



Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di laurea in Scienze di governo e della comunicazione pubblica
Cattedra di Valutazione delle politiche pubbliche

L'EMERGENZA E L'INERZIA. POLITICA E POLITICHE
DOPO IL SISMA AQUILANO

RELATORE
Prof. Antonio La Spina

CANDIDATO
Michele Barbero
Matricola 614992

CORRELATORE
Prof.ssa Marzia Basili

ANNO ACCADEMICO 2011/2012

INDICE

INTRODUZIONE, p. 4

CAPITOLO I. L'amministrazione dell'emergenza in Italia, p. 10

1. Il Servizio nazionale della Protezione Civile: profili organizzativi, p. 11
2. L'evoluzione normativa dell'amministrazione emergenziale, p. 13
3. La legge n. 225 del 24 febbraio 1992, p. 16
4. Prassi ed evoluzione legislativa a seguito della 225/1992. Il problema dell'espansione dell'emergenza, p. 18
5. I rapporti tra livelli istituzionali nel contesto dell'ipertrofia emergenziale, p. 24
6. Emergenza e protezione civile dopo il terremoto aquilano, p. 27

CAPITOLO II. Panoramica su un disastro. Le vicende aquilane (2009-2012), p. 31

1. Il sisma e l'azione della Protezione Civile, p. 32
 - 1.1. *Il terremoto*, p. 32
 - 1.2. *Gli interventi per fronteggiare l'emergenza*, p.33
 - 1.3. *Pensando alla (ri)costruzione: il decreto Abruzzo e il piano CASE*, p. 36
2. Da Bertolaso a Chiodi, p. 41
 - 2.1. *Il passaggio di consegne*, p. 41
 - 2.2. *Le criticità della seconda fase*, p. 42
 - 2.3. *Verso la fine del commissariamento. Gli sviluppi del 2012*, p. 46
3. Qualche confronto. Successi e fallimenti nell'Italia dei terremoti, p. 49

CAPITOLO III. Politica e politiche nel post-terremoto. Conflitti istituzionali in un'arena di policy, p. 54

1. Davide contro Golia. Il Comune di fronte alla Protezione Civile, p. 60
2. I rapporti istituzionali nel periodo della «governance mista», p. 73
 - 2.1. *La Regione Abruzzo e il suo Presidente nell'«era Bertolaso»*, p. 73
 - 2.2. *La stagione dei difficili equilibri*, p. 78
3. Settembre 2010 onwards. La fine di ogni cooperazione istituzionale, p. 93
 - 3.1. *La prospettiva del Comune dell'Aquila*, p. 93
 - 3.2. *Dall'altra parte della barricata: la struttura commissariale tra strapotere e conciliazione*, p. 107
4. Le elezioni amministrative 2012: un referendum sul commissariamento, p. 112

- 4.1. *Una competizione elettorale incentrata sulla governance post-sisma*, p. 113
- 4.2. *I risultati delle elezioni, e il loro significato*, p. 120
5. Rapporti interni all'ente comunale aquilano, p. 125

CAPITOLO IV. Oltre le polemiche. Valutazione di una ricostruzione in stallo, p. 129

1. Polvere e sudore. I processi di ricostruzione nella loro concretezza, p. 130
 - 1.1. *La summa del caso aquilano: il problema delle macerie*, p. 130
 - 1.2. *La lentezza nell'approvazione delle pratiche per la ricostruzione degli edifici privati*, p. 136
 - 1.3. *La vexata quaestio dei piani di ricostruzione*, p. 144
 - 1.4. *I finanziamenti*, p. 148
2. I limiti di una governance al tempo stesso straordinaria e ordinaria, p. 153

CAPITOLO V. Empirismo e teoria. Le politiche aquilane alla luce della *policy science*, p. 162

1. Possibili classificazioni delle politiche post-sisma, p. 163
2. Agenda setting e «finestre di *policy*», p. 175
3. Formulazione e decisione, p. 187
4. Una teoria burocratica dell'implementazione aquilana, p. 195
5. Policy learning e policy change: un broker politico nel cratere, p. 205

CONCLUSIONI. Politica, politiche e «cortocircuiti democratici», p. 211

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA, p. 219

INTRODUZIONE

La ricostruzione delle città abruzzesi devastate dal sisma del 6 aprile 2009 si è rivelata in questi anni un processo lento e difficoltoso. Lo dimostra il fatto che quasi tutto il centro storico dell'Aquila si trova ancora esattamente nello stato in cui versava subito dopo le scosse del 6 aprile 2009, e che gli interventi «pesanti» nelle periferie del capoluogo hanno cominciato ad entrare a regime solo da pochi mesi. Ciò si è accompagnato ad una sempre maggiore conflittualità fra alcuni dei più importanti soggetti politico-istituzionali coinvolti nella governance. Il presente lavoro si propone di studiare tali conflitti, ovvero il modo in cui gli attori coinvolti nelle politiche di ricostruzione si sono confrontati e scontrati in un contesto emergenziale che ha totalmente stravolto gli assetti di potere preesistenti.

Il comportamento dei soggetti istituzionali inclusi nell'arena, che costituirà il perno della trattazione a seguire, non sarà però analizzato come un oggetto a sé stante; esso verrà al contrario messo al servizio di una logica valutativa, volta ad appurare il grado di riuscita delle politiche di ricostruzione e soprattutto le ragioni dei malfunzionamenti che si sono registrati. Dal momento che le tensioni politico-amministrative che hanno attraversato il cratere in questi anni hanno avuto un forte impatto negativo sulla ricostruzione (come mostreremo ampiamente nella nostra trattazione), studiare lo sviluppo di tali contrasti è essenziale per una corretta valutazione dei processi di formulazione e implementazione dei pubblici interventi nel cratere aquilano.

Tale connessione sarà messa in risalto dal taglio diacronico che abbiamo inteso dare ad una parte dell'analisi. I conflitti che si sono verificati saranno cioè vagliati nella loro evoluzione temporale, così da mettere a fuoco i cambiamenti di strategia adottati dai diversi *policy/decision makers* coinvolti nella ricostruzione. Solo in tal modo sarà possibile delineare in maniera chiara i diversi tipi di incentivi che hanno agito su di essi, e soprattutto capire come e in quale misura sono entrate in gioco esigenze politico-elettorali contrastanti con la realizzazione delle politiche pubbliche in questione. Da questo punto di vista, nostro assunto di partenza sarà che soggetti elettivi (o che comunque rispondono all'opinione pubblica in maniera più o meno diretta), come la maggior parte di quelli su cui ci siamo concentrati, sono caratterizzati da impulsi di carattere «downsiano» (Downs 1957): i loro obiettivi principali sono il consolidamento e l'espansione del consenso elettorale, in base ai quali la realizzazione di programmi utili per la comunità rimane prioritaria solo qualora coincida con tali esigenze. Naturalmente si tratta di una semplificazione, e non si intende qui escludere che varie decisioni degli attori in esame

possano essere fatte risalire a convinzioni sincere su «ciò che è meglio per la cittadinanza». Tuttavia, l'impatto negativo in termini di *outcomes* per il cratere aquilano di alcune delle scelte compiute dai soggetti politici coinvolti nel post-sisma rende difficile credere che questi ultimi abbiano sempre agito sulla base di un simile criterio, e l'approccio downsiano sembra essere dunque tutt'altro che inadatto a interpretare almeno parte delle logiche comportamentali che hanno attraversato l'arena in questi anni. Uno dei principali obiettivi del lavoro sarà quindi stabilire quanto e perché le esigenze elettorali hanno teso a scontrarsi con quelle di efficienza ed efficacia nella realizzazione degli interventi di ricostruzione: in altre parole, attraverso quali dinamiche la politica ha interferito con le politiche.

Lo studio che proponiamo si colloca dunque a un crocevia fra ambiti di ricerca diversi, che spaziano dalla valutazione delle politiche pubbliche al *political behavior*. Il comportamento dei *policy makers* verrà esplorato relativamente al suo impatto sui pubblici interventi messi in atto all'Aquila, di cui comunque saranno analizzati anche aspetti ulteriori. Ad esempio, si cercherà di spiegare le criticità emerse nell'arena sia descrivendo alcune difficoltà procedurali specifiche sia mettendo a fuoco punti deboli e ambiguità (anche dal punto di vista giuridico) della governance generale che è stata adottata.

Come emerge chiaramente da quanto esposto fino a questo punto, il presente *case study*, nell'approcciare le politiche di ricostruzione aquilane, attribuirà una rilevanza particolare alla fase dell'implementazione. Certo, considerazioni sulla formulazione dei programmi in questione non mancheranno; tuttavia, la nostra analisi non seguirà lo schema delle valutazioni «classiche», nelle quali alla descrizione di un programma per come esso è stato concepito dai decisori pubblici segue di regola una verifica del suo grado di realizzazione e del suo impatto sui problemi esistenti (Formez 2006). Coerentemente con l'approccio che nei *policy studies* è stato definito *bottom up* (La Spina ed Espa 2011), l'implementazione non verrà intesa come una fase a valle nel processo, da studiare solo nella sua capacità di adeguarsi ad un piano logicamente e temporalmente precedente; essa costituirà piuttosto il nostro punto di partenza e per molti versi il nostro principale orizzonte, esaminato non tanto alla luce degli obiettivi proclamati quanto dal punto di vista delle criticità emerse nel suo stesso farsi e individuate come tali dagli attori che popolano l'arena in questione.

Nemmeno i risultati effettivamente ottenuti dalle politiche in esame scalzeranno l'implementazione dalla posizione centrale che abbiamo inteso attribuirle nell'impianto di questa trattazione. Obiettivo non sarà esplorare i processi di attuazione per arrivare a

valutare le *outcomes* delle politiche, ma in un certo senso l'inverso: il fatto che i risultati ottenuti finora siano per molti versi insoddisfacenti costituirà il nostro assunto di base, e l'obiettivo dei capitoli a venire sarà stabilirne le ragioni. È infatti per molti versi evidente l'insorgere di notevoli criticità sul fronte della ricostruzione. Se è vero che i tre anni e mezzo trascorsi dal terremoto a oggi costituiscono un tempo ancora limitato, che sconsiglia la formulazione di giudizi frettolosi su un supposto generale fallimento delle politiche ricostruttive, un confronto del nostro caso con il Friuli (sorta di *benchmark* nel settore) rende evidente l'esistenza di alcune pesanti criticità. Là, la ricostruzione era circa a metà strada dopo appena quattro anni dal sisma (Nimis 2009). All'Aquila, invece, al pressoché totale completamento degli interventi di riparazione minori nei quartieri più esterni fanno da contraltare la situazione del centro storico, il cui stato è ancora quello del 6 aprile 2009, e gli interventi «pesanti» nelle periferie, faticosamente avviati solo a fine 2011 – circa trenta mesi dopo la data del terremoto¹. È del resto sufficiente fare due passi in città – ovviamente rimanendo al di fuori della «zona rossa», corrispondente alla quasi interezza del centro storico, nella quale è tuttora impossibile entrare e le cui vie d'accesso sono ancora presidiate dall'esercito – per realizzare la lentezza con cui procede la ripresa.

Nonostante le considerazioni sopra esposte, però, il nostro lavoro si inserisce nell'alveo della *implementation research* con minore facilità di quanto si potrebbe immaginare. Una delle peculiarità di tale settore nel suo complesso è stata infatti, storicamente, la tendenza a concentrarsi sugli «*street level bureaucrats*», i soggetti incaricati di concretizzare nella loro quotidianità le decisioni prese dai *policy makers* (La Spina ed Espa 2011). Nel presente sutio, invece, ci si soffermerà soprattutto su figure che hanno occupato (o occupano tuttora) posizioni di rilievo alto o medio-alto, giocando spesso un ruolo di primo piano nella generale elaborazione delle politiche in questione. Ciò non è però sufficiente a mettere in discussione il focus implementativo del presente lavoro, per due ragioni. La prima è che se i soggetti su cui più ci siamo concentrati non sono stati certo fra quelli incaricati, in questi anni, di rimuovere fisicamente i detriti dalle case crollate o di analizzare le richieste di contributo sottoposte dai privati, essi non sono nemmeno facilmente rappresentabili come *policy makers* nel senso più stretto del

¹ Quanto qui genericamente esposto è stato confermato da pressoché tutti i soggetti intervistati in proposito dall'autore. Per avere riscontri più precisi, cfr. Commissario per la ricostruzione, *Ricostruzione, stato di attuazione e programmazione*, 13 giugno 2012. Da tale documento si deduce, con riferimento alle sole periferie del Comune dell'Aquila, che all'inizio dell'estate 2012 i contributi per le riparazioni di danni lievi erano stati sostanzialmente erogati, mentre quelli versati per gli interventi pesanti ammontavano ancora a poco più di 3500 a fronte di oltre 9000 domande inoltrate. A ciò si aggiunga, beninteso, che una cosa è dire che un progetto di riparazione/ricostruzione è stato finanziato, altra che esso è stato realizzato. Il numero delle pratiche che hanno effettivamente ottenuto i contributi è quindi ovviamente superiore a quello dei lavori di riparazione avviati o completati.

termine, cioè come figure che definiscono una politica pubblica per poi affidare ad altri la sua messa in esecuzione. A differenza di un parlamentare o di un ministro, che possono proporre un programma e sollecitarne l'approvazione ma spesso non sono direttamente coinvolti in tutto ciò che segue, gli attori politico-amministrativi di cui studieremo il comportamento e le azioni sono stati spesso incaricati di dirigere da vicino i processi attuativi delle politiche in esame. Molti di essi, seppur in misura diversa, hanno avuto un ruolo tanto nella formulazione dei vari provvedimenti quanto nella gestione e nel monitoraggio della relativa implementazione². Ciò rende possibile identificare il presente lavoro come una ricerca incentrata sull'implementazione anche se i suoi principali protagonisti sono ben lontani dai burocrati che popolano i *front offices*. La seconda ragione è strettamente connessa alla prima: dal momento che i soggetti su cui questo lavoro si concentra sono stati coinvolti di fatto anche nella fase di attuazione, i conflitti che si sono sviluppati fra loro hanno avuto, secondo la nostra tesi, un notevole impatto negativo non solo e non tanto sulla bontà delle decisioni prese, ma sulla esecuzione, ovvero sulla collaborazione quotidiana fra le varie amministrazioni.

Può essere utile, a questo punto, un breve accenno al modo in cui i contenuti sono distribuiti all'interno del lavoro. Esso copre tutti i tre anni e mezzo intercorsi tra il sisma e l'autunno 2012 – che coincide con la fine dello stato di emergenza all'Aquila. Tuttavia, come è già in parte emerso, l'oggetto principale della nostra attenzione sarà la fase della ricostruzione, non quella più strettamente emergenziale – la quale ha visto un ruolo di primo piano della Protezione Civile e si è conclusa nel febbraio 2010. I riferimenti ai primi interventi post-sisma non mancheranno, ma il più delle volte essi avranno l'obiettivo di enfatizzare i contrasti con il periodo successivo. Tale scelta deriva da una pluralità di considerazioni. Le politiche di ricostruzione implementate negli ultimi anni coprono un arco temporale più lungo e sono molto meno conosciute rispetto alla prima fase, che costituisce già l'oggetto di una enorme quantità di pubblicazioni di ogni genere: dagli studi accademici ai libri-inchiesta³. Ben minore è stata l'attenzione di cui ha goduto L'Aquila nei mesi successivi, se si escludono poche pubblicazioni di taglio giornalistico e dalla diffusione essenzialmente regionale⁴. Le dinamiche che hanno contraddistinto l'arena negli anni più recenti, a seguito dell'uscita di scena della Protezione Civile, sono

² Non a caso, nel corso del lavoro il termine «*policy maker*» verrà in genere utilizzato in maniera generica, intendendo quei soggetti che occupando posizioni di rilievo hanno avuto che vedere con le politiche di emergenza e ricostruzione sotto vari profili, dalla formulazione, alla decisione, all'implementazione.

³ Alcune di tali opere sono citate in nota nel corso del lavoro e in bibliografia.

⁴ Possiamo citare in questa sede, ad esempio, Parisse (2012).

dunque in buona pare ancora da esplorare, e il presente lavoro mira ad offrire un contributo in tal senso. Sotto molti profili (dall'impostazione giuridica e amministrativa della governance ai rapporti fra gli attori coinvolti), per altro, questo periodo non è solo meno noto, ma anche più ambiguo e confuso: ciò che lo rende anche un oggetto di analisi particolarmente stimolante.

Venendo al dettaglio delle sezioni che seguiranno, il capitolo I descriverà in una prospettiva prevalentemente giuridica come è organizzata e come si è evoluta l'amministrazione dell'emergenza in Italia; esso identificherà i principali riferimenti normativi passati e presenti, e metterà l'accento su alcune delle gravi criticità emerse negli ultimi decenni dal punto di vista della tenuta dell'ordinamento democratico, della legalità e della trasparenza nei contesti emergenziali. Il capitolo II offrirà un quadro di riferimento, da tener presente nella lettura delle parti successive, su quanto avvenuto all'Aquila dal sisma in avanti: l'immediata emergenza; l'azione della Protezione Civile con gli interventi di vario genere messi in campo (e i problemi ad essi connessi); il passaggio delle competenze commissariali al Presidente della Regione Abruzzo; la nuova governance e la relativa evoluzione fino ad oggi; le principali difficoltà emerse in merito alla ricostruzione. Il capitolo III costituisce per certi versi il perno del presente lavoro. In esso verranno approfondite le dinamiche politico-istituzionali che hanno caratterizzato il contesto aquilano dal sisma in avanti, con particolare attenzione alla fase 2010-2012. In questa sezione si esamineranno dunque con un approccio dettagliato e diacronico i rapporti tra amministrazioni straordinarie e ordinarie incluse nell'arena e gli scontri tra i vari livelli istituzionali che hanno ostacolato la riuscita delle politiche di ricostruzione. Se in tale sezione emergeranno le interpretazioni confliggenti sui fatti aquilani date da alcuni tra i principali soggetti coinvolti, nel capitolo IV si assumerà invece una prospettiva più distaccata, e si tenterà ove possibile di stabilire la «realità dei fatti» e la distribuzione delle responsabilità per i malfunzionamenti che si sono registrati. Sarà forse questa la parte più strettamente «valutativa» dell'intero lavoro, dal momento che in essa si metteranno a fuoco una serie di questioni tecniche (specifiche o generali) al fine di stabilire dove si sono collocate le falle nei processi di decisione e soprattutto di implementazione delle politiche ricostruttive. Nell'ultimo capitolo, il numero V, tenderemo infine di confrontare le vicende aquilane con una serie di modelli teorici sviluppati dai diversi settori della *policy science*. Lo schema organizzativo in tale sezione sarà fornito dal «ciclo di *policy*», che ci permetterà di mettere meglio a fuoco alcuni aspetti dei pubblici interventi all'Aquila meno direttamente rientranti nell'implementazione in senso stretto e riguardanti piuttosto le altre fasi logico-temporali

in cui le politiche pubbliche possono essere idealmente suddivise.

Come si sarà notato, il presente *case study* è dunque concepito in maniera per certi versi insolita: nonostante la presenza di due brevi capitoli introduttivi, volti a fornire le coordinate necessarie alla comprensione della trattazione successiva, in un certo senso si entrerà nel dettaglio del caso aquilano *in medias res*, mettendo in primo piano i conflitti istituzionali e le problematiche che hanno pervaso il cratere e procedendo poi a successive rifocalizzazioni per osservare i fatti in maniera più distaccata e comprensiva. Un simile approccio è volto a rendere l'immagine di un'arena attraversata da tensioni complesse e in continua evoluzione, che possono essere meglio comprese partendo dall'analisi empirica di dati ed eventi e assumendo solo in un secondo momento la prospettiva teorica.

CAPITOLO I

La gestione dell'emergenza in Italia

In questo primo capitolo si cercherà di tracciare un quadro generale di quella che è stata ed è attualmente l'amministrazione dell'emergenza in Italia. Mettere a fuoco l'argomento sarà fondamentale per un corretto inquadramento delle vicende aquilane: esse hanno infatti registrato il succedersi di vari approcci emergenziali molto diversi gli uni dagli altri; inoltre, il tema dell'amministrazione straordinaria – tanto sul piano della concreta efficacia quanto a livello di principio – ha costituito uno dei principali nodi degli scontri verificatisi tra i vari livelli istituzionali coinvolti nella *policy arena*.

Al tempo stesso, è bene avvertire il lettore che non tutti gli aspetti enfatizzati nella presente sezione troveranno esatta corrispondenza nei capitoli più specificamente dedicati al caso aquilano. Ad esempio, nel capitolo verrà data ampia rilevanza al problema della «normalizzazione» dell'emergenza: non si può infatti tracciare un quadro dell'amministrazione straordinaria nel nostro paese senza dedicare un certo spazio alla patologia, tutta italiana, dell'uso di strumenti d'eccezione e spesso derogatori alla legislazione vigente per gestire situazioni già ampiamente previste, o per trovare soluzioni facili all'incapacità delle amministrazioni *intra ordinem*. Anche nelle vicende abruzzesi, come si vedrà, questa problematica avrà un suo peso; va però sottolineato che, com'è ovvio, in questo caso l'emergenza è stata (e, in una certa misura, è ancora) drammaticamente reale. Indubbiamente si è assistito, all'Aquila, a un problema di uso improprio di strumenti emergenziali, specialmente nella fase (aprile 2009-febbraio 2010) in cui il Dipartimento della Protezione civile ha giocato un ruolo centrale. È sufficiente, in questo senso, ricordare gli scandali relativi alla «cricca» e le modalità di affidamento degli appalti per il progetto CASE¹. Tuttavia, siamo ben lontani dai casi di gestione in deroga di «grandi eventi» programmati e del tutto prevedibili, come ad esempio i mondiali di nuoto «Roma 2009»²; altrettanto difficili da accomunare al caso abruzzese sono le situazioni in cui gli strumenti straordinari sono stati messi in atto per rispondere ad emergenze causate unicamente dall'inefficienza amministrativa ordinaria, come per i rifiuti a Napoli³. Sull'Aquila, al contrario, si è abbattuta una tragedia immane e di non facile previsione⁴, che ha mietuto centinaia di vittime e lasciato decine di migliaia di

¹ Sull'argomento, cfr. ad esempio Caporale (2011).

² Cfr. Bonaccorsi (2009), Messina (2010), Razzano (2010).

³ Razzano (2010).

⁴ Anche se questa qualificazione va attenuata: lo testimonia la vicenda giudiziaria relativa alla sottovalutazione, da parte della Commissione Grandi Rischi della Protezione civile, dello sciame

persone senza un tetto sulla testa. Un'«emergenza» in senso classico, dunque. Eppure, come si accennava, alcuni aspetti della tendenza alla normalizzazione della straordinarietà ritornano, magari con connotazioni diverse e peculiari, anche nel nostro caso di studio.

Ciò vale non solo per i primi mesi successivi al terremoto, in cui, sotto il Commissario straordinario Guido Bertolaso, più deciso è stato l'intervento derogatorio; ma anche per il periodo sul quale ci soffermeremo di più, quello in cui le redini della governance sono passate al «Commissario delegato per la ricostruzione» Gianni Chiodi e alla sua struttura. Una fase, quest'ultima, con caratteristiche e problematiche totalmente diverse dalla precedente sul piano dell'approccio emergenziale adottato e del connesso assetto dei rapporti istituzionali, ma nella quale è possibile vedere riemergere forme peculiari di normalizzazione della straordinarietà che sarà interessante esplorare, anche alla luce delle considerazioni preliminari e generali che verranno fatte in questo primo capitolo.

Data la rilevanza, nell'impianto del presente lavoro, delle modalità con cui all'Aquila è stata declinata la questione della straordinarietà, si comprende quanto necessaria sia una panoramica preliminare e «a volo d'uccello» sulle principali tematiche e criticità connesse all'amministrazione dell'emergenza in Italia, anche se queste ultime non appariranno sempre direttamente riflesse in ciò che è avvenuto in Abruzzo dal 2009 a oggi.

Nella presente sezione confluiranno temi fra loro distinti (la protezione civile, il potere di ordinanza, il ruolo dei commissari straordinari), ma, come si vedrà, strettamente intrecciati gli uni con gli altri, al punto che una trattazione separata è impossibile. Essi verranno quindi affrontati in maniera sostanzialmente unitaria, anche se alcuni paragrafi si concentreranno su aspetti più specifici.

* * *

1. Il Servizio nazionale della Protezione Civile: profili organizzativi

Prima di analizzare come si è evoluta la normativa sulla gestione delle emergenze in Italia, evidenziando via via le criticità che sono emerse, è forse opportuno soffermarsi brevemente sull'organizzazione del sistema di protezione civile, una elaborata architettura che coinvolge numerosi e diversificati soggetti. Nel quadro normativo di riferimento fondamentale resta la l. n. 225 del 24 febbraio 1992. Essa istituisce il Servizio nazionale di protezione civile «al fine di tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e

sismico verificatosi nelle settimane precedenti al 6 aprile.

da altri eventi calamitosi» (art. 1, co. 1). Le attività di protezione civile, più nello specifico, sono «quelle volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza» (art. 3, co. 1).

Gli attori coinvolti sono elencati all'art. 6, e vengono distinti (co. 1) tra quanti «provvedono» alle attività di protezione civile e quanti «vi concorrono»: tra i primi figurano «le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane»; i secondi sono invece costituiti dagli «enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata», cui si aggiungono (co. 2) «i cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile, nonché gli ordini ed i collegi professionali».

