amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2022

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Per una nuova stabilità istituzionale nella ricostruzione post-sisma. Brevi riflessioni per un percorso *"unitario"* e *"unificante"* di *governance* pubblica.

di Piero De Rosa

(Analista di supporto legale appalti presso Invitalia S.p.A.)

Sommario

1. Per una attività "utile" della Pubblica Amministrazione. – 2. Instabilità dei modelli per la ricostruzione post-sisma. – 3. Semplificazione amministrativa negli interventi di ricostruzione. – 4. Conclusioni. – 5. Note bibliografiche.

Abstract

The dramatic events that have occurred in 2016 in central Italy have urged the need for a debate on government issues raised by the earthquake, including the methods of post-seismic interventions, in order to obtain a holistic approach on methods, intervention strategies and operations.
In the aftermath, there were numerous voices from scholars, technicians and institutions who addressed the most urgent issues in support of the population and the damaged urban centers. The current territorial governance practices adopt an approach that is still inefficient, and the emergency plan seems to be one of the main evidences due to its technical and regulatory nature, exacerbating the internal contradictions in the cognitive and emergency processes.
The purpose of this article is, therefore, to offer a reflection on the procedures, methods, and criteria to guide the interventions of recovery, restoration and reconstruction of the inhabited areas damaged by the earthquake to cross-reference the many individual areas with the general objectives recognized by the government planning.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

1. Per una attività "utile" della Pubblica Amministrazione.

L'introduzione ai temi trattati nel presente contributo non può prescindere da un preliminare ragionamento sull'importanza che, oggi, riveste l'utilità dell'azione amministrativa innanzi alla complessità della società contemporanea e alle crisi che, da sempre, hanno caratterizzato il sistema italiano[1].

La Pubblica Amministrazione, infatti, si rapporta ormai ad un mondo sempre più globalizzato e interconnesso e i diversi condizionamenti esterni – tra cui il c.d. "fattore Europa"[2] – hanno imposto una capacità di riforma dei pubblici poteri che va oltre la *"buona gestione"* corrente dell'Amministrazione, dovendo quest'ultima adottare comportamenti sempre più virtuosi per il soddisfacimento dei molteplici interessi collettivi[3], rendendo ancora più complesso il *"fare amministrazione"*[4].

Il diritto amministrativo nazionale si apre così a vie di convergenza, in una circolazione orizzontale di istituti giuridici prima incomunicabili tra loro (si pensi, a titolo esemplificativo, alle *independent agencies* che avevano trovato il loro terreno di elezione nei paesi di *common law*).

A ciò si aggiunge che l'attuale modello di Stato non è più quello di tipo sovrano che si rapporta in via gerarchica ai cittadini, ma uno Stato c.d. "sistema" al cui interno si esplicano le singole soggettività e le diverse reti di aggregazione degli interessi[5].

Ciò è ulteriormente ribadito dalla constatazione che le riforme legislative degli ultimi anni continuano a replicare i propositi di una semplificazione delle regole e delle procedure amministrative, segno evidente di una difficoltà di superare un approccio di tipo formalistico che ancora resiste nell'azione dei pubblici poteri e nei suoi rapporti con i cittadini[6].

---

[1] La cultura giuridica dominante nel campo della Pubblica Amministrazione risulta incomprensibile senza tener conto dell'incessante mutamento del diritto amministrativo, caratterizzato in Italia come "fenomeno burocratico", moltiplicazione legislativa degli uffici, organi, ruoli e strutture. Sul punto, cfr. R. BETTINI, *Sociologia del Diritto Amministrativo*, Franco Angeli Editore, 2000.

[2] Cfr. A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Franco Angeli Edizioni, 2018.

[3] L'esistenza di molteplici gruppi sociali e politici, nessuno dei quali gode di una posizione di assoluta egemonia e preminenza, comporta che ciascuno di essi chieda la garanzia della propria esistenza e il mantenimento di condizioni di parità nella competizione politica.

[4] Sul punto, cfr. F. CORTESE M. MARCANTONI, R. SALOMONE, *Deontologia e buon andamento della pubblica amministrazione*, Franco Angeli Editore, 2014.

[5] In questo contesto è progressivamente maturata l'evoluzione dello Stato da *sovrano* a *sistema*, vale a dire da un sistema istituzionale forte e centralizzato, organizzato attorno ad una solida struttura di articolazione dei poteri e capacità di attuazione delle decisioni assunte a livello centrale, ad uno Stato che, al contrario, strutturandosi su logiche poliarchiche, è caratterizzata da una minore efficacia territoriale a livello centrale, intervenendo su specifiche richieste della collettività. Cfr. CENSIS, *Da Sovrano a Sistema. La metamorfosi dello Stato*, Franco Angeli Editore, 2009.

[6] Tra l'altro, l'efficienza necessita, fra i tanti supporti, della semplificazione dell'attività amministrativa che, d'altra parte, può essere idonea a rafforzare le garanzie degli amministrati.

ISSN 2036-7821

L'esigenza di riformare la Pubblica Amministrazione, infatti, costituisce, sul piano accademico, uno degli argomenti più discussi, in quanto, così come è strutturata attualmente, ci si interroga se sia idonea a soddisfare i bisogni dei cittadini e, soprattutto, se in condizioni emergenziali, sia in grado di fornire risposte celeri e adeguate[7].

Una ulteriore complicazione risiede, inoltre, nella complessità delle crisi del XXI secolo.

Le crisi moderne, infatti, non si presentano più come "lineari", ma tendono ad essere sistemiche e fuori contesto, sviluppandosi in scenari di maggiore instabilità e fragilità del sistema istituzionale chiamato a governarle e gestirle.

Le procedure, i modelli e gli schemi elaborati nel corso degli ultimi anni (la c.d. *"cassetta degli attrezzi"* del legislatore) non sono più in grado di rispondere efficacemente alle crisi del nuovo millennio e gli strumenti fino ad oggi adottati dalla Pubblica Amministrazione appaiono obsoleti e inadeguati nel rispondere a fenomeni estremamente dinamici e dai contorni mutevoli.

A questo nuovo scenario, di tipo non convenzionale, si aggiungono ulteriori cause strutturali (storiche, sociali, economiche e culturali) che caratterizzano la società contemporanea: la perdita di fiducia nelle istituzioni, la frammentazione delle Amministrazioni, l'incoerenza dei modelli amministrativi, la difettosa organizzazione dei rapporti tra Amministrazioni centrali e periferiche, l'assenza di una dirigenza autonoma assoggettata, attraverso lo *spoils system*, al perenne ricatto del *favor* politico[8].

Se ciò è vero, allora, si può dire che l'efficienza della Pubblica Amministrazione è uno dei requisiti indispensabili per il soddisfacimento degli interessi della collettività e, sotto questa lente di ingrandimento, diventa un problema giuridico non di poco conto.

