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. 1/2024

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, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, 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, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania 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"

Ricostruire il territorio per progettare il futuro: ripensare la gestione dell'emergenza per la trasformazione sociale nel post-sisma

di Piero De Rosa

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

Sommario

1. *Orientare l'emergenza:* ricostruire il territorio per una rifunzionalizzazione fisica e simbolica dei luoghi; 2. *Gestire l'emergenza:* ripensare i modelli di governance per lo sviluppo del territorio; 3. *Ri-progettare l'emergenza:* orizzonti futuri e prospettive di rigenerazione territoriale; 4. Bibliografia.

Abstract

The seismic events that hit Central Italy in 2016 caused substantial damage and, often, the destruction of entire regions, resulting in victims and injuries in the population.
History and scientific investigations lead us to the awareness of the eternal return of this natural phenomenon. A topic for which, inevitably, specific studies and research continue to proliferate insights.
After the last earthquake, the need to deal with fragilities emerged even more strongly, not only by dealing with it after the event, but by reducing or eliminating the negative effects of disasters before it happens.
Therefore, the objective of this paper is to propose an examination of the different solutions that have been provided by institutions for the re-settlement of the population victims of the earthquake and, above all, to carry out a comparison between the urban strategies, evaluating the pros and cons taken towards the public reconstruction and the impact on the living system of the urban and territorial space as a whole.

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

ISSN 2036-7821

1. Orientare l'emergenza: ricostruire il territorio per una rifunzionalizzazione fisica e simbolica dei luoghi.

Il sisma che ha colpito l'Italia il 24 agosto 2016, provocando centinaia di vittime e migliaia di sfollati, ha, ancora una volta, riportato al centro della cronaca del nostro Paese un evento naturale che, per sua definizione, provoca morte e distruzione nella misura in cui entra in contatto con l'attività antropica[1].

Tuttavia, nel voler lanciare una provocazione, i terremoti, di per sé, non hanno che l'effetto di far vibrare il terreno sotto ai nostri piedi[2]. Questa affermazione, posta così recisamente, potrebbe sembrare deliberatamente assurda dal momento che, da sempre, ai terremoti è associata la capacità distruttiva delle forze della natura, di cui rappresentano (forse) l'esempio più grave[3].

A ben vedere, infatti, i terremoti hanno effetti catastrofici perché le opere che l'uomo ha costruito non sono in grado di resistere agli effetti devastanti degli stessi: la colpa, quindi, non è dei terremoti - che si verificano in quanto tali, dal momento che questi esistono da sempre - ma dell'uomo che ha costruito in aree a rischio senza tenerli in considerazione[4].

Di conseguenza, sorge spontanea la domanda: se si costruisce in zone a rischio sismico senza le dovute attenzioni, di chi è poi la colpa?[5]

Senza dubbio, il consumo di suolo e di territorio nel nostro Paese è la vera emergenza nazionale e il pericolo per le future generazioni. Da noi si costruisce troppo, si costruisce dovunque e, per lo più, in modo insostenibile[6].

---

[1] L'ambiente naturale è formato da un complesso di grandi sistemi interagenti in cui l'entità delle forze in gioco e le scale dei rispettivi tempi evolutivi sono profondamente differenti. Le variazioni apportate dall'uomo all'ambiente naturale comportano alterazioni che devono essere compensate al fine di non trasformare dette alterazioni in danni permanenti. L'impatto congiunto della crescita della popolazione umana ha raggiunto un livello di progresso tale che le capacità auto-regolanti dell'ambiente naturale rischiano di "imboccare" vie nocive per la nostra specie. A riguardo, si veda il volume dal titolo *"Rischi naturali e impatto antropico nell'area metropolitana napoletana"* edito dal Centro Interdipartimentale di Ricerca e Ambiente "Università Federico II" di Napoli (CIRAM).

[2] Nelle zone di confine tra le placche, si accumula energia di deformazione che, in alcuni casi, si rilascia in rotture improvvise della roccia e le vibrazioni che ne scaturiscono sono i terremoti. La maggior parte dei terremoti può essere legata direttamente alle placche tettoniche e all'accumulo di energia di deformazione nelle zone di interazione. Infatti in alcuni punti si raggiunge la resistenza della roccia che si rompe in modo fragile, causando vibrazioni che, propagandosi, causano lo scuotimento sismico. Per maggiori dettagli, cfr. I. IERVOLINO, *Dinamica delle strutture e ingegneria sismica. Principi e applicazioni*, Hoepli Editore, 2021.

[3] Gli effetti vibrazionali prodotti da un terremoto sono assimilabili a quelli di un sasso gettato in acqua; lo scuotimento delle rocce, infatti, produce onde d'urto che si propagano sia lungo la superficie terreste sia al suo interno. Per maggiori dettagli, cfr. G. TEDESCO, *Introduzione allo studio dei terremoti*, 2005.

[4] Cfr. M. VINCI, *Proteggersi dai terremoti*, Dario Flaccovio Editore, 2013.

[5] Cfr. M. TOZZI, *L'insostenibile leggerezza dell'uomo* in Correre della Sera, 2013.

[6] Con l'aumento della pressione antropica sull'ambiente, il concetto di ambiente si è allargato fino a comprendere tutti i tipi di risorse importanti per le politiche di sviluppo mirate al miglioramento del benessere sociale. In Italia questa linea è assunta dalla Legge 431/1985, che ha individuato nuove e più estese categorie di interesse ambientale ed ha indicato nel Piano Paesistico uno strumento per il superamento di una politica vincolistica. Le esperienze più recenti pongono in discussione il principio di zonizzazione ambientale, che se da

ISSN 2036-7821

Frane, erosioni del suolo, alluvioni e terremoti sono fenomeni naturali che, tuttavia, possono essere accelerati e intensificati là dove l'uomo è intervenuto in modo indiscriminato e irrazionale con interventi che si rilevano essere più dannosi rispetto all'evento stesso[7].

Terremoti, alluvioni e frane però non possono più essere considerati un castigo divino o degli eventi eccezionali, ma fenomeni consueti per un paese come il nostro esposto a determinati tipi di rischi[8].

Naturalmente, il verificarsi di un evento catastrofico come un terremoto porta inevitabilmente con sé una serie di temi e problematiche che, oltre ad essere molteplici e differenziati, sono di natura assai complessa.

Al di là della fase iniziale dell'emergenza, le questioni coinvolte si presentano di diversa matrice e fittamente intrecciate con altre discipline: questioni di natura economica, che riguardano essenzialmente la base produttiva, agricola, industriale e commerciale del contesto colpito; questioni di pianificazione urbanistica, dal *(più alto)* livello territoriale a quello *(più basso)* comunale e dei piani attuativi di singoli comparti edilizi; questioni più strettamente architettoniche, inerenti alla storia urbana e all'assetto morfologico del territorio, tipologico e formale che, a loro volta, necessariamente coinvolgono problemi di ingegneria antisismica, anche dal punto di vista del restauro e della conservazione dei beni immobili[9].