Limitandoci qui a considerare i soggetti istituzionali, le loro competenze sono legate al tipo di evento che è necessario fronteggiare. A questo proposito, l'ambito delle competenze della protezione civile è così ripartito (art. 2):

- a. eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
- b. eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;
- c. calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

In generale, il ruolo di regioni ed enti locali è sostanzialmente limitato alle prime due categorie (Fioritto 2008). Nell'ambito di queste ultime, le regioni hanno competenze sia di indirizzo (ad esempio, la predisposizione di programmi di prevenzione e previsione dei rischi, o la supervisione ai piani provinciali di emergenza) sia operative (attuazione di interventi urgenti). Le province elaborano i suddetti piani per i territori di loro competenza, predispongono le strutture necessarie alla loro attuazione e svolgono le attività di prevenzione e previsione. I sindaci, infine, quali autorità di protezione civile ai sensi dell'articolo 15 della l. 225, sono responsabili di fornire i primi soccorsi e di coordinare la risposta alle crisi di tipo a.

Il Governo centrale subentra nella terza tipologia di eventi, assumendo il controllo e attivando poteri derogatori dell'ordinamento vigente. Si vedrà nei seguenti paragrafi come sia proprio questo l'aspetto più controverso del sistema fondato con la legge 225; per il momento, notiamo con Fioritto (2008, p. 177 ss.) la peculiare logica «duale» con cui il

provvedimento regolamenta i rapporti tra i vari centri di potere coinvolti nelle attività di protezione civile. Se nella fase della normalità e della prevenzione prevale un modello reticolare basato su relazioni orizzontali, all'occorrere delle emergenze più gravi la natura della struttura cambia completamente, ed assume un assetto piramidale con una forte concentrazione di poteri nelle mani dell'esecutivo di Roma. Ciò si manifesta nell'ampio ruolo riservato alla presidenza del Consiglio, al Ministero dell'Interno e al Dipartimento di Protezione Civile, quest'ultimo con funzione di supporto tecnico ed operativo alla presidenza. Alla presenza di una fitta rete di amministrazioni statali, regionali e locali interdipendenti si accompagna quindi un evidente sbilanciamento a favore del potere centrale. Questa asimmetria suscita qualche dubbio, in considerazione del fatto che il perno del sistema è individuato nella sede del coordinamento politico del governo: il che pone non pochi problemi, com'è evidente, dovuti al carattere politico-amministrativo, più che tecnico-professionale, della discrezionalità esercitata a tale livello.

2. L'evoluzione normativa dell'amministrazione emergenziale

Passiamo ora a delineare come si è evoluta l'amministrazione dell'emergenza nell'Italia repubblicana⁵. Nei decenni che vanno dal secondo dopoguerra ai giorni nostri, si è assistito ad un sostanziale parallelismo tra le vicende relative alla protezione civile e la discussione in materia di strumenti amministrativi derogatori. È stato infatti l'ambito della protezione civile a fare da «incubatore» al dibattito (in sede legislativa e accademica) sui provvedimenti emergenziali *extra-ordinem* e alla progressiva affermazione di questi ultimi. Come vedremo, il ricorso a commissari, ordinanze e stati d'emergenza ha cominciato a imporsi come una necessità nel contesto degli interventi di protezione civile, ed ha finito per essere accolto (nella legislazione e nella prassi) proprio a seguito dell'evidente fallimento dei primi quadri normativi in materia.

Il primo disegno di legge dell'Italia repubblicana volto a strutturare in maniera stabile la gestione dei disastri naturali è stato quello presentato nel 1950 dall'allora Ministro dell'Interno Scelba, *Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità (Difesa civile)*. Anche se il d.d.l. non riuscì a terminare l'iter parlamentare a causa dello scioglimento delle Camere, vale la pena richiamarne alcuni aspetti. In particolare, nonostante la venatura autoritaria che alcuni individuavano in un disegno che sembrava determinare un'eccessiva concentrazione di poteri nelle mani del Ministro dell'Interno (Messina 2010), in esso non si prevedeva nessun potere derogatorio

⁵ Quando non altrimenti specificato, le informazioni contenute in questo paragrafo sono tratte da Cardone (2011), pp. 141 e ss.

in senso stretto, per alcun soggetto istituzionale. Anche le disposizioni relative alle requisizioni di beni e alle prestazioni professionali del personale coinvolto nelle risposte alle crisi rimanevano saldamente ancorate alla normativa esistente.

La stessa riluttanza ad ammettere la possibilità di deroghe in casi di necessità ed urgenza emerge anche nelle proposte di legge presentate negli anni successivi. È il caso del d.d.l. Tambroni del 1951, anch'esso decaduto senza fare in tempo a divenire operativo, ma soprattutto di quella che è stata la prima legge repubblicana in materia ad entrare in vigore, la l. 8 dicembre 1970, n. 996. La pressione per l'introduzione di un quadro normativo organico e preciso era aumentata a seguito del verificarsi di una serie di gravi disastri, la cui gestione aveva suscitato non poche critiche: dalla tragedia del Vajont (1963) al terremoto del Belice (1968), passando per l'alluvione che provocò ingentissimi danni a Firenze (1966). La legge 996 integrava in un'unica struttura dirigenziale la gestione dei servizi di protezione civile e quella dei servizi antincendi (art. 8). Più importante ai fini del nostro lavoro, essa introduceva la figura del commissario di Governo, nominato dal Presidente del Consiglio con lo stesso decreto dichiarante lo stato di catastrofe o calamità naturale. Nonostante l'articolo 1 parli di «situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari», il commissario non aveva, ai sensi di tale provvedimento, alcun potere derogatorio, e le sue funzioni si limitavano al coordinamento dei vari attori istituzionali impegnati nel fronteggiare la crisi e alla direzione dei soccorsi inviati dal Viminale (art. 5). L'unica possibilità di deroga alla normativa vigente era riservata al Ministro dell'Interno, e si limitava all'acquisto e distribuzione di beni in natura in caso di particolare scarsità.

Il destino di questa legge era però quello di rimanere sostanzialmente inapplicata e di venire *bypassata* in occasione di tutti gli eventi calamitosi che colpirono l'Italia negli anni '70 e '80 – in particolare i terremoti devastanti che colpirono Friuli, Campania e Basilicata. Lo stesso regolamento attuativo della legge non venne adottato prima del 1981⁶. I commissari previsti dalla 996/1970 erano di fatto privi di reali possibilità di intervenire in maniera incisiva, non potendo in alcun modo imporsi sulla normale ripartizione di competenze tra i vari enti. Il risultato fu che la tanto agognata opera di sistemazione normativa fu nella pratica totalmente irrilevante nella gestione delle emergenze. Queste ultime vennero fronteggiate, tra gli anni '70 e '80, ricorrendo a decreti d'urgenza che nominavano commissari straordinari, dotati quelli sì di tutti i poteri

⁶ Si veda in proposito, oltre a Cardone (2011), anche Rizza (1991).

necessari allo svolgimento del loro compito. La pratica divenne abituale in situazioni di emergenza, al punto che Cardone (2011, p. 147) usa l'espressione «stagione dei commissari». Nell'82, inoltre, con il governo Spadolini I, venne creato un Ministero per il Coordinamento della Protezione Civile⁷, affidato all'on. Zamberletti. Al ministro in questione⁸ vennero attribuiti in diverse occasioni (anche in questo caso attraverso decreti d'urgenza) poteri straordinari, da esercitare con gli unici limiti della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento. Tra Ministro e commissari venne inoltre a crearsi una sostanziale continuità, espressa in particolare dalla tendenza del primo ad assumere i poteri inizialmente assegnati ai secondi dopo le fasi iniziali delle varie emergenze. Si produceva così, di fatto, una forte spinta accentratrice, *trend*, quest'ultimo, rafforzato dalla quasi contemporanea creazione di un Dipartimento di Protezione Civile dipendente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri⁹, con funzioni di supporto.

L'uso di provvedimenti amministrativi *extra ordinem* e la nomina di commissari andò dunque affermandosi al di fuori di un quadro normativo eccessivamente organizzato. In questo contesto, il principio della deroga venne applicato in maniera sempre più estesa, e le ordinanze di necessità e urgenza divennero uno strumento sempre più diffuso nella quotidianità amministrativa del Paese. Si noti peraltro che già in questa fase le ordinanze sconfinarono dall'ambito della protezione civile in senso stretto¹⁰, e cominciarono ad essere utilizzate ad esempio anche in materia sanitaria ed ambientale.

La debolezza dell'impianto normativo concepito dalla 996/1970 portò peraltro a diverse altre proposte di leggi organiche che, sull'onda dell'approccio delineatosi in due decenni di decretazione d'urgenza, apparivano molto meno restie ad attribuire poteri straordinari agli organi incaricati di fronteggiare le emergenze. Inoltre, si percepiva una sempre più evidente propensione a concentrare ulteriormente il potere derogatorio d'ordinanza nelle mani dell'esecutivo.

Questa tendenza appare chiara nel d.d.l. presentato nel 1986 (e poi riproposto sostanzialmente invariato, a seguito dello scioglimento delle Camere, l'anno successivo) dall'On. Balestracci. Il testo ebbe un iter piuttosto lungo, con diverse modifiche e lunghi periodi di giacenza nelle commissioni parlamentari; tuttavia, esso mantenne sostanzialmente lo stesso impianto fino all'approvazione definitiva nel luglio del '90. Il

⁷ Cfr. Prov. P.C.M. 29 aprile 1982, *Ordinamento del Gabinetto*.

⁸ Non a caso considerato il padre della moderna Protezione Civile italiana, soprattutto per il ruolo giocato come commissario nella gestione delle emergenze di Friuli e Irpinia e in qualità di ispiratore della riforma culminata con la legge 225/1992 (cfr. *infra*). Cfr. in proposito Messina (2010).

⁹ A istituire tale Dipartimento fu il DPCM del 22 giugno 1982.

¹⁰ Per lo meno se intendiamo quest'ultimo, ai sensi del già citato art. 1 della successiva legge 225/1992, come essenzialmente attinente la prevenzione e gestione di calamità naturali e catastrofi.

disegno attribuiva (art. 6) il potere di deroga tramite ordinanza al Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile, potere che si diversificava tra interventi atipici (le ordinanze di necessità ed urgenza più classicamente intese) e una forma «tipica», in quanto consistente in ordinanze dal contenuto specificamente previsto ed espressamente indicato dal legislatore: essenzialmente, sospensioni o differimenti di termini e spostamenti per quanto riguarda la gestione del personale. Il comma 2 del medesimo articolo introduceva inoltre un'ulteriore tipologia, le ordinanze emanate in via cautelativa al fine di «evitare danni o maggiori danni a persone o a cose» (cit. in Cardone 2011, p. 161). Tutti i poteri derogatori si attivavano automaticamente a seguito della dichiarazione dello stato d'emergenza da parte dello stesso Ministro, e potevano essere delegati a commissari.

Il d.d.l. suscitò però non poche preoccupazioni, in riferimento tra le altre cose all'accentramento dei poteri straordinari in capo al Governo e alla scarsa regolamentazione della figura del commissario delegato. Il Presidente della Repubblica Cossiga rifiutò di approvare il testo e lo rinviò alle Camere. Esso fu conseguentemente rivisitato, peraltro in maniera piuttosto blanda, e approvato, divenendo la legge 225 del 1992. L'unica modifica sostanziale consistette nell'eliminazione di ogni riferimento a poteri derogatori tipizzati. Secondo Razzano (2010, p. 62), di fatto «i rilievi presidenziali non vennero condivisi dalle Camere», dal momento che nel nuovo elaborato la maggior parte delle criticità individuate da Cossiga rimanevano invariate.

3. La legge n. 225 del 24 febbraio 1992

Analizziamo più in dettaglio alcuni aspetti della legge 225/1992, che ha costituito un intervento normativo fondamentale su cui, nonostante i successivi sviluppi di cui si parlerà a breve, si basa non solo l'organizzazione e lo schema d'azione dell'odierno sistema di protezione civile in senso stretto, ma anche l'attuale disciplina delle ordinanze. Si tratta quindi, per i nostri scopi, di un passaggio legislativo doppiamente importante, in quanto va tenuto presente non solo nell'analisi della fase strettamente emergenziale in Abruzzo, ma anche di quella successiva. Infatti, anche dopo l'uscita di scena della Protezione civile di Bertolaso e il passaggio di consegne alla struttura commissariale con a capo Gianni Chiodi, le ordinanze di protezione civile emanate ai sensi della legge n. 225 hanno continuato a costituire uno dei principali strumenti di governance, oltre che uno dei nodi su cui si è incentrata la progressiva insofferenza del Comune dell'Aquila.

Particolarmente rilevante ai fini del presente lavoro è l'articolo 5 della legge, riguardante *Stato di emergenza e potere di ordinanza*. In presenza della tipologia di eventi

di tipo c (cfr. *supra*, § 1), «il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente [...], delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale» (co. 1). Dopo che l'emergenza è stata dichiarata, per l'attuazione degli interventi necessari a fronteggiarla «si provvede [...] anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico» (co. 2). Simili provvedimenti possono essere presi dal Presidente del Consiglio anche al fine di «evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose» (co. 3). Le ordinanze devono contenere esplicita menzione delle norme a cui derogano (co. 5), e vanno trasmesse ai sindaci interessati (co.6).

L'impianto normativo della l. 225/1992 è stato oggetto di giudizio positivo da parte della Corte Costituzionale - espresso in diverse sentenze, come ad esempio la n. 127 del 1995¹¹. Per quanto riguarda il mondo accademico, si può individuare una divergenza interpretativa tra gli autori che hanno attribuito gli abusi connessi alla gestione emergenziale (cfr. *infra*) agli interventi normativi introdotti successivamente, e quanti, come Razzano (2010), hanno ritenuto che già la l. 225 contenesse *in nuce* i presupposti per la deriva che ha caratterizzato i due decenni successivi.

L'analisi di Giovanna Razzano (2010) appare piuttosto convincente e merita di essere riportata qui in maniera estesa. L'autrice è estremamente critica nei confronti del provvedimento in esame, che arriva a definire «illegittimo» (p. 195). Esso avrebbe costituito una sorta di «grimaldello», con cui il governo è stato sostanzialmente autorizzato ad intervenire in via derogatoria in pressoché qualunque settore, attraverso l'utilizzo dei commissari straordinari. Figure, queste ultime, già ampiamente previste dall'ordinamento – si pensi in particolare alla l. n. 400 del 1988, art. 11 –, ma che solo la l. 225 ha saldamente connesso con una disciplina di protezione civile i cui contorni venivano al contempo resi piuttosto fumosi, tramite il riferimento agli «altri eventi» del citato articolo 2. La 225 avrebbe così creato le basi per un'amministrazione straordinaria estensibile a piacere, il cui intero processo (dalla dichiarazione dello stato d'emergenza all'azione tramite commissari) veniva concentrato nelle mani dell'esecutivo. A ciò deve aggiungersi l'assenza di condizioni precise e limitanti per la possibilità di proroga dello stato d'emergenza (Razzano, p. 195): in tal modo, si sono create le condizioni per una progressiva stabilizzazione dell'uso e degli effetti di strumenti straordinari come le ordinanze di protezione civile, «erme bifronti» (p.139) che coniugano la loro natura di provvedimenti formalmente amministrativi con la facoltà, che rimanda invece alla sfera normativa, di derogare alle norme primarie.

¹¹ Cfr. Albanesi e Zaccaria (2010).

Questo durissimo giudizio è indubbiamente influenzato dal *trend* che si è manifestato nei due decenni successivi alla promulgazione della legge. In questo periodo, infatti, la gestione emergenziale è stata protagonista di un'espansione senza precedenti, dovuta tanto alle prassi amministrative quanto ad ulteriori interventi normativi che hanno allargato il raggio d'azione degli strumenti di protezione civile.

4. Prassi ed evoluzione legislativa a seguito della 225/1992. Il problema dell'espansione dell'emergenza

Il terremoto abruzzese, su cui è incentrato il presente studio, è stato un episodio dalla gravità indubbiamente straordinaria, che giustificava l'adozione dei provvedimenti emergenziali delineati nei precedenti paragrafi: l'istituzione dello stato d'emergenza, la nomina di commissari delegati dal presidente del Consiglio, l'ampio uso di ordinanze di necessità ed urgenza. Il sisma ha costituito un evento tragico che rientra perfettamente nella categoria delle «calamità naturali» le quali, secondo la legge 225/1992 (art. 2, comma 1, lettera c), rendono necessari «mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo».

Eppure, come si vedrà nel corso del presente lavoro, la gestione del post-sisma non sfugge a una serie di ambiguità concernenti il corretto uso degli strumenti messi a disposizione dal legislatore per un'azione amministrativa *extra ordinem*. Lo stato d'emergenza è stato infatti prorogato per anni ed ha investito in pieno non solo la fase di più immediata criticità, ma anche quella della ricostruzione. Inoltre, se era naturale che il coordinamento dei soccorsi, l'organizzazione dei centri di prima accoglienza e l'individuazione delle soluzioni abitative più immediate per i circa 60 000 sfollati fossero appannaggio di una struttura centralizzata come il Dipartimento allora presieduto da Guido Bertolaso, lo stesso non si può dire per le scelte di più lungo termine. Anche queste ultime, in Abruzzo, sono state compiute con approccio emergenziale. Non a caso l'edificazione di svariate new town intorno al centro storico dell'Aquila, pur suscitando l'approvazione di molti (cittadini, osservatori, istituzioni) per la rapidità con cui ha fornito un vero tetto a migliaia di senza casa, non ha mancato di provocare critiche per il suo carattere (peraltro da discutere¹²) di azione calata dall'alto.

Un abuso degli strumenti emergenziali, in particolare del commissariamento e delle ordinanze, è stato da molti individuato anche nel modo in cui sta venendo coordinata la ricostruzione (ancora estremamente indietro) delle periferie e dei centri storici devastati. Come si vedrà nel seguito della trattazione, il malcontento che si è sviluppato (seppur

¹² Sul piano CASE cfr. *infra*, § II.1.3.

nella maniera complessa e non priva di ambiguità che si cercherà di delineare) nel Comune dell'Aquila è dovuto in larga misura alla sensazione di ordinanze emanate senza un'adeguata considerazione del territorio e delle sue esigenze.

Nella vicenda aquilana, quindi, anche dal punto di vista dei rapporti tra le varie istituzioni locali e nazionali, l'ambiguità dell'uso degli strumenti emergenziali è tema centrale e controverso, ed è divenuta uno dei nodi su cui si è giocata la difficile dialettica tra centri di potere. Sarà quindi utile tracciare un quadro generale dei processi attraverso cui, nel nostro paese, il ricorso al concetto di «emergenza» è stato esteso ed abusato, nei 15 anni successivi alla l. n. 225.

Seguendo l'impostazione di Albanesi e Zaccaria (2010), si può dire che si è verificata innanzitutto un'ordinarizzazione di strumenti che erano stati in un primo tempo immaginati per fronteggiare situazioni di drammaticità reale e imprevedibile. Com'è noto, questo processo ha riguardato anche il decreto-legge, fonte normativa che l'articolo 77 della Costituzione teoricamente considera destinata a fronteggiare «casi straordinari di necessità e d'urgenza» ma che col tempo si è trasformata in una sorta di disegno di legge governativo, utilizzato con sempre meno remore nella prassi ordinaria.

Il posto un tempo occupato dal decreto-legge quale principale mezzo per affrontare le emergenze era stato quindi preso dalle ordinanze di protezione civile, in particolare per come definite dalla 225/1992. Tuttavia, tale tipo di intervento ha avuto una sorte simile a quella del suo predecessore, con l'attrazione nel suo campo d'azione di ambiti che ben poco hanno di urgente e costrittivo.

A tale proposito, può essere utile dare innanzitutto un'idea delle dimensioni quantitative del fenomeno. Secondo i dati forniti da Cardone (2011, pp. 10 ss.), tra il 1 gennaio 1992 e il 31 luglio 2010 sono state emesse 1124 ordinanze contingibili ed urgenti¹³. Negli anni più recenti, gli esecutivi che hanno fatto maggior uso di questo strumento sono stati presieduti da Silvio Berlusconi: in particolare, il Governo Berlusconi II (giugno 2001 - aprile 2005) ha emesso 342 ordinanze *extra ordinem*, e quello Berlusconi IV ne ha promulgate 248 in poco più di due anni, tra il maggio 2008 – la data d'insediamento – e il 31 luglio 2010 – quando si arresta il computo di Cardone. Più in generale, si nota un graduale intensificarsi del ricorso a queste ordinanze nel corso del ventennio: basti notare che si è passati dai 10 provvedimenti di tal genere nel 1993, ai 38 del 1997, fino alla media di 103,1 ordinanze annue che caratterizza il periodo 2005-2010.

Alla luce di questi numeri, sembrano più che ragionevoli le considerazioni di Razzano

¹³ L'autore si riferisce alle sole ordinanze, presidenziali o ministeriali, aventi contenuto effettivamente sospensivo della normativa vigente. Se si includessero nel novero anche le ordinanze che di fatto non utilizzano questo potere derogatorio, verosimilmente il numero totale risulterebbe essere molto più alto.

(2010), secondo la quale ai grandi attentati all'ordinamento costituzionale propri dell'età moderna¹⁴ è andata sostituendosi una miriade di micro-emergenze, che rischiano di erodere l'impianto istituzionale e giuridico non in ragione dei pericoli che esse rappresentano in sé, ma per via delle risposte *extra ordinem* adottate dalle istituzioni stesse per fronteggiarle. Così, «la quantità trasmoda in qualità e comporta un'alterazione del sistema costituzionalmente rilevante» (Razzano 2010, p. 26).

Centrale in questo fenomeno, accanto alla sua dimensione quantitativa, è la torsione qualitativa subita dalle ordinanze di necessità ed urgenza. È ancora Cardone (2011, pp. 202 e ss.) a descrivere in dettaglio tale processo. Secondo l'autore, un primo problema concerne il passaggio di questi provvedimenti dall'ambito amministrativo a quello normativo¹⁵: essi hanno infatti assunto col tempo un carattere sempre più generale ed astratto, al punto che non risulta più «individuato il contenuto dell'agire amministrativo» (p. 210). Anche Albanesi e Zaccaria (2010) sottolineano che alla notevole consistenza numerica delle ordinanze emesse negli ultimi anni si accompagna una crescente genericità dei contenuti, con prescrizioni vaghe che mal sembrano conciliarsi con la natura contingibile e urgente del potere amministrativo che le ordinanze dovrebbero esprimere.

In parallelo, non di rado le ordinanze hanno finito per diventare veicoli per scelte di lungo periodo, attinenti ad esempio l'ambito urbanistico. Significativo a questo proposito è proprio il caso aquilano, in cui «non ci si è limitati [...] a disporre deroghe alla pianificazione urbanistica per realizzare i soccorsi e progettare la ricostruzione ma si è invertito il rapporto tra quest'ultima e le misure di necessità e urgenza, prevedendo una nuova pianificazione territoriale posta in essere in regime commissariale derogatorio e ponendo a carico della stessa il vincolo di rispettare la presenza degli interventi edilizi del propagandato “progetto CASE”» (Cardone 2011, p. 217)¹⁶.

Altra tendenza rilevante è la diffusa modificazione del limite di temporaneità, manifestatasi in molteplici modi (*ibidem*, pp. 218 ss). Basterà in questa sede sottolineare che si è assistito spesso, negli ultimi anni, a prassi come la riattribuzione (alla stessa o ad altre strutture amministrative) di poteri commissariali straordinari per fronteggiare una medesima situazione; o ricordare che gli stati di emergenza e le disposizioni di numerose

¹⁴ Esempificabili in stati d'assedio, colpi di stato, rivoluzioni, guerre in senso tradizionale (Razzano 2010, p. 21).

¹⁵ Al di là degli sviluppi recenti, la questione della natura amministrativa o normativa delle ordinanze contingibili e urgenti è oggetto di dibattito da decenni, in sede accademica e giurisprudenziale, sulla natura amministrativa. Per delle utili sintesi, cfr. Rizza (1988) e Razzano (2010).

¹⁶ L'autore fa riferimento in particolare all'OPCM 22 dicembre 2009, n. 3833, *Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009*.

ordinanze sono state oggetto di continue proroghe. Vale inoltre la pena di sottolineare i casi, tra cui spicca proprio la vicenda abruzzese, in cui il potere di ordinanza si è concretizzato in un'infinità di micro-provvedimenti scaglionati nel tempo ma connessi gli uni agli altri in ragione della comunanza di temi affrontati. Col risultato che i termini di efficacia delle deroghe contenute nelle ultime ordinanze hanno finito per applicarsi anche agli atti precedentemente adottati, i cui effetti corrosivi dell'ordinamento erano invece teoricamente destinati ad estinguersi prima¹⁷.

L'espansione dell'emergenza, comunque, non è stata solo questione di prassi: nella XIV legislatura si è assistito all'attuazione di un preciso disegno politico mirato ad estendere l'ambito di applicazione delle ordinanze di protezione civile (Albanesi e Zaccaria 2010)¹⁸. Se la 225/1992 subordinava l'adozione di questo genere di provvedimenti alla dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, il d.l. 7 settembre 2001, n. 343¹⁹ ha reso meno stringente quest'obbligo. È diventato infatti possibile emanare ordinanze derogatorie anche per la gestione dei «grandi eventi», che lo stesso decreto fa rientrare nelle competenze della protezione civile. Perché ciò sia possibile è sufficiente come unico presupposto formale che il Consiglio dei ministri dichiari l'esistenza del grande evento, senza la proclamazione di alcuno stato di emergenza.