L'attuale contesto normativo impone, infatti, una attività "funzionalizzata" della Pubblica Amministrazione, in quanto svolta per perseguire scopi e per tutelare interessi la cui determinazione esorbita dalla sfera del soggetto agente[9].

Affinché, infatti, l'azione amministrativa sia effettivamente efficiente, è necessario che detta attività sia attuata da una Amministrazione Pubblica parimenti sorretta, anche nella propria componente organizzativa, dai principi di imparzialità e buon andamento.

---

[7] Cfr. M. BEVILAQUA, *Ripensare l'amministrazione pubblica al servizio del cittadino: problemi e prospettive*, Orizzonti del diritto pubblico, 2022.

[8] Il cambio dei vertici dell'Amministrazione ad ogni cambiamento del Governo pone il problema della compatibilità con il principio di imparzialità dell'Amministrazione (art. 97), che ha come corollario quello secondo cui il funzionario pubblico è al servizio esclusivo della Nazione e non di una determinata parte politica.

[9] Cfr. art. 1, comma 1, L. n. 241 del 1990.

ISSN 2036-7821

In particolare, come è stato osservato[10], il principio di buon andamento deve essere inteso quale espressione tipica di "efficienza pubblica", ossia come necessità doverosa ed effettiva tutela di tutti gli interessi affidati alla cura di ciascun livello di governo.

Nello stesso senso si inserisce l'analisi di Antonio Amorth che, ricostruendo l'art. 97 Cost. in relazione ai principi organizzativi del potere amministrativo, individuava le regole di buona amministrazione quali criteri di massima a cui l'attività della stessa deve orientarsi[11].

In quest'ottica, infatti:

"non rientra nel compito del giurista indagare circa il contenuto di questi criteri che egli deve piuttosto ricavare o desumere da altre regole."[12]

Ne consegue che configurare le regole di buona amministrazione quali *standard* a cui deve essere orientata l'attività amministrativa prefigura un approccio sostanziale di legalità: gli *standard* si configurano cioè in una struttura identica a quella della norma legale ed è la stessa legge a che predetermina il modo in cui l'Amministrazione deve agire[13].

Sono questo profilo, tuttavia, si dimostra insufficiente il tentativo del legislatore di estendere generalmente le categorie del potere pubblico ad un concetto di "certezza giuridica" onnicomprensivo per cercare di rispondere alla complessità di fenomeni che non appartengono più ad un ordinamento di tipo simmetrico (inteso come rapporto tra potere regolatore e fenomeni regolati), bensì ad un problema di interdipendenza tra istituzioni politiche e sistemi socio-economici, sorretti da forme diverse di legittimazione[14].

Lo sforzo estremo di normare tutto e di dettagliare tutto, come se la norma fosse la risposta ad ogni genere di complessità, ha finito nel deresponsabilizzare la Pubblica Amministrazione nel raggiungimento del risultato finale che è l'obiettivo ultimo dell'*agere* amministrativo.

Pertanto, per fronteggiare le crisi e rilanciare la competitività del "sistema Paese", occorre investire e pianificare strategicamente sui territori, sulla trasformazione digitale e sull'innovazione, evitando quella "gabbia d'acciaio" burocratica di

---

[10] Cfr. M. R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. A. SANDULLI, Principi e regole dell'azione amministrativa, Milano, 2015.

[11] Cfr. A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1948, ora anche in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1999.

[12] Cfr. A. AMORTH, *Il merito amministrativo*, ora anche in *Scritti giuridici*, Vol. I, Milano, 1999.

[13] Tutto ciò però non deve indurre a ritenere che l'Amministrazione sia completamente vincolata dal momento che essa effettua, il più delle volte, delle scelte tra diverse possibilità di azione, tutte riconducibili al modello legale.

[14] Lo Stato, sebbene formalmente libero di adottare gli indirizzi politici che ritiene più opportuni, è sostanzialmente costretto a sottostare al giudizio del mercato e, quindi, a seguire indirizzi politici compatibili con le esigenze della competizione internazionale.

ISSN 2036-7821

sovrabbondanza normativa che impediscono e ritardano al massimo ogni possibile mutamento[15].

Se, contestualmente ad una fase di emergenza, si presenta un piano di 269 pagine[16] e di 18 decreti attuativi[17] (che solitamente richiedono tempi biblici per la loro attuazione), allora vengono meno quelle esigenze di semplificazione amministrativa e burocratica, dove agli annunci corrispondono atti concreti che vanno nella direzione opposta.

Non è un caso che la maggior parte dei settori pubblici si caratterizza, oggi, da regole nuove e ripetutamente rinnovate che si muovono all'interno di una cornice statale sempre meno autoritaria: uno Stato che da sovrano si sta facendo sempre più sistema, dovendosi intendere diversamente la Pubblica Amministrazione e la sua azione.

La cura concreta degli interessi pubblici risulta così distribuita tra diversi soggetti e lo stesso interesse pubblico, percepito come punto di incontro e di sintesi di una molteplicità di interessi di vario ordine e valore, è chiamato a confrontare i diversi interessi coinvolti nella decisione.

La "buona amministrazione" non è, dunque, soltanto quella imparziale, integra e disinteressata nella puntuale esecuzione di indirizzi e direttive superiori, ma la sua efficienza viene misurata anche nella capacità di realizzare concretamente gli obiettivi istituzionali e strategici, ottenendo il massimo dalle (poche) risorse economiche a disposizione e valorizzando le competenze dei singoli operatori titolari di pubbliche funzioni.

La necessità di un cambio di paradigma, in particolare, nell'ambito dell'Amministrazione Pubblica appare allora opportuno per dirigere il processo di "giuridificazione" affinché questo sia guidato non soltanto da spinte politico-istituzionali, ma anche socio-culturali progressive delle quali la descrizione giuridica del fenomeno amministrativo deve tenere conto.

In questa prospettiva, come sostenuto da Dwight Waldo, viene avvalorata una idea di "efficienza tecnica" per una allocazione razionale delle risorse disponibili in base al contesto di riferimento:

"The efficiency of administration is measured by the ratio of the effects actually obtained with the available resources to the maximum effects possible with the available resources."[18]

---

[15] Cfr. A. PANEBIANCO, *La ripresa e i suoi avversari*, Corriere della Sera, 15 aprile 2020.

[16] https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf

[17] https://www.programmagoverno.gov.it/it/ricerca-provvedimenti/?numero=77&anno=2021&oggetto=

[18] Cfr. D. WALDO, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 1948, https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1617

ISSN 2036-7821

Si tratta di un concetto che muove verso una direzione manageriale della Pubblica Amministrazione e che affonda le sue radici nella dottrina del secondo dopoguerra secondo cui l'ingegnerizzazione delle procedure e la divisione del lavoro rappresentano il parametro di valutazione dell'efficienza amministrativa in cui la massimizzazione del risultato dell'organizzazione pubblica coincide nella determinazione del fine dell'azione pubblica, quale momento autonomo e strategico per la sua realizzazione concreta[19].