Tutti questi temi si presentano, nell'insieme, non soltanto teorici, ma strettamente operativi, così da richiedere una convergenza di saperi e conoscenze nel progetto di ricostruzione, che deve presentarsi realistico e conoscitivamente fondato sulle caratteristiche proprie del contesto di riferimento[10].

A ciò aggiungasi che la crescita continua della dimensione del rischio, avvenuta in questi ultimi anni, induce ad una percezione sempre più diffusa di insicurezza, che investe l'aleatorietà dei processi climatici, ambientali e sismici e, più in generale, di una varietà di processi critici di mutamento del territorio[11].

---

un lato rispondeva all'esigenza di proteggere la natura dall'interferenza dell'uomo, dall'altro ha accentuato i processi di specializzazione funzionale del territorio, contribuendo ad una progressiva frammentazione con conseguenti gravi danni ambientali, paesaggistici, culturali e sociali. Cfr. M. R. RONZONI, F. CONATO, *Costruire sostenibile*, 2000.

[7] Si pensi, ad esempio, ad incendi, disboscamenti, abbandono, errata localizzazione di insediamenti e mancato rispetto delle norme.

[8] A titolo esemplificativo, una situazione geodinamica e geomorfologica particolare, una atavica assenza di manutenzione ordinaria del territorio ed un uso indiscriminato dell'ambiente naturale.

[9] Cfr. A. FIORELLI, P. VERDUCCI, *Progettare tra emergenze e futuro per le necessità dei territori*, Gangemi Editore, 2019.

[10] Cfr. E. BORDOGNA, T. BRIGHENTI, *Terremoti e strategie di ricostruzione*, 2022.

[11] Nonostante gli immensi progressi tecnologici, ogni anno ci troviamo a fare i conti con catastrofi geologiche ed emergenze climatiche sempre più frequenti e minacciose: moniti con cui la Terra ci ricorda che noi uomini viviamo e prosperiamo solo per "gentile e temporanea concessione" degli elementi geologici. Cfr. F. PASQUARÈ MARIOTTO, A. TIBALDI, *Terra senza tregua: terremoti, alluvioni, eruzioni, cambiamenti climatici tra scienza e comunicazione*, Mimesis Editore, 2019.

ISSN 2036-7821

La pianificazione territoriale, pertanto, è da tempo impegnata nella ricerca di nuovi paradigmi disciplinari e di pratiche di azione innovative: è necessario elaborare tempestivamente le strategie più appropriate rispetto agli obiettivi assunti per lo sviluppo del territorio, come la sostenibilità ambientale, la coesione sociale, l'innovazione economica, culturale e tecnologica, e soprattutto la messa in sicurezza delle strutture già esistenti[12].

In questa prospettiva, la pianificazione del territorio e la progettazione urbanistica devono essere modellate necessariamente sul territorio ed essere attente alla sostenibilità del suo sviluppo[13].

Si tratta di sfide che impongono uno sguardo a lungo termine: l'azione dell'uomo può, infatti, avere una funzione centrale nella riduzione del rischio, intervenendo sulla vulnerabilità del territorio e dell'ambiente, mettendo in campo tutte quelle innovazioni negli strumenti e nel bagaglio dei saperi per incrementarne la resilienza.

In particolare, occorre uscire dalla logica emergenziale e settoriale che ha segnato le politiche di governo degli ultimi venti anni ed abbracciare una programmazione degli interventi incentrata maggiormente sulla prevenzione del rischio, così da rendere la transazione dal *"pre-evento"* al *"post-evento"* meno traumatica e più duratura.

Proprio la pianificazione nelle aree fragili ed esposte a maggior rischio sismico e idrogeologico rappresenta un obiettivo decisivo delle politiche pubbliche per il prossimo futuro, dovendo queste intrecciare le questioni sociali, economiche, ambientali, territoriali e le relative competenze degli specialisti del settore[14]. In altre parole, siamo inseriti sempre di più in un processo complesso per quanto riguarda sia le procedure che il livello di competenze perché la materia dello sviluppo del territorio riguarda non un atto specifico, ma influenza contesti più ampi e modifica gli equilibri.

Porsi obiettivi di sviluppo sostenibile per le aree territoriali interne, che alla loro marginalità oppongono elementi di eccellenza ambientale, se da un lato rappresenta un traguardo ambizioso per le politiche pubbliche, dall'altro diventa un passaggio obbligato per evidenziare il ruolo strategico di tali aree in termini di qualità, sostenibilità e di resilienza, che rappresentano i pilastri di un progetto di evoluzione migliorativa[15].

Tuttavia, quando si fa riferimento a modelli urbani e a realtà ideali su cui orientare le evoluzioni migliori si rischia di non cogliere la complessità del reale.

---

[12] Cfr. M. SEVERINO, G. DI PASQUALE, *Procedure per la ricostruzione post-sisma analisi e proposte*, Alinea Editore, 2002.

[13] Cfr. S. ARAGONA, *Costruire un senso del territorio: spunti, riflessioni e indicazioni di pianificazione e progettazione*, Gangemi Editore, 2012.

[14] Sul punto, cfr. E. NIGRIS, *Sulla produzione sociotecnica dello spazio urbano*, 2023.

[15] Sul punto, cfr. F. CORBISIERO, R. A. LA ROCCA, A. M. ZACCARIA, *Sviluppo turistico e governance territoriale nelle aree protette periurbane*, Università degli Studi Federico II, 2023.

ISSN 2036-7821

Il caso tipico è costituito dalle aree urbane e dai territori in aree a rischio dove la schematizzazione statica dell'assetto presente si scontra con un modello evolutivo al più probabilistico e dinamico[16]. Le zone sismiche vengono così ridotte ad aree dove ci si attende, con una certa frequenza, eventi superiori ad una data intensità e, spesso, la scelta più veloce è quella di diffondere semplicemente la cultura e la prassi della corretta evidenziazione delle zone a diverso grado di pericolosità.
Non basta realizzare "percorsi di fuga", ma occorre individuare un vero e proprio sistema di spazi (pubblici e privati) che rimanga efficiente anche in caso di terremoto e che supporti le funzioni economiche e sociali proprie dei luoghi colpiti.
La costruzione di una politica urbanistica di prevenzione è anzitutto legata al mantenimento in vita, dopo un terremoto, delle condizioni di funzionamento dei singoli sistemi che costituiscono la città: in altre parole, si tratta di individuare la struttura urbana minima che deve emergere e rimanere in funzione all'indomani dell'evento calamitoso[17].
Come va "coscientizzata" la popolazione del pericolo e del grado di prevedibilità degli eventi calamitosi, allo stesso modo è necessario tradurre in azioni positive (e non solo in vincoli normativi) le condizioni determinate dal pericolo[18]. Soltanto un governo pubblico può risolvere queste problematiche e, di conseguenza, è necessario "costruire" una *governance informata* e *formata* sui temi della sostenibilità ambientale, dell'ecologia e dello sviluppo urbano[19].
Le mappe di pericolosità assumono così grande importanza per i governi, per finalità essenziali quali stabilire nuove normative edilizie, localizzare le risorse e distribuire i maggiori progetti infrastrutturali[20]. Tra l'altro, la necessità di individuare soluzioni innovative ed efficaci in tali campi ha determinato progressivi approfondimenti

[16] In altri termini, conosciamo gli eventi che possiamo attenderci con ragionevole probabilità, ma non riusciamo a rappresentarli se non al momento in cui si verificano nel concreto.