Un ulteriore intervento normativo, che va nella stessa direzione, è degno di nota. Si tratta del decreto-legge n. 245 del 4 novembre 2002²⁰, che rende possibile (artt. 2 e 3) l'adozione di ordinanze anche prima della dichiarazione dello stato di emergenza, previo un semplice decreto emanato individualmente dal presidente del Consiglio.

Infine, nel corso della legislatura, alcuni decreti-legge poi convertiti dal Parlamento hanno ulteriormente esteso l'applicazione delle ordinanze, rendendole di fatto degli strumenti attuativi dei decreti-legge stessi (Albanesi e Zaccaria 2010). Ma la già citata trasformazione di questi ultimi in fonti dal contenuto non emergenziale rende particolarmente concreto il rischio di un totale stravolgimento dell'effettivo uso delle ordinanze, che vengono assorbite nel contesto dell'ordinaria amministrazione senza però perdere la loro idoneità a derogare alla legislazione vigente.

¹⁷ La parcellizzazione delle ordinanze sarà tema centrale dei capitoli successivi, ma per altre ragioni: la grande quantità di atti di questo tipo adottati dalle strutture commissariali succedutesi in Abruzzo è divenuta progressivamente uno dei nodi dello scontro con il Comune dell'Aquila.

¹⁸ Un'utile panoramica sugli interventi governativi e parlamentari in proposito di emergenza e protezione civile è reperibile anche sul sito web della Camera: <http://www.camera.it/561?appro=195&Le+procedure+di+emergenza+e+i+commissari+straordinari#testo1>.

¹⁹ Art. 5-bis, comma 5.

²⁰ Convertito con modificazioni dalla legge 27 dicembre 2002, n. 286.

È bene notare che questo *trend* ha subito anche alcune battute d'arresto, come la direttiva del Presidente del Consiglio²¹ emessa nel 2004, a seguito di alcune procedure d'infrazione avviate dall'UE, che sembrava voler limitare la prassi della gestione straordinaria dei grandi eventi. Nel documento si insisteva infatti sulla necessità di circoscrivere le nomine di commissari delegati alle emergenze reali, e si ribadivano i principi generali dell'ordinamento e la normativa comunitaria come limiti ai poteri di deroga. Ciononostante, le cronache degli anni successivi indicano chiaramente che questa direttiva è passata del tutto inosservata, e anzi la gestione in via straordinaria di manifestazioni ampiamente programmate si è affermata come prassi fino a tempi recentissimi, con non pochi problemi di trasparenza e legalità. Basti citare, a titolo esemplificativo, la Coppa America tenutasi a Trapani nel 2005, o i mondiali di nuoto Roma 2009, tutti «grandi eventi» gestiti a suon di ordinanze, deroghe e commissari straordinari (Bonaccorsi 2009, Messina 2010)²².

Inoltre, altri interventi nel segno dell'ampliamento dell'area emergenziale sono stati messi in atto in anni più recenti, in particolare con l'ultimo governo Berlusconi. L'articolo 14 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90²³ ha sottratto le ordinanze al controllo preventivo della Corte dei Conti; il d.l. 25 gennaio 2010, n.2²⁴ ha concesso che gli interventi intrapresi dagli enti locali in occasione dei grandi eventi non debbano rientrare nell'obbligo di rispetto del patto di stabilità – così come gli interventi derivanti dalle disposizioni contenute in ordinanze di protezione civile, ai sensi del d.l. 25 giugno 2008, n. 112²⁵.

L'espansione della categoria emergenziale non è stata però un problema limitato all'uso delle ordinanze emanate ai sensi della 225/1992. Essa riguarda più in generale il ruolo dei commissari straordinari, figure che negli ultimi vent'anni sono proliferate a ritmi vertiginosi. Al di là dei commissari incaricati di gestire gli stati d'emergenza proclamati ai sensi della legge sul Servizio nazionale di protezione civile, infatti, è divenuto sempre più comune il ricorso a figure simili, ma istituite in base ad altri interventi legislativi che le hanno comunque dotate di poteri derogatori per fronteggiare situazioni tutto sommato ben poco fuori dal comune o imprevedibili. È sufficiente citare, in questa sede²⁶, i commissari previsti dal decreto «sblocca cantieri»²⁷, volto a riavviare e

²¹ Datata 22 ottobre 2004.

²² Basti citare, a titolo esemplificativo, la Coppa America tenutasi a Trapani nel 2005 o i mondiali di nuoto Roma 2009. Cfr. Bonaccorsi (2009).

²³ Convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2008, n. 123.

²⁴ Art. 4, comma 4-novies. La legge di conversione è la n. 42 del 26 marzo 2010.

²⁵ Articolo 77-bis, comma 7-bis. La legge di conversione è la n. 133 del 6 agosto 2008.

²⁶ Per una trattazione esaustiva in merito, si rimanda a Razzano (2010), pp. 83 e ss.

²⁷ D.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135.

concludere i lavori di numerose opere pubbliche avviate ma lasciate incompiute; o i commissari *ad acta*²⁸, e quelli creati dalla «legge obiettivo»²⁹ per superare il divario infrastrutturale tra l'Italia e l'area europea più avanzata. O ancora, i commissari di cui al «decreto anticrisi»³⁰, aventi lo scopo di velocizzare gli investimenti pubblici ritenuti fondamentali per promuovere lo sviluppo economico e la crescita del Paese.

Al di là del fatto che questi nuovi soggetti non sono direttamente rilevanti per quanto concerne il post-sisma aquilano, esse sono parte di un *trend* più generale che coinvolge appieno anche (e forse soprattutto) i commissari per le emergenze, e che merita di essere messo bene a fuoco. Ciò che si sta verificando è una sempre maggiore concentrazione di poteri in mano all'esecutivo, da cui tutti questi commissari sono direttamente dipendenti. Non solo la formulazione, ma soprattutto l'implementazione di *policies* che spesso non c'entrano nulla con la risposta alle emergenze, vengono fatte rientrare nel raggio della gestione diretta dell'esecutivo.

Una seconda considerazione da fare riguarda l'efficienza di questo modello, anche accantonando per un momento le preoccupazioni per la corrosione dell'ordinamento democratico. Com'è sotto gli occhi di tutti (Fioritto 2008, Razzano 2010), i risultati ottenuti da questi «specialisti dell'emergenza» sono stati nel complesso decisamente scarsi: si è venuto cioè a creare il paradosso di un approccio straordinario che non solo crea una serie di problemi di principio, ma non risolve nemmeno i problemi che era stato chiamato a fronteggiare. Un tema, questo, che sarà centrale nella nostra trattazione di quanto si è verificato all'Aquila, in particolare nella fase successiva all'uscita di scena della Protezione Civile.

Connesso a queste performance piuttosto deludenti, in qualità al contempo di causa e conseguenza, è il fenomeno già in parte accennato della cronicizzazione delle emergenze, nelle quali l'uso di strumenti straordinari e il commissariamento hanno assunto la funzione distorta di supplire alle mancanze e all'incapacità dell'amministrazione *intra ordinem*. Un caso tipico a questo proposito (cfr. Fioritto 2008, pp. 230 e ss.) è quello dei rifiuti in Campania, dove il commissariamento è stato prorogato di volta in volta (con l'attribuzione dell'incarico a soggetti diversi, dal prefetto di Napoli, al presidente della Regione, fino al capo della Protezione civile) per quasi 20 anni. La vicenda partenopea evidenzia una tendenza preoccupante: di fronte all'inadeguatezza delle amministrazioni ordinarie a gestire problemi che di urgente e imprevedibile hanno ben poco, e di cui sono

²⁸ Istituiti dal d.l. 4 settembre 1987, n. 366 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 novembre 1987, n. 452) e dotati di poteri accresciuti dalla l. n. 166 del 2002.

²⁹ L. n. 443 del 2001.

³⁰ D.l. n. 185 del 2008, convertito nella legge n. 2 del 2009.

spesso esse stesse responsabili, si preferisce, anziché riformare il sistema con una migliore ripartizione delle competenze all'interno e fra gli enti locali, aggirare l'ostacolo ricorrendo a procedure e incarichi straordinari. Del resto, il fatto che spesso i commissari designati siano i titolari degli stessi organi che devono essere sostituiti³¹ denota spesso, oltre a una pur lodevole volontà di non tagliare completamente fuori dai processi decisionali gli enti più immediatamente interessati, anche l'inesistenza di un approccio seriamente orientato alla risoluzione dei problemi: «Non si vogliono creare organi straordinari più efficienti, ma conferire attribuzioni straordinarie agli organi normali» (Razzano 2010, p. 197).

5. I rapporti tra livelli istituzionali nel contesto dell'ipertrofia emergenziale

Un'altra problematica importante in riferimento all'espansione dell'emergenza in analisi, specialmente se si tiene presente la natura dei principali attriti tra centri di potere verificatisi in Abruzzo dopo il terremoto, riguarda i rapporti tra i vari livelli territoriali. Da un lato, diversi interventi normativi negli ultimi 15 anni hanno evidenziato ed ampliato il ruolo di regioni ed enti locali in fatto di protezione civile. È il caso della l. n. 112 del 31 marzo 1998, che ha introdotto il principio dell'intesa con le Regioni prima dell'emanazione delle ordinanze (art. 107), nonché della riforma del Titolo V (l. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001), che ha inserito la materia fra quelle a legislazione concorrente. Dall'altro, anche dopo la riforma costituzionale, la legge 225 ha continuato a costituire una solida base per l'attivazione del potere sostitutivo statale nei confronti delle regioni.

Sul ruolo di queste ultime, la giurisprudenza costituzionale ha espresso pareri discordanti gli uni dagli altri. Da una parte, una sentenza di metà anni '90³² giudicava illegittima un'ordinanza secondo cui era sufficiente il solo parere, e non l'intesa con la regione per quanto riguardava la programmazione degli interventi, anche se, chiariva il giudice, «in caso di mancato accordo entro un congruo lasso di tempo vi potrà essere – assistita da adeguata motivazione – un'iniziativa risolutiva dell'organo statale, per evitare rischi di paralisi decisionale» (cit. in Razzano 2010, p. 206). Si affermava, cioè, che le ordinanze non possono comprimere il ruolo delle regioni, le quali devono essere consultate e dare il loro consenso salvo casi di estrema urgenza. D'altro canto, nelle sentenze n. 284 del 2006 e 277 del 2008 si sottolineava il principio secondo cui le leggi regionali non possono essere formulate in modo tale da contrastare con le ordinanze. Più nello specifico, i giudici costituzionali sottolineavano che «le leggi regionali che

³¹ È esattamente quanto è avvenuto in Abruzzo con il passaggio di consegne da Guido Bertolaso al Presidente della Regione Gianni Chiodi, a inizio 2010.

³² La n. 127 del 1995.

intendano “neutralizzare” – questa è l'espressione usata dalla Corte – gli effetti prodotti da ordinanze di necessità ed urgenza emanate dai commissari straordinari delegati dal Governo alla soluzione delle emergenze sono invalide, perché contrarie ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in una materia di competenza concorrente, quale è quella della protezione civile» (*ibidem*, p. 211). Stando così le cose, però, come nota sempre Giovanna Razzano (*ibidem*, p. 212), «per il fatto stesso che i commissari siano designati dal Governo e che le relative ordinanze “prevalgano” sulle leggi regionali, perde significato sostanziale la qualificazione della protezione civile come materia di competenza *concorrente* fra Stato e Regioni. Non resta altro, a ben vedere, che un'intesa, nella consapevolezza che la competenza è del commissario delegato e delle sue ordinanze».

Vale del resto la pena di rimarcare che alcuni tentativi di limitare il centralismo statale e la logica piramidale nella gestione delle emergenze sono stati vanificati da una vera e propria «controriforma». In particolare, Fioritto (2008) nota come le disposizioni contenute nel d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che sottraeva competenze alla gestione politica e ministeriale e creava un'Agenzia di protezione civile ben più indipendente del Dipartimento, siano state sostanzialmente annullate dal successivo decreto-legge n. 343 del 7 settembre 2001³³, che pur istituisce un comitato paritetico Stato-Regioni-enti locali per le finalità di protezione civile (art. 5, co 1) e ribadisce formalmente l'importanza dell'intesa delle Regioni nei processi di prevenzione e gestione delle emergenze (art. 5, co 2).

La concentrazione di poteri e lo scavalco dei livelli territoriali minori ad opera dello Stato non è, beninteso, un male assoluto da condannare a priori. È anzi perfettamente comprensibile, e del tutto conforme al principio di sussidiarietà, la logica – propria della legge 225 – che vuole il subentrare delle istituzioni nazionali in quelle situazioni di crisi che non possono essere affrontate in maniera soddisfacente dalle amministrazioni regionali e locali. I problemi nascono, però, nella situazione di emergenza allargata, prorogata e normalizzata che è venuta a crearsi in Italia nell'ultimo ventennio.

Ai fini del presente lavoro, particolarmente importante è il fenomeno del prolungarsi delle gestioni straordinarie. Per lo meno dal 2011 infatti, come già accennato e come si approfondirà, il Comune dell'Aquila ha cominciato a criticare duramente la permanenza in carica del commissario Chiodi e l'approccio emergenziale alla ricostruzione; a questo proposito, uno dei cavalli di battaglia della campagna elettorale di Cialente per le

³³ Convertito con modificazioni dalla l. 9 novembre 2001, n. 401.

amministrative 2012 è stata la necessità di un ritorno all'ordinarietà, con il passaggio di competenze agli enti locali. Nel momento in cui il presente lavoro viene concluso, l'era del commissariamento all'Aquila si è appena conclusa, dopo poco meno di tre anni e mezzo: non si può quindi certo paragonare sotto questo profilo le vicende abruzzesi con quanto accaduto, per esempio, con l'emergenza rifiuti in Campania. Eppure, è evidente che nei conflitti istituzionali che analizzeremo nei prossimi capitoli lo spettro di un commissariamento al tempo stesso inefficace e perpetuo ha giocato un ruolo centrale.

Tale preoccupazione risulta tanto più comprensibile alla luce di uno sguardo più generale alle conseguenze distorte che la normalizzazione dell'emergenza ha avuto sui rapporti tra livelli territoriali in Italia³⁴. Se le strutture commissariali diventano perpetue scompare, di fatto, la logica sussidiaria, che viene rimpiazzata da una sorta di assistenzialismo (condiviso dalle amministrazioni locali o imposto che sia), il cui principale scopo diviene il mantenimento di quelle strutture che dovrebbero in teoria farsi da parte dopo aver risolto le principali criticità. Anche qualora le funzioni di commissario siano assunte da amministratori locali, il legame di questi ultimi con le loro comunità di riferimento viene inevitabilmente meno, surclassato dal filo diretto creatosi tra amministratori emergenziali e governo centrale.

La vera soluzione non è quindi, per regioni ed enti locali, quella di rivendicare un ruolo nella gestione dell'emergenza e nell'uso dei relativi strumenti; bensì evitare che gli stati d'emergenza si incancreniscono in un circolo vizioso, nel quale mancanza di risultati e proroghe si rincorrono reciprocamente. Le amministrazioni locali e regionali devono cioè pretendere risultati tangibili in tempi brevi, seguiti da un ritorno all'ordinarietà. In questo senso, il profilo dei controlli (da parte di Parlamento ed enti locali) sull'operato e sull'efficacia dei commissari è eccezionalmente importante, e si sono registrati per la verità, negli ultimi anni, alcuni interventi legislativi in merito che sembrano andare nella giusta direzione. Si citerà qui ad esempio il decreto-legge «anticrisi» n. 185 del 2008³⁵, il cui art. 20 prevede da un lato che «il compenso del commissario delegato³⁶ non [sia] erogato qualora non siano rispettati i tempi per l'esecuzione dell'intervento» (co. 9), dall'altro che l'operato del commissario vada sottoposto a una serie di verifiche incrociate ad opera del Ministro competente e della giunta regionale interessata (co. 7).

Ai primi, timidi interventi come quello appena descritto ha fatto seguito, soprattutto a partire dal 2010, una serie di più ampie riforme del sistema di protezione civile e di

³⁴ Buona parte delle considerazioni che seguono sono contenute in Razzano (2010), pp. 218 ss.

³⁵ Convertito con modificazioni dalla legge n. 2 del 28 gennaio 2009.

³⁶ Ci si riferisce qui ai commissari nominati dal governo per velocizzare le procedure esecutive di progetti rientranti nel quadro strategico nazionale.

gestione dell'emergenza, che il legislatore sembra voler depurare dalle storture che abbiamo enfatizzato. Queste recenti evoluzioni saranno l'oggetto del prossimo paragrafo.

6. Emergenza e protezione civile dopo il terremoto aquilano

La fase del terremoto aquilano corrisponde a una sorta di «apice di potere» della Protezione Civile. Quest'ultima nel suo intervento in Abruzzo si è connotata come un soggetto per molti versi onnipotente e tuttotfare, che ha sostanzialmente messo da parte le istituzioni locali tanto nella gestione dell'emergenza quanto nell'elaborazione e attuazione di soluzioni a lungo termine alle esigenze abitative di decine di migliaia di sfollati, in particolare con la realizzazione del progetto C.A.S.E (Bulsei 2011).

In questo contesto, si noti che i mesi immediatamente successivi al sisma hanno visto anche il tentativo da parte del governo Berlusconi di modificare sostanzialmente l'assetto della protezione civile, attraverso la creazione di una S.p.a a supporto del Dipartimento. La proposta si è concretizzata nel decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (lo stesso con cui è stato sancito il passaggio di consegne da Bertolaso a Chiodi come commissario delegato per l'Abruzzo), ma è stata poi soppressa dalla legge di conversione³⁷, la cui approvazione è avvenuta in coincidenza con lo scoppio degli scandali relativi al capo della Protezione civile e alla gestione dei «grandi eventi» (Messina 2010). L'articolo 16 del decreto prevedeva la costituzione della «Protezione civile servizi s.p.a.»: essa sarebbe stata posseduta interamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne avrebbe dovuto approvare lo statuto, nominare il consiglio d'amministrazione e decidere gli indirizzi strategici e i programmi. Si trattava insomma di un soggetto di natura privatistica, sottoposto a controllo solo successivo da parte della Corte dei Conti, la cui istituzione è apparsa a molti³⁸ come parte di un disegno volto ad accrescere potere e prerogative del Capo del Governo senza passare per una modifica degli assetti istituzionali tramite legge costituzionale. Come detto, la bufera giudiziaria scatenatasi di lì a poco ha però mutato la sensibilità del Paese e dell'assemblea sul tema, tant'è che la legge di conversione non reca alcun riferimento al progetto di società per azioni.

Si è aperta così una fase diversa, in cui agli occhi dell'opinione pubblica si facevano più evidenti i rischi connessi al sempre più ampio ruolo acquisito dalla Protezione civile negli anni passati. A livello legislativo, ciò si è riflesso in una serie di disposizioni, che hanno forse segnato la fine dell'era della Protezione civile «onnipotente».

³⁷ La l. 26 febbraio 2010, n. 26.

³⁸ Per un commento «a caldo» e decisamente critico del contenuto del decreto, si veda Puliafito (2010), pp. 249 ss.

Si può citare innanzitutto il cosiddetto «decreto Milleproroghe»³⁹ di fine 2010. Esso è intervenuto soprattutto sulla dimensione finanziaria dell'operato dei commissari di protezione civile, prevedendo in particolare che le ordinanze siano concordate sotto questo aspetto con il Ministero dell'Economia e sottoposte a visto preventivo della Corte dei Conti. Misure che sono state viste da alcuni come eccessivamente limitanti, per una struttura il cui scopo primario è comunque (almeno in teoria) quello di intervenire con agilità in situazioni di crisi. Il capo del Dipartimento succeduto a Bertolaso, Franco Gabrielli, è stato non a caso particolarmente duro con il provvedimento, che ha accusato di «affondare la Protezione civile come il Titanic»⁴⁰. Il decreto prevede inoltre che, «qualora il bilancio della regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza, ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa» (art. 2 co. 2-quater), sia la regione colpita da calamità a dover far fronte alla copertura finanziaria degli interventi, deliberando aumenti delle imposizioni tributarie o delle addizionali di propria competenza. Una misura che lascia anch'essa qualche dubbio, in quanto rischia di tradursi in un'imposizione di costi aggiuntivi a territori e popolazioni già martoriate⁴¹.

Al di là di queste valutazioni, l'impressione è che il legislatore si sia orientato verso un aumento dei controlli e una limitazione della totale libertà d'azione, anche sotto il profilo economico, che aveva caratterizzato il sistema della protezione civile fino al terremoto aquilano. La tendenza è stata peraltro confermata da una direttiva presidenziale⁴², che ha ribadito le disposizioni contenute nel «Milleproroghe» e ha sottolineato inoltre la necessità di limitare il più possibile l'utilizzo di deroghe alla normativa vigente.

Negli ultimissimi mesi, infine, si sono registrati cambiamenti forse ancora più significativi. Innanzitutto, il d.l. 1/2012⁴³ ha posto fine alla possibilità per il Dipartimento della Protezione Civile di intervenire nella gestione di eventi per i quali non sia necessaria la dichiarazione dello stato di emergenza. Soprattutto, però, il governo Monti ha realizzato una più generale riformulazione della materia, attraverso il d.l. n. 59 del 15 maggio 2012⁴⁴. Il provvedimento mira da un lato a restituire forza e incisività agli interventi del Dipartimento di Protezione Civile al verificarsi delle emergenze, dall'altro a

³⁹ Ossia il d.l. 225/2010, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10. Ai nostri fini rileva l'art. 2, commi dal 2-quater al 2-octies.

⁴⁰ *Il Milleproroghe affonderà la protezione civile come il Titanic: parola di Gabrielli*, «Il Sole 24 Ore», 21 febbraio 2011. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-02-21/milleproroghe-affondera-protezione-civile-183338.shtml>.

⁴¹ La Corte Costituzionale ha però dichiarato illegittime le disposizioni in questione, imponendo l'abrogazione del citato comma con la sentenza n. 22 del 13-16 febbraio 2012.

⁴² Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 marzo 2011.

⁴³ Art. 40-bis. La legge di conversione è la n. 27 del 24 marzo 2012.

⁴⁴ Convertito con modificazioni dalla legge n. 100 del 12 luglio 2012.

circoscrivere definitivamente il ruolo di quest'ultimo alle situazioni di urgenze vere e proprie. Di particolare rilevanza ai nostri fini, con riferimento alla trattazione svolta finora e a quella che seguirà, sono le modifiche introdotte dal decreto-legge in materia di eventi eccezionali, stato di emergenza e uso delle ordinanze. L'articolo 1 è intervenuto sulla definizione degli eventi di tipo «c» contenuta nella legge 225/1992 (art. 2), riformulandola come segue: «Calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo». In tal modo non solo si è sottolineata la necessità di ridurre il più possibile i tempi di applicazione dei poteri *extra ordinem*, ma si è anche eliminato dalla dicitura della legge quel riferimento ad «altri eventi» che come si è visto, secondo autorevoli interpretazioni, aveva aperto la strada alla «normalizzazione» dell'emergenza.

La nuova normativa (art 1, co. 1, lettera c) ha poi apportato alcuni cambiamenti al quadro vigente a proposito dello stato d'emergenza: se da un lato il decreto ha disposto che esso possa venire dichiarato anche «nell'imminenza», e non solo «al verificarsi» di calamità naturali come precedentemente previsto, la novità per noi più interessante è il riferimento ad una durata predefinita, di regola 90 giorni prorogabili di altri 60. Il legislatore ha previsto comunque una certa flessibilità in questo senso, lasciando implicitamente intendere (con l'uso dell'espressione «di regola») che questi limiti possono essere superati in casi di estrema necessità. Tuttavia, nel recente d.l. si introducono comunque dei limiti, per quanto di massima, prima inesistenti, in un evidente sforzo di porre freno al fenomeno della cronicizzazione dell'emergenza. L'insistenza sulla necessità di assicurare la temporaneità della fase emergenziale è sottolineata anche da un'altra novità: l'individuazione obbligatoria da parte del governo, al momento della dichiarazione dello stato di emergenza, «[del]l'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi conseguenti all'evento successivamente alla scadenza» della fase della straordinarietà. Di quest'ultima si ribadisce dunque in tutti i modi il carattere transitorio, tale da rendere indispensabile che i *policy makers* riflettano fin da subito sull'assetto che intenderanno dare alla governance una volta ristabilita la normalità.

Infine, con il d.l. 59/2012 è cambiata significativamente la disciplina delle ordinanze. Dal testo in esame (art 1, co. 1, lettera c) emerge la chiara volontà da parte del legislatore di limitare il raggio d'azione di tali provvedimenti amministrativi, che come si è visto hanno costituito per decenni uno dei principali veicoli di erosione patologica dell'ordinamento normativo esistente. Le nuove disposizioni specificano accuratamente

gli scopi per cui possono essere utilizzate le ordinanze – della cui emanazione viene tra l'altro incaricato il Capo del Dipartimento di Protezione Civile, non più il Presidente del Consiglio. Tali provvedimenti possono essere presi, recita il decreto,

«in ordine all'organizzazione e all'effettuazione dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione interessata dall'evento, alla messa in sicurezza degli edifici pubblici e privati e dei beni culturali gravemente danneggiati o che costituiscono minaccia per la pubblica e privata incolumità, nonché al ripristino delle infrastrutture e delle reti indispensabili per la continuità delle attività economiche e produttive e per la ripresa delle normali condizioni di vita, e comunque agli interventi volti ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose».