Detto parametro orienta l'azione della burocrazia pubblica – anche secondo una interpretazione mirata delle teorie di Max Weber fondate sulla professionalità e sul riparto delle funzioni[20] – includendo una nozione tecnica di efficienza del potere amministrativo inteso quale pianificazione, organizzazione, direzione, coordinamento e controllo di ogni iniziativa[21].

Questa idea di efficienza tesa ad ottimizzare la produttività delle pubbliche funzioni diventa paradigma giuridico di una azione amministrativa orientata al risultato e all'efficienza: nell'analisi dei processi di riforma della Pubblica Amministrazione, l'efficienza è analizzata nella sua declinazione prescrittiva quale elemento per "misurare" il rendimento della struttura amministrativa e conformarne il ruolo in modo da essere utile e conforme alle esigenze dei cittadini.

In altri termini, l'accentuazione del parametro di produttività serve a costruire una Amministrazione in grado di investire bene e nei tempi le risorse che le sono affidate, concentrando la propria attenzione sui risultati e sulla *performance* della gestione più che sul rispetto di rigidi formalismi giuridici[22].

---

[19] Cfr. V. ANDRIKOPOULOS, A. IFANTI, *New Public Management and Governance: Quo Vadis?*, in Journal of Public Administration and Governance, 2020.

[20] La Pubblica Amministrazione impernia la propria esistenza sulla sua legislazione, secondo il modello di burocrazia elaborato nello scorso secolo da Max Weber. Weber, in un noto passo, sostiene che *"per Stato si deve intendere un'impresa istituzionale di carattere politico nella quale - e nella misura in cui – l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione fisica legittima, in vista dell'attuazione degli ordinamenti"*. Cfr. M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922; trad. it. 1974, Vol. I, pag. 53.

[21] La concezione della burocrazia di Weber si basa proprio sulla necessità di costruire una cultura organizzativa tesa al raggiungimento di determinati obiettivi al fine che il Governo assicuri scelte pubbliche eque e realizzate. Il potere legale-razionale poggia, cioè, sulla credenza nel diritto di comando di coloro che ottengono la titolarità del potere sulla base di procedure legali ed esercitano il potere medesimo con l'osservanza dei limiti stabiliti dal diritto. Il potere politico, pertanto, non agisce libero da vincoli giuridici, ma è esso stesso sottoposto al diritto con il fine di garantire la libertà del cittadino contro i pericoli dell'abuso da parte di chi detiene il potere. Cfr. E. A. KRAMER, *Le funzioni dei principi generali del diritto: tentativo di strutturazione*, in "Europa e diritto privato", 2002, n. 4.

[22] Si supera così il concetto di risultato individuale o di gruppo, tipico dei sistemi di valutazione del personale tradizionalmente inteso, e si introduce una visione ampia di risultato, all'interno di un ciclo continuo di programmazione e valutazione. La *performance*, in tal modo, assume un concetto articolato e molteplice, divenendo un insieme di efficienza, di efficacia ed economicità. In tale quadro, l'*efficacia*, intesa quale grado di raggiungimento degli obiettivi, l'*efficienza*, valutata in termini di rapporto tra prodotti e valore delle risorse impiegate, e l'*economicità*, come scelta dei mezzi meno onerosi per il conseguimento degli obiettivi programmati, costituiscono condizioni necessarie per poter qualificare una gestione come sana e corretta.

ISSN 2036-7821

Il problema, tuttavia, non è quello di eliminare, ridurre o contenere la burocrazia, ma, strano a dirsi, rafforzarla, vale a dire dare al Paese una Pubblica Amministrazione che funzioni e che, soprattutto, decida, liberandola dalle briglie della politica e riducendo a poche posizioni di vertice il meccanismo di ricambio dello *spoil system*[23].
L'emergenza del sisma del 2016 (nonché l'attuale crisi pandemica) offre l'occasione per una nuova stagione di riforma della Pubblica Amministrazione al fine di perseguire quella sua "utilità" nel perseguimento dell'interesse pubblico[24], anche mediante l'elaborazione di un programma chiaro e di obiettivi generali di progressiva attuazione, con tempi certi di realizzazione, risorse umane e economiche adeguate, valutazione costante e (eventuale) correzione dei risultati, attuando, al contempo, una massiccia delegificazione e semplificazione dei procedimenti e degli atti[25].
Certamente i modelli di *governance* pubblica e il ruolo delle comunità nella gestione dell'emergenza e della risposta al terremoto hanno avuto una grande influenza sulla effettiva efficacia dei processi di ricostruzione: il livello nazionale, infatti, può fornire le risorse, ma è generalmente distante dalle popolazioni colpite, non essendo in grado di acquisire le informazioni necessarie per la definizione delle priorità[26].
La scelta della strategia – messa in atto dal Commissario per la ricostruzione – che poggia sul ruolo centrale delle comunità locali che meglio possono valutare i bisogni delle popolazioni colpite, data la loro prossimità e vicinanza, ha permesso di capirne i bisogni e, al contempo, avere una visione di insieme, mobilitando le singole comunità, mantenendo il radicamento territoriale e garantendo, *in primis*, i servizi essenziali e il lavoro.
Tuttavia, a fronte delle diverse scelte attuate negli ultimi anni nella definizione dei programmi di ricostruzione, sorge spontanea la domanda su cosa effettivamente "fare" a seguito del sisma e quali indicazioni emergono dall'esperienza del terremoto, ovvero se le situazioni venutesi a creare possono rappresentare nuove

[23] Resta il problema, non di poco conto, di come avvicinare l'Amministrazione alle esigenze della collettività e non già a quelle del singolo amministrato.

[24] All'indomani del terremoto distruttivo del 2016, i Comuni del Cratere Sismico sono stati i più propositivi nell'aprire una interlocuzione con i soggetti istituzionali competenti al fine di intensificare e condividere obiettivi e prospettive nel processo di ricostruzione. L'obiettivo è stato quello di proporre progetti di ricostruzione capaci di coniugare la conservazione di quanto era ancora possibile con la necessità di metterlo in sicurezza per un riuso futuro.

[25] L'approccio alla ricostruzione adottato dal Commissario Straordinario per la ricostruzione post-sisma 2016 nelle aree del Cratere poggia su alcune scelte strategiche precise, sia per quanto attiene alla *governance* adottata, sia per quanto riguarda le priorità e le tempistiche definite per la ricostruzione, sia, infine, per quanto attiene alla tipologia di strumenti e incentivi introdotti. Tali scelte si sono dimostrate rilevanti ai fini della resilienza delle comunità locali e del sistema produttivo e strategiche rispetto al modello di *governance* adottato nel decidere le priorità della ricostruzione.