[17] Cfr. W. FABIETTI, *Vulnerabilità sismica e trasformazione dello spazio urbano*, 1999.

[18] La casistica degli strumenti urbanistici che perseguono queste specifiche finalità di riduzione del rischio sismico è, oggi in Italia, ancora molto ridotta. Molte possono essere le motivazioni di questo mancato interesse, tra le quali la difficoltà di operare scelte di politiche pubbliche e di governo del territorio in un regime di forte incertezza. Si tratta di problemi di incompatibilità tra campi decisionali diversi che non possono essere ricondotti all'unità, imponendo soluzioni generali attraverso lo strumento legislativo. Non si tratta di costruire un campo decisionale dominante per la prevenzione che prevalga sulle scelte di pianificazione, ma considerare la prevenzione come componente ordinaria degli strumenti urbanistici.

[19] Come noto, l'urbanistica è intrinsecamente legata alla proprietà privata e al consumo del suolo. Quest'ultimo, con ogni evidenza, rappresenta una emergenza ecologica: all'area sottratta come sedime per gli edifici, infrastrutture e servizi, si somma l'alterazione delle dotazioni e delle connessioni ecologiche. Ma il consumo del suolo è anche la prima causa di vulnerabilità territoriale per la profonda alterazione che determina sul ciclo delle acque. Cfr. V. SCAVONE, *Consumo di suolo: un approccio multidisciplinare ad un tema trasversale*, Franco Angeli Editore, 2014.

[20] Esse, in parte, pongono in evidenza dei nodi che fanno parte dell'evidenza quotidiana come, ad esempio, la definizione della regola cautelare, l'individuazione della legge scientifica di copertura, la definizione di criteri antisismici nella costruzione degli edifici.

ISSN 2036-7821

scientifici attraverso confronti ed integrazioni con esperienze esterne e differenti ambiti di applicazione[21].

Le determinazioni scientifiche derivanti da contributi interdisciplinari hanno, infatti, contribuito allo sviluppo di metodologie per la valutazione qualitativa e quantitativa del "danno atteso" sull'assetto urbanistico e territoriale[22]. Dette valutazioni devono essere accompagnate con procedure flessibili ed organiche, atte ad "interrogare" la realtà locale, monitorandone adeguatamente le risultanze dalle propensioni emerse.

Ciò perché il concetto di rischio non solo è connesso alla competenza di calcolare la probabilità del verificarsi di un evento pericoloso, ma anche alla capacità di definire il danno provocato. Rischio e pericolo non sono la stessa cosa: il pericolo è rappresentato dall'evento calamitoso che può colpire una certa area *(la causa)*, mentre il rischio è rappresentato dalle possibili conseguenze dall'evento, ovvero dal danno che ci si può attendere *(l'effetto)*[23].

Per poter valutare concretamente un rischio, è necessario stimare attentamente il valore esposto, consistente nei beni presenti sul territorio che possono essere coinvolti dalla calamità.

Certamente il coinvolgimento della comunità e la maggiore partecipazione di tutti gli *stakeholder* hanno dimostrato di migliorare la qualità delle decisioni assunte in situazioni *post-disastro*, contribuendo a porre un freno al conflitto tra cittadini e amministrazioni – spesso amplificato dal verificarsi dell'evento – così da consentire ai cittadini di "far sentire la propria voce" nelle decisioni e di esercitare il proprio diritto di scelta in merito alle decisioni dell'autorità pubblica[24].

Tuttavia, soprattutto in zone caratterizzate da un'elevata sismicità, è importante che i cittadini sappiano quali comportamenti mettere in atto in caso di eventi sismici: da una corretta gestione delle emozioni o da una reazione tempestiva ed oculata possono essere salvate delle vite.

---

[21] I terremoti avvenuti negli ultimi dieci anni in Italia hanno portato un'attenzione crescente da parte della comunità scientifica verso un approccio multidisciplinare nella prevenzione del rischio sismico, che comprendesse una parte di analisi di carattere umanistico nella fase di conoscenza del contesto territoriale e dei beni architettonici che vi insistono.

[22] Le valutazioni del rischio sismico su cui è sottoposta una città e le eventuali azioni di prevenzione derivano dalla stima di probabilità che un certo evento si manifesti e produca danni e su ciò che è ragionevole attuare per proteggere l'insediamento. In altri termini, l'impostazione di politiche preventiva deriva dalla combinazione di valutazioni di carattere diverso le cui implicazioni urbanistiche sono rilevanti in relazione ad un *principio strategico* che richiede una visione d'insieme. Sul punto, cfr. W. FABIETTI, *Vulnerabilità sismica e trasformazione dello spazio urbano*, Alinea Editore, 1999.

[23] Cfr. E. RIZZUTI, *Catastrofi naturali o incuria dell'uomo?* Pellegrini Editore, 2013.

[24] La partecipazione pubblica può, infatti, contribuire ad orientare le scelte su cui dovranno essere ricostruiti beni e servizi pubblici, trovare soluzioni innovative, sostenere ed individuare gli investimenti nei progetti a livello di quartiere. Se alle comunità è consentito l'avvio di un processo partecipativo ed è loro offerto supporto in tal senso si faciliterà una ripresa duratura, assicurando un equilibrio tra rapidità e deliberazione dei *leader* locali. Cfr. R.B. OLSHANSKY, *Rebuilding communities following disasters: lessons from Kobe and Los Angeles*, in "Built Environment", Vol. 32/4, 2006.

ISSN 2036-7821

Pertanto, coinvolgere attivamente la cittadinanza nei processi di pianificazione preventiva di un sisma, informandola e preparandola anche a livello pratico, è una responsabilità da cui la politica non può prescindere.
Gli eventi naturali continueranno ciclicamente a manifestarsi e, allora, le amministrazioni più attente e competenti sono chiamate a prevenirle e a ridurre gli impatti negativi, anche con l'ausilio di strumenti e sistemi di previsione, prevenzione e di intervento (quali, ad esempio, informazione, allarme, piani di evacuazione e mezzi di soccorso)[25].
Per queste ragioni è indispensabile adottare misure di prevenzione, informazione ed educazione capillari ai cittadini in cui istituzioni scientifiche e amministrazioni locali svolgano un ruolo coordinato con la partecipazione attiva e consapevole della popolazione e dei media[26].
Proprio i mezzi di comunicazione, portando direttamente nelle case di tutti gli avvenimenti drammatici degli ultimi anni, hanno modificato gli atteggiamenti e i comportamenti dei cittadini. Questo ha permesso di accrescere l'interesse della collettività nei confronti dei temi legati alla qualità della vita e alla tutela e all'uso più razionale delle risorse ambientali, ponendo una maggiore attenzione ai ritmi della natura.
Analizzare l'accettabilità del rischio senza tentare in alcun modo di valutare lo sfondo sociale e culturale (ma anche politico ed economico) in cui esso si origina e si sviluppa rappresenta un errore di approccio e metodologia: se la collettività non associa i valori ai rischi in questione, cercare di educarla e informarla rappresenta soltanto uno spreco di tempo[27].
Soltanto una maggiore consapevolezza ed un interesse collettivo per queste problematiche, attraverso un rinnovato impegno culturale nonché una adeguata informazione didattico-educativa, può contribuire ad una trasformazione radicale della società e, allo stesso tempo, consolidare il rapporto tra eventi calamitosi, scienza e società. Una operazione tecnica-culturale che, oltre a ridefinire il rapporto tra uomo e ambiente, può innescare la partecipazione e l'attivazione di tutte le strutture organizzate della società e dei singoli cittadini.
Queste premesse stimolano una riflessione sulla nostra società che è una "società del rischio", proprio perché la natura globale dei rischi trasforma gli elementi distintivi del tessuto sociale.

