione che l'Europa sta dando all'azione pubblica in campo ambientale, infrastrutturale e urbano, sia dal punto di vista politico-amministrativo sia della ricerca e sperimentazione a tutti i livelli, anche per orientare coerentemente le direzioni di spesa dei fondi comunitari, evitando la dispersione nei mille rivoli delle domande puntuali e sollecitando invece una capacità progettuale complessa da parte dei soggetti pubblici e privati.

La prospettiva è quella di una *governance* multilivello e di una cooperazione tra attori e competenze diverse, capaci di gestire una stagione di programmi integrati di prevenzione e rigenerazione, a forte guida pubblica nazionale, con riferimento ad una strategia di adattamento proattivo alle diverse condizioni di rischio e al ripensamento radicale di quel *metabolism of cities* di cui Abel Wolman parlava fin dagli anni '60. In questa direzione l'urbanistica può e deve svolgere un ruolo centrale di convergenza e integrazione di saperi e aspettative rigenerando sé stessa. Una prospettiva utile anche a ottimizzare e rendere più efficaci le risorse finanziarie esistenti attraverso le necessarie sinergie dentro piani, programmi, progetti, politiche e pratiche in grado di coniugare sicurezza, dimensione ecologica, inclusione sociale e impulso a nuove economie nelle aree urbane come in quelle montane. Questa strategia deve perciò costituire il riferimento culturale, tecnico e gestionale ineludibile per la costruzione di nuovi programmi e bandi pubblici orientati e selettivi. Non si tratta soltanto di prevedere nuove risorse ma di spendere meglio quelle esistenti con una progettualità diversa dal passato, affidata al protagonismo e all'organizzazione amministrativa degli

integrated urban regeneration plans, where compensatory transfers of non-removable building rights and volumes from the areas at risk may converge; and above all, the defiscalization of these actions and higher burdens connected to demolition. These regulations do not concern illegal buildings and have nothing to do with the fight against illegal building, which requires other tools, stakeholders and will. In this phase of our history, the Action Plan of the city of Messina may assume the same relevance as the question concerning Agrigento and the landslide that hit the city in the sixties. Even then, the state government proposed to reverse the trend by applying the "minimum urban standards", which however have never been fully complied with across most of the Italian territory. Today, Messina may take the lead in a new planning season, which puts the question of the environmental, natural and anthropic risks in the forefront, as the focus of a resilient rigorous urbanism, aware of the high value of our resources and landscapes, ensuring at the same time appropriate safety conditions for citizens.

That is why the experience of "Casa Italia", which a specific Department of Italy's Presidency of the Council of Ministers is now in charge, must be consolidated and re-launched in the next term as a large urban and territorial resilience project at a national scale, fully aligned with Europe's approach to the public action in the environmental, infrastructure and urban scope, both from the political-administrative viewpoint and in terms of research and experimentation at all levels. The aim is also to consistently guide how Community Funds are allocated, and to make sure they do not fall apart because of thousands precise applications, as well as to encourage public and private bodies to engage complex project capacity.

The perspective is a new multi-level governance and cooperation among different stakeholders and experts, capable of managing the new spectrum of integrated prevention and regeneration plans and programmes; with the strong lead of the national public sector, and with reference to a strategy of proactive adjustment to the various risk conditions and to radical reconsideration of such a "metabolism of cities" that Abel Wolman has talked about since the sixties. Urbanism may and must play a key role of converging and integrating knowledge and expectations towards self-regeneration in this respect. So, a useful perspective is necessary to optimize and render the existing financial resources more effective by applying the necessary synergies in plans, programmes, projects, policies and practices, in order to combine security, the ecological dimension, social inclusion and the boost to new economies in both urban and mountain areas. Such a strategy must become an inescapable cultural, technical and management reference to foster new targeted and selective public programmes and calls. So, it is not just about allocating new resources, but rather using the existing ones in a better way through a different project capacity compared to the past; assigned to local authorities who play a leading role in the administrative organization, or to ad-hoc forms of cooperation, e.g. the opportunities provided by the strategic projects on the metropolitan areas and "area projects" envisaged by the MEF – Ministry of Economy and Finance strategies for inland areas (5). Finally, it is not even about

enti locali e ad adeguate forme di cooperazione tra loro, a partire dalle occasioni offerte dai progetti strategici delle Città metropolitane e dai “progetti d’area” previsti dalle strategie del Mef per le aree interne (5). Non si tratta neanche di muoversi in una prospettiva puramente ‘difensiva’ rispetto ai rischi, ma di dare forza e sostegno alla valorizzazione e innovazione della qualità dei paesaggi e delle economie locali con comunità sempre più consapevoli e organizzate, per territori sempre più anti-fragili.

Note

1. Cfr. Inu, *Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie*, settembre 2016.
2. “PON metro – Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020” redatto dall’Agenzia per la Coesione Territoriale.
3. Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.
4. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di missione Casa Italia, *Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo*, giugno 2017.
5. Cfr. Mef, *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, 2013.

moving in the sphere of a merely ‘defensive’ perspective as regards the risks, but rather about giving strength and support for enhancing and innovating the quality of landscapes and local economies by means of increasingly aware and well-organised communities, for more and more anti-fragile territories.

Notes

1. Cf. INU, *Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie*, September 2016.
2. “PON metro – Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020” managed by the “Agenzia per la Coesione Territoriale”.
3. National call for proposals allocated to projects for urban regeneration and security of marginal peripheral areas.
4. Cf. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione Casa Italia, “Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo”, June 2017.
5. Cf. MEF, “Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance”, 2013.

References

Agenzia per la Coesione Territoriale (2013), *PON metro – Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020*, adopted by the European Commission with Decision C (2015) 4998, 14 July.

Agenzia per la Coesione Territoriale (2013), “Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance”, Documento tecnico collegato alla *Bozza di accordo di partenariato 2014-2020*, 9 December.

Beck U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carrocci, Rome.

Istituto Nazionale di Urbanistica (2016), “Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie”, *Consultazioni per il Progetto Casa Italia*, Rome, 6 September.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2016), *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*, 25 May.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Struttura di missione Casa Italia (2017), *Rapporto sulla promozione della sicurezza dai rischi naturali del patrimonio abitativo*, June.

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Rome-Bari

Wolman A. (1965), “The metabolism of cities”, in *Scientific American*, vol. 213, p. 179-190