[26] Cfr. F. FOIS e G. FORINO, *The Self-Built Ecovillage in L'Aquila, Italy: Community Resilience as a Grassroots Response to Environmental Shock*, in "Disasters", 2014.

ISSN 2036-7821

opportunità per capire e gestire i processi di riorganizzazione territoriale e governare le dinamiche interne dei centri terremotati, prendendo spunto dalle occasioni indotte in punti strategici delle città, dalle distruzioni e dalle stesse ricostruzioni pregresse.

2. Instabilità dei modelli per la ricostruzione post-sisma.

Le premesse iniziali consentono di tornare al tema della ricostruzione post-sisma e alla necessità di individuare una logica di sistema all'indomani di un fenomeno caotico come il terremoto.

L'esigenza di stabilire un *logos* normativo anche nel caos distruttivo del sisma – che non è "anarchico", ma presenta una sua sostanziale dinamica – consente, infatti, di raggiungere nuove stabilità che, attraverso un intervento unitario, mirano, *ex post*, a ridurre la vulnerabilità urbana dei tessuti aggregati e, dall'altro, sulla base di un programma di ricostruzione unificante, si concentrano su una reinterpretazione morfologica dei tessuti degli aggregati storici[27].

Ne consegue che anche una decisione di piccola portata, come ricostruire o meno un edificio distrutto dal sisma, deve, dunque, essere valutata olisticamente, considerando le sue conseguenze in rapporto alle diverse scale di governo e avendo ben presente gli obiettivi da raggiungere nel medio-lungo periodo, concernendo non soltanto i temi urbanistici e territoriali, ma anche la centralità e la dispersione delle comunità locali, la strategia dei servizi pubblici e il rapporto tra spazio pubblico e privato[28].

Non è un caso che, immediatamente all'indomani del superamento della fase acuta dell'emergenza sismica che ha colpito la larghissima parte dei territori del Centro Italia, è risultato chiaro come il processo di ricostruzione dovesse interpretare non solo la necessaria speditezza della ripresa delle attività e della vita delle comunità, ma anche la possibilità che questo stesso processo riuscisse a superare alcune incongruenze insediative sedimentatesi nel corso del tempo.

L'enfasi è, dunque, da ricercare sul modello di ricostruzione che si intende adottare, considerato come esplorazione sia individuale che collettiva delle diverse prospettive e delle possibilità di ridefinizione della scena fisica urbana e delle sue potenzialità di utilizzo. Un progetto che viene interpretato come occasione di nuova vita nelle morfologie urbane preesistenti e come qualità di una progettazione capace di relazionarsi con il valore materiale e simbolico precedente facendone emergere nuovi valori e possibilità di riuso.

---

[27] A titolo esemplificativo, le rilocalizzazioni all'interno dei tessuti urbani e gli interventi adattativi delle previsioni urbanistiche vigenti che si confrontano con le nuove polarità che la stessa risposta all'emergenza produce. Oltre a ciò, vi è una grande attenzione ad una gestione dello spazio agricolo che, nella massima celerità e funzionalità del recupero produttivo, permetta un altrettanto rapido recupero della qualità paesaggistica.

[28] Cfr. G. CERFOGLI, B. GABRIELLI, R. GAMBINO, F. MANCUSO, N. RUSSI, R. SPAGNOLO, S. STORCHI, F. TOPPETTI, *Le forme della ricostruzione*, Altralinea Editrice, ANCSA, 2013.

ISSN 2036-7821

Tuttavia, volendo ripercorrere le diverse riflessioni e gli esercizi progettuali offerti a seguito del terremoto del 2016, ci si è trovati innanzi alla difficoltà di individuare un modello unico per la ricostruzione, nonché un unico soggetto istituzionale preposto a tale difficile compito. A ciò si aggiunge il ginepraio di norme, spesso contraddittorie tra loro, la bulimia legislativa, l'invasione dell'autonomia organizzativa e finanziaria dei Comuni che hanno ulteriormente aggrovigliato il problema, per cui si deve guardare ossessivamente alla forma della norma per essere in regola con ogni tipo di controllo, perdendo di vista il raggiungimento dell'obiettivo finale.

Tra l'altro, la sovrapposizione di funzioni e compiti tra i diversi livelli di governo rende ancora più difficile – e, di fatto, impossibile – il "rendere conto", vale a dire l'*accountability* dei diversi attori istituzionali coinvolti: è sempre necessario avere un quadro chiaro di "chi fa cosa", semplificando e riconoscendo ad ogni livello le responsabilità e le risorse economiche necessarie per espletare le funzioni pubbliche.

La ricostruzione dei nuclei abitati esistenti, allora, risulta possibile soltanto snellendo il corpo normativo ed elasticizzando le competenze dei soggetti pubblici coinvolti, non rivolgendo l'attenzione esclusivamente sulle norme tecniche di costruzione antisismica, bensì sulla semplificazione delle regole strumentali alla ricostruzione al fine di contrastare l'abbandono dei luoghi colpiti dal terremoto, incentivare il riuso e contrastare il consumo del suolo.

Tra l'altro, attualmente, in Italia, sono in corso almeno sette ricostruzioni post-sisma, ciascuna con le sue regole, le sue procedure e un proprio specifico modello di gestione.

Proprio al fine della definizione di un modello unico per la ricostruzione post-sisma e per superare la suddetta frammentazione normativa – che genera confusione e diseguaglianze nei diritti riconosciuti ai cittadini colpiti dalle catastrofi naturali –, il Consiglio dei Ministri del 21 gennaio 2022 ha recentemente elaborato un disegno di legge – che ha avuto un suo preciso percorso legislativo durato ben diciotto mesi – che delega il Governo a redigere il c.d. "Codice unico della ricostruzione"[29], vale a dire un corpo normativo che definisca un *framework* di regole uniforme per il coordinamento delle procedure e delle attività successive a quelle emergenziali della Protezione Civile nei territori colpiti dagli eventi sismici, tenendo in considerazione le loro singolarità.

L'obiettivo è quello di costruire un modello di *management* esportabile che assicuri non soltanto la stabilità, ma anche lo sviluppo dei luoghi colpiti dal disastro, evitando che, a causa dei lunghi tempi della ricostruzione, i territori subiscano un effetto di "spopolamento".

In particolare, il disegno di legge si articola in cinque punti principali: *i)* la predisposizione di un modello unico per le ricostruzioni post-sisma; *ii)* la

[29] Vedi https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2022/01/Legge-Delega-Codice-della-Ricostruzione-bozza.pdf

ISSN 2036-7821

riorganizzazione di funzioni e competenze mediante una *governance* multilivello; *iii)* l'istituzione di uno "stato di ricostruzione" (distinto dallo "stato di emergenza" disciplinato dal Codice della Protezione Civile); *iv)* l'istituzione, presso ogni Regione interessata, di un apposito ufficio denominato "*Ufficio speciale per la ricostruzione*" e di Conferenze di servizi speciali o permanenti e *v)* la conferma delle deroghe al D.lgs. n. 50/2016.