[25] Cfr. S. Budelli, R. Federici, R. Miccù, L. Colella, G. Marchianò, G. Vivoli, A. Di Lernia, A. Morrone, F. Passananti, *La società del rischio e il governo dell'emergenza. Le fonti dell'emergenza e prevenzione e precauzione*, 2020.
[26] Cfr. S. M. Cianciotta, *Organizzare e comunicare l'emergenza nella PA. Strategie e azioni per costruire la resilienza*, Maggioli Editore, 2015.
[27] Cfr. M. Padula, *Crisis communication: come comunicare le emergenze*, Effatà Editore, 2005.

ISSN 2036-7821

È necessario, pertanto, modificare il rapporto odierno con ambiente e territorio per scongiurare il pericolo che le opportunità di cui abbiamo fino ad oggi goduto possano, per le generazioni future, diventare una realtà lontana[28].

2. Gestire l'emergenza: ripensare i modelli di governance per lo sviluppo del territorio.

Come evidenziato sopra, l'analisi dei tradizionali modelli di partecipazione del pubblico a seguito del verificarsi dei disastri ambientali evidenzia come la capacità di risposta della comunità si fonda, prima di tutto, sul senso di appartenenza alla comunità locale e sulla partecipazione della società civile nel processo decisionale, essendo la partecipazione dei cittadini uno strumento chiave per il rafforzamento della capacità della comunità di organizzarsi e di farsi carico della gestione responsabile e sostenibile del territorio che abita[29].

Certamente, i modelli di governo adottati fino ad oggi hanno avuto il pregio di contribuire a sviluppare un quadro di riferimento di resilienza complessiva delle società colpite dai terremoti per favorire l'incontro tra gli *stakeholder* di tali comunità a livello locale e pan-europeo, nonché di elaborare strumenti e pratiche di gestione dei rischi che possano favorire una maggiore capacità della comunità di far fronte al disastro, di ricostruire e di rinnovarsi[30].

Ai nuovi modelli di governo, tuttavia, si richiede uno sforzo ulteriore, vale a dire quello di elaborare strumenti concettuali e metodologici innovativi per esplorare maggiormente il concetto di resilienza delle società, al fine di garantire un processo di ricostruzione sostenibile, integrato e maggiormente partecipato[31].

Se lo sviluppo che si intende promuovere è soltanto quello di tipo economico, non si avrà mai un vero cambiamento sia sociale che culturale. Realizzare un progetto di sviluppo locale non può prescindere da un forte senso di appartenenza della

---

[28] L'equilibrio eco-sistemico si afferma come necessità che deve essere perseguita a garanzia della sopravvivenza della specie umana e nell'ottica della salvaguardia delle future generazioni. È questo lo scenario in cui si deve affermare un nuovo paradigma politico, cioè un sistema di riferimento basato su principi che superano i limiti dei modelli precedenti che non sono più in grado di spiegare la crisi del sistema industriale, le logiche di sviluppo delle multinazionali e l'accelerazione del fenomeno della globalizzazione.

[29] Cfr. R. ANGELINI, R. D'ONOFORIO, *Comunicazione e partecipazione per il governo del territorio*, Franco Angeli Editore, 2014.

[30] I disastri naturali se da un lato amplificano la vulnerabilità sociale del territorio, dall'altro evidenziano i meccanismi virtuosi e i malfunzionamenti dei sistemi di *governance* locale, valorizzandone il capitale sociale. Sul punto, cfr. A. MELA, S. MUGNANO, D. OLORI (a cura di), *Territori vulnerabili: verso una nuova sociologia dei disastri italiana*, Franco Angeli, 2017.

[31] Studiare gli aspetti sociali e comportamentali nel contesto dei disastri significa prevalentemente esplorare delle situazioni straordinarie, concentrate nel tempo e nello spazio, che causano una rottura nella routine quotidiana e destabilizzano la struttura sociale, creando disordine, perdite umane e distruzione. I disastri rappresentano, infatti, delle forme particolarmente forti di crisi della comunità e, in quanto tali, costituiscono delle importanti opportunità per analizzare i processi sociali di risposta alla crisi.

ISSN 2036-7821

comunità del luogo e di un recupero della memoria e della cultura per vivere e rivivere nel proprio territorio[32].

A ben vedere, a seguito del verificarsi di un evento catastrofico, vengono solitamente attivati dei comportamenti specifici da parte delle unità coinvolte che portano ad uno stato generale di mobilitazione e *iper-attività* sia all'interno che all'esterno dell'area colpita[33].

Pertanto, se nella sua immediatezza una catastrofe costituisce un notevole danno per le infrastrutture sociali, è altrettanto vero che, a livello di comunità, essa può rappresentare una occasione di rafforzamento della comunità stessa, di sviluppo di comportamenti altruistici e di attivazione di azioni protettive. Da questa prima attività può nascere una prima rete di relazioni intorno a cui far crescere altri progetti.

Processi realmente funzionanti di democrazia deliberativa e partecipativa, infatti, possono consentire di superare i conflitti economici e sociali facendo emergere dal negoziato e dalla concertazione le decisioni, ad esempio, sull'uso dei finanziamenti pubblici, sulla pianificazione partecipata delle aree urbane degradate o distrutte dai terremoti, sulla creazione di ambienti non solo meglio rispondenti ai bisogni della gente, ma che sono mantenuti e difesi dagli abitanti stessi[34].

Perché questo possa realizzarsi, occorre promuovere nuove politiche di *governance*, intese in una *"razionalizzazione sostanzialmente procedurale, incentrata sui problemi di coordinamento sulla base di un impegno al dialogo continuo per creare le basi di un consenso negoziato, di una condivisione di risorse e di una azione concreta"*[35].

In quest'ottica, dunque, il ruolo dei nuovi modelli di governo dovrà essere quello di garantire, attraverso un processo decisionale democratico e costantemente negoziato, il bisogno di innovazione e di partecipazione, anche attraverso la creazione di nuove reti tra i soggetti coinvolti, al fine di cogliere nuove opportunità per la realizzazione di un serio progetto di sviluppo locale.