Alla luce di tutti gli elementi citati, insomma, il decreto in esame ben esemplifica il cambiamento di atteggiamento registratosi in tempi recenti nel paese a proposito di quell'interpretazione estensiva del concetto di emergenza che ha pericolosamente teso ad istituzionalizzarsi negli anni passati. Il terremoto aquilano, su cui ci concentreremo d'ora in avanti, si è posizionato esattamente a cavallo di tale «virata» da parte del sistema-paese. Ne è risultata una profonda discrasia fra le caratteristiche e le criticità proprie della fase iniziale e quelle tipiche del periodo successivo, sul quale il citato mutamento di clima ha influito in maniera determinante. Prima di approfondire questo ed altri temi, però, è necessario fornire alcune coordinate di base sugli eventi aquilani: a ciò sarà dedicato il prossimo capitolo.

CAPITOLO II

Panoramica su un disastro. Le vicende aquilane (2009-2012)

Prima di cominciare ad analizzare in maniera dettagliata e sistematica le dinamiche e i conflitti sviluppatasi tra i vari livelli istituzionali nel contesto del post-sisma aquilano, entrando nello specifico delle criticità emerse nell'implementazione delle principali politiche messe in atto dai pubblici poteri, è forse utile ripercorrere i più importanti eventi connessi al terremoto, alla gestione dell'emergenza e alla ricostruzione, fornendo un quadro di riferimento generale per i ragionamenti che verranno sviluppati nelle pagine a seguire. Molti di questi fatti sono noti alle cronache; altri, in particolare i profili organizzativi degli apparati amministrativi coinvolti, lo sono decisamente meno.

Prima di inoltrarci nella trattazione, è però necessario chiarire le ragioni di un'asimmetria che il lettore non mancherà di notare. Per quanto riguarda la fase dominata dalla Protezione civile, i principali interventi messi in atto dal governo saranno descritti già in questa parte con una certa profondità (soprattutto il piano CASE); riguardo al successivo periodo del commissariamento da parte di Gianni Chiodi, invece, ci soffermeremo per ora soprattutto sul profilo organizzativo delle strutture deputate alla gestione del post-sisma, e per il resto faremo solo rapidi accenni ad alcune delle principali criticità emerse. Ciò è dovuto al fatto che il resto del lavoro, e in particolare i capitoli III e IV, si soffermerà soprattutto su questa seconda fase, che rispetto alla prima è stata oggetto di un'attenzione molto minore da parte della comunità scientifico-accademica (cfr. *supra*, Introduzione). Per l'arco di tempo più recente, quindi, daremo in questa sezione solo alcune fondamentali coordinate, che verranno approfondite in seguito.

L'insistenza del presente capitolo sulla fase della Protezione civile appare comunque motivata, sia per la rilevanza di quest'ultima di per se stessa sia perché è fondamentale avere ben presente quanto avvenuto all'Aquila tra l'aprile 2009 e il gennaio 2010 per afferrare meglio i meccanismi propri della fase successiva. Del resto, anche il capitolo III non mancherà di trattare alcuni aspetti di quanto avvenuto nei primi mesi dopo il sisma, se non altro per enfatizzare i contrasti tra le dinamiche di *governance* precedenti e quelle successive al passaggio di consegne.

* * *

1. Il sisma e l'azione della Protezione Civile

1.1. *Il terremoto*

La catastrofe¹ si abbatté sull'Aquila e sul territorio circostante nella notte tra il 5 e il 6 aprile 2009, alle h 3,32. Nelle settimane precedenti si erano già registrate numerose scosse, culminate con la sequenza (di magnitudo compresa fra i 3,5 e i 4 gradi Richter) del 30 e 31 marzo. A seguito del comprensibile panico diffusosi fra la popolazione, e delle conseguenti pressioni di numerosi amministratori locali, la Protezione Civile riunì nel capoluogo abruzzese la Commissione Grandi Rischi, suo organo di consulenza tecnico-scientifica, per fare il punto sui moti della terra che si stavano verificando. È noto come, successivamente, la Commissione sia stata accusata di avere assunto toni eccessivamente rassicuranti (Caporale 2011). Un'inchiesta molto seguita dalla stampa è stata aperta in proposito, con accuse di omicidio colposo per i membri della commissione. In effetti, nel comunicato emesso dopo la riunione del 31 marzo, si legge: «lo sciame sismico in corso non è fenomeno precursore di un forte terremoto, o per lo meno non vi sono elementi per poterlo affermare, la semplice osservazione di molti piccoli terremoti non costituisce fenomeno precursore; qualunque previsione non ha fondamento scientifico» (*ibidem*, p. 29).

Al di là delle vicende giudiziarie, che nel presente lavoro verranno toccate solo tangenzialmente², è ormai parere piuttosto diffuso che, a fronte dello sciame in corso, «la popolazione non è stata sufficientemente informata e allertata, anche se non sono mancate le scelte individuali di lasciare la città o di sistemarsi in alloggi provvisori» (Mantini 2010, p. 1).

La scossa del 6 aprile ha fatto registrare una magnitudo 5,8 sulla scala Richter. L'epicentro è stato localizzato nel territorio del capoluogo, tra le frazioni di Collimento e Villa Grande. I danni sono stati immensi: 308 morti, oltre 1500 feriti, circa 67mila sfollati nelle prime settimane a seguito del sisma. I comuni interessati sono stati 57, di cui 42 nella provincia dell'Aquila. Questi i danni agli immobili provocati dal sisma, secondo un rapporto della Protezione civile aggiornato al 25 luglio 2009³: sul totale degli edifici dell'area interessata dal sisma, il 52,4% è risultato agibile (esito «A»), il 16,9%

¹ Per una sintesi, fra le tante, su quanto avvenuto in quei giorni, cfr. Mantini (2010), pp. 1 e ss.

² Si noti che nel 2012 Guido Bertolaso è stato iscritto nel registro degli indagati della Procura dell'Aquila, con l'accusa di omicidio colposo plurimo, a seguito dell'intercettazione di una telefonata in cui il capo della Protezione civile definiva la riunione della Commissione Grandi Rischi un'«operazione mediatica», essenzialmente volta a tranquillizzare gli animi. Cfr. *Le inchieste*, «La Repubblica», 3 aprile 2012, http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2012/04/03/news/berolaso_1_aquila-32679555/?inchiesta=%2Fit%2Frepubblica%2Frep-it%2F2012%2F04%2F03%2Fnews%2FI_aquila-32687073%2F.

³ Dipartimento della Protezione Civile, *Rapporto attività di sopralluogo effettuate al 25/07/2009*, 26 luglio 2009.

lievemente danneggiato (esiti «B», «C» e «D»⁴), il 25% gravemente danneggiato (esito «E») e il 5% inagibile per rischio esterno (esito «F»). Per quanto riguarda il solo Comune dell'Aquila, i 24.886 edifici esistenti sono stati classificati come segue: 11.037 A, 5.101 tra B, C e D, 7.434 E, 1.314 F. Particolarmente gravi risultavano i danni nel centro storico del capoluogo, sostanzialmente coincidente con quella che sarebbe divenuta la «zona rossa». 298 edifici A, 342 tra B, C e D, ben 1.567 E e 288 F⁵. Il totale dei danni diretti causati dal terremoto sarebbe ammontato, secondo il governo, a più di 10 miliardi di euro⁶.

1.2. Gli interventi per fronteggiare l'emergenza

Com'è noto, l'intervento del governo, tramite il Dipartimento di Protezione Civile, è stato tempestivo. Dopo l'immediata dichiarazione dello stato di emergenza e la nomina di Guido Bertolaso⁷ a commissario di protezione civile per l'emergenza⁸, a 48 ore dal sisma sul territorio aquilano erano presenti 10mila soccorritori, tra volontari, vigili del fuoco, personale della croce rossa, forze di polizia e forze armate. Il loro numero totale saliva a 17mila alla fine del mese di aprile (Mantini 2010, p. 5). Poco più di un'ora dopo il verificarsi del sisma si erano già riunite l'Unità di crisi e il Comitato operativo della Protezione civile. Immediatamente venivano avviate le operazioni di ricerca e soccorso, l'allestimento delle aree di accoglienza, la fornitura di pasti e cure mediche (Caporale 2010).

Il coordinamento delle operazioni veniva affidato ad una Direzione di Comando e Controllo (DICOMAC)⁹ installata presso la Scuola Sottufficiali della Guardia di Finanza a Coppito (AQ), alle dipendenze della quale si istituiva una serie di Centri Operativi Misti (COM) aventi ciascuno competenze su un raggruppamento di Comuni¹⁰.

La gestione dell'immediata emergenza è stata oggetto di giudizi diametralmente diversi. Da un lato, è innegabile che la macchina dei soccorsi si è attivata con una certa

⁴ Più in dettaglio: classe B = edificio temporaneamente inagibile ma che può essere reso agibile già a seguito di azioni di pronto intervento; classe C = edificio parzialmente inagibile; classe D = edificio temporaneamente inagibile da rivedere con approfondimenti. Si noti che, da un punto di vista quantitativo, delle tre tipologie la prima è di gran lunga la più rilevante, e la terza risulta del tutto trascurabile.

⁵ Questi ultimi dati sono tratti dal dossier, pubblicato dal Comitatus Aquilanus nel settembre 2009, *Non si uccide così anche una città?*. Il documento, che è stato ampliato in un libro edito nello stesso anno da Clean Edizioni e curato da Georg Frisch, è scaricabile all'indirizzo http://www.bianchibandinelli.it/documenti/2009_dossierLAQUILA.pdf.

⁶ *Bruxelles: 493 mln di euro per la ricostruzione in Abruzzo*, «AdnKronos», 15 giugno 2009, <http://www.adnkronos.com/IGN/News/Cronaca/?id=3.0.3427974570>.

⁷ All'epoca, Capo del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁸ Con DPCM 6 aprile 2009.

⁹ Questi primi provvedimenti di natura organizzativa sono ben descritti Puliafito (2010).

¹⁰ Prefettura dell'Aquila, risposta ad intervista scritta dell'autore, 9 giugno 2012.

efficienza, la quale è stata generalmente riconosciuta. Come puntualizzato dalla prefettura dell'Aquila,

«Le prime fasi della gestione emergenziale, seguita al sisma del 6 aprile 2009, sono state caratterizzate da una forte coesione istituzionale e da un alto senso di collaborazione che, già dalle primissime ore, ha consentito di poter gestire efficacemente tutti gli interventi sul territorio.

Gli Enti Locali sono stati notevolmente supportati dall'immediata presenza dello Stato che, attraverso l'intervento della Protezione Civile, ha adeguatamente coordinato le risorse umane e materiali già presenti sul territorio con quelle all'uopo destinate dal Governo e con quelle giunte dalle altre regioni»¹¹.

Secondo quanto dichiarato sempre da un funzionario prefettizio in servizio all'Aquila, ad un incontro presso l'università Luiss di Roma in data 14 maggio 2012, «non c'è stato confronto tra l'operato della macchina dei soccorsi all'Aquila e quello messo in piedi ad esempio in Irpinia». Diversi sono poi gli analisti e gli studiosi, anche fortemente critici sull'operato del governo a seguito del sisma, che su questo specifico aspetto hanno formulato giudizi nella stessa direzione. Ha scritto ad esempio Alfio Mastropaolo (2011, p. 55):

«La macchina dei soccorsi ha dimostrato anche in Abruzzo di funzionare in maniera encomiabile, coordinando le strutture di cui la Protezione civile dispone in loco, quelle provenienti da fuori, i volontari, le tante amministrazioni locali che hanno voluto collaborare. In un paese che ha tante disgrazie, qualcuna la si potrebbe forse prevenire, ma è buona cosa che si sia appreso se non altro a operare, quando le sciagure accadono, con tempestività».

Del resto, è stato lo stesso Capo dello Stato, Giorgio Napolitano, a sottolineare l'immediatezza della risposta alla tragedia, parlando di «efficienza e di generosità straordinaria nell'ambito delle organizzazioni dello Stato e della mobilitazione dei cittadini»¹².

Dall'altro lato, non sono mancate dure critiche in merito alla militarizzazione del

¹¹ Prefettura dell'Aquila, risposta ad intervista scritta dell'autore, 9 giugno 2012.

¹² Napolitano a L'Aquila: «Ora un esame di coscienza, nessuno è senza colpa», «Il Corriere della Sera», 9 aprile 2009, http://www.corriere.it/politica/09_aprile_09/napolitano_visita_vittime_terremoto_78cc508a-24e5-11de-a682-00144f02aabc.shtml.

territorio, e alla gestione delle tendopoli alacramente messe in piedi per ospitare le decine di migliaia di sfollati. Diversi sono i libri-inchiesta ben documentati sull'argomento, tra cui spicca *Protezione civile S.p.a.* di Alberto Puliafito (2010). L'autore, un giornalista che si è recato all'Aquila dopo il sisma, vi ha piantato una tenda e vi ha trascorso diverse settimane, ha potuto osservare da vicino le condizioni dei terremotati e l'impatto dell'«approccio Bertolaso». Nonostante il suo stile appaia a chi scrive eccessivamente polemico e prevenuto, egli ha comunque messo in evidenza l'esistenza di fenomeni preoccupanti, peraltro confermati da diverse interviste compiute per la presente tesi¹³. Nelle tendopoli è stato costruito un sistema di «comando e controllo»¹⁴, le cui espressioni più vistose possono essere individuate nella recinzione dei campi, nell'imposizione del coprifuoco, nel divieto di libero accesso ai non residenti (giornalisti inclusi), nel divieto di distribuire qualunque cibo o bevanda anche solo vagamente eccitante, come ad esempio vino, caffè, cioccolata. Le esigenze di sicurezza in una situazione tesa ed «emergenziale» potevano parzialmente giustificare simili misure, il cui impianto complessivo resta tuttavia discutibile in ragione della loro connotazione autoritaria e scoraggiante l'esercizio attivo della cittadinanza da parte dei terremotati. Un carattere confermato da ulteriori divieti in vigore in molte delle 180 strutture d'accoglienza sorte intorno all'Aquila subito dopo il sisma, come quello di volantinaggio e di assemblea¹⁵.

I fenomeni appena descritti possono essere fatti rientrare nell'approccio generale adottato dal governo per i suoi interventi nell'area terremotata. Dopo una breve fase di apparente collaborazione tra tutti gli attori, la Protezione Civile ha sostanzialmente estromesso gli enti locali dalla formulazione e implementazione delle principali politiche pubbliche messe in campo (Bulsei, Mastropaolo 2011), assumendo un forte centralismo che si è coniugato con il protagonismo e la visibilità mediatica degli «uomini al comando»: Silvio Berlusconi e Guido Bertolaso. Com'è noto, l'esecutivo ha fatto mostra di voler mettere la tragedia abruzzese in cima alla propria agenda, e ha realizzato a questo proposito una serie di successi mediatici. Primo fra tutti, lo spostamento del G8 dalla Sardegna alla Maddalena: le foto del Presidente del Consiglio che con la faccia corrucciata mostra le rovine del capoluogo ai grandi della Terra hanno fatto il giro del mondo.

¹³ Ad esempio quelle a Mattia Fonzi, del comitato «3,32» (registrata in data 25 maggio 2012) e quella al sindaco dell'Aquila Massimo Cialente (27 giugno 2012).

¹⁴ L'espressione costituisce anche il titolo di un documentario realizzato dallo stesso Puliafito e distribuito nel 2010 (cfr. Bibliografia).

¹⁵ Cfr. *Protesta per il sisma, domani sfollato a Roma. «Ma volantinaggio vietato nelle tendopoli»*, «La Repubblica», 15 giugno 2009, <http://www.repubblica.it/2009/05/sezioni/cronaca/sisma-aquila-11/vigilia-protesta/vigilia-protesta.html?ref=search>.

1.3. Pensando alla (ri)costruzione: il decreto Abruzzo e il piano CASE

Alla *governance* dell'emergenza veniva data comunque, fin da subito, una sistemazione di livello legislativo, con il d.l. 28 aprile 2009, n. 39 (meglio noto come «decreto Abruzzo»), convertito dalla legge n. 77 del 24 giugno. Il decreto sanciva innanzitutto (art. 1) le modalità d'attuazione delle proprie disposizioni, ovvero ordinanze di protezione civile emesse ai sensi della legge 225/1992, ma concordate con il Ministro dell'Economia e delle Finanze per quanto riguardava gli aspetti fiscali e finanziari. Negli articoli successivi venivano indicate le linee d'azione per la soluzione del problema dei senzatetto e per la ricostruzione dei centri urbani devastati. Non erano pochi gli aspetti controversi, alcuni dei quali suscitarono forti malumori nel territorio abruzzese o su cui si incentrarono i conflitti politico-istituzionali degli anni seguenti. Ne indicheremo sommariamente alcuni.

Un primo punto che merita di essere rilevato, più che altro per la sua importanza nelle dinamiche degli anni successivi, è che la legge di conversione prevedeva l'aggiunta di un comma 5-bis all'articolo 14, con cui i sindaci dei Comuni erano incaricati di elaborare (d'intesa con il Presidente della Provincia per le materie di sua competenza) «i piani di ricostruzione del centro storico delle città». Si tratta di un aspetto apparentemente innocuo, nonché conciliante dei diversi interessi in gioco vista la sua sostanziale inclusività; tuttavia, come vedremo soprattutto nel prossimo capitolo, proprio su questo nodo si incentreranno molti degli scontri tra Comune aquilano e Commissario, dopo l'uscita di scena della Protezione Civile.

Altro aspetto critico era costituito dal profilo finanziario del decreto. La versione di quest'ultimo uscita dalla legge 77 prevedeva, nel riepilogo delle spese contenuto all'articolo 18, oneri complessivi per poco meno di 6 miliardi, di cui più di 3 per la ricostruzione e la riparazione delle abitazioni. La stima appariva però piuttosto ottimistica: in Friuli, che pur costituisce un esempio di ricostruzione efficiente e nel cui caso non era stato coinvolto un centro delle dimensioni dell'Aquila, erano stati spesi almeno 15 miliardi (cfr. *infra*). Ma i maggiori dubbi riguardavano la copertura di queste spese, che in buona parte (più di 4,7 miliardi) era affidata alle risorse reperite tramite giochi e lotterie (l'art. 12 parlava infatti di misure quali l'adozione di nuove lotterie, l'intensificazione delle estrazioni giornaliere e la possibilità per le ricevitorie di rimanere aperte anche la domenica). Va detto che il testo di legge conteneva anche previsioni di spesa e relative coperture non conteggiate dal già citato articolo 18. Le più significative consistevano nell'autorizzazione al Cipe di destinare al territorio abruzzese una cifra

compresa tra 2.000 e 4.000 milioni tratti dal Fondo per le aree sottoutilizzate (art. 14, co.1), e nella possibilità per le banche operanti nella zona di concedere finanziamenti garantiti dallo Stato, a favore di persone fisiche, e per un importo massimo complessivo di 2 miliardi (art. 3, co.3). Anche queste disposizioni apparivano però eccessivamente vaghe, e non a caso è proprio sul tema dei fondi per la ricostruzione che si sarebbero registrati i primi scontri fra le autorità centrali e quelle abruzzesi (cfr. *infra*, § III.1).

Ad alimentare tensioni e timori all'interno del cratere intervennero anche, a inizio estate 2009, le prime ordinanze di protezione civile relative alla riparazione degli edifici danneggiati. In particolare, l'OPCM n. 3779¹⁶ e la n. 3790¹⁷ prevedevano finanziamenti statali a copertura totale dei lavori solo per le case adibite ad abitazione principale, mentre per quelle secondarie il contributo massimo stanziato non poteva superare gli 80mila euro. Disposizioni cariche di conseguenze, considerando che nel centro storico del capoluogo «le seconde case sono il 42% delle 7000 abitazioni complessive» (Bonaccorsi 2009, p. 102).

Altro punto fondamentale (e destinato a far discutere) su cui si pronunciava il d.l. 39 era la realizzazione urgente, affidata al commissario straordinario, di «moduli abitativi destinati ad una durevole utilizzazione» (art 2, co. 1). Era la consacrazione a livello legislativo dell'ormai celebre progetto CASE (acronimo per Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili), sul quale in quei mesi l'esecutivo concentrò l'attenzione dell'intero Paese¹⁸. Il progetto, comunque, era verosimilmente già pronto da tempo, visto che il suo ideatore, l'ing. Calvi della Protezione Civile, lo presentò con tanto di piantine nella puntata di *Annozero* del 9 aprile 2009.

I lavori iniziarono l'8 giugno, con i primi appartamenti consegnati trionfalmente a settembre e gli ultimi a febbraio 2010. Gli edifici sono stati raggruppati in 19 new town, localizzate intorno al centro dell'Aquila, e ammontano oggi a 185. Ospitano un totale di circa 15000 persone (Mantini 2010). Il piano CASE ha indubbiamente costituito una particolarità del contesto aquilano (cfr. *infra*, § 4, per un confronto con altri terremoti). La scelta è stata quella di offrire in tempi rapidi ai terremotati una sistemazione diversa dai classici container e del tutto sicura dal punto di vista delle misure antisismiche, in attesa della ricostruzione delle abitazioni distrutte o danneggiate dal sisma.

Il progetto però, che pur è stato inizialmente salutato da molti aquilani come una

¹⁶ Datata 6 giugno 2009 e riferita agli edifici privati classificati B e C, ovvero lievemente danneggiati.

¹⁷ Datata 9 luglio 2009, e riferita agli edifici privati classificati E, gravemente danneggiati.

¹⁸ Le principali fonti bibliografiche utilizzate sulla vicenda CASE sono state Mantini (2010), Bonaccorsi (2009), Bulsei e Mastropaolo (2011), Caporale (2011) e Puliafito (2010).

«manna dal cielo», specie dopo mesi passati in tendopoli¹⁹, ha sollevato non poche critiche. Il primo profilo riguarda i costi per la sua realizzazione, che hanno raggiunto la cifra di 833 milioni di euro²⁰: più di 2500 euro al metro quadro²¹. Se si considera che i complessi sono stati sufficienti per ospitare solo una piccola parte dei 60mila sfollati provocati dal sisma, sorge naturale il dubbio che tale cifra potesse essere spesa meglio, ovvero ad esempio investendo da subito più risorse nella ricostruzione leggera o costruendo un numero maggiore di «moduli abitativi provvisori» (MAP), soluzioni abitative che offrono il doppio vantaggio di un minore costo per metro quadro e un più contenuto impatto ambientale, essendo removibili.

Questo secondo punto è connesso con un'altra criticità del progetto CASE, ovvero la sua durevolezza. All'indomani del sisma, la comunicazione politica governativa ha molto insistito sulla volontà di evitare container provvisori a vantaggio di insediamenti più confortevoli, che unissero le comodità proprie delle abitazioni «vere» ad una completa sicurezza sul fronte della sismicità. Le strutture in questione sono state palesemente costruite per rimanere, ma non è ben chiaro quale dovrebbe essere il loro uso a seguito del completamento della ricostruzione e del ritorno dei terremotati nelle loro case antecedenti al 2009. Il rischio è dunque che la grande quantità di fondi pubblici impiegati finisca per risultare inutile nel lungo termine, con CASE vuote e deturpanti il paesaggio. Non va dimenticato che il progetto è stato attuato in un regime di totale emergenza, con l'attuazione di sostanziose deroghe nella scelta dei siti (art. 2, co. 4, del Decreto Abruzzo). Diventa allora naturale chiedersi (Mantini 2010) se non fosse opportuno evitare l'attuazione di scelte così cariche di conseguenze per il territorio in regime e con procedure straordinarie (a questo proposito cfr. anche *supra*, § 1.4).

Più in generale, molti osservatori hanno visto nel piano CASE l'espressione di un approccio sbagliato alla ricostruzione, caratterizzato dall'assenza di qualunque progettualità per il cuore vitale dell'Aquila – quel centro storico che, come si è visto, è anche la zona che ha subito i danni più gravi. Con queste scelte, cioè, si è evitato di scommettere fin da subito sulla rinascita della città, in favore di una logica tutta orientata a fornire semplicemente un tetto sulla testa dei terremotati; senza alcuna cura per le questioni urbanistiche e per il rischio che le new town, prive di qualunque forma di servizi e luoghi destinati alla socialità, si trasformassero (com'è effettivamente successo)

¹⁹ Mattia Fonzi, intervista cit.

²⁰ Ministero per la Coesione territoriale, *La ricostruzione dei Comuni del cratere aquilano*, 16 marzo 2012

²¹ Secondo dati disponibili sul sito della Protezione civile, ad ogni edificio corrisponde una superficie abitabile di circa 1800 mq. Dividendo il costo complessivo indicato per il totale dei mq abitabili, si ottiene il costo per mq sopra riportato. Si noti che questa appare una stima al ribasso. In Cerasoli (2011), ad esempio, si parla di un costo di 3000 euro/mq.

in quartieri dormitorio. Vale la pena di riportare, a questo proposito, quanto scritto dagli intellettuali del Comitatus Aquilanus (2009) a pochi mesi dal sisma:

«In questo terremoto l'ossessione di essere i più veloci a dare un ricovero definitivo, o quasi, alla gente, ha fatto ritenere che quell'obiettivo, *l'abbandono delle tendopoli*, fosse non già la fine dell'emergenza ma piuttosto *il senso della ricostruzione*. Il procrastinare indefinitamente l'apertura della riflessione *su una città da ricostruire* – che non può certo riassumersi in una spruzzata di case “messe dove si potevano mettere” – non solo non conduce alla soluzione del problema ma assume il significato di uno straordinario condizionamento rispetto a un *progetto* degno di questo nome» (p. 25, corsivi nell'originale).