Si tratta di una operazione che presenta diverse criticità applicative, ma che si rende tuttavia necessaria per riordinare una materia caratterizzata da una complessità intrinseca data dai diversi livelli di produzione normativa.

In effetti, un maggiore coordinamento delle diverse procedure inerenti alla ricostruzione post-stima permetterebbe una omogeneità delle attività, uniformando a livello pianificatorio e organizzativo le ricostruzioni pubbliche e private[30].

Il nuovo modello, infatti, prevedendo l'attribuzione delle funzioni tra le diverse Amministrazioni coinvolte (Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali), distingue fra funzioni di indirizzo politico e quelle di gestione amministrativa, differenziando le responsabilità, i compiti e i poteri.

L'organizzazione dei processi di ricostruzione dovrà, dunque, essere attuata attraverso una *governanc*e multilivello che operi a livello centrale, regionale e locale.

In via generale, si ribadisce che gli interventi di ricostruzione devono essere volti all'adeguamento o miglioramento sismico degli immobili e delle infrastrutture danneggiati e alla messa in sicurezza dei territori tramite interventi di mitigazione del rischio al fine di favorire la ripresa economico, sociale e culturale dei territori colpiti e lo sviluppo e il rilancio del tessuto economico e sociale.

In relazione alla ricostruzione pubblica, dovranno essere individuati gli interventi ritenuti prioritari definendo le modalità di pianificazione per la ricostruzione delle opere, degli edifici e degli immobili dichiarati di interesse storico-artistico sempre allo scopo di evitare di ritardare ulteriormente gli interventi di ricostruzione e di disperdere le risorse economiche stanziate a tal fine.

Considerata la vulnerabilità sismica del patrimonio edilizio esistente, per tutelarsi dai rischi economici connessi ai terremoti, il Governo potrà decidere di introdurre un sistema di indennizzi contro le conseguenze del sisma, mediante forme specifiche di assicurazione per gli immobili situati in zone caratterizzate da alto rischio sismico.

Viene, inoltre, introdotto un nuovo "*stato di ricostruzione di rilievo nazionale*", durante il quale è prevista la facoltà di attribuire al Capo della Struttura di missione o ai Commissari straordinari, se nominati, il potere di ordinanza da esplicarsi in deroga al Codice dei contratti, in osservanza però dei limiti imposti dai principi generali e da quelli comunitari. Per ogni "stato di ricostruzione" verrà istituita una Cabina di

[30] Sul punto, cfr. A. PALERMO, M. F. VIAPIANA, M. FRANCINI, *Il piano di emergenza nell'uso e nella gestione del territorio*, Franco Angeli Edizioni, 2020.

ISSN 2036-7821

coordinamento per la ricostruzione, presieduta dal Capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri o del Commissario straordinario interessato (alla Cabina in parola partecipano, tra l'altro, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, i Presidenti delle regioni interessate, nonché un rappresentante dei comuni per ciascuna delle regioni, designato dall'ANCI regionale di riferimento).
Nello stato di ricostruzione dovranno essere disciplinati i termini e le procedure della cessazione dello stato di emergenza e il conseguente passaggio al regime ordinario, prevedendo la definizione delle attività che si potranno espletare in regime ordinario e la possibilità, per un periodo di tempo non superiore ai ventiquattro mesi, di mantenere le contabilità speciali.
Infine, è prevista l'istituzione, presso ogni regione interessata, di un apposito ufficio denominato "Ufficio speciale per la ricostruzione" e di indizione di conferenze di servizi speciali o permanenti per la definizione delle modalità per effettuare i controlli e i poteri sostitutivi e, eventualmente, sanzionatori in capo alla struttura della Presidenza del Consiglio. L'Ufficio speciale per la ricostruzione supporterà, quindi, i Comuni nella pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione e nell'istruttoria per la concessione di contributi e adempimenti per la ricostruzione privata, attuerà gli interventi di ricostruzione pubblica delle opere più rilevanti, esercitando la funzione di soggetto attuatore, e supporterà gli interventi volti alla ripresa economica nei territori interessati, assicurati dalla Regione o Provincia autonoma.
Al legislatore delegato si affida, inoltre, il compito di promuovere un programma di studi e di indagini idro-geognostiche sui dissesti e sui fenomeni franosi così da avere informazioni dettagliate per una effettiva e adeguata gestione del territorio.
A ciò aggiungasi che, allo scopo, di superare la frammentazione amministrativa, istituzionale ed economica nelle diverse Regioni colpite dal sisma, il Codice introduce alcuni principi nuovi ed importanti.
Innanzitutto, si prevede che i processi di ricostruzione non si limitino alla riparazione materiale dei danni, ma assicurino ai territori interessati anche il recupero del tessuto socio-economico (ad esempio, con lo stanziamento gli aiuti alle imprese locali). Inoltre, in caso di danni molto elevati e di situazioni complesse, è possibile attuare una ricostruzione pubblica dei centri urbani e storici dei Comuni più colpiti attraverso progetti unitari, prevedendo anche una semplificazione delle procedure e meccanismi di accelerazione, come l'obbligatorietà di utilizzare le centrali uniche di committenza.
Il modello appena delineato permetterebbe così di ripensare la ricostruzione post-sismica in una duplice direzione: da un lato, capire e gestire i processi di riorganizzazione territoriale che modificano le gerarchie e le reti di connessione e,

ISSN 2036-7821

quindi, i ruoli delle istituzioni sui diversi livelli di governo; dall'altro, per capire e governare le dinamiche interne dei centri interessati.
Conseguentemente, i processi di ricostruzione dovranno riguardare non soltanto il patrimonio abitativo pubblico e privato, ma anche lo sviluppo e il rilancio del tessuto economico e sociale dei territori interessati dagli eventi sismici.
Il contesto del terremoto del Centro Italia – considerato nella sua accezione ampia ed inclusiva delle differenti componenti fisiche, sociali, materiali e immateriali – assurge così a *spazio di sperimentazione istituzionale* per un dialogo sociale, politico, economico e spaziale.
Appare, dunque, prioritario assumere a fondamento i temi della continuità e della collaborazione, declinandoli sui diversi registri, mettendo a punto una strategia chiara e adattiva, improntata ad un piano di *governance* multilivello al fine di colmare e ridurre la frammentazione a livello istituzionale e territoriale[31].
Un buon piano di emergenza deve, anzitutto, farsi carico di tutti i rischi del territorio, singolarmente e nella loro interazione, dovendo valutare la rappresentazione di ogni aspetto, cercando di rilevare la capacità di comunicazione immediata del territorio e delle decisioni che devono orientare gli interventi.
L'approccio sarà, dunque, quello di considerare l'istituzione come "incaricata" dal governo della società, anziché come amministratrice nella sua dimensione materiale per non rischiare di sottovalutare gli aspetti relazionali e la fiducia che potrebbero rendere l'intervento inefficace.
Ciò necessariamente allo scopo di comprendere l'emergenza come emersione di elementi innati, da riconoscere e anticipare attraverso processi di dialogo e confronto effettivi con la popolazione, gli *stakeholders*, la storia locale e i saperi territoriali.