Alcuni dei principali (e più tradizionali) schemi culturali e organizzativi – l'*accentramento*, la *delega*, il *verticismo*, la *frammentazione* e la *burocrazia* – si presentano come complementari e si rafforzano a vicenda, ma hanno prodotto danni nel lungo

---

[32] Per ulteriori approfondimenti si veda A. MAGNAGHI, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

[33] Superato l'impatto iniziale gli operatori si preparano all'azione, l'agire aiuta a dissolvere la tensione, si recupera l'autocontrollo. In questa fase sono presenti in tono minore la maggior parte dei vissuti e delle reazioni della fase di allarme, ai quali si associano, come preziosi fattori di recupero dell'equilibrio, il trascorrere del tempo, il passaggio all'azione finalizzata e coordinata e l'interazione. Cfr. A. LO IACONO, M. TROIANO, *Psicologia dell'Emergenza*, Roma, Editori Riuniti, 2002.

[34] Ciò può contribuire ad una rinnovata articolazione istituzionale della democrazia partecipata e sul decentramento graduato dei poteri e delle funzioni dello stato a cui deve necessariamente accompagnarsi una revisione dell'impianto istituzionale originario.

[35] Cfr. B. JASOPP, *Governance, fallimenti della governance e meta-governance*, in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini.

ISSN 2036-7821

termine, orientando il potere ai vertici e creando una struttura piramidale della società.
Vale allora la pena sfruttare la gestione post-emergenza come una reale opportunità di cambiamento, cercando di indentificare gli approcci critici che, se usati in maniera sistematica e complementare, possono aiutare gli attori del processo decisionale a costruire una solida alternativa allo sviluppo tradizionale adottato fino ad ora.
Con un maggiore decentramento amministrativo si possono, infatti, trasferire poteri e risorse alle autonomie locali, cioè alle Regioni, alle Province, ai Comuni e alle altre denominazioni delle suddivisioni territoriali politico-amministrative.
Una maggiore autonomia locale, per quanto imperfetta, rappresenta allora il primo passo verso la costruzione di società locali fondate su un ruolo attivo delle persone, sul buon funzionamento di società più piccole, radicate sul territorio e che possono coinvolgere più attivamente tutti gli attori locali[36].
Se il territorio è ben organizzato, lo stato centrale non ha più bisogno di accentrare troppi i suoi poteri e i propri mezzi che possono, al contrario, essere meglio gestiti localmente.
Di conseguenza, l'adozione di una politica legislativa di contrasto all'emergenza tagliata a misura dell'evento permette l'applicazione di un criterio di proporzionalità e di adeguatezza *ratione loci*[37]. Funzionale alla ripartenza della comunità è, in altre parole, la gestione della ricostruzione e del recupero del tessuto abitativo, pubblico e monumentale, contemperando gli interessi pubblici e privati e sanzionando gli abusi e gli illeciti *post* terremoto.
Di diversa matrice, rispetto alle tipologie sopra illustrate, è la nomina di commissari straordinari per rispondere ad esigenze contingenti o eccezionali che fanno ritenere inadeguato l'utilizzo di organi ordinari in ragione del particolare (se non, singolare) interesse pubblico che quelle stesse esigenze richiamano[38].
Non sempre e non necessariamente, questa figura si ritrova in conseguenza e per l'effetto di accadimenti di straordinarietà. Piuttosto, la caratteristica che maggiormente qualifica sul piano del diritto pubblico il commissario straordinario, è la provvisorietà.

---

[36] In forza di tale principio, le funzioni politiche ed amministrative vengono conferite al livello superiore di governo solo nell'ipotesi in cui il livello inferiore, per mancanza di mezzi, di personale e di strutture organizzative, si trovi nell'impossibilità di curare gli interessi affidati, ovvero quando sia necessario assicurare un esercizio unitario delle funzioni. Si parte, dunque, da un primo livello di base comunale, più vicino ai cittadini, per poi passare ad un livello intermedio provinciale o regionale e, da ultimo, nazionale a seconda della gravità e dell'estensione dell'evento emergenziale.

[37] Cfr. *Living with Seismic Phenomena in the Mediterranean and Beyond Between Antiquity and the Middle Ages Proceedings of Cascia* (25-26 October, 2019) and Le Mans (2-3 June, 2021) Conferences, 2022.

[38] Parte di queste esigenze sono stante in qualche modo "tipizzate", cosicché può sostenersi che vi sia stata una sorta di "istituzionalizzazione" di alcune figure commissariali create per situazioni non ordinarie. Cfr. D. CALDIROLA, *Il Commissario Straordinario nell'emergenza*, Amministrare, 2010.

ISSN 2036-7821

Certamente, la riconducibilità delle funzioni sostitutive più rilevanti esercitate dai commissari straordinari nominati a seguito dell'evento calamitoso impone di esaminare con maggiore attenzione alcuni aspetti di tale categoria dogmatica che appare eterogenea per la molteplicità delle manifestazioni in cui si esprime[39].
Attraverso l'esercizio di poteri straordinari, infatti, può essere modificato l'ordine legale delle competenze e compresso il ruolo delle autonomie senza alcun limite.
La trasformazione dell'urgenza o del rischio in emergenza quale vicenda ricorrente al fine di giustificare l'esercizio di poteri *extra ordinem* ovvero la sottrazione a poteri di revisione e di riesame (come il controllo giurisdizionale) non può rappresentare l'*escamotage* cui è sottesa la più classica delle figure dell'eccesso di potere.
Per distinguere una situazione di fatto qualificabile come emergenza e una che non possiede tale carattere si può procedere, empiricamente, ponendosi l'interrogativo se sia possibile o meno prevedere il rischio e, di conseguenza, prevenire l'emergenza[40]: è solo l'imprevedibilità del verificarsi di un determinato rischio a poter qualificare una situazione come emergenza che giustifica l'esercizio di poteri straordinari.
È necessario, dunque, sganciare il potere sostitutivo dall'ottica di controllo, sottolineando, al contrario, la sua funzione di garanzia e di tutela dell'interesse pubblico, il suo ruolo servente e strumentale rispetto alla stessa amministrazione attiva per il raggiungimento di un fine ultimo comune così da poter costituire, al contempo, uno strumento capace di garantire istanze unitarie e interessi preminenti alla cui cura sono preposti i diversi livelli di amministrazione.
Non si vuole, tuttavia, suggerire una idea di *"amministrazione di risultato"*[41] che pare sottesa alle figure di sostituzione commissariale più recenti. Sintetizzando i dibatti dottrinali sull'argomento, si può affermare che l'idea stessa di una amministrazione del risultato, del "fare presto e bene", rappresenta una mera formula descrittiva, contrapposta all'amministrazione per atti.
Piuttosto, il potere di sostituzione dovrebbe riguardare l'individuazione in concreto delle stesse situazioni che legittimano l'esercizio della sostituzione e che così verrebbero ridotte alla stretta necessità di realizzare l'interesse affidato alla cura del sostituito circa la determinazione dell'ampiezza del potere di sostituzione[42].