Merita infine di essere menzionato il problema degli affidamenti dei lavori costruzione di questi edifici, nelle cui procedure si è assistito a sostanziose deroghe alla normativa vigente. In particolare, l'articolo 2 (co. 9) del decreto prevedeva una deroga al Codice degli appalti²² che permetteva alle ditte appaltatrici di trasferire fino al 50 % dei lavori ottenuti ad altri soggetti²³.

Inoltre, largo uso è stato fatto dell'art 57 del Codice, che concede alle pubbliche amministrazioni di affidare appalti senza gara pubblica «quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti» (co. 2, lettera c). Secondo i dati disponibili sul sito della Protezione civile, il valore degli affidamenti per il progetto CASE è ammontato (tralasciando le opere minori di completamento) a circa 788 milioni di euro. Di questi, lavori per più di 560 milioni sono stati assegnati mediante procedura negoziata: si tratta ad esempio della costruzione delle piastre antisismiche e dei pilastri, della fornitura dei sistemi di isolamento sismico e del calcestruzzo, nonché della realizzazione dei lavori di urbanizzazione primaria. Con gara europea sono state invece affidate le rimanenti opere, relative principalmente all'edificazione dei palazzi, alla fornitura degli arredi e all'allestimento delle aree verdi.

Questo ampio uso della trattativa privata non ha costituito, a rigore, una deroga alla normativa vigente, dal momento che queste procedure d'emergenza sono previste, come

²² Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

²³ Deroga all'art. 118 del Codice.

si è osservato, dallo stesso d. lgs. 163/2006. È indubbio, tuttavia, che nel caso aquilano si è fatto un uso decisamente ampio di questa possibilità. Senza scendere nel merito delle valutazioni tecniche effettuate dalla stazione appaltante nella scelta delle imprese, che pur non hanno mancato di suscitare critiche sulla bontà delle decisioni prese (Caporale 2011), tale modo di procedere non può non sollevare preoccupazioni relative ai rischi²⁴ di tentativi di infiltrazioni criminali e mafiose, in considerazione dell'enorme quantità di denaro movimentata nell'opacità dell'emergenza.

Del resto, questi tentativi all'Aquila sono stati ampiamente documentati dall'attività della magistratura. Anche se le inchieste che a inizio gennaio 2010 hanno travolto la Protezione civile hanno toccato solo tangenzialmente L'Aquila, in questi anni si è comunque assistito all'evidente emersione di un problema legalità con riferimento alla ricostruzione. Per quanto riguarda il progetto CASE, è in corso un'inchiesta su un appalto da 14 milioni di euro per degli isolatori sismici che si sono poi rivelati essere non a norma²⁵. Più in generale, intensa in questi anni è stata l'attività dei Pm aquilani: oltre a presunte irregolarità concernenti la realizzazione delle piastre antisismiche del progetto CASE, nell'agenda della Procura sono entrati ad esempio il consorzio Federico II, composto dalla Btp Spa (coinvolta nell'inchiesta della Procura di Firenze sugli appalti del G8) e da alcuni noti costruttori abruzzesi, e l'assessore regionale Daniela Stati. Come ricordato dal Presidente della Corte d'Appello dell'Aquila, Giovanni Canzio, tra 2009 e 2011 si sono registrati più di 800 procedimenti aperti per reati contro la pubblica amministrazione (Mastropaolo 2011).

Dati questi numerosi problemi, cui fa da contraltare la limitatezza dei vantaggi offerti dalle CASE nella risoluzione delle difficoltà abitative del post-terremoto, il senso di questo intervento governativo apparirebbe incomprensibile se non si tenesse conto di altri fattori che hanno evidentemente giocato un ruolo centrale nella formulazione di tale politica pubblica. Lasciando da parte i pur plausibili interessi concretamente economico-clientelari, volti a favorire attraverso l'affidamento dei lavori un sistema di imprenditori legati a doppio filo con i palazzi romani, fondamentale dev'essere stata indubbiamente la valutazione delle potenzialità del progetto in termini di impatto mediatico. L'esecutivo guidato da Silvio Berlusconi è infatti riuscito a presentarsi come un «governo del fare», in grado di compiere il miracolo di riportare i terremotati «dalle tende alle case» in pochi mesi. L'operazione, da questo punto di vista, sembra essere riuscita. Il suo target, però, più che le popolazioni terremotate, sembra essere stato l'elettorato italiano nella sua

²⁴ Cfr. ad esempio Bonaccorsi (2009), Puliafito (2010) e Caporale (2011).

²⁵ *Le inchieste*, «La Repubblica», 3 aprile 2012, http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-2012/04/03/news/berolaso_1_aquila-32679555.

generalità. Le mosse compiute dalla Protezione Civile in questi mesi sono state quindi probabilmente orientate a obiettivi in parte distinti da quelli proclamati, e meritano di essere approfondite anche con il supporto teorico di alcuni strumenti teorici forniti dai *policy studies*. Ci dedicheremo a questa opera interpretativa nel capitolo V.

2. Da Bertolaso a Chiodi

2.1. *Il passaggio di consegne*

L'intervento direttamente gestito dalla Protezione Civile è stato incisivo, vistoso e per molti versi «onnipotente», ma limitato nel tempo. Nel dicembre del 2009, un'ordinanza del Presidente del Consiglio²⁶ sanciva il passaggio di consegne da Bertolaso al Presidente della regione Abruzzo Gianni Chiodi (Pdl). La dicitura del testo è fondamentale anche per le riflessioni che seguiranno, e vale quindi la pena di riportarla per esteso:

«Il Presidente della regione Abruzzo, [...] assume le funzioni di Commissario delegato per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, a decorrere dal 1° febbraio 2010 e per l'intera durata dello stato di emergenza, operando con i poteri e le deroghe di cui alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate per superare il contesto emergenziale e prosegue gli interventi di primo soccorso e di assistenza in favore delle popolazioni colpite dai medesimi eventi» (art. 1, co.1)²⁷.

L'ordinanza dettava anche con un certo dettaglio la struttura organizzativa che avrebbe supportato Chiodi nei suoi difficili compiti. Il sindaco dell'Aquila (Massimo Cialente, Pd) veniva nominato vicecommissario vicario e incaricato di elaborare, «sentito il Presidente della Provincia e d'intesa con quest'ultimo nelle materie di sua competenza, la ripianificazione del territorio comunale, le linee di indirizzo strategico per assicurarne la ripresa socio-economica, la riqualificazione dell'abitato nonché l'armonica ricostituzione del tessuto urbano abitativo e produttivo e la ricostruzione del centro storico» (art. 2, co. 2). Ai sensi dei successivi tre articoli, inoltre, il Commissario era autorizzato a costituire una Struttura Tecnica di Missione (STM) con funzioni di supporto per ciò che concerne le strategie di ricostruzione. Vale la pena di notare fin d'ora, data l'importanza di questo particolare anche nei capitoli che seguono, che l'ordinanza individuava tra i compiti della STM la tutela «della trasparenza e della conformità alla normativa vigente delle attività

²⁶ OPCM 3833 del 22 dicembre 2009.

²⁷ Queste disposizioni venivano recepite pochi giorni dopo anche da un decreto-legge, il già citato (cfr. *supra*, § I.6) 195/2009.

da svolgere» (art. 4, co.1): il piede con cui partiva la nuova struttura commissariale non sembrava quindi essere quello della deroga «facile» propria dell'amministrazione emergenziale precedente.

Successivi decreti del commissario davano attuazione ai dettami dell'ordinanza e delineavano una struttura commissariale sostanzialmente divisa in due macro-aree: quella attinente la ricostruzione, di cui doveva occuparsi la STM con a capo l'architetto Gaetano Fontana²⁸, e quella incaricata di gestire le attività emergenziali (come l'assistenza alla popolazione e il versamento dei relativi contributi), coincidente con la Struttura per la Gestione dell'Emergenza (SGE)²⁹.

A nove mesi dal sisma, dunque, la *governance* passava dalla Protezione civile ad un soggetto completamente diverso, nonostante la sostanziale continuità di poteri e incarichi tra i due commissari. Un soggetto teoricamente più vicino al territorio, i cui due uomini di punta univano la delega governativa ad una legittimazione «dal basso», derivante dalla loro concomitante occupazione di incarichi per cui erano stati democraticamente eletti. Nell'impianto della 3833, come sottolineato dallo stesso Fontana³⁰ molto si fondava su Cialente, che riuniva in sé i poteri del sindaco e quelli del vicecommissario.

È difficile però parlare di un vero e proprio trasferimento di competenze agli enti locali, con un passaggio ad un modello di gestione di tipo «friulano» (cfr *infra*). Come si vedrà, le dinamiche politico-istituzionali post-emergenziali hanno preso pieghe differenti e non poco controverse, in stretta connessione con le difficoltà incontrate dalle *policies* di ricostruzione implementate in questa fase. Per il momento anticipiamo solo un evento che avrà enormi conseguenze, dal punto di vista degli equilibri che studieremo nel prossimo capitolo. Tramite l'OPCM 3898 del 17 settembre 2010 Gianni Chiodi nominava un secondo vice-commissario, individuato nella persona di Antonio Cicchetti. La scelta di Cicchetti modificava non di poco l'assetto indirettamente rappresentativo del vertice della struttura commissariale. Tanto più che pochi giorni dopo questa nomina il Sindaco Cialente, per una serie di motivi (dichiarati e non) che analizzeremo a fondo, lasciava l'incarico nell'amministrazione straordinaria.

2.2. *Le criticità della seconda fase*

A fronte di questa instabilità sul piano organizzativo, la situazione con cui bisognava fare i conti era, nel 2010, ancora estremamente difficile. Limitandoci all'Aquila, a inizio

²⁸ Decreto del Commissario n. 2, dell'1 febbraio 2010.

²⁹ Decreto del Commissario n. 1, dell'1 febbraio 2010, emanato in attuazione delle disposizioni contenute all'art. 1, comma 4 della citata OPCM 3833.

³⁰ Gaetano Fontana, intervista con l'autore, 11 giugno 2012.

anno la ripartizione di quanti avevano dovuto lasciare la propria abitazione a seguito del sisma era la seguente: 14.669 persone (27,9%) alloggiate nelle CASE; 8.876 persone (16,9%) negli alberghi sulla costa, in caserme o in appartamenti in affitto a spese pubbliche; 1.609 (3,1%) nei Map; 27.288 (52,1%) beneficiarie del contributo di autonoma sistemazione (Bulsei e Mastropaolo 2011).

Per quanto riguarda la ricostruzione, gli anni 2010 e 2011 possono essere sintetizzati nel concetto di immobilismo, con il registrarsi di una notevole lentezza nelle riparazioni degli edifici lievemente danneggiati (categoria B), il sostanziale blocco di quelle degli edifici distrutti o semi-distrutti (categoria E) e la permanenza in strada della stragrande maggioranza delle macerie provocate dai crolli. Dedicheremo buona parte dei prossimi capitoli a discutere nel dettaglio tanto le criticità che hanno impedito una più rapida riedificazione quanto i conflitti inter-istituzionali che hanno accompagnato l'implementazione delle politiche post-sisma. Per il momento ci limiteremo ad accennare alcuni dei principali punti su cui ci soffermeremo in seguito, enfatizzati ora da alcuni degli attori coinvolti nelle *policies* post-sisma, ora da altri. Anche tralasciando per il momento le pur centralissime questioni relative al modello generale di governance da un lato, e ai calcoli di natura politico-elettorale dei vari *policy makers* dall'altro, i temi che hanno dominato la scena in questi anni sono stati numerosi e molto diversi per natura e ambito di riferimento.

Una prima questione su cui vi sono stati fortissimi scontri è stata quella del pagamento dei tributi, il cui versamento è stato sospeso per l'area del cratere all'indomani del 6 aprile ma su cui si è creato un continuo braccio di ferro tra governo centrale e terremotati in merito alla fissazione della data di ripresa dei pagamenti. Dopo il ritorno alla normalità da questo punto di vista, avvenuto il 1 luglio 2010, i conflitti sono continuati (anche qui, per mesi) sulle modalità di restituzione degli arretrati. Questi temi hanno costituito il fulcro delle poche proteste delle istituzioni e dei cittadini aquilani che hanno acquistato visibilità nazionale: in particolare la manifestazione a Roma del 7 luglio 2010, sfociata in cariche della polizia in cui è rimasto coinvolto lo stesso sindaco dell'Aquila Massimo Cialente. L'esito finale della vicenda è stato un accordo per la restituzione del 40% dei tributi non versati tra 2009 e 2010, da pagare a partire dal gennaio 2012 in un massimo di 120 rate³¹.

Per quanto riguarda il fronte strettamente edilizio, un problema centrale è stato costituito dalla filiera³² (composta da Fintecna, Reluis e Cineas), alle dipendenze della

³¹ Per i riferimenti a supporto di quanto qui esposto si rimanda al capitolo III, nel quale ripercorreremo più in dettaglio la vicenda.

³² Per una migliore comprensione di questi processi ci siamo affidati all'ing. Iginio Tironi, professionista che opera all'Aquila e che con la filiera si rapporta nella sua quotidianità lavorativa.

struttura commissariale, preposta all'esame delle pratiche presentate dai privati al fine di ottenere il finanziamento dei lavori di ricostruzione o riparazione delle proprie abitazioni. La procedura si è rivelata piuttosto complessa, e prevede che ogni progetto presentato sia approvato in successione da tutti e tre gli enti, il ruolo e le modalità d'azione dei quali sono stati definiti già nella fase della Protezione Civile con l'OPCM 3803 del 15 agosto 2009: Fintecna (controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze) deve verificare il diritto del richiedente di accedere all'indennizzo, cioè la connessione causale tra il sisma e i danni all'abitazione in questione; Reluis (Rete dei Laboratori tecnici Universitari di Ingegneria Sismica) si esprime sui progetti dal punto di vista tecnico, con particolare attenzione alle misure antisismiche ivi previste; Cineas (Consorzio Universitario per l'Ingegneria nelle Assicurazioni, del Politecnico di Milano), infine, valuta la congruità economica delle richieste d'indennizzo formulate, analizzando i progetti sotto il profilo del costo. Qualora siano riscontrati errori o imprecisioni, la pratica viene rimandata al progettista perché vengano apportate le necessarie integrazioni. A seguito dell'approvazione, il Comune effettua gli ultimi controlli amministrativi, ad esempio sui profili urbanistici, ed eroga infine i contributi trasferiti dalla struttura commissariale. Questo meccanismo è stato al centro di scontri durissimi, in quanto il sindaco nell'Aquila vi ha individuato una delle principali espressioni della farraginosità burocratizzante che a suo dire è stata imposta agli enti locali negli ultimi anni.

Un altro tema su cui si sono concentrati gli scontri, questa volta con accuse lanciate principalmente dal Commissario al Comune dell'Aquila, è costituito dai piani di ricostruzione per i centri storici delle città, documenti pianificatori la cui predisposizione è stata affidata ai sindaci ai sensi dell'art. 5-bis del Decreto Abruzzo. Nel caso del capoluogo, la preparazione del piano ha proceduto con notevole lentezza, con continui battibecchi sull'effettiva necessità o meno di questo strumento dal punto di vista legale e urbanistico. La presentazione è infine avvenuta a gennaio 2012³³, e, secondo l'iter previsto³⁴, è stato avallato dal consiglio comunale a febbraio³⁵ e infine approvato dalla struttura commissariale il 31 agosto 2012³⁶.

Un ulteriore fronte che rimarrà critico per tutto il periodo della gestione Chiodi, infine, è quello delle macerie. Ricordiamo innanzitutto che la lentezza nella rimozione dei detriti

³³ *L'Aquila, presentato il piano per la ricostruzione*, «Il Centro», 27 gennaio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/01/27/news/l-aquila-presentato-il-piano-per-la-ricostruzione-1.5033305>.

³⁴ In particolare il decreto commissariale n. 3 del 9 marzo 2010.

³⁵ Cfr. comunicato Comune, 9 febbraio 2012.

³⁶ Cfr. *Ricostruzione, firmata l'intesa sul piano dell'Aquila*, «Abruzzo24ore», 31 agosto 2012, <http://www.abruzzo24ore.tv/news/Ricostruzione-firmata-intesa-su-piano-dell-Aquila-Cinque-miliardi-per-rifare-centro-e-frazioni/95863.htm>.

causati dai crolli, un primo passo necessario per avviare il successivo processo di ricostruzione, ha suscitato a più riprese la rabbia degli aquilani, sfociata in particolare nel «movimento delle carriole» nei primi mesi del 2010³⁷. Per diverse settimane consecutive, centinaia di persone si sono recate nel centro storico per rimuovere simbolicamente le macerie che ancora giacevano nelle strade e nelle piazze, al fine di sensibilizzare le istituzioni sul problema e per protestare contro l'abbandono di cui la città si sentiva vittima dopo la fine delle «passerelle politiche» nei mesi immediatamente successivi al sisma.

Dal punto di vista della governance³⁸, l'inizio del 2010 ha visto l'intervento del Ministro dell'Ambiente Stefania Prestigiacomo, la quale a marzo dichiarava che grazie a un nuovo cronoprogramma definito con tutte le autorità coinvolte le macerie sarebbero state rimosse nell'arco di alcuni mesi³⁹. Queste parole venivano però smentite dai fatti. Dei circa 800 milioni di tonnellate di macerie pubbliche esistenti (ovvero essenzialmente quelle prodotte dai crolli o dagli interventi di demolizione disposti dai sindaci per ragioni di sicurezza)⁴⁰, nel corso dell'intero 2010 sono state rimosse meno di 75mila tonnellate⁴¹. Nel 2011 la gestione dei lavori di trasporto e smaltimento è stata disciplinata da un'ordinanza commissariale, l'OPCM n. 3923 del 18 febbraio, con cui si delineava un'organizzazione composta dal Commissario delegato Chiodi, da un Soggetto attuatore per la rimozione delle macerie e da un Comitato Istituzionale con compiti essenzialmente consultivi, composto, tra gli altri, dai sindaci del cratere. Anche il 2011 è stato però caratterizzato da una certa farraginosità amministrativa, ben esemplificata dal fatto che il Soggetto attuatore non è stato individuato prima della fine di giugno⁴² ed è divenuto effettivamente operativo solo in autunno inoltrato⁴³.

Altra criticità ha riguardato poi le macerie prodotte dai lavori di ristrutturazione e ricostruzione, per le quali a lungo è stato poco chiaro se la rimozione potesse essere compiuta anche da ditte private o se dovesse essere riservata, come nel caso dei detriti pubblici, al personale dell'esercito, dei Vigili del Fuoco e della municipalizzata ASM; si è cioè venuta a creare una situazione di grave confusione, in buona parte dovuta alla

³⁷ Cfr. Bellini (2010).

³⁸ Cfr. la sintesi contenuta in un comunicato del consigliere comunale dell'Aquila Enrico Verini (Fli), ultima modifica 18 maggio 2011.

³⁹ «Le macerie? Via in pochi mesi», «Il Centro», 8 marzo 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/03/08/news/le-macerie-via-in-pochi-mesi-1.4560729>.

⁴⁰ Stima indicata nella relazione commissariale *I numeri della ricostruzione*, pubblicata sul sito del Commissario per la ricostruzione in occasione del terzo anniversario dal sisma.

⁴¹ Dati disponibili sul sito <http://www.commissarioperlaricostruzione.it>.

⁴² Decreto commissariale n. 66 del 29 giugno 2011.

⁴³ Come ammesso dallo stesso Soggetto attuatore, l'ing. Giuseppe Romano, in un'intervista con l'autore in data 3 luglio 2012.

contraddittorietà delle ordinanze emesse sull'argomento⁴⁴.

2.3. Verso la fine del commissariamento. Gli sviluppi del 2012

Nel 2012 la *governance* del post-sisma aquilano, complice il ricambio dell'esecutivo a Roma, ha subito una continua evoluzione. A gennaio, il Presidente Mario Monti ha fatto del Ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca il referente governativo per la questione aquilana, affidandogli l'incarico di coordinare e accelerare la ricostruzione⁴⁵. Sulla spinta di tale rinnovamento, il sistema commissariale è stato dapprima sostanzialmente riformulato nella struttura, poi avviato alla sua conclusione.

Prima di discutere in dettaglio questi sviluppi, è però forse opportuno fotografare la situazione del territorio in oggetto nel 2012, per gli aspetti connessi con la ripresa dal sisma e in particolare legati alla ricostruzione fisica. Secondo una relazione ad opera del Ministero per la Coesione territoriale⁴⁶, delle 67.459 persone rimaste senza casa il 6 aprile 2009, a marzo 33.787 erano rientrate nella propria abitazione, mentre 33.672 ricevevano ancora assistenza dallo Stato in varie forme: 12.969 erano alloggiate nelle CASE, 7.202 nei MAP, 11.482 ricevevano il contributo di autonoma sistemazione, 383 erano ancora sistemate in alberghi e altre strutture ricettive di permanenza temporanea, 751 vivevano in strutture di proprietà comunale (soprattutto del Fondo immobiliare dell'Aquila), 885 abitavano in alloggi il cui affitto veniva pagato con soldi pubblici.

Per quanto riguarda la filiera, secondo una relazione commissariale aggiornata al 31 maggio⁴⁷, a quella data le pratiche acquisite riguardanti le case B e C (lievemente danneggiate), che ammontavano in tutto a circa 9.500, erano state quasi completamente ammesse a contributo – già versato nella stragrande maggioranza dei casi. Meno rosea la situazione per le case E (gravemente danneggiate), per le quali delle quasi 9.300 domande pervenute la filiera ne aveva approvate in via definitiva solo 6.000, di cui appena 3.000 avevano già ottenuto il contributo.

Passando all'analisi dei lavori effettivamente conclusi o in corso d'opera (limitatamente alle abitazioni private), la ricostruzione leggera (per un totale di 11.000 cantieri nel

⁴⁴ Vedremo in particolare le polemiche relative alla già citata OPCM 3923, alla 3940 e alla 3945, tutte emesse nel 2011.

⁴⁵ *Monti nomina un ministro per L'Aquila*, «Il Centro», 28 gennaio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/01/28/news/monti-nomina-un-ministro-per-l-aquila-1.5034046>.

⁴⁶ Datata 16 marzo 2012 e intitolata *La ricostruzione dei comuni del cratere aquilano*.

⁴⁷ «Ricostruzione. Stato di attuazione e programmazione», 13 giugno 2012. Disponibile sul sito ufficiale <http://www.commissarioperlaricostruzione.it>. Le cifre qui indicate si riferiscono al solo Comune dell'Aquila.

cratere) è oggi sostanzialmente conclusa⁴⁸. Per quanto riguarda la ricostruzione delle case classificate «E» gravemente danneggiate, il processo è molto più indietro, ma è stato comunque avviato con l'apertura di circa 700 cantieri⁴⁹. Tutto ciò si riferisce beninteso solo alle periferie, dal momento che per i centri storici la normativa (cfr. *supra*, § 1.3) ha subordinato l'inizio dei lavori di pressoché qualunque genere alla definizione di piani di ricostruzione che hanno cominciato a venire presentati e approvati solo in tempi recenti.

Tracciamo ora rapidamente l'evoluzione della *governance* propria di questi ultimi mesi, riguardo alla quale è innanzitutto necessario soffermarsi sull'ordinanza 4013 del 23 marzo 2012. L'articolo 1, in particolare, ha introdotto una serie di disposizioni volte allo «snellimento delle strutture». La SGE, delle cui funzioni in materia di assistenza alla popolazione buona parte era stata da poco trasferita agli enti locali⁵⁰, è stata accorpata alla STM a formare l'Ufficio di Coordinamento Ricostruzione (UCR). Si è proceduto poi (co. 6) alla rimozione, accanto al vice-commissario delegato per la tutela dei beni culturali, del vicecommissario vicario Antonio Cicchetti, i cui incarichi sono stati trasferiti all'UCR. La struttura commissariale nel suo complesso è stata sottoposta a una «cura dimagrante», coerentemente con l'orientamento al rigore che ha caratterizzato la ragione stessa dell'esistenza del governo Monti: l'art. 2 (co. 1) ha infatti disposto l'elaborazione, da parte del Commissario, di un «piano finalizzato [...] alla riduzione dei costi annui di funzionamento complessivamente sostenuti in una misura non inferiore al 30% rispetto ai corrispondenti costi complessivi sostenuti per l'anno 2011». Infine, la convenzione con la filiera Fintecna-ReLuis-Cineas è stata confermata per il periodo di permanenza in vigore dello stato d'emergenza.

Questa risistemazione ha però aperto la strada a modifiche ben più profonde. Nei mesi successivi è infatti divenuto chiaro che, in particolare su stimolo del Ministro Barca, la fase del commissariamento andava volgendo al tramonto. Si è dunque assistito a un lungo confronto fra le parti coinvolte – in particolare il Commissario-Presidente da un lato, il sindaco dell'Aquila dall'altro, e il Ministro per la coesione territoriale nel ruolo di mediatore – per definire con esattezza gli assetti e le procedure che sarebbero entrati in vigore una volta terminata la straordinarietà e compiuto il passaggio della gestione del

⁴⁸ Su questo punto concordano tutti i soggetti intervistati dall'autore a riguardo.