3. Semplificazione amministrativa negli interventi di ricostruzione.
Certamente, lo studio degli eventi sismici che hanno colpito il Centro Italia nel 2016 – e le loro ricadute sui relativi modelli di governo – si presenta di grande interesse per l'operatore giuridico, in quanto gli consente di confrontarsi con esperienze e con testimonianze che offrono angolature differenti rispetto a quella squisitamente giuridica del problema della ricostruzione post-terremoto[32]. Innanzi all'emergenza, infatti, il legislatore sperimenta molteplici innovazioni e differenti tentativi di accelerazione dei processi decisionali pubblici che riguardano il territorio[33].

[31] Nelle stesse questioni della *civitas* e della processualità troviamo la questione della partecipazione e del coinvolgimento. La strada della *governance* rappresenta, dunque, lo strumento sia per il percorso maestro per la pianificazione dell'emergenza, sia come vera pratica di integrazione nelle decisioni, nonché in ogni aspetto del percorso di pianificazione.
[32] Cfr. F. GIOVANETTI, M. ZAMPILLI, *Dopo il terremoto. Come agire? Giornata di lavoro sui recenti eventi sismici*, Roma Tre Press, 2018.
[33] Cfr. OECD, *L'azione delle politiche a seguito di disastri naturali. Aiutare le regioni a sviluppare resilienza – Il caso dell'Abruzzo post terremoto*, 2013.

ISSN 2036-7821

Tali sperimentazioni, tuttavia, si inseriscono in un momento che, se da un lato è caratterizzato dalla necessità di un particolare bisogno di interventi rapidi e tempestivi, dall'altro si scontra con una condizione di massima vulnerabilità.
È proprio in questo frangente che gli strumenti legislativi dovrebbero garantire quei principi di *tempestività* e di *efficienza* che caratterizzano l'azione amministrativa, ma, al contempo, non rinunciare a garantire i beni e i valori fondamentali implicati nelle vicende della ricostruzione.
Detti valori, evidenziati con propri linguaggi dalla convergenza dei diversi saperi, si identificano, a loro volta, con gli specifici interessi riconosciuti dall'ordinamento giuridico – il territorio, la comunità, il paesaggio, gli interessi storico-artistici – cui si affiancano gli interessi dei privati[34].
Questa pluralità di interessi deve, dunque, essere presa in considerazione nel sistema di accelerazione, semplificazione e deregolazione che si intende attuare negli interventi ricostruttivi, risultando, ancora oggi, faticoso districarsi nella cervellotica matassa burocratica e normativa[35].
La sfida che le Amministrazioni si trovano ad affrontare a seguito delle calamità naturali verte, allora, su come attuare una ricostruzione rapida, assicurando al contempo che il programma di investimenti rafforzi l'economia di lungo periodo nella regione interessata.
Purtroppo, in Italia, si tende a perdere la memoria delle cose positive a suo tempo realizzate e, in un certo senso, a "reinventare" procedure e tecniche, rifiutando di ripartire da una verifica di quanto è stato già fatto, sia pure per effettuarne, in modo corretto, un miglioramento, perdendo in tal modo esperienze scientifiche e procedurali consolidate[36].
La ricostruzione, allo stesso modo, offre però l'opportunità di agire al meglio nell'ottimizzare l'accesso ai servizi pubblici, potenziare le infrastrutture, migliorare l'efficientamento energetico e costruttivo degli edifici in conformità al preesistente e così via.
Nel Centro Italia, ha così assunto un ruolo determinante la pianificazione territoriale e urbanistica per guidare la ricostruzione post-sismica secondo una logica di *semplificazione* e *flessibilità* degli strumenti, tesa non soltanto a conservare e ripristinare, ma anche alla ripresa dell'efficienza del sistema urbano nel suo complesso, con attenzione allo sviluppo e al riuso in termini sociali ed economici.

---

[34] Si pone la necessità di un *approccio globale* che integri gli impegni di ricostruzione in una strategia coerente per lo sviluppo sociale ed economico, incentrato sul potenziale di lungo periodo e sulla creazione di occupazione nella regione interessata, nonché una nuova forma di *governance* al fine di mobilitare le comunità colpite e coordinare i soggetti provenienti da livelli e strutture diverse, oltre che dal settore pubblico e privato.

[35] Cfr. A. GIANGRANDE, *Disserviziopoli: la dittatura dei burocrati. Burocrazia e disservizi a pagamento*, 2016.

[36] Quando si riflette su come intervenire dopo un terremoto così disastroso che ha mietuto tante vittime e recato tanta distruzione, non si può non guardare alle esperienze del passato e ai risultati positivi che ne sono derivati anche in prospettiva storica.

ISSN 2036-7821

La partecipazione e la *governance* risultano, dunque, orientate non soltanto all'emergenza, ma anche alla rigenerazione e alla pianificazione, ponendosi tra le dimensioni di un approccio olistico posto al centro della ricostruzione[37].
Solo attraverso la condivisione partecipata del processo di ricostruzione si potrà, caso per caso, intervenire anche sul tessuto urbano per apportare le modifiche necessarie per migliorare l'identità, materiale e immateriale, che sta alla base dell'*humus culturale* e *spirituale* del luogo ferito dal sisma e che gli stessi cittadini devono, in primo luogo, riconoscere e condividere[38].
Non è un caso che le azioni compiute per far fronte alle esigenze del sisma sono state basate, fin dai primi giorni, su metodi di programmazione e pianificazione, preannunciate da specifiche ordinanze, immediatamente incardinate in una visione programmatoria che potesse, effettivamente, costituire il presupposto per il raggiungimento di alcune *best practices* nelle successive attività di intervento[39].
Le ordinanze in deroga, emanate con grande tempestività dal Commissario straordinario, sono state uno strumento fondamentale per rispondere alle esigenze che nascevano di volta in volta sui territori al fine di creare le condizioni per effettuare l'esecuzione di pronti interventi, per la predisposizione dei finanziamenti necessari e l'individuazione dei soggetti esecutori[40].
Proprio le ordinanze rappresentano uno strumento potente per la semplificazione degli interventi che ha portato ad un oggettivo mutamento nella *governance* territoriale: tale modello ha, infatti, portato a buoni risultati per il coordinamento delle azioni di ricostruzione delle aree interne (sia per quanto riguarda l'*urbs*, che per

[37] Cfr. R. GABRIELLI, B. NEROZZI, *L'approccio metodologico per la ricostruzione* in *"Ricostruzione e restauro: dossier"* a cura di M. ZUPPIROLI, 2014.