[39] L'attribuzione di poteri straordinari comporta *ex se* di derogare a qualsiasi norma di organizzazione, paralizzando e facendo venire meno la legittimazione dell'agire dell'amministrazione ordinaria e producendo, implicitamente, un generale effetto sostitutivo nella riallocazione delle funzioni conseguenti all'emergenza.
[40] Sul punto si rinvia alle riflessioni di L. BENVENUTI, *Interpretazione e dogmatica del diritto amministrativo*, Milano, 2002.
[41] Cfr. M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in Annuario 2022 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Milano, 2003.
[42] Cfr. G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Giappichelli Editore, 2013.

ISSN 2036-7821

I poteri sostitutivi non sono poteri nuovi, ma già previsti dall'ordinamento e nell'esercizio dei quali si adottano provvedimenti tipici, la cui sola originalità consiste nella legittimazione a derogare alla competenza[43].
Si pensi, ad esempio, alle deroghe legislative previste per fronteggiare stati emergenziali o, comunque, eventi eccezionali che hanno reso ancora più evidente l'incapacità dell'impianto normativo tradizionale.
I terremoti che hanno colpito le aree del cd. "Cratere" delle Regioni di Marche, del Lazio, dell'Abruzzo e dell'Umbria[44] o la pandemia da Covid-19 a cui ha fatto seguito il positivo cambio di visione, almeno a livello europeo, che ha condotto all'iniezione di nuove risorse pubbliche nelle singole economie degli Stati Membri con il PNRR e (quanto all'Italia) con il PNC.
Ciò, oltre a creare un inevitabile sistema di norme parallelo a seconda della fonte del finanziamento (con procedure amministrative speciali e deroghe rispetto agli istituti vigenti), ha generato un vero e proprio un caos applicativo.
La problematica, o comunque l'interrogativo di fondo, è come si possa conciliare la funzione surrogatoria o di supplenza dei commissari straordinari nominati con i postulati costituzionali del decentramento e dell'autonomia e del decentramento amministrativo dal momento che il carattere derogatorio di tali poteri statali postula una totale assenza di garanzie procedurali.
Nell'attuale quadro istituzionale si presentano spesso interessi che, sebbene trovino un centro di imputazione con carattere di esclusività, possono presentare profili che coinvolgono altri interessi affini o complementari, che però ricadono nella sfera di altri centri di imputazione. Ciò fa sì che ove non vi sia un intervento da parte della figura soggettiva deputata alla cura dell'interesse (o questa non risulti adeguata), possano attivarsi meccanismi di sostituzione che possono compromettere interessi più ampi di quelli affidati alla cura delle autonomie territoriali.
La certezza, dunque, diviene l'emergenza specifica a cui rispondere trasformando in mera utopia l'obiettivo della stabilità della legge, ergendosi la deroga a rango di istituto: da eccezione la deroga è divenuta regola, le norme ordinarie si sospendono

[43] L'emergenza giuridica come fenomeno "unitario" (seppure nella differenza dei possibili modelli e tipologie da adottarsi rispetto al caso specifico) propone uno schema ricostruttivo scandito *(i)* dal verificarsi dell'evento emergenziale, *(ii)* dal giudizio di necessità in ordine alla doverosità di intervenire con mezzi (giuridici) straordinari e *(iii)* dall'instaurazione di uno stato di eccezione (o di emergenza). Cfr. G. Marazzita, *L'emergenza*, Giuffrè, 2003.

[44] La risposta è stata l'emanazione del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 concernente gli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016, riconoscendosi così un consistente potere di deroga al nominato Commissario Straordinario anche in materia di contrattualistica pubblica al fine di consentire una rapida quanto compiuta ricostruzione dei territori coinvolti. Tali poteri sono stati via via specificati ed estesi con il D.L. n. 76/2020 (art. 11, per interventi di natura speciale), con il D.L. n. 77/2021 (art. 14-bis, per gli interventi finanziati con il PNC Sisma) e con il D.L. n. 3/2023.

ISSN 2036-7821

attraverso l'introduzione di una fonte del diritto dichiaratamente transitoria che, tuttavia, si rinnova ad ogni scadenza del proprio termine di efficacia.
Pertanto, la nomina di commissari straordinari dovrebbe ritenersi non compatibile con il sistema costituzionale delle autonomie nel caso in cui tale meccanismo si palesi incongruo rispetto al fine che si intende raggiungere.
Il fenomeno che qui si è ricordato (e criticato) è divenuto una prassi inveterata degli ultimi anni, registrandosi una deriva dell'ordinamento verso uno *stato di eccezione* che ha prodotto un *vulnus* significativo alla pienezza e all'effettività del principio di legalità[45]
Occorrerebbe *"riprendere l'idea tradizionale, fondata sulla correlazione fra straordinarietà dell'evento e straordinarietà del potere, ma a partire dal lato non della straordinarietà dell'evento, quanto dal lato della straordinarietà del potere"*[46] .
Forse soltanto una migliore cooperazione tra diritto e scienze sociali potrà aiutare a ridisegnare la mappa dei titoli e dotazioni dei vari attori che operano sui possibili *trade-off* di iper-regolazione e de-regolazione: dai cittadini alle imprese, dalla mercificazione dei beni pubblici al mancato investimento per preservarli o valorizzarli.
È bene non dimenticare che le politiche regolative - soprattutto se accentuate dalla risposta all'evento emergenziale - ci portano nel cuore dei dilemmi più sistematici della nostra società, vale a dire quello tra autorità e poteri di fatto, tra cittadini e produttori, tra reddito e benessere collettivo.
Sono, infatti, le politiche regolative a dirci molto sulla costituzione democratica, nel senso preciso di quanto sistemi di regole possono tenere a bada poteri di cui la società ha estremo bisogno, ma che devono essere allo stesso tempo "domati"[47].

3. Ri-progettare l'emergenza: orizzonti futuri e prospettive di rigenerazione territoriale.

Dall'analisi svolta, si è potuto evidenziare come la rigenerazione urbana e territoriale (soprattutto in seguito al verificarsi di un evento calamitoso come un terremoto) è un'attività assai articolata e che, a tratti, appare anche sfuggente nei confini del proprio perimetro[48].
Proprio per queste ragioni ha un disperato bisogni di *nuovi orizzonti*[49] - di significato e di prospettiva - entro i quali collocare la propria azione.

---

[45] Una preoccupazione che non è nuova nelle riflessioni sui temi del diritto amministrativo. Fra tutti, si ricorda G. MIELE, *Le situazioni di necessità dello Stato*, Padova, 1936.

[46] Cfr. C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, 2005.

[47] Nel voler riprendere una nota espressione di Norberto Bobbio. Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

[48] Sul punto, si veda cfr. M. TALIA, R. D'ONOFRIO, *La rigenerazione urbana alla prova*, 2015.

[49] Detti orizzonti che sono campi in cui si può spaziare con la mente, esaminare la situazione nel suo aspetto complessivo, prospettive che si aprono all'azione umana o all'evolversi di una situazione.