⁴⁹ Questi dati sul numero di cantieri per le varie tipologie di edifici sono citati da Chiodi nella sua lettera di dimissioni dall'incarico di Commissario, indirizzata al Presidente Monti e datata 6 luglio 2012. La seconda cifra appare un'approssimazione al ribasso, se confrontata con quella riportata nel *paper* a cura del Ministero per la Coesione territoriale *Stato di avanzamento delle misure urgenti per la semplificazione, il rigore e il superamento dell'emergenza del dopo-sisma in Abruzzo* e datato 12 giugno: il rapporto parla infatti di circa 900 cantieri di case «E» aperti tra agosto 2011 e maggio 2012 inclusi.

⁵⁰ Decreto commissariale n. 92 del 14 gennaio 2012.

post-terremoto alle amministrazioni ordinarie. Tale confronto si è tradotto per Barca in un difficile esercizio di equilibrismo, dovuto alla necessità di conciliare le esigenze dei diversi soggetti nella ridefinizione delle varie competenze. Va notata in particolare la forza con cui il Comune dell'Aquila si è opposto al mantenimento in capo alla Regione di qualunque ruolo di controllo, anche di natura finanziaria o contabile. In questo senso, non sono mancate dure critiche di Cialente verso il Ministro Barca, nei momenti in cui l'impostazione data da quest'ultimo sembrava andare in una direzione diversa⁵¹.

Le coordinate della transizione sono state infine fissate fra luglio e agosto attraverso quella che è stata soprannominata «legge Barca»⁵², in realtà un maxi-emendamento apportato al cosiddetto «decreto Sviluppo»⁵³ dalla relativa legge di conversione, la n. 134 del 7 agosto 2012. Tale testo, che nonostante la brevità (si compone di cinque articoli, dal 67-bis al 67-sexies) può essere considerato il primo intervento legislativo sostanziale sul terremoto dopo il d.l. 39/2009. Esso ha previsto, fra le altre cose: la fine dello stato di emergenza, con conseguente formale ritorno all'ordinarietà, al 31 agosto 2012; la chiusura delle strutture commissariali esistenti a partire dal 15 settembre; la creazione di due Uffici speciali per la ricostruzione, uno competente per la città dell'Aquila e costituito dall'amministrazione del capoluogo, l'altro competente per il resto del cratere e costituito dai Comuni interessati. Tali Uffici, attualmente (inizio settembre) in via di definizione, sono stati incaricati di prendere il posto della struttura commissariale nella gestione di ogni aspetto della riedificazione del territorio. Essi

«assicurano la promozione e l'assistenza tecnica della qualità della ricostruzione pubblica e privata, effettuano il monitoraggio finanziario e attuativo, effettuano il monitoraggio degli interventi e curano la relativa trasmissione dei dati al Ministero dell'Economia e delle Finanze [...], nonché assicurano sui propri siti istituzionali un'informazione trasparente sull'utilizzo dei fondi, garantiscono adeguati standard informativi, eseguono il controllo dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori, con particolare riferimento ai profili della coerenza e conformità urbanistica ed edilizia e della congruità tecnica ed economica. Gli uffici curano, altresì, l'istruttoria finalizzata all'esame delle richieste di contributo per la

⁵¹ *Cialente boccia il piano del ministro Barca*, «Il Centro», 16 giugno 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/06/16/news/ricostruzione-cialente-boccia-il-piano-del-ministro-barca-nbsp-1.5272119>.

⁵² Cfr. ad esempio *Seconde case senza fondi, appello al governo*, «Il Centro», 14 agosto 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/08/14/news/seconde-case-senza-fondi-appello-al-governo-1.5546010>

⁵³ D.l. 22 giugno 2012 n. 83.

ricostruzione degli immobili privati» (art. 67-ter, co 2).

Come si evince dall'ultima parte del brano citato, l'emendamento ha posto fine anche al ruolo di primo piano della filiera Fintecna-ReLuis-Cineas, che tante polemiche aveva suscitato negli anni precedenti (cfr. *infra*, capitolo III). Un'altra disposizione molto discussa⁵⁴ contenuta nel testo di legge riguarda il finanziamento per la ricostruzione delle seconde case: la novità introdotta rispetto a quanto precedentemente previsto (cfr. *supra*, § 1.3) è stata la copertura totale per le unità collocate nel centro storico dell'Aquila, «in considerazione del particolare valore» di quest'ultimo (art. 67-quater, co. 5). Infine un punto fondamentale, tanto in generale quanto con riferimento alla trattazione che segue, ha riguardato i piani di ricostruzione: per essi si è previsto che i Comuni che ancora non l'hanno fatto presentino tali documenti entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione; tuttavia, qualora ciò non avvenga, si stabilisce che gli interventi nei centri storici siano portati avanti attraverso gli ordinari strumenti previsti dalla legislazione nazionale e regionale. Quest'ultima disposizione ha implicato dunque un sostanzioso ridimensionamento dell'importanza dei piani.

Con la «legge Barca», in definitiva, può dirsi conclusa la fase della straordinarietà in Abruzzo, con tutte le difficoltà e i conflitti istituzionali che l'hanno accompagnata. A luglio, sia il Commissario per la ricostituzione Gianni Chiodi⁵⁵ che il capo dell'UCR Gaetano Fontana⁵⁶ hanno rassegnato formalmente le dimissioni. Le redini della ricostruzione, per la prima volta dal giorno del sisma, sono completamente in mano agli enti locali.

3. Qualche confronto. Successi e fallimenti nell'Italia dei terremoti

Prima di passare al prossimo capitolo, e al fine di comprendere meglio cosa è riuscito e cosa no nelle politiche di emergenza e ricostruzione all'Aquila, è opportuna una panoramica sulle risposte che le istituzioni sono o non sono riuscite a dare in occasione di eventi simili del passato. I termini di confronto non mancano di certo: limitandoci alla seconda metà del '900, terremoti disastrosi hanno sconquassato l'Italia almeno una volta

⁵⁴ Cfr. ad esempio *Seconde case senza fondi...*, art. cit.

⁵⁵ La lettera di dimissioni inviata dal Commissario al Presidente Monti è stata protocollata in data 6 luglio 2012 da Palazzo Chigi.

⁵⁶ Fontana ha abbandonato il suo incarico anche perché coinvolto in un'inchiesta (ancora in fase iniziale e sulla quale non è dunque possibile esprimere alcun giudizio di merito, nel momento in cui si scrive) che lo vede coinvolto e che riguarda proprio i piani di ricostruzione: in particolare, i criteri con cui sono stati scelti i consulenti che hanno elaborato i costosi piani di ricostruzione di una serie di Comuni e frazioni. Cfr. *Fontana si dimette*, «PrimadaNoi», 17 luglio 2012, <http://www.primadanoi.it/news/528635/Fontana-si-dimette-questa-volta-Chiodi-accetta-le-dimissioni.html>.

ogni decennio. In questa sede ci soffermeremo solo su alcuni dei più gravi, e in particolare sui sismi che hanno colpito il Belice (1968), il Friuli (1976), la Campania e la Basilicata (1980). Si tratta di casi interessanti ai fini del nostro studio, in quanto hanno visto la formulazione e implementazione di politiche molto diverse le une dalle altre; anche i risultati, specialmente in termini di rapidità della ricostruzione – profilo che sarà centrale in tutto il presente lavoro e che costituisce ovviamente uno dei temi attualmente più «caldi» nel contesto abruzzese odierno – sono stati tutt'altro che omogenei. Eccedendo forse nella semplificazione, si potrebbe dire che nel citato elenco di esempi successi e fallimenti si sono sostanzialmente alternati⁵⁷.

Partiamo dal terremoto in Sicilia. L'evento causò 370 morti e 56.000 senza tetto e interessò un'area vastissima, comprendente ampie porzioni delle province di Palermo, Trapani e Agrigento. La gestione dell'emergenza in senso stretto fece registrare gravi ritardi e insufficienze. I principali giornali dell'epoca parlarono di «difetto di previsione, di preparazione, di capacità organizzativa» («Il Corriere della Sera»), nonché di «vuoto di potere statale» e mancata «capacità di raggiungere le vittime e distribuire i soccorsi» («La Stampa») ⁵⁸. Per quanto riguarda la ricostruzione, il Belice costituì l'ultimo caso (prima dell'Aquila) di intervento centralizzato, secondo quella stessa logica cui era improntata l'azione della Cassa per il Mezzogiorno:

«Lo Stato attraverso i suoi enti istituiti allo scopo pretendeva di progettare e di gestire gli interventi da Roma. Anziché capire il contenuto di ordine economico, sociale e di organizzazione che le comunità avevano prima del sisma e aiutarle a riconquistarlo in termini di continuità, veniva assunto un modello astratto, carico di utopia, di rifondazione urbana. Infine, anziché ridurre all'essenziale il carico procedurale degli eventi, si è adottato un modello ad alta complicatezza burocratica. Centralismo, utopismo, burocratismo hanno così generato tutte le premesse per i ritardi, per il mancato conseguimento dei risultati, per lo sterile assistenzialismo e per la patologia sociale»⁵⁹.

La ricostruzione materiale fu affidata ad un Ispettorato generale per le zone terremotate della Sicilia (basato a Palermo) e ad un Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale (con sede a Roma). Ogni forma di partecipazione e controllo da parte delle comunità locali venne escluso, e la Regione esautorò di fatto i Comuni nell'elaborazione dei piani

⁵⁷ Quando non altrimenti specificato, la fonte per questo paragrafo è Nimis (2009).

⁵⁸ Cit. in Nimis (2009), p. 33.

⁵⁹ S. Fabro, *La ricostruzione del Friuli*, Cooperativa il Campo, Udine 1985, cit. in Nimis (2009), p. 44.

urbanistici. Gli ambiziosi progetti di saldare la ricostruzione con un rilancio economico di quelle aree tradizionalmente depresse terminarono in un sostanziale fallimento, cui si aggiunse l'alienazione provocata dalla scelta di dislocare i centri gravemente danneggiati attraverso la costruzione di *new town* sullo stile delle città industriali inglesi. Solo nel '78 le proteste popolari determinarono l'avvio di una nuova fase, più libera dalla burocrazia statale e durante la quale gli enti locali ebbero un più ampio ruolo nella gestione dei fondi e nella loro distribuzione ai privati.

Nonostante i circa 12.000 miliardi di lire spesi (cifra rapportata ai valori del 2000), il territorio risulta ancora oggi «visibilmente ferito»⁶⁰.

Il Friuli merita forse un'attenzione maggiore, in quanto costituisce il primo esempio di una ricostruzione «devoluta» che, come vedremo, è stata spesso richiamata nella comunicazione politica degli attori abruzzesi – generalmente in occasione di dure critiche contro l'approccio commissariale adottato per L'Aquila. Il sisma, verificatosi il 6 maggio 1976, interessò un'area di circa 6.000 kmq, facendo ben 900 morti e 100.000 senzatetto.

L'approccio delle istituzioni qui fu opposto a quello adottato per il Belice, con un ampio coinvolgimento di territorio ed enti locali. Beninteso, ciò non significa che sia mancato un intervento statale diretto, per far fronte all'emergenza della situazione. Venne infatti nominato un commissario straordinario, l'on. Zamberletti, dotato di possibilità d'intervento ampie e neanche troppo ben definite. Secondo quanto dichiarato nel 2010 dallo stesso Zamberletti l'allora ministro dell'Interno Cossiga, quando il commissario lo interrogò sui limiti dei propri poteri, rispose qualcosa come: «è discutibile se puoi condannare a morte qualcuno, ma per il resto puoi fare tutto!»⁶¹. Ciononostante, la strategia generale usata in Friuli non può certo essere definita centralizzante. Lo Stato delegò alla Regione l'organizzazione della spesa, e la Regione delegò la progettazione della ricostruzione ai Comuni. Questi ultimi, dal canto loro, agirono senza perdere di vista una partecipazione dei cittadini che non erano mai stati (né sarebbero stati in seguito) tanto protagonisti, al punto che i consigli comunali non facevano un passo senza la previa approvazione da parte delle assemblee popolari andate costituendosi su tutti i principali temi in questione.

La stessa gestione dell'emergenza avvenne in maniera decentrata, attraverso il continuo contatto con le rappresentanze dirette di comuni e popolazione. E, in merito alla ricostruzione, la filosofia adottata può riassumersi nel motto «com'era dov'era». Nessuna

⁶⁰ Nimis (2009), p. 52.

⁶¹ *La Protezione civile cambia pelle*, «AdnKronos», 8 gennaio 2010, http://www.adnkronos.com/IGN/News/Politica/La-Protezione-Civile-cambia-pelle-al-via-ISpa-per-la-gestione-delle-emergenze_4175296229.html.

rifondazione in altri luoghi come nel caso siciliano, dunque. Gli sfollati vennero sistemati in alloggi provvisori, generalmente prefabbricati, in attesa del ripristino delle loro case. L'assetto urbano precedente fu riproposto come riferimento per ogni intervento con fermezza quasi ossessiva, che ebbe anche alcune venature discutibili: si pensi ad esempio al rafforzamento delle periferie, la cui espansione ai danni della vitalità dei centri storici era un fenomeno già ben avviato alla vigilia del sisma e che la fase della ricostruzione avrebbe potuto correggere. Invece, la mitizzazione di «tutto ciò che c'era prima» finì per accelerare questo processo, con il risultato di un progressivo svanire degli insediamenti tradizionali a vantaggio di condomini di campagna e villette.

Tuttavia, come detto, si trattava di una tendenza già in atto indipendentemente dal sisma, e frutto in ultima analisi di una modernità incalzante che evidentemente era stata sposata dagli abitanti stessi. I risultati della ricostruzione furono nel complesso invidiabili. Complice una fase storica caratterizzata da una certa generosità governativa nell'elargizione delle risorse pubbliche, nonché dalla generale convergenza tra forze politiche sotto l'ombrello del compromesso storico, la ripresa del territorio procedette speditamente. Nell'inverno '76-'77 venne sancita la chiusura (peraltro un po' frettolosamente, secondo l'opinione di Zamberletti⁶²) dell'emergenza, ed entro la primavera del '77 tutti gli sfollati erano stati sistemati in 20.000 alloggi provvisori. La fase successiva vide il permanere della figura del commissario, che non esautorò però gli enti locali e la Regione, anzi avviò con essi una proficua collaborazione che permise di snellire la burocrazia e sveltire le procedure. A quattro anni dal sisma la ricostruzione era a metà strada e a dieci anni poteva dirsi sostanzialmente ultimata, con una spesa complessiva di circa 26.000 miliardi di lire (valori del 2000).

Ben diverso fu purtroppo l'esito delle politiche di ricostruzione in occasione del terremoto in Campania e Basilicata del 1980. Il sisma fece 2.735 vittime, e circa 200.000 senzatetto. Gravi problemi si riscontrarono già nella fase dell'immediata emergenza, che determinarono un duro intervento del Capo dello Stato Sandro Pertini. Ma per mettere a fuoco la principale criticità connessa alla fase post-emergenziale, è sufficiente evidenziare il bassissimo rapporto tra il numero di persone rimaste senza casa e il bacino di popolazione individuato dagli interventi legislativi come interessati dal sisma: 3,3%, contro il 17% del Friuli. La ragione di questo dato è che gli interventi di ricostruzione furono segnati da una sostanziale incapacità da parte delle istituzioni di delimitare il campo, col risultato che si instaurò un meccanismo patologico di aiuti a pioggia distribuiti su un'area enorme, comprendente l'intera Campania, l'intera Basilicata e un

⁶² Manuele Bonaccorsi, *Protezione civile: modello Zamberletti*, «Left», 23, 9 giugno 2012.

pezzo di Puglia. In totale, ben 687 comuni furono ammessi all'ottenimento di provvidenze. Dal punto di vista dei rapporti istituzionali, il modello fu qui in teoria il Friuli: nomina di un commissario straordinario (ancora una volta Zamberletti), ampio ruolo agli enti locali. Il problema è che questa volta il terremoto divenne «infinito»⁶³. Una serie di decreti legge espansero progressivamente l'area interessata, e molti comuni si trovarono quasi costretti, per ragioni politiche, a chiedere l'ammissione ai contributi. Come dichiarò un amministratore di un comune che aveva ottenuto aiuti statali al giornalista Antonello Caporale: «Ci accusano di sciacallaggio sostenendo che non abbiamo avuto danni dal sisma. Facciamo conto che ciò sia vero, per comodità di discorso. Mi dica lei però chi ci avrebbe salvato dall'accusa di omissione di atti di ufficio per non aver fatto ottenere al paese quello che la legge gli concede»⁶⁴. Gli aiuti impropri quindi abbondarono: limitandoci alle aree classificate come «gravemente danneggiate» e «danneggiate», le case edificate con finanziamenti statali ammontarono ad un totale doppio rispetto a quelle che erano state dichiarate danneggiate o distrutte dal sisma.⁶⁵ Nei processi di ricostruzione fu fatto rientrare anche un piano di edilizia popolare a Napoli, affidato a due commissari straordinari, la cui connessione con gli eventi del 1980 appariva per lo meno forzata. Quella che venne a crearsi fu insomma una vera e propria «economia della catastrofe» (Collidà 1988).

L'altra faccia della medaglia fu però, come è facile intuire, una drammatica dispersione dei finanziamenti, col risultato che molti terremotati «veri» sono rimasti esclusi dal sostegno pubblico. Esistono tuttora quartieri non recuperati (Nimis 2009), e nel 2001 ancora diverse migliaia di persone risiedevano in container⁶⁶. Il tutto a fronte di una spesa complessiva che si aggira intorno agli 88.000 miliardi di lire, in valori del 2000.

Come si vede, le performance dei pubblici poteri nella gestione dei terremoti sono state in Italia molto variabili. Nel caso del sisma aquilano è ancora indubbiamente presto per tracciare un bilancio: certo è, però, che i tre anni e mezzo trascorsi da quel 6 aprile hanno visto l'emergere di innumerevoli criticità – di carattere amministrativo, giudiziario, tecnico e politico –, strettamente intrecciate con un'estrema conflittualità tra i vari attori istituzionali coinvolti. È soprattutto a tale conflittualità che volgeremo ora l'attenzione, dedicandole il prossimo capitolo.

⁶³ Antonello Caporale, *Il terremoto infinito*, «La Repubblica», 13 dicembre 2004.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

CAPITOLO III

Politica e politiche nel post-terremoto. Conflitti istituzionali in un'arena di *policy*

Dopo aver riflettuto sull'amministrazione dell'emergenza in Italia in generale, e aver introdotto per sommi capi le vicende successive al sisma in Abruzzo, è giunto il momento di entrare più nel dettaglio della gestione post-sisma e soprattutto della ricostruzione. Il presente capitolo introduce la parte più empirica del nostro lavoro: in esso ci si soffermerà sui rapporti venutisi a creare tra alcuni dei più importanti soggetti istituzionali coinvolti, con una limitazione del campo essenzialmente a Comune dell'Aquila, Protezione Civile e struttura commissariale di Gianni Chiodi. La scelta di dedicare così tanto spazio alle dinamiche politico-istituzionali fra questi soggetti ha una motivazione precisa: tanto nei primi mesi dopo il sisma, quanto nella fase successiva, esse offrono un'utile chiave di lettura per analizzare e valutare le politiche implementate, e soprattutto per comprendere le ragioni delle non poche problematiche emerse.

Come già anticipato (cfr. *supra*, Introduzione) di qui in avanti la fase seguita all'uscita di scena di Bertolaso godrà di un'attenzione particolare, anche se non esclusiva. È vero che ci soffermeremo anche su come l'ente locale ha reagito all'intervento della Protezione Civile, ma lo faremo soprattutto al fine di offrire maggiore profondità alla successiva analisi dei problemi di collaborazione fra amministrazione comunale e Gianni Chiodi. Tale seconda fase, rispetto alla prima, è stata infatti percorsa da dinamiche forse più complesse e ancora molto meno studiate, due buone ragioni, a parere di chi scrive, per dedicarle più spazio all'interno del presente lavoro.

A proposito del periodo che va dal 2010 ad oggi, il venir meno di una collaborazione costruttiva fra le varie istituzioni in campo può essere considerato a ragion veduta come strettamente connesso con la lentezza della ricostruzione, di cui ha costituito al tempo stesso una delle cause e una conseguenza. Parlare di polemiche e rimpalli di responsabilità non sarà dunque un esercizio fine a se stesso, o avente come scopo ultimo l'analisi degli schemi di comportamento degli attori politici ed amministrativi coinvolti nei processi in esame. Si tratterà al contrario di un'operazione necessaria – seppur non sufficiente – per una più corretta valutazione delle politiche pubbliche in via di implementazione. L'atteggiamento e le scelte dei vari soggetti, che, come non mancheremo di evidenziare, hanno risposto spesso ad esigenze ed obiettivi non esplicitati e in genere di carattere strettamente politico, offriranno quindi interessanti spunti per

analizzare come la politica si intrecci con le politiche, e quali siano le conseguenze di tale fenomeno sulla buona riuscita di queste ultime.

Se si vuole assumere una logica seriamente e scientificamente valutativa, non è sufficiente riportare le posizioni dell'uno e dell'altro attore coinvolto. Nel prossimo capitolo adotteremo dunque una prospettiva più distaccata, riprendendo alcune fra le principali questioni sollevate dai vari *policy makers* e cercando nei limiti del possibile di comprendere dove risiede la verità e come si distribuiscono le responsabilità di ciò che non ha funzionato. Come sarà chiaro a quel punto, delle diverse verità, come spesso accade, difficilmente alcune prevarranno del tutto su altre, falsificandole; piuttosto, si vedrà in generale una certa compenetrazione tra le varie versioni, ciascuna delle quali racconta di fatto solo una parte della storia. Ciò conferma a maggior ragione la fondatezza dell'approccio qui adottato: partire da come ogni attore descrive soggettivamente i fatti, per poi riunire i pezzi in un unico puzzle il più possibile coerente.

Dal punto di vista metodologico, il presente capitolo è stato costruito coniugando almeno due approcci distinti. In primo luogo, si è compiuta una vasta analisi documentaria, con la lettura di una molteplicità di fonti. Da un lato quelle amministrative: in particolar modo ordinanze e provvedimenti commissariali, delibere del consiglio comunale dell'Aquila, relazioni informative ad uso pubblico o interno, redatte da diversi soggetti istituzionali a vari livelli. Dall'altro, quelle giornalistiche o comunque appartenenti all'area della comunicazione. Questa seconda tipologia è stata molto utile per definire l'evoluzione dei rapporti (almeno quelli di rilevanza pubblica) tra gli attori politico-istituzionali coinvolti nella gestione del post-sisma. In questo senso, particolarmente efficaci per entrare nel dettaglio di tali dinamiche sono stati gli articoli pubblicati da una serie di portali online locali (cfr. *infra*, Sitografia), nonché dal «Centro», il principale quotidiano regionale, edito dal gruppo Espresso. Per disporre anche di versioni non mediate da terzi, ampio spazio è stato dato ai comunicati stampa direttamente emanati dai vari soggetti. Nella maggior parte dei casi (Protezione Civile, struttura commissariale, Regione) essi sono disponibili online per la totalità del periodo in oggetto. Nel caso del Comune aquilano, invece, la totalità dei comunicati emessi sia dalla giunta che dal consiglio ci sono stati forniti da un funzionario¹ dell'area stampa. Nel corso del testo, si farà riferimento ad essi utilizzando le date che li identificano nella cartella informatica di cui dispone chi scrive.

Questo approccio «archivistico» è stato integrato con un altro più sociologico e partecipante, attraverso la realizzazione di una serie di interviste ad alcuni dei più

¹ Fabrizio Caporale, che si ringrazia per la disponibilità.

importanti attori coinvolti nelle (o, in alcuni casi, esclusi dalle) politiche di emergenza e ricostruzione. La limitatezza di risorse ha impedito di compiere tante interviste quante si sarebbe desiderato, ma il numero totale dei colloqui è comunque compreso tra i quindici e i venti. Sono stati sentiti attori politici, come il sindaco Massimo Cialente, il suo avversario elettorale Giorgio De Matteis, alcuni consiglieri comunali e regionali di maggioranza e opposizione; autorità amministrative, tra cui il Prefetto dell'Aquila e l'ex-coordinatore della Struttura tecnica di missione² Gaetano Fontana; membri della cosiddetta «società civile», come la blogger Anna Colasacco, il rappresentante del comitato cittadino «3,32» Mattia Fonzi, l'ingegnere aquilano Iginio Tironi, i docenti universitari Antonello Ciccozzi e Francesco Sidoti.

È ancora opportuno fare una precisazione di carattere teorico, riguardante tanto il presente capitolo quanto il prossimo, che riprende ed espande quanto già accennato nell'introduzione. Dal momento che questa parte di lavoro si occuperà, come accennato, di delineare i rapporti politico-istituzionali all'interno della *policy community* relativa al post sisma abruzzese, e poi di fare il punto (nel capitolo IV) sulle problematiche e relative responsabilità che si sono riscontrate, è chiaro che, delle varie fasi di ciò che negli studi sulle politiche pubbliche viene definito *policy cycle*³, quella a cui si farà maggior riferimento sarà l'*implementazione*. Ci si concentrerà cioè sulla constatazione di alcune difficoltà proprie del post-terremoto aquilano, per cercare di capire cosa non ha funzionato andando ad osservare i processi concretamente riscontrabili sul campo. Sarà poi solo in una fase successiva (capitolo V) che prenderemo le distanze e osserveremo le politiche post-sisma (di ricostruzione, ma in parte anche di emergenza stretta) stage dopo stage, secondo la ripartizione canonica del *policy cycle*. Tuttavia, ciò non significa che per il momento si eviterà ogni questione inerente altre fasi. Ad esempio si parlerà delle risorse economiche stanziare, tema che rimanda direttamente alla *formulazione*, o alle modalità di *decisione*. Emergono dunque anche in questo caso i già ben conosciuti limiti del concetto di «ciclo di *policy*». Come notano Jann e Wegrich (2007), se esso costituisce uno strumento teorico non privo di meriti, in quanto per decenni ha permesso alla ricerca di organizzarsi e differenziarsi raggiungendo importanti risultati, non bisogna dimenticare che tale modello analitico costituisce, come tutti i modelli, una semplificazione della realtà. Nei fatti, raramente si riescono ad identificare passaggi chiari e ben definiti tra le varie fasi, che tendono al contrario a mischiarsi e sovrapporsi; insomma, è in genere

² Uno dei principali organi della struttura commissariale, cfr. *supra*, § II.2.1.