[38] Non sempre dove si è applicato il "metodo del consenso" i risultati sono stati ottimali. Tale approccio è stato sviluppato per raggiungere una condivisione nella interpretazione di concetti negoziabili, considerando le mappe cognitive degli attori utili per stabilire la riuscita (o meno) dei processi di partecipazione. Tuttavia, la non sovrapponibilità delle mappe non garantisce una reale comunicabilità e, quindi, una reale ed efficace collaborazione. Aiuta, semmai, a rappresentare la complessità del processo decisionale, la relazione fra componenti razionali ed emotive, le differenze, l'impossibilità di una *reductio ad unicum*. Se la missione della collettività è quella di "negoziare" il piano di emergenza, gli attori sono chiamati a fornire una loro personale visione del rischio, gli elementi più sensibili e le risorse utili a fronteggiarlo con le loro capacità e il loro impegno a contenerlo. Sul punto, cfr. K. E. WEICK, *Senso e significato nell'organizzazione*, Raffaello Cortina Editore, 1997.

[39] Il processo di crescita e di consapevolezza sulle tematiche di protezione civile passa anche attraverso l'analisi degli aspetti di natura tecnica, amministrativa e normativa che consentono di innescare un percorso di responsabilizzazione. Cfr. A. ANNECCHINI, F. COLA, D. SALVETTA, *Procedure di gestione dell'emergenza sismica*, EPC, 2019.

[40] Ai sensi dell'art. 9 del c.d. "D.L. Semplificazioni" (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76), tramite l'istituzione di Commissari straordinari *ad hoc* si è inteso accelerare il processo di realizzazione degli interventi infrastrutturali caratterizzati da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto sociale ed economico del territorio.

ISSN 2036-7821

la *civitas*), operando in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici[41].

Resta fermo che i provvedimenti di natura regolatoria – ad esclusione di quelli di natura gestionale – adottati dai Commissari straordinari sono sottoposti a controllo preventivo della Corte dei conti e a controllo di legalità da parte dell'ANAC. In ogni caso, durante lo svolgimento della fase di controllo, lo stesso Commissario può, con espressa motivazione, dichiarare i predetti provvedimenti provvisoriamente efficaci, ai sensi degli articoli 21-*bis*, 21-*ter* e 21-*quater* della Legge n. 241/1990[42].

Alla luce di quanto rilevato, il vantaggio socio-economico che deriverebbe dalla scelta di commissariare un'opera consisterebbe in una più flessibile applicazione delle norme interne al fine di adattare il contratto a circostanze esterne non prevedibili, senza dovere ricorrere ad una nuova procedura di gara.

Le norme comunitarie, citate dallo stesso articolo 9 del "D.L. Semplificazioni" quale limite al potere derogatorio del Commissario, si configurerebbero così quale presupposto della liceità dell'azione amministrativa, finalizzata, in una ottica comparativa, ad assicurare, per un verso, la trasparenza e la concorrenza, e per un altro, la celere realizzazione dell'opera pubblica.

A questa logica di accelerazione e semplificazione dovrebbero, al contempo, ispirarsi le Stazioni Appaltanti che, in analogia alla disciplina comunitaria di riferimento, potrebbero stabilire procedure meno "burocratizzate", evitando che le rigidità previste dalla normazione primaria possano rivivere a livello regolamentare.

Per quanto sopra rappresentato, soltanto attraverso una lettura delle norme ispirata ad una semplificazione delle procedure, nei limiti previsti dall'ordinamento unionale, potrà essere concretamente raggiunto l'obiettivo di velocizzare la realizzazione commissariale delle opere pubbliche che, ad oggi, non può prescindere da uno sblocco dei cantieri attuato con le nuove risorse economiche provenienti dal PNRR[43], tramite una ragionevole e maggiore flessibilità della normativa, anche per la

[41] Fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del D.lgs. n. 50/2016, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al D.lgs. n. 159/2011 e dei vincoli inderogabili di appartenenza all'Unione Europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE e delle disposizioni in materia di subappalto.

[42] In altri termini, la nuova figura commissariale potrà, dunque, derogare alle norme interne del Codice in tema di "modifiche contrattuali" nel senso di applicare quelle stesse disposizioni, ma secondo una lettura maggiormente comunitaria e meno "appiattita" su alcune interpretazioni restrittive e non aderenti alla realtà dei lavori pubblici.

[43] La questione principale che attiene ai fondi del PNRR è quella di tipo *gestionale*, non già sotto il profilo delle risorse derivanti dall'Unione Europea, ma, invero, rispetto ai singoli ambiti delle riforme e degli investimenti programmati, dal momento che sussistono molteplici dubbi sull'adeguata separazione del potere politico dai processi propriamente decisionali. Ciò al fine di scongiurare che i "governi del futuro" possano stravolgere quanto già progettato in precedenza. Si tratta di un rischio che deriva da due ordini di fattori: da un lato, l'instabilità politica che caratterizza il nostro Paese; dall'altro, la *governance* dello stesso PNRR che prevede una cabina di regia politica quale unico punto di contatto con la Commissione europea.

ISSN 2036-7821

creazione di un *masterplan* che consenta la partecipazione dei cittadini alle scelte apicali[44].

4. Conclusioni.

In conlusione, quando si parla di riformare l'apparato burocratico, resta il problema che la nostra Pubblica Amministrazione è ancora caratterizzata da un coacervo di procedure farraginose e complesse, da una organizzazione dai tratti elefantiaci che si presenta lontana dai bisogni reali dei cittadini[45].

L'occasione emergenziale del terremoto che ha colpito l'Italia Centrale ha permesso certamente di avanzare alcune proposte di riforma in una prospettiva di accelerazione, semplificazione e riordino degli uffici, ma non si può pretendere di riformare l'ordinamento burocratico con un solo intervento legislativo[46].

Sette anni dopo il sisma, la ricostruzione è ancora impantanata in una poltiglia di regole e regolette cervellotiche che rendono difficile lo sgombero delle macerie e la posa di un mattone senza l'aiuto di una *equipe* di tecnici e di legali che devono sapersi muovere all'interno di una regolamentazione amministrativa soffocante.

A ciò aggiungasi che la classe politica attuale risulta priva di una visione chiara e lungimirante di come dovrà essere pensata la Pubblica Amministrazione del futuro, incidendo così negativamente sull'esigenza di rimuovere quegli ostacoli, economici e sociali, che impediscono di garantire l'uguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione[47].

---

[44] La partecipazione dei futuri abitati al processo decisionale è fondamentale per affrontare i problemi connessi alle dinamiche ricostruttive e per avviare una ricostruzione orientata a riannodare il filo della continuità con il passato.