ISSN 2036-7821

A riguardo, sono diversi i temi che si incrociano nel percorso di ricerca delineato[50].
La città senza disegno, estesa insensatamente sul territorio e privata di quei confini che in altre epoche conferivano senso alla forma della città, è conseguenza della crisi dei poteri statuali ed istituzionali e sulla loro capacità di essere strumento di rigenerazione urbana e di attivazione di nuovi circuiti economici[51]. Ne consegue anche un diverso modo di gestire la crescita e le trasformazioni urbane e territoriali, anche per i mutati rapporti tra i soggetti investitori e autorità impegnati nell'attività regolativa o di indirizzo progettuale.
Per un approccio integrato e sistemico, una pianificazione per progetti, senza riferimenti sistematici ad altri livelli di pianificazione, costituisce semplicemente la negazione della pianificazione. Come vero sarebbe anche il contrario: anche una pianificazione "comprensiva", non suffragata da analisi di fattibilità a livello operativo e a livello di singoli progetti sarebbe ugualmente una negazione della pianificazione[52].
A ciò aggiungasi che la pianificazione urbanistica sta vivendo una stagione di grande trasformazione rispetto ai temi del *consenso*, successiva ad un lungo periodo caratterizzato dal sostanziale scollamento tra azione pubblica e iniziativa privata, o meglio dalla scarsa componente di "utilità collettiva" nell'azione privata[53].
Questo aspetto di "programmi complessi" risulta particolarmente utile per definire più proposte di trasformazione urbana concorrenti se, tuttavia, associato ad una visione strategica della protezione intesa quale realizzazione di politiche preventive più ampie ed efficaci di quelle altrimenti possibili con gli strumenti e le risorse a disposizione degli enti locali.
Appare, dunque, ragionevole inserire la prevenzione sismica tra i criteri per valutare proposte di trasformazione urbana, premiando con risorse aggiuntive quelle più attente alla problematica sismica[54]. Da qualche anno, finalmente, sembra proporsi con

[50] In sintesi, ci si imbatte in una pluralità di casistiche, a loro volta articolata in infinità di casi e sottocasi, che ripropone ancora una volta, la metafora dell'insediamento urbanistico come organismo, a rimarcare l'individualità del singolo caso, non mai omologabile in tassonomie, se non per banali fini statistici, ma senza le finalità di sostegno per motivare ed indirizzare gli interventi. Cfr. *Ricerca didattica e prassi urbanistica nelle città del Mediterraneo. Scritti in onore di Giuseppe Dato*, 2015.

[51] Sul punto, cfr. S. RUSCI, *La città senza valore. Dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica della demolizione*, Franco Angeli Edizioni, 2021.

[52] Cfr. F. ARCHIBUGI, *Teoria della pianificazione. Dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica*, Alinea Editore, 2003.

[53] Cfr. Per una analisi più approfondita, cfr. U. ISCHIA, *La città giusta. Idee di piano e atteggiamenti etici*, Donzelli Editore, 2012.

[54] L'approccio si fonda sull'idea di definire una modalità di intervento e di analisi comune, che possa essere standardizzata ed utilizzata su larga scala, senza però omologare o appiattire i risultati e senza perdere l'unicità che contraddistingue i diversi contesti a cui si applica.

ISSN 2036-7821

forza crescente un nuovo paradigma: non più soltanto grandi opere, ma anche cura del territorio, rispetto dell'ambiente e riduzione dei rischi naturali[55].
Il tema della tutela e della valorizzazione del patrimonio storico, della rigenerazione urbana, della riduzione del rischio sismico[56] e di quello idraulico e geologico sono al centro delle politiche economiche, per la loro valenza altamente strategica, oltre che per le finalità dirette legate alle politiche energetiche, ambientali e di protezione civile[57].
Queste linee e questi percorsi di approfondimento ulteriore, nella logica della rifondazione integrale e di un approccio unificato, possono essere così elencati: *(i)* l'approfondimento e il rafforzamento dello schema di procedura unitaria di preparazione dei piani, con relativa indicazione dei fenomeni variabili da quantificare; *(ii)* il rafforzamento e la definizione degli schemi di inter-relazione sistemica tra i diversi livelli di pianificazione; *(iii)* la progettazione di procedure istituzionali per la contrattazione dei piani su tutti i livelli; *(iv)* la progettazione di adeguati sistemi informativi e della loro gestione, corrispondenti alle variabili prescelte e *(v)* la progettazione di sistemi di monitoraggio e di valutazione di operatività dei piani, di revisione e di aggiornamento degli stessi.
Lo scenario operativo in cui nascono i programmi complessi è, infatti, caratterizzato dalla volontà di mettere insieme strumenti di intervento territoriale differenti e complementari a quelli di tipo tradizionale, in un clima politico ed amministrativo animato da una certa tensione al cambiamento. Nel contesto di una generale trasformazione del "fare" urbanistico, l'utilizzo di procedure e tecniche dei programmi complessi appaiono capaci di modificare, almeno in parte, le tendenze tradizionali della pianificazione urbana e territoriale, innestandosi in una strategia di riforme interna al sistema amministrativo italiano, nonché da tutte quelle novità innescate dall'attore istituzionale dell'Unione europea, anche attraverso programmi di tipo sperimentale[58].
Nell'avvicendamento che ha interessato gli ultimi anni, il concetto di "innovazione" (legato a questi programmi) assume accezioni contrastanti rispetto al nuovo che emerge: da un lato, la consapevolezza della valenza di questi strumenti per il rinnovo delle politiche urbane quali promotori di nuove capacità progettuali e propulsione di

[55] Cfr. F. ALIBERTI, *Il valore territorio. Gestire la complessità per governare le trasformazioni*, 2009.
[56] Lo strumento del *Sisma bonus* pone agli ingegneri la grande sfida della riduzione del rischio sismico da conseguire attraverso interventi non invasivi e da poter realizzare senza o con limitate interruzioni d'uso. Cfr. R. GALLO, *Industria, Italia. Ce la faremo se saremo intraprendenti*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", 2021.
[57] Sostenere interventi legati alla riqualificazione degli edifici, che rispondano pienamente agli obiettivi del Programma *Next Generation EU*, che supporta in particolar modo iniziative verdi e digitali, risulta quindi essere di primario interesse per il Governo. Sarà necessario ottenere, in questo incerto periodo per l'economia globale, il massimo contributo possibile dalle risorse economiche europee messe a disposizione dal *Recovery Fund*.
[58] Si tratta di strumenti attuativi, di natura transitoria e sperimentale, che possono essere avanzati in una determinata finestra temporale. Cfr. A. ZUCCHETTI, B. DE ROSA, *La pianificazione urbanistica*, Key Editore, 2022.