³ Allo stato attuale dell'arte il *policy cycle* viene convenzionalmente diviso in definizione dell'agenda, formulazione delle politiche, presa delle decisioni, implementazione, valutazione (ed eventualmente terminazione); cfr. Fischer, Miller e Sidney (2007).

piuttosto difficile associare ad una politica pubblica una parabola ben distinguibile e coerente, che proceda secondo lo schema previsto dalla teoria.

In questo e nel prossimo capitolo non ci faremo remore quindi ad allargare il campo anche ad aspetti non strettamente rientranti nella macro area dell'*implementazione*. Del resto anche nel cap. V, quando il ciclo di *policy* riaffiorerà in maniera ben più pervasiva, esso sarà utilizzato per quello che è: uno schema attraverso cui ordinare la trattazione dei contenuti che verranno proposti, e non una legge ferrea sul funzionamento delle politiche pubbliche.

Il contenuto di questa parte di lavoro può essere introdotto anche assumendo una prospettiva connessa ma separata da quella del *policy cycle*, e in un certo senso più strettamente «valutativa». Rossi, Lipsey e Freeman (2004) declinano la valutazione delle politiche pubbliche in varie componenti, che si completano a vicenda ma che possono anche essere applicate (entro certi limiti) indipendentemente le une dalle altre. Esse consistono in: rilevazione dell'effettivo bisogno di un programma; giudizio sulla validità della teoria su cui esso si basa; monitoraggio del processo con cui viene attuato; misurazione dei risultati; valutazione del livello di efficienza con cui i risultati sono stati ottenuti. Secondo questa impostazione, ogni livello valutativo presuppone quelli precedenti, ed è passaggio obbligato per un corretto adempimento di quelli successivi. Nel nostro caso, ciò cui più si avvicina l'analisi che segue è una valutazione dei processi – anche se essenzialmente qualitativa, non consistente quindi in un monitoraggio costante di dati.

Tuttavia, in questa sede ci discosteremo in parte dalla teoria formulata dai citati autori. A parte il fatto che si sorvola sull'esistenza di bisogni concreti di assistenza e ricostruzione edilizia, fuori discussione a seguito di un terremoto devastante come quello aquilano⁴, l'analisi e il giudizio sulla teoria dei programmi messi in atto non saranno trattati in uno spazio a sé stante, bensì unitamente alla riflessione sui processi in corso. Ciò vale soprattutto per la ricostruzione, che abbiamo già detto più volte assumerà in questa parte un peso maggiore delle politiche strettamente emergenziali della Protezione civile (incluso il Piano CASE). Per queste ultime, in fondo, la logica di base è stata infatti esposta nel precedente capitolo; molto meno è stato detto invece sui principi con cui è stata impostata la ricostruzione vera e propria. A tal proposito, però, la scelta di integrare la valutazione della *program theory* con l'analisi del processo di attuazione è motivabile soprattutto con la governance tramite ordinanze, che ha determinato una continua

⁴ Il problema è semmai quantificare tali bisogni, un'operazione che nel contesto in esame è spesso mancata. Si pensi alla nota predisposizione del piano CASE (Cerasoli 2011) prima ancora che ci fosse un'idea chiara del numero di alloggi necessari, con conseguenze sottostima delle previsioni.

compenetrazione tra la fase decisionale e quella applicativa. Alcune norme di fondo (e il quadro generale degli stanziamenti di risorse) sono state stabilite in una fase iniziale, ma la rapidità della loro approvazione, dovuta al contesto emergenziale, fa sì che nel nostro caso di studio l'aspetto pianificatorio e teorico del *policy making* abbia goduto di scarsissima autonomia (cfr. infra, § V.3).

Altro aspetto in cui ci distanziamo dal modello di Rossi, Lipsey e Freeman (2004) è che nel nostro caso la valutazione dell'impatto delle politiche di ricostruzione in un certo senso precederà logicamente, anziché seguire, l'analisi sul funzionamento dei processi in corso. Quest'ultima assumerà infatti come punto di partenza la constatazione di una certa lentezza nella ricostruzione, e cercherà di riflettere sulle ragioni di tale stato di cose.

A questo proposito, prima di addentrarci nel vivo del capitolo, è opportuno mettere bene a fuoco la situazione odierna all'Aquila, per poter poi studiare le dinamiche politiche e di *policy* con una visione chiara e libera da falsi miti (positivi o negativi che essi siano). I dati richiamati nel capitolo precedente (§ II.2.3) fotografano una situazione non priva di criticità che vale la pena di esplorare, ma che al tempo stesso vanno inquadrare senza preconcetti. Da un lato risulta evidente la lentezza della ricostruzione, specie in considerazione del fatto che il centro storico è praticamente al punto in cui era all'indomani del terremoto (macerie incluse), e che anche nelle periferie le case E (pesantemente danneggiate) stanno cominciando a venire riparate solo in questi mesi. Dall'altro lato, però, l'aspra battaglia politica che si è sviluppata sull'Aquila, localmente ma non senza alcuni «sconfinamenti» a livello nazionale, non deve far dimenticare che tre anni (il tempo trascorso dal sisma ad oggi) in termini di tempistiche di ricostruzione sono tutto sommato pochi. Anche nel caso della *best practice* costituita dal Friuli, come si è visto (§ II.3), i tempi per una ripresa totale non sono stati inferiori a 10 anni. All'Aquila verosimilmente ce ne vorranno molti di più, sia per la gravità dei danni – non dimentichiamo la drammatica peculiarità di un terremoto che ha devastato una città capoluogo, in questo caso dotato di uno dei patrimoni artistici ed architettonici più pregiati d'Italia – sia perché innegabilmente dei ritardi si sono ad oggi registrati. Ma non bisogna nemmeno tracciare un quadro eccessivamente oscuro, e una valutazione obiettiva deve tener conto dei progressi che, seppur limitati, in questi mesi ci sono stati. Questi sono costantemente ricordati dalla struttura commissariale, come mostra ad esempio la lettera (cfr. *supra*, § II.2.3) con cui a luglio Gianni Chiodi ha presentato le sue dimissioni a Monti. Inoltre, lo stesso Ministro Barca ha registrato una progressiva accelerazione dei processi inerenti la ricostruzione a partire dal 2012: ciò vale tanto per l'approvazione delle pratiche da parte della filiera quanto per l'apertura di cantieri delle case classificate

E⁵.

Per una corretta valutazione sullo stato della ricostruzione, giova inoltre sottolineare che non vi è affatto accordo, tra i vari attori intervistati, sull'entità dei ritardi, che viene da alcuni enfatizzata, da altri sminuita. Se è vero che il sentimento di gran lunga prevalente nel territorio aquilano⁶ è un forte scontento per quello che viene percepito come un sostanziale stallo, le divergenze tra alcuni dei principali attori politico-amministrativi sono comunque degne di nota. Se il sindaco Cialente parla senza remore di una situazione «del tutto bloccata», lasciando intendere che i tre anni passati sarebbero stati sostanzialmente buttati al vento⁷, Gaetano Fontana, ex-coordinatore della STM, ha sostenuto che il ritardo è stato di «sei o sette mesi» rispetto a quello che si sarebbe potuto fare, se le frizioni politiche e la mancanza di collaborazione tra i vari implementatori fossero state più contenute⁸. Questo confronto chiarisce come i giudizi che circolano su quanto (non) è stato fatto all'Aquila siano spesso fortemente parziali e soggettivi, determinati dall'appartenenza politica della fonte o, più in generale, dal «lato della barricata» in cui essa si colloca.

In questo senso, da un punto di vista valutativo, l'insediamento del governo Monti offre un consistente aiuto. La natura «tecnica» dell'esecutivo, e soprattutto la mancanza di coinvolgimento diretto nelle scelte che sono state compiute negli anni passati per il territorio aquilano, permettono di attribuire alle stime e alle analisi da esso compiute un certo grado di affidabilità. Tale imparzialità di fondo è generalmente riconosciuta dai soggetti intervistati, al di là delle opinioni di ciascuno di essi sull'operato specifico del Ministro per la Coesione territoriale, Fabrizio Barca. Ne è prova il fatto che non sono stati rari, nelle interviste, i riferimenti alle decisioni del nuovo governo al fine di dimostrare la fondatezza di quanto veniva sostenuto. Fontana ad esempio ha citato, a supporto della validità del lavoro della filiera Fintecna-Reluis-Cineas, il fatto che essa «è stata confermata da Monti»⁹. In senso opposto Cialente, messo davanti a questa evidenza, ha ribattuto che comunque «la filiera ora se ne va», riferendosi al definitivo trasferimento delle competenze ai Comuni deciso nell'estate (cfr. *supra*, § II.2.3).

Insomma, il contesto del post-sisma aquilano si configura da una lato per una notevole complessità e diversità di vedute, di fronte alla quale è tutt'altro che semplice afferrare la realtà dei fatti: un sentimento di sostanziale incertezza su alcuni aspetti, come lo

⁵ Ministero per la Coesione territoriale, *Stato di avanzamento delle misure urgenti per la semplificazione, il rigore e il superamento dell'emergenza del dopo-sisma in Abruzzo*, 12 giugno 2012.

⁶ Come emerge dagli organi d'informazione locali e dai colloqui intrattenuti da chi scrive.

⁷ Massimo Cialente, intervista con l'autore, 27 giugno 2012.

⁸ Gaetano Fontana, intervista con l'autore, 11 giugno 2012.

⁹ *Ibidem*. Cfr. in proposito la già citata OPCM 4013/2012.

stanziamento dei fondi e il funzionamento della macchina burocratica, caratterizza in questo senso molti degli attori della società civile intervistati¹⁰, anche quando particolarmente attivi (per esempio Mattia Fonzi, del comitato «3.32»¹¹) o direttamente interessati da queste tematiche nella loro attività professionale (ing. Tironi¹²). Dall'altro, però, alcuni «appigli» per il ricercatore fortunatamente esistono, e nel corso del presente lavoro non abbiamo mancato di utilizzarli.

Fatte queste premesse, proveremo ora a descrivere i rapporti fra il Comune dell'Aquila e le diverse forme di intervento commissariale cui esso è stato sottoposto in questi anni. In vari testi già pubblicati¹³ non mancano alcuni riferimenti in proposito, che si concentrano però soprattutto sulla fase della Protezione Civile e molto meno su quella successiva – che ha fatto registrare tensioni politico-istituzionali molto maggiori. Specialmente per quest'ultima, ma anche per la prima, manca quindi un'analisi sistematica, che rifletta in maniera al tempo stesso puntuale e diacronica sull'evoluzione dei rapporti tra i vari soggetti.

Fonte principale saranno qui i comunicati stampa partoriti dai vari organi dell'ente comunale e da altri soggetti istituzionali coinvolti, oltre ad articoli giornalistici (il più delle volte pubblicati su portali di notizie online o sul «Centro») e alle interviste realizzate da chi scrive.

Ci concentreremo sul capoluogo, lasciando da parte, per ragioni pratiche di fattibilità, gli altri Comuni del cratere. Spesso le dinamiche che hanno riguardato i centri minori sono state infatti ben diverse (e talvolta contrapposte) a quelle aquilane, e un loro studio accurato necessiterebbe da solo di mesi di lavoro su tematiche e linee di ricerca solo in parte assimilabili a quelle approfondite in questa sede.

* * *

1. Davide contro Golia. Il Comune di fronte alla Protezione Civile

I primi dieci mesi successivi al sisma, e dominati dalla gestione Bertolaso, hanno visto un intervento statale che sembra essere andato ben oltre la sussidiarietà. Come spiegato nel capitolo precedente, l'azione emergenziale si è tradotta in una forte centralizzazione, che ha di fatto escluso gli enti locali da molti aspetti cruciali della governance. Inoltre, la logica della deroga è stata estesa anche a scelte insediative che, seppur urgenti e

¹⁰ Cfr. *infra*, cap. IV.

¹¹ Mattia Fonzi, intervista con l'autore, 25 maggio 2012.

¹² Iginio Tironi, intervista con l'autore, 17 giugno 2012.

¹³ Cfr. ad esempio Bulsei e Mastropaolo (2011), Frisch (2009), Erban (2010), Properzi (2010), Puliafito (2010).

straordinarie, hanno avuto conseguenze permanenti per l'assetto sociale e urbanistico del territorio.

In questo quadro generale, l'atteggiamento della Protezione civile nei confronti dei Comuni, sotto il profilo del grado di coinvolgimento e di condivisione delle scelte, è ben esemplificato dalla risposta di Bertolaso alla richiesta formale da parte di alcuni consiglieri¹⁴ del capoluogo di accedere agli atti della struttura commissariale riguardanti l'assegnazione degli alloggi del progetto CASE – un tema che ha suscitato non pochi problemi e polemiche, tanto fra la popolazione quanto fra amministratori ed esponenti politici dell'arena¹⁵. Al di là dei toni burocraticamente neutri, dalla lettera¹⁶ si ricava l'impressione che l'inclusione nei processi decisionali dell'ente locale fosse tutt'altro che un'esigenza prioritaria per la Protezione civile:

«Nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, [...] trattandosi di atti adottati da organi dello Stato, sono applicabili esclusivamente le norme previste in materia di accesso agli atti dalla richiamata normativa generale (legge n. 241/1990), cosicché codesti richiedenti dovranno dimostrare l'esistenza di un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (art. 25 della legge cit.), motivando adeguatamente la richiesta.

Si osserva altresì che l'istanza, non potendo essere preordinata ad un controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione, dovrà individuare specificatamente gli atti oggetto dell'accesso indicando, quanto meno, gli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto (v. Cons. St., sez. V, 13.11.2002, n. 6293).

Sotto tale profilo l'istanza formulata dalle SS. LL., siccome priva degli elementi sopra richiamati, appare in sostanza finalizzata ad esercitare quel controllo generalizzato dell'operato della struttura commissariale, che la legge preclude».

Tale rifiuto, da cui traspariva una certa resistenza all'esercizio di un'attività di controllo da parte delle autorità ordinarie, non mancò di provocare in ambito comunale dure critiche rivolte anche all'amministrazione attiva, accusata di arrendevolezza e colpevole, secondo alcuni consiglieri, di un'«assoluta incapacità di instaurare un rapporto paritetico con le istituzioni che hanno avuto un ruolo importante nella ricostruzione»¹⁷. Vediamo

¹⁴ Si trattava di esponenti di partiti diversi: Enrico Perilli (Prc), Luigi Faccia (L'Aquila città unita), Luigi D'Eramo (La Destra) e Angelo Mancini (Idv).

¹⁵ *Assegnazioni alloggi, è polemica*, «Il Centro», 3 dicembre 2009, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2009/12/03/news/assegnazioni-alloggi-e-polemica-1.455477>.

¹⁶ Protocollata in uscita con n. 0070255, in data 24 novembre 2009.

¹⁷ La frase è del consigliere D'Eramo, cfr. *Assegnazione alloggi*, art. cit.

dunque di esplorare più in dettaglio il modo in cui il Comune dell'Aquila (e soprattutto il suo sindaco) si è rapportato con la sua potentissima controparte governativa.

Se le durissime polemiche degli anni successivi potrebbero far pensare che la giunta aquilana abbia sempre costituito uno «zoccolo duro» di resistenza alla logica commissariale esautorante gli enti locali, la realtà è stata ben diversa, in quanto si è assistito nei primi mesi ad un approccio decisamente conciliante da parte del sindaco nei confronti del Commissario. Come vedremo nel corso del paragrafo, non solo non è mai stato messo in discussione l'intervento di una struttura straordinaria e centralizzata, scelta inizialmente necessaria per far fronte alla tragedia che si era abbattuta sull'Abruzzo; vi è stata anche una certa riluttanza a sollevare obiezioni su molte delle decisioni più problematiche prese in questo periodo, e anzi la tendenza a supportarle. Beninteso, momenti di attrito non sono mancati. Essi hanno però riguardato in special modo alcuni componenti del governo (incluso, in alcuni casi, il Presidente del Consiglio), quasi mai la Protezione civile. Le uniche proteste di quel periodo, da parte di Cialente, che potevano estendersi (sempre in maniera implicita però, e senza chiamarlo in causa direttamente) anche verso Bertolaso hanno riguardato l'utilizzo delle ordinanze di protezione civile, del quale fin dai primi mesi venivano evidenziate non poche lacune. Durante un consiglio comunale straordinario a fine luglio, il sindaco esortava l'assemblea a fare fronte comune con la giunta per provocare un cambiamento nella governance, «perché non è possibile che le ordinanze piovano dall'alto, per poi rivelarsi sbagliate obbligando a ricominciare daccapo. Dopo 112 giorni si è visto chiaramente che il sistema non funziona e va cambiato. Il ruolo degli enti locali deve essere maggiore e più incisivo»¹⁸. Si noti comunque che nessun tipo di lamentela è stata formulata in questo periodo, da parte dell'amministrazione attiva, su una delle principali criticità associate all'uso delle ordinanze tipico di questa fase, ovvero l'ampio ricorso alla deroga anche per questioni non legate alla strettissima emergenza (cfr. *supra*, § II.1.3).

Nei confronti del governo in senso stretto, il sindaco o altri membri della giunta hanno dato segni di reazione molto più frequentemente. Ciò si è verificato ad esempio al momento del decreto Abruzzo, rispetto al quale Cialente ha proposto con altri amministratori locali diverse modifiche, in particolare per accrescerne la copertura finanziaria¹⁹. Alla bocciatura di queste proposte, il sindaco ha rilasciato dichiarazioni

¹⁸ Massimo Cialente, comunicato Comune, 27 luglio 2009. Il riferimento era in particolare ad un'ordinanza ritenuta fondamentale per avviare la riparazione delle abitazioni di categoria A, B, e C, uscita il 6 giugno ma le cui linee guida erano state pubblicate solo il 23 luglio: con il risultato di gravi ritardi nell'inizio dei lavori dei progettisti.

¹⁹ Cfr. ad esempio Massimo Cialente, comunicato Comune, 5 maggio 2012.

piccate, come l'ormai celebre «la ricostruzione non si fa col Gratta e Vinci»²⁰. A luglio, poi, è esplosa la questione delle tasse: ovvero la protesta contro la decisione del governo di far restituire a partire dal 2010 il 100% delle imposte sospese all'indomani del sisma. In quell'occasione i toni di Cialente sono stati spesso durissimi²¹.

Che i rapporti tra i vari livelli istituzionali non fossero affatto sereni e pienamente collaborativi lo dimostra anche l'attacco del «Giornale», quotidiano di Silvio Berlusconi, contro il sindaco aquilano. In un articolo firmato Gian Marco Chiocci e apparso in data 17 giugno, la testata accusava quest'ultimo di aver fatto assegnare a sé e a una trentina di parenti una sistemazione in un residence extra-lusso sulla costa²². Al di là della scarsa fondatezza delle accuse (Sidoti 2010), l'uscita stessa di un simile articolo, e la sua ripresa da parte di alcuni parlamentari del Pdl, offrono un buon indizio su quanto tesi fossero i rapporti tra l'amministrazione del capoluogo abruzzese e il governo centrale fin da queste primissime settimane dopo il sisma.

Tuttavia, nella comunicazione di Cialente si nota anche una costante apertura alla conciliazione, una tendenza a sottolineare che quegli attori che in alcuni casi egli criticava erano comunque spalla a spalla con lui nel fronteggiare una drammatica emergenza, e tutto ciò che chiedeva era una maggiore collaborazione. Così ad esempio, quando il Presidente della Regione, il Pdl Gianni Chiodi, fu duramente contestato in occasione di un suo intervento presso il consiglio comunale, il sindaco non mancò di esprimere un forte dispiacere per l'episodio:

«Sono rammaricato per tutto. Credo che in questo momento di drammatica emergenza in cui ci troviamo, tutti insieme, a dover far fronte a una catastrofe senza precedenti, sia importante lavorare in un clima disteso e collaborativo. Comprendo la tensione che, peraltro, prova ciascuno di noi in questo momento, ma scontrarsi non serve a nulla ed è, anzi, controproducente. Ieri, ad esempio, si è persa un'occasione importante per la città».

Questo atteggiamento articolato e ricco di sfaccettature non mancò di mettere Cialente in una posizione piuttosto scomoda, oggetto di attacchi incrociati dalle varie componenti

²⁰ *Ricostruzione senza soldi*, «Il Centro», 11 giugno 2009, http://ricerca.gelocal.it/ilcentro/archivio/ilcentro/2009/06/11/CX2PO_CX201.html?ref=search. Il riferimento è alla copertura di molte delle spese previste nel decreto attraverso gli introiti delle lotterie, cfr. *supra*, § II.1.3.

²¹ Massimo Cialente, comunicato Comune, 2 luglio 2009.

²² *L'Aquila, la gente nelle tende. Il sindaco in villa*, «Il Giornale», 17 giugno 2009, <http://www.ilgiornale.it/news/1-aquila-gente-nelle-tende-sindaco-villa.html>.

politiche del consiglio e motivati con ragioni opposte. A fronte delle accuse provenienti in particolare dall'estrema sinistra, a proposito di un'eccessiva morbidezza (o, peggio, compiacenza) nei confronti dell'intervento governativo, il centro-destra ha preso in più occasioni posizione contro i pretesi toni «sopra le righe» assunti da Cialente nei confronti dell'esecutivo. Tale posizione particolarmente esposta emerge bene da un comunicato del vice-sindaco Riga²³, che offre anche un'utile sintesi delle difese impiegate per contrastare questa varietà di critiche. Ciò su cui si insisteva era quello che veniva descritto come un approccio corretto e pragmatico da parte di Cialente, aperto alla collaborazione ma non disposto a fare sconti all'esecutivo sulle questioni vitali per la comunità aquilana (ad esempio la proroga della sospensione delle tasse, i fondi per la ricostruzione, gli alloggi per i senzatetto); si evidenziava inoltre come tale schema d'azione stesse portando i suoi frutti, dal momento che il dialogo era aperto e proficuo e il Comune non mancava di venire ascoltato.

A partire dall'autunno, la divaricazione fra il trattamento riservato dal sindaco al governo da una parte, a Bertolaso dall'altra, è diventata sempre più vistosa. A questo proposito, vale la pena di sottolineare una continua enfasi sull'unità di intenti e in molti casi di vedute con il sottosegretario, e una tendenza ad esprimere pubblicamente gratitudine per l'operato di quest'ultimo. Tale tema ricorre ad esempio a settembre, in occasione della decisione da parte della Protezione civile di integrare le CASE (di cui era divenuta palese l'insufficienza per far fronte alle esigenze abitative degli sfollati) con una serie di moduli abitativi provvisori (MAP) da realizzare nelle frazioni. Il sindaco non ha mancato di recepire con estrema soddisfazione la notizia, da un lato sottolineando come il Comune avesse proposto tale opzione da tempo, dall'altro congratulandosi con Bertolaso, a cui bisognava dare atto di «essersi calato in pieno in questa realtà»²⁴. Come questa citazione esemplifica, si nota, in questa fase, una certa insistenza sulla capacità della Protezione civile di ascoltare le istituzioni locali e di cooperare con esse²⁵. Insomma, se nella gestione non si mancava di rilevare errori e imprecisioni, si riconoscevano anche a Bertolaso notevoli abilità e competenze, e la capacità di alimentare un clima di collaborazione talvolta faticosa, ma tendenzialmente fruttifera.

Il contrasto con i toni assunti in certi casi nei confronti dell'esecutivo è particolarmente evidente in riferimento a novembre-dicembre 2009, quando riscoppiarono le polemiche sul pagamento delle tasse da parte dei cittadini del cratere. Cialente in quel periodo si pronunciò con estrema durezza contro un'immediata ripresa

²³ Roberto Riga, comunicato Comune, 5 agosto 2009.

²⁴ Massimo Cialente, comunicato Comune, 5 settembre 2009.

²⁵ Massimo Cialente, comunicato Comune, 19 novembre 2009.

dell'imposizione fiscale, attaccando con energia il governo tanto su questo tema quanto su altre questioni emerse nel frattempo, in particolar modo la lentezza con cui venivano versati nelle casse comunali i contributi per l'assistenza alla popolazione e la farraginosità della filiera Fintecna-Reluis-Cineas – cui secondo il Primo cittadino era da attribuire la faticosità con la quale si stava avviando il processo di ricostruzione. In questo contesto, è significativo come Cialente considerasse (o così volesse far intendere) Bertolaso dalla sua parte, talvolta addirittura inerme e indispettito al pari degli enti locali per la scarsità di risorse rese disponibili dal Ministero dell'Economia²⁶. In proposito vale la pena di riportare un appello alla mobilitazione generale rivolto da Cialente alla cittadinanza e alle istituzioni del territorio, contro la reintroduzione della tassazione a decorrere dall'inizio dell'anno successivo:

«Conosco perfettamente, e apprezzo, gli sforzi che il Commissario Guido Bertolaso sta conducendo, insieme con il sottosegretario Letta, per assicurare ai cittadini del cratere giustizia e un trattamento uguale a quello di altri italiani che hanno conosciuto tragedie simili. So che lo sta facendo con sincerità, affetto e passione, anche perché, e lo ha affermato più volte, il terremoto dell'Aquila è la tragedia più grave che ha colpito il nostro Paese negli ultimi 100 anni. Temo però, sperando vivamente di sbagliare, che anch'egli stia incontrando le stesse difficoltà e le stesse contraddizioni governative che, in base a notizie acquisite anche alcune ore fa, non vedono ancora alcuna rassicurazione che gli sforzi di Bertolaso e di parte del Governo, nonché la nostra mobilitazione, possano avere buon esito. Per questo invito ad una mobilitazione generale che non abbia carattere e connotazioni politiche, ma sia piuttosto una battaglia civile in difesa dei nostri diritti»²⁷.

Bertolaso è descritto qui come un vero e proprio compagno di lotta, contro un governo tacciato di inefficienza e scarsa sensibilità per la situazione aquilana.

In definitiva, quindi, non è facile interpretare l'atteggiamento mantenuto nel 2009 dalla giunta, e in particolare dal sindaco, di fronte ai livelli istituzionali superiori con cui in quei mesi essa ha dovuto fare i conti. Siamo in presenza di un Primo cittadino dal comportamento ambiguo, non del tutto classificabile né come arrendevole e sottomesso, né come intransigente e fermo. Un amministratore che in alcuni casi non ha esitato ad alzare la voce anche con toni molto duri, ma che ciononostante non ha mai protestato

²⁶ Massimo Cialente, comunicato Comune, 7 dicembre 2009.

²⁷ Massimo Cialente, comunicato Comune, 9 dicembre 2009.

contro alcune criticità pur molto rilevanti, non a caso in genere proprio quelle in cui era innegabile il coinvolgimento della Protezione civile: la militarizzazione delle tendopoli²⁸, la scarsa considerazione del ruolo degli enti locali, l'attuazione del progetto CASE (su quest'ultimo punto, cfr. *infra*).

Spiegare i motivi di tale atteggiamento ambivalente non è facile. Il sindaco sembrava capace di contestare duramente il governo e poi, a brevissima distanza, esprimere vicinanza pressoché incondizionata con un funzionario, Bertolaso, che di quel governo era un potente braccio operativo. È probabilmente corretto interpretare la posizione di Cialente in questa fase come il frutto di una ragionevole volontà di sostanziale cooperazione, interrotta però su alcune questioni urgenti a proposito delle quali il sindaco inevitabilmente si trovava a dissentire con Roma, in particolar modo il problema della fiscalità. Al tempo stesso, una serie di considerazioni ulteriori meritano di essere fatte.

Interessante è ad esempio l'influenza presumibilmente esercitata da fattori di tipo politico-elettorale. L'impressione è che il sindaco abbia cercato di mantenere in questa fase due facce, quella di lotta e quella di governo, ponendosi da un lato come figura cooperativa e pienamente integrata nel concerto degli attori istituzionali coinvolti, dall'altra come un rappresentante del territorio in grado di marciare in prima fila con i suoi concittadini quando necessario. A questo proposito Mattia Fonzi, membro del comitato cittadino «3,32» ha significativamente affermato: «L'amministrazione comunale ha fatto l'esatto opposto di quello che avrebbe dovuto fare. Avrebbe dovuto cercare di tranquillizzare la popolazione, in modo responsabile, e fare il muso duro nei confronti del governo, per ricevere i finanziamenti. Invece si è inginocchiata di fronte al governo e ha fatto la rivoluzionaria con i cittadini; e in qualche modo è stata ripagata, dal momento che ha vinto le elezioni»²⁹. Secondo l'intervistato, dunque, l'intransigenza di Cialente, anche quando si è manifestata, sarebbe stata dovuta a un preciso calcolo politico più che a sincere divergenze di vedute sulla gestione emergenziale.

Altro elemento da tenere in considerazione, sotto questo aspetto, è la popolarità di cui nei primi mesi ha goduto il duo Berlusconi-Bertolaso. È stata Anna Colasacco, autrice di un blog «controcorrente»³⁰ molto seguito nei mesi a cavallo del terremoto, a sottolineare in un'intervista³¹ che uno scontro aperto e più radicale avrebbe potuto avere conseguenze negative per il sindaco dal punto di vista del consenso.

Non si esclude affatto, ovviamente, la possibilità di una sincera ammirazione del

²⁸ Cfr. *supra*, § II.1.2.

²⁹ Mattia Fonzi, intervista, cit.

³⁰ «Miss Kappa», connotato a sinistra. Cfr. <http://miskappa.blogspot.it>.

³¹ Anna Colasacco, intervista con l'autore, 4 giugno 2012.

Primo cittadino per il Capo della Protezione civile. Del resto, questa traspare con una certa frequenza dalle parole del sindaco, in quel periodo. Oltre a quelli già citati, si pensi ad esempio al comunicato emesso da Cialente a seguito dell'iscrizione di Bertolaso nel registro degli indagati della Procura di Firenze, nel febbraio 2010:

«Ribadendo l'assoluto rispetto e la totale fiducia nei confronti della magistratura – lo stesso rispetto e la stessa fiducia che Bertolaso ha dichiarato di avere – ribadisco la mia profonda amicizia e soprattutto la stima più convinta nei confronti del Capo della Protezione Civile nazionale. Con lui, in questi lunghissimi e drammatici 10 mesi dal terremoto di aprile, ho condiviso momenti di collaborazione, di confronto duro ma proficuo e costruttivo, di solidarietà profonda. Tutti elementi che mi portano a definire Bertolaso una persona onesta, dedita pienamente al suo difficile lavoro, consapevole della delicatezza dei ruoli che è stato chiamato a ricoprire e ben conscio delle forti responsabilità che ha. Del resto, la rettitudine dell'uomo mi viene confermata dal fatto che, con grande senso istituzionale, ha deciso di rimettere i suoi incarichi nelle mani del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonostante le forti responsabilità e i gravosi compiti che ha il Capo della Protezione Civile. Spero che sia messo in condizione di poter dimostrare al più presto la sua posizione, come lui ha correttamente chiesto»³².

Tale linguaggio quasi affettuoso è spiegabile, sotto un profilo psicologico, anche con il senso di impotenza che deve aver provato ogni amministratore dei Comuni coinvolti dal sisma, di fronte a quella tragedia immane. Essa è stata ben descritta da un funzionario prefettizio, messo a capo di uno dei Centri Operativi Misti creati sul territorio dopo la scossa (cfr. *supra*, § II.1.2), che a un dibattito presso l'università Luiss³³ ha parlato di amministratori inevitabilmente spaesati di fronte all'impari sfida di gestire una situazione simile, e non poco sollevati dall'arrivo di un sostegno tangibile da parte dei livelli istituzionali superiori. Ciò deve essere valso, senza dubbio, anche per il sindaco dell'Aquila, in un periodo in cui l'intervento statale, pur non privo delle criticità e delle insufficienze che abbiamo già individuato, certamente è stato palpabile, specie nella fase della primissima emergenza. Questo stato di cose deve aver contribuito a creare quel sentimento di vicinanza di Cialente nei confronti di Bertolaso. Secondo i critici di Cialente, questi avrebbe tenuto, piuttosto, un atteggiamento di subordinazione verso

³² Comunicato Comune, 10 febbraio 2010.

³³ In data 14 maggio 2012. Il funzionario, dott. Emanuele D'Amico, è attualmente collaboratore del Prefetto Giovanna Maria Iurato.

Bertolaso³⁴.

Inoltre, se l'amministrazione comunale ha mostrato nel complesso per una certa passività (in buona parte forzata) di fronte al grosso delle scelte compiute dopo il sisma, su alcune fondamentali questioni essa ha però giocato un ruolo rilevante, seppur subalterno. Il tanto contestato piano CASE ad esempio, che pur è stato il frutto di un'idea governativa ed è stato indubbiamente imposto dall'alto al territorio, ha visto una fase di contrattazione tra governo e Comune, che non è privo di responsabilità per quanto riguarda in particolare le scelte di localizzazione. Lo stesso decreto Abruzzo prevedeva sì che su quest'ultima avesse l'ultima parola il Commissario delegato, ma «sentiti i sindaci dei comuni interessati»³⁵. A scrivere sull'argomento è stato in special modo il prof. Antonello Ciccozzi, antropologo dell'Università dell'Aquila, autore dell'articolo *La necessità e la scelta: allocazioni scriteriate e strategie di shock economy dietro il progetto C.A.S.E.*³⁶. Nel testo si sottolinea come l'ipotesi inizialmente proposta dal governo consistesse in una singola new town, da far sorgere accanto all'Aquila. Un'opzione cui il Comune si oppose duramente, vedendo in essa una sorta di implicita rinuncia alla ricostruzione. La proposta dell'ente locale fu quindi di scomporre la new town in diversi insediamenti, che però sono stati realizzati in maniera completamente avulsa dal centro urbano principale e da quelli rurali circostanti, e non sono stati in alcun modo integrati nelle periferie degli agglomerati esistenti. Una scelta, come ha spiegato dettagliatamente Ciccozzi in un'intervista con chi scrive³⁷, a suo avviso volta a mantenere i preesistenti equilibri urbanistici contrattati, per cui si preservano i terreni peri-urbani dall'esproprio. Così, secondo il docente, da un lato il governo nazionale ha imposto al territorio una tipologia insediativa in gran parte inadatta, in nome di una logica da *shock economy*³⁸ secondo cui costruire il nuovo è meglio che ricostruire il vecchio; dall'altro il Comune ha stabilito la ripartizione di tali edifici all'interno del territorio, imponendo i costi paesaggistici all'area rurale per venire incontro agli interessi delle lobby locali.

Il sindaco Cialente, intervistato in proposito, ha parlato di «ruolo marginale» dell'ente locale: «Io ho ridotto il danno. La scelta è stata quella di non fare la new town [unica]; ciò

³⁴ Costituiscono indizi in questo senso, al di là del linguaggio della comunicazione politica sindacale, episodi come la nomina da parte di Cialente dell'architetto Sauro Turrone a superconsulente comunale per la ricostruzione: essa è infatti avvenuta attraverso procedure che hanno suscitato polemiche, senza consultazione del consiglio comunale e, per ammissione stessa del Primo cittadino, su diretto suggerimento della Protezione civile. Per una testimonianza che afferma l'esistenza di un filo diretto tra sindaco e Dipartimento, cfr. *Ricostruzione: Turrone al centro delle polemiche*, «Abruzzo24OreTv», 21 agosto 2009, <http://www.abruzzo24ore.tv/news/Ricostruzione-Turrone-al-centro-delle-polemiche/12364.htm>.

³⁵ Art. 2, co. 4.

³⁶ Pubblicato sul sito <http://www.collettivo99.org>, nonché in Puliafito (2010).

³⁷ Antonello Ciccozzi, intervista con l'autore, 31 maggio 2012.

³⁸ Klein (2007).

avrebbe voluto dire prendere tutti i cittadini e deportarli in questa nuova città, e sarebbe stato lacerante»³⁹. Sembra comunque assodato che il ruolo del Comune è stato tutt'altro che insignificante, almeno per quanto riguarda la scelta definitiva delle aree; essa è avvenuta sulla base di una relazione dei tecnici comunali⁴⁰, e una comunicazione⁴¹, trasmessa dal sindaco al Commissario delegato il 9 maggio, documenta la «positiva valutazione» da parte dell'ente della distribuzione degli insediamenti poi messa in atto.

Tali localizzazioni però, sradicando completamente gli inquilini delle nuove costruzioni dal loro ambiente e dalle loro comunità di riferimento, hanno però prodotto una grave dispersione sociale⁴²: una conseguenza disgregante di cui è in definitiva lecito attribuire all'amministrazione cittadina una parte della responsabilità⁴³.

Insomma, la relazione fra sindaco e Protezione Civile fu nei primi mesi qualcosa di più complesso che un totale appiattimento del primo sulle volontà della seconda, ed è forse meglio descrivibile (almeno per alcuni aspetti) come una sinergia, seppur con rapporti di forza molto squilibrati. In seguito Cialente avrebbe teso a non enfatizzare questo tipo di relazioni (cfr. *infra*). Eppure esse non sono state del tutto rinnegate dal sindaco: a questo proposito, vale la pena di riportare il giudizio ex-post fornitoci a giugno da quest'ultimo sul periodo della Protezione Civile all'Aquila⁴⁴. Il Primo cittadino ha parlato di «esperienza complessivamente positiva, se si considera che avevamo quasi 80.000 sfollati». Beninteso, non ha taciuto alcune criticità, come la poca democrazia in alcuni casi vigente nei campi: «Il divieto di fare assemblee nelle tendopoli è stato un fatto secondo me grave»; ma è significativo che abbia tenuto a sottolineare: «Fra il Commissario [Chiodi] e Bertolaso, preferisco Bertolaso. Il Comune aveva un ruolo maggiore con la Protezione Civile, alla fine, che con la struttura attuale».

A fronte dell'approccio adottato dall'amministrazione attiva, come possiamo descrivere il comportamento del consiglio comunale e la sua reazione al commissariamento, in questa prima fase? L'assemblea cittadina è stata l'organo che più ha fatto le spese della governance emergenziale messa in piedi nell'aquilano, tanto in questa fase quanto in quella successiva all'uscita di scena della Protezione civile. Ciò è particolarmente evidente proprio per quanto riguarda il piano CASE, la cui procedura di approvazione

³⁹ Massimo Cialente, intervista con l'autore, 27 giugno 2012.

⁴⁰ Mantini (2010).

⁴¹ Protocollata in entrata con numero 0009792.

⁴² Aggravata dalla mancanza di aree di aggregazione sociale nelle new town e sottolineata da tutti gli attori della società civile intervistati, in particolare Mattia Fonzi, Anna Colasacco e Antonello Ciccozzi. Sul tema, inoltre, cfr. tra gli altri Frisch (2009) e Bulsei e Mastropaolo (2011).

⁴³ Giorgio De Matteis, che ha sfidato Cialente alle recenti elezioni amministrative (cfr. *infra*, § III.4), nell'intervista rilasciata a chi scrive (19 giugno 2012) ha sostenuto che difficilmente il governo avrebbe potuto imporre il piano CASE, se il sindaco si fosse opposto in maniera intransigente.

⁴⁴ Massimo Cialente, intervista cit.

prevista dal decreto Abruzzo (art. 2) estromise totalmente il consiglio, in deroga alle procedure vigenti. Di fronte a questo stato di cose, la risposta dei rappresentanti aquilani fu varia e complessa, e molto dipese (com'era naturale aspettarsi) dall'appartenenza politica.

Per capire l'atteggiamento dei vari schieramenti è però fondamentale tenere presente il contesto del 2009, con particolare riferimento all'opinione pubblica. Come già accennato, Guido Bertolaso ha goduto nell'aquilano, almeno fino allo scoppio degli scandali giudiziari che l'hanno coinvolto, di un supporto estremamente diffuso⁴⁵. Di fronte a questo stato di cose, per i rappresentanti dei cittadini criticare le mosse del governo non era facile. Enzo Lombardi, consigliere di Forza Italia e presidente della Commissione Garanzia e Controllo, ha parlato⁴⁶ di una generale approvazione delle scelte governative da parte del consiglio comunale, sinistra inclusa. Più diversificato il quadro tracciato da Enrico Perilli (consigliere di Rifondazione comunista)⁴⁷, secondo cui comunque gli unici in consiglio ad aver denunciato fin dall'inizio l'estremizzazione dell'approccio emergenziale messo in atto da Bertolaso sono stati alcuni consiglieri della sinistra radicale. L'area più conservatrice avrebbe invece pienamente appoggiato la gestione governativa: il che emerge peraltro anche dalle parole dell'assessore Di Stefano, il quale a maggio accusava il centro destra (a tutti i livelli di governo) di totale sudditanza verso il Premier: «Non si è levata una sola voce per difendere L'Aquila da parte della destra, che evidentemente non poteva contraddire sua onnipotenza Silvio Berlusconi. Come, del resto, la destra non prese alcuna posizione quando il Premier voleva seppellire la città sotto la scellerata “New Town”»⁴⁸; il Pd e il grosso degli altri gruppi, dal canto loro, secondo Perilli sarebbero rimasti in una sorta di «limbo», stretti tra l'oggettiva difficoltà di attaccare «San Guido» e la riluttanza a sancire troppo esplicitamente i successi del governo.

La lettura dei comunicati di quei mesi, comunque, restituisce complessivamente un'immagine più sfaccettata, con una corrispondenza meno precisa fra appartenenza politica e giudizio sull'amministrazione dell'emergenza all'Aquila. Bisogna del resto considerare il panorama particolarmente frastagliato del consiglio comunale del capoluogo, popolato da diversi gruppi privi di un'identità politica precisa («gruppi che sono di destra quando vince il centro destra e di sinistra quando vince il centro

⁴⁵ Tale aspetto è stato confermato spontaneamente da numerosi intervistati, come Mattia Fonzi o Enrico Perilli (consigliere comunale dell'aquila, capogruppo di Rifondazione comunista, intervistato in data 3 luglio 2012).

⁴⁶ Enzo Lombardi, intervista con l'autore, 19 giugno 2012.

⁴⁷ Enrico Perilli, intervista cit.

⁴⁸ Di Stefano, comunicato, 20 maggio 2009.

sinistra»⁴⁹). Anche il centrodestra in città è tradizionalmente più frammentato che a livello nazionale: nel consiglio dell'Aquila, fino alle ultime elezioni, il Pdl non è mai nato, permanendo la divisione fra Forza Italia e Alleanza Nazionale.

Così, se (conformemente a quanto sottolineato dai due intervistati sopra citati) non vi è tra i comunicati a nostra disposizione pressoché alcun intervento critico verso la Protezione Civile da parte di consiglieri del Pd, FI o An, è emerso però ben presto un fronte più intransigente, che già nei primissimi mesi dopo il sisma è apparso decisamente più «bellicoso» dell'amministrazione attiva. Se, da un lato, il Presidente Benedetti lodava l'attenzione dedicata all'Aquila dal governo, «concreta e operativa e non solo formale e istituzionale»⁵⁰, fin da maggio sono emerse osservazioni critiche verso la mancanza di chiarezza nella definizione delle competenze dei vari soggetti coinvolti⁵¹ – un rilievo che lasciava trasparire un precoce timore di esclusione.

Le tensioni provocate dal decreto Abruzzo, peraltro, sono sfociate in critiche spesso trasversali. Una delibera consiliare votata all'unanimità del 4 maggio, che pur, pronunciando enfatici ringraziamenti al governo, ben descrive l'ambiguità degli atteggiamenti anche in sede assembleare, protestava comunque con forza contro l'incertezza di una reale copertura per tutte le spese di ricostruzione, in particolare per quanto riguarda le seconde case⁵². Negli stessi giorni, dure accuse di inefficienza e scarsa trasparenza arrivavano da parte di consiglieri afferenti ad aree spesso diversissime fra loro. È il caso del comunicato firmato, fra gli altri, da Enrico Perilli (Rifondazione comunista) e Luigi D'Eramo (La Destra), in cui significativamente Bertolaso e Cialente venivano definiti «un'accoppiata che sta provocando caos e incertezze», nella quale «il primo riesce a convincere il sindaco sempre e comunque»⁵³. Fin da queste prime settimane, dunque, il sindaco è stato accusato di dare egli stesso un contributo all'esclusione del consiglio comunale, sancita a livello governativo da una colpevole noncuranza nei confronti degli enti locali nel loro insieme. Approfondiremo in seguito queste dinamiche interne all'ente (cfr. *infra*, cap. IV), che comunque vanno tenute presenti fin d'ora. Nei mesi della Protezione Civile, infatti, le poche reazioni contro quest'ultima che si sono registrate da parte di frange del consiglio aquilano sono state in genere inscindibili dal citato atteggiamento critico nei confronti del Primo Cittadino. Tale osservazione trova riscontro ad esempio nell'attività di Roberto Tinari (Democrazia

⁴⁹ Enrico Perilli, intervista cit.

⁵⁰ Parole del presidente del consiglio comunale Carlo Benedetti, cfr. comunicato Comune del 22 aprile 2009.

⁵¹ Roberto Tinari (consigliere Dca), comunicato Comune, 2 maggio 2009.

⁵² Delibera c.c. del 4 maggio 2009.

⁵³ Comunicato Comune, 18 maggio 2009.

Cristiana per le Autonomie), che ad agosto accusava il sindaco e la sua maggioranza di passività di fronte alle scelte della Protezione civile, con riferimento – fra le altre cose – proprio alle già discusse localizzazioni del piano CASE⁵⁴. Il fatto che il partito di riferimento di Tinari fosse uno dei fondatori del Popolo della Libertà, permette di capire che l'atteggiamento dei consiglieri in questa fase non può essere letto sempre e solo secondo la lentezza della loro appartenenza politica. Attacchi sono arrivati anche da altre forze moderate. Maurizio Leopardi, capogruppo Udc in consiglio, si scagliava a settembre contro l'impostazione data alla gestione dell'emergenza⁵⁵. Secondo lui l'intervento della protezione civile, oltre a spogliare gli enti locali di qualunque ruolo («Questi uomini dalla ormai nota maglietta blu bordata dal tricolore da angeli custodi sono diventati sempre più tutori rigidi, sono mesi che dipendiamo dalle loro scelte. Non ci hanno dato la possibilità di condividere perché “coinvolti emozionalmente”»), soffriva anche di una grave disorganizzazione. Il consigliere sottolineava come, a causa di un'inaccurata verifica delle reali esigenze abitative, le CASE previste inizialmente si fossero rivelate «improvvisamente» insufficienti, richiedendo l'edificazione di ulteriori Moduli Abitativi Provvisori rispetto al previsto; nel frattempo, la confusione e i ritardi nell'emanazione di ordinanze e linee guida contenenti disposizioni normative essenziali avevano gravemente rallentato l'avvio della ricostruzione. Leopardi denunciava anche la scarsa iniziativa della giunta, la cui recente proposta di un governo di larghe intese veniva vista come un tentativo di «sanatoria» per quella che giudicava una cattiva gestione propria dei primi cinque mesi successivi al sisma.

Insomma, di fronte allo shock di un intervento emergenziale che lo spogliava di buona parte delle sue prerogative, il consiglio non è stato del tutto passivo, e alcune manifestazioni di aperto dissenso sulla pratica e sulla teoria del modello Bertolaso si sono verificate. Tuttavia, si è trattato di reazioni complessivamente rare, frammentarie e poco coordinate. In particolare, si è registrata, seppur per ragioni diverse, la mancanza di una protesta decisa e compatta da parte dei gruppi maggiormente consistenti e afferenti ai partiti più importanti su scala nazionale. La compattezza è peraltro spesso mancata anche in occasione dei momenti di massimo scontro con il governo centrale, come sulla questione delle tasse, a dicembre. In occasione di un consiglio tenutosi in segno di protesta nella piazza del vecchio Municipio, un consigliere come Enrico Verini (Liberaldemocratici) parlava di manifestazione priva di senso, dal momento che «il

⁵⁴ Roberto Tinari, comunicato Comune 19 agosto 2009.

⁵⁵ Maurizio Leopardi, comunicato Comune, 2 settembre 2009.

governo rispetterà gli impegni»⁵⁶, ed Enzo Lombardi (FI) accusava il sindaco di voler semplicemente strumentalizzare «il dolore di tutti»⁵⁷.

2. I rapporti istituzionali nel periodo della «governance mista»

La struttura commissariale è cambiata all'inizio del 2010, quando i poteri straordinari sono passati in capo al Presidente della Regione Gianni Chiodi. Si apriva così una fase di grande ambiguità nei rapporti tra Comune e amministrazione straordinaria, che assumeva un assetto molto meno estraneo alle autorità territoriali che in precedenza: in particolare, spiccava l'inclusione nella struttura del sindaco del capoluogo. Da un lato, la distanza in termini di riferimenti partitici tra Commissario e vicecommissario lasciava presagire che i rapporti non sarebbero stati facili; dall'altro, ogni previsione era resa più complessa dal fatto che le distinzioni fra livelli si facevano meno definite, con una maggiore sovrapposizione (addirittura nei singoli amministratori) di ruoli straordinari ed ordinari, a investitura burocratica e politica. Prima di esplorare nel dettaglio come si sono declinati questi rapporti, conviene però esaminare il comportamento di Chiodi nei mesi dell'immediata emergenza, per mettere bene a fuoco la sua figura e il suo orientamento politico e amministrativo nella vicenda del post-sisma.

2.1. *La Regione Abruzzo e il suo Presidente nell'«era Bertolaso»*

Nel corso del 2009, la giunta regionale fece registrare un supporto pressoché incondizionato all'operato del governo. A dieci giorni dal sisma, Chiodi mostrava di aver pienamente sposato la logica di quello che sarebbe divenuto il piano CASE, affermando in conferenza stampa: «Di certo non costruiremo le solite baracche che sono state fatte negli anni precedenti, né abbiamo intenzione di offrire containers alla popolazione»⁵⁸. Pochi giorni dopo, l'assessore Daniela Stati lodava l'attività della Protezione Civile e dichiarava che la politica regionale doveva mettersi «al servizio del Dipartimento». Una frase che, seppur formulata nel contesto dell'estrema emergenza, in cui nessuno nega che la macchina dei soccorsi abbia funzionato con