[45] La "questione burocratica", accanto alla "questione industriale" e alla "questione organizzativa", si pone all'incrocio tra la sociologia politica e quella dell'organizzazione e, quindi, del controllo democratico sugli apparati democratici e della burocrazia come struttura governata non tanto da linee gerarchiche interne, ma dalle relazioni multilivello con l'ambiente esterno, nata per realizzare fini politici, ma poi capace di intenzionalità e azioni autonome. Ciò porta ad una naturale tensione tra la formale neutralità dell'Amministrazione e l'azione di indirizzo del potere politico, tra una burocrazia servente e una che, in virtù della sua stabilità, si pone come autonomo centro di potere organizzato. Al centro dell'analisi vi sono le interrelazioni tra burocrati e centri di interesse, le forze economiche e sociali e le organizzazioni politiche, e quindi le problematiche interazioni tra strumenti organizzativi dotati di loro autonomia e i fini da raggiungere. Sul punto, cfr. C. HOOD, *The tools of Government*, 1983.

[46] L'obiettivo resta, in ogni caso, il superamento delle strutture commissariali, della riforma degli enti di gestione e della loro abolizione quando è necessario e possibile. Sarebbe auspicabile, in tempi molto stretti, un superamento delle strutture straordinarie, semplificando la macchina amministrativa regionale. Strettamente correlata a questa fase è l'attuazione di un moderno ed efficace processo di riordino della organizzazione burocratica regionale, attraverso una qualificazione e aggiornamento delle procedure. Allo stesso modo, una maggiore stabilizzazione delle responsabilità dei dirigenti sarebbe, di per sé, garanzia di continuità e di competenza dei responsabili delle varie funzioni. Cfr. G. OSSORIO, *La Regione in salita*, Guida Editore, 2003.

[47] Il principio di uguaglianza resterebbe una mera enunciazione teorica se l'articolo 3 della Costituzione non prevedesse il concreto impegno politico, economico e sociale dello Stato finalizzato a ridurre le disparità giuridiche che, di diritto e di fatto, impediscono l'inserimento e la partecipazione di tutti alla vita del Paese.

ISSN 2036-7821

La riforma dell'apparato burocratico, allora, deve avere come punto di riferimento l'opportunità di garantire un diritto ad una *buona amministrazione* che, implicitamente, si ricava dalla lettura disposta dell'articolo 97 della Costituzione e dell'articolo 1 della Legge n. 241/1990, nonché dell'articolo 41 della Carta di Nizza.
Le menzionate disposizioni devono essere lette ed interpretate nell'ottica di assicurare una maggiore certezza ed efficienza nei rapporti con il cittadino, soprattutto nelle situazioni di emergenza, dal momento che la funzione pubblica assurge a ruolo di depositaria della fiducia degli amministrati nel rapporto Stato-cittadino.
I tentativi di riforma che si sono succeduti negli ultimi decenni hanno avuto sicuramente il merito di apportare un miglioramento alla macchina dello Stato[48], ma la riforma della Pubblica Amministrazione potrà essere realmente attuata soltanto introducendo elementi di *chiarezza* e *sistematicità* nell'ordinamento, intervenendo sulla quantità delle leggi e sulla qualità della regolazione.
Il nostro Paese si caratterizza ancora da una ricerca scientifica negletta, da una formazione professionale insufficiente e da una innovazione inesistente che rendono il nostro ordinamento un sistema farraginoso, confuso e, soprattutto, incomprensibile. Una "montagna di carta" che limita la libertà dei cittadini, scoraggia la competitività delle imprese, ritarda i tempi di decisione e di erogazione dei servizi[49].
La terapia secondo cui basta cambiare le caratteristiche sopra descritte per rilanciare il sistema economico, così da renderlo competitivo e in crescita, si è rivelato un ricettario, da tanti anni sempre uguale, di manovre politiche ed economiche[50].
La semplificazione imposta dal sisma ha imposto l'adozione di una visione strategica dell'*agere* amministrativo, sfruttando quella deregolamentazione e quella elasticità che, oggi, viene consegnata all'autoregolamentazione e all'autoresponsabilità degli

[48] Si pensi alla "riforma Bassanini" (1996-2001) che ha gettato le basi per una rivoluzione culturale nella Pubblica Amministrazione *performance-oriented*, sostituendo all'approccio giuridico-formale, in cui contano soltanto le regole e le procedure, il servizio al cittadino fruitore dell'attività amministrativa. O alla più recente "riforma Brunetta" del 2009 che ha recuperato i principi della *performance* e del merito per porli nel prisma della responsabilità dei funzionari. Infine, alla "riforma Madia" (2015-2017) che ha riordinato, mediante un approccio di codificazione particolarmente diffuso in Francia, l'organizzazione amministrativa.

[49] La semplificazione va, perciò, realizzata *ex post*, ossia eliminando, per quanto "possibile e sostenibile" gli intralci burocratici che appesantiscono l'agire delle Amministrazioni pubbliche, sì da renderle insopportabilmente complicate ed arcigne agli occhi dei cittadini per gli incombenti loro imposti, che inevitabilmente gravano sulla qualità della vita, in una logica ben lontana da quell'Amministrazione *friendly* così tanto auspicata dalla dottrina. Ma la semplificazione amministrativa va, altresì, ricercata *ex ante*, attraverso la predisposizione di un quadro normativo e istituzionale quanto più possibile snello, oltre che efficiente e funzionale, che investa l'attività e l'organizzazione degli apparati amministrativi. Cfr. A. GIUFFRIDA, *Il «diritto» ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Giappichelli Editore, 2012.

[50] Cfr. P. CIOCCA, *L'instabilità dell'economia*, Cap. VI, Einaudi, Torino, 1987.

ISSN 2036-7821

enti locali (prima) e di tutto il sistema istituzionale pubblico-privato (poi) che si trova ad operare nel processo di ricostruzione.
Per uscire dal groviglio burocratico di regole formali, allora, l'Amministrazione non necessita di essere "distrutta", ma di essere piuttosto "qualificata": non serve sostituire e semplificare, ma occorre integrare e rafforzare le competenze – anche tramite il contributo proveniente dagli ingenti mezzi finanziari del PNRR – al fine di garantire un'Amministrazione di qualità e per rinforzare la capacità amministrativa nelle relazioni con i cittadini, nello snellimento delle procedure, nell'accesso civico, nella digitalizzazione e nell'*assessment* delle competenze.
Tra l'altro, come anticipato dal Massimo Severo Giannini nel rapporto del 1979:

"Questo per dire che revisioni tecniche, riordinamenti, ristrutturazioni, riforme di pubbliche amministrazioni, da sole non basteranno; occorrerà che siano accompagnate da modernizzazione delle leggi regolative dell'azione amministrativa: sono due le condizioni per riportare la pace tra pubbliche amministrazioni e cittadini. La pace, non la fiducia, perché questa non dipende dalle leggi"[51].

[51] Cfr., M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, 1979 http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf

ISSN 2036-7821