ISSN 2036-7821

nuove pratiche di rigenerazione del territorio, dall'altro, l'effetto dirompente rispetto alle pratiche tradizionali e consolidate e le insidie speculative ad esse collegate.
Le condizioni di innovatività descritte, unite alla possibilità di reperire finanziamenti statali e comunitari[59], ha fatto sì che le sperimentazioni relative all'attuazione dei programmi complessi risultassero in breve tempo numerose nella maggior parte delle città italiane.
Nonostante una sempre maggiore consapevolezza dei benefici di una rigenerazione urbana e territoriale che tenga conto delle caratteristiche del *locus*, la considerazione e la realizzazione effettiva rimane limitata.
Le principali sfide di questa implementazione sono legate soprattutto al quadro istituzionale, normativo e finanziario esistente, nonché alla limitata capacità tecnica.
I sistemi di *governance* legati all'emergenza spesso, infatti, si rilevano poco adatti e non facilitano la pianificazione e la realizzazione di rimedi e di tutele.
Inoltre, dal momento che l'emergenza riguarda settori diversi e trasversali, la definizione di una strategia operativa passa attraverso differenti aree geografiche e giurisdizioni che richiedono la collaborazione e l'impegno della comunità politica e degli operatori territoriali.
Il vero discrimine è dato dal fatto che nelle situazioni di urgenza l'ordinamento dovrebbe approntare rimedi che, senza derogare ai cardini delle regole del procedimento amministrativo e della giurisdizione, consentano una rapida ed immediata tutela degli interessi pubblici.
Viceversa, nell'emergenza, ci si trova di fronte ad una situazione di fatto nella quale, per ragioni del tutto imprevedibili, si rende ineludibile provvedere a determinati bisogni ed interessi collettivi senza poter rispettare le regole ordinarie del procedimento (ed in deroga, talvolta, anche ai presupposti e alle condizioni per l'esercizio del potere[60].
Per tali ragioni è, dunque, necessario definire un quadro istituzionale che incoraggi il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di conoscenze tra agenzie, settori e livelli di governo, nonché armonizzare i quadri normativi esistenti tra i paesi e all'interno di essi.
Allo stesso tempo, una chiara definizione dei mandati, dei ruoli e delle responsabilità per la pianificazione, l'implementazione e la manutenzione del territorio a seguito

[59] PNRR e fondi europei sono propulsori straordinari e irripetibili in grado di aiutarci in questa difficile missione.

[60] Se tale distinzione fosse rispettata sarebbe evidente che realizzare, ad esempio, interventi di manutenzione ordinaria del manto stradale costituisce una attività più o meno urgente, ma non potrà mai essere considerata una situazione di emergenza; se poi situazioni di urgenza, per colpevole inerzia o incuria dell'Amministrazione, si trasformano in situazioni emergenziali, queste non possono essere la scusante per l'esercizio di poteri *extra ordinem*.

ISSN 2036-7821

dell'evento calamitoso può aiutare ad accelerare la ricostruzione e l'adozione di strategie virtuose a tutti i livelli di governo.
Appare evidente come la ricostruzione può e deve essere un'opportunità per innalzare il livello di protezione dai rischi dei territori fragili e dovrà rappresentare al contempo un'opportunità per avviare un processo di sviluppo e di ri-abitazione di questi luoghi.
Tuttavia, ad oggi, il "piano d'azione" del Governo, attivato sotto il coordinamento dei Commissari Straordinari e incentrato su Ordinanze Commissariali, ha trovato piena attuazione solo negli interventi temporanei per l'emergenza.
Paradigmatico, appare, pertanto il caso della città o del territorio colpito dal terremoto dove una disastrosa ferita fisica e umana *"ci chiama, tutti, ad una medesima comune responsabilità. Quella di saper restituire ad una città la sua gente e la sua memoria, restituendo allo stesso tempo alla gente la sua memora e la sua città"*[61].
Un processo che avrà bisogno dei suoi tempi, ma che deve mantenere al centro l'obiettivo di ricostruire non solo case e città, ma anche rapporti tra testo e contesto, tra *urbs* e *civitas*, tra città di pietra, città di spazi e città di relazioni e restituire, finalmente, ai suoi abitanti di oggi quella città che altri abitanti, mossi dallo stesso bisogno di comunità, unione civile e solidarietà, hanno fondato per consegnarla alla storia.

4. Bibliografia.

- Allegretti U. (2010), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press.
- Amendola, A., Ermoliev, Y., Tatiana, Y., *Earthquake Risk Management: A Case Study for an Italian Region*, International Institute for Applied Systems Analysis, A-2361 Laxenburg, Austria.
- Arzeni A. (2017), *Le strategie per lo sviluppo rurale nelle Aree interne colpite dal sisma*, Agriregionieuropa.
- AVANZINI G. (2015), *Il commissario straordinario*, Giappichelli Editore.
- Barone A. (2006), *Il diritto del rischio*, Giuffrè Editore, Milano.
- BAUMAN Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Bologna, Il Mulino.
- Bertelli A., Valeriani E. (2017), *L'attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile*.
- Boeri S., Pastore M.C. (2017), *Nel Cratere – Riflessioni sulla Ricostruzione Sisma 2016*, Urbanistica Informazioni 272
- Bock J.J. (2022), *Citizens Without a City. Destruction and Despair After the L'Aquila Earthquake*, Indiana University Press.

[61] Cfr. E. Pallottino, Città e Territorio Virtuale - CITTÀ MEMORIA GENTE, 2015.

ISSN 2036-7821

- Budelli S. *et alia* (2020), *La società del rischio e il governo dell'emergenza. Le fonti dell'emergenza e prevenzione e precauzione*, Ambientediritto Editore.
- De Maio G. (2016), *L'amministrazione straordinaria tra stato di emergenza e calamità naturali*, in M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, A. PACE, C. VERRIGNI (a cura di), Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità tra norme interne e principi europei, Torino, Giappichelli
- Di Giacomo M. (2014), *I costi dei terremoti in Italia*, Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri.
- Di Venosa M., D'annuntiis M., *Emergenza è/e permanenza. Prove d'innovazione dall'Appennino centro - meridionale*, Urbanistica Informazioni, 272.
- Domenella L. (2019), *Mappe del Rischio, Piani di Prevenzione e Struttura Urbana.*
- Esposito F., Russo M., Sargolini L., Sartori L., Virgili V. (2017), *Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti*.
- Giannantonio M. (a cura di) (2003), *Psicotraumatologia e Psicologia dell'Emergenza*, Salerno, Ecomind.
- Gerelli E. (2012), *Catastrofismo e terremoti*, Franco Angeli Editore.
- Gritti A., Menoni S., *La ricostruzione come metodo. Cosa insegna la storia recente degli eventi sismici in Italia*, Urbanistica Informazioni 272.
- Mainardis C. (2001), *Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in Forum telematico di Quaderni Costituzionali.
- Marazzita G. (2003), *L'emergenza*, Giuffrè Editore.
- Marazzita G. (2011), *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in Osservatorio sulle fonti.
- Marinelli G., Vitillo P., Galuzzi P., Domenella L. (2019), *Sisma 2016, dall'emergenza alla ricostruzione dei territori fragili. Strategie, strumenti e metodi applicati*, XL Conferenza Italiana Di Scienze Regionali.

ISSN 2036-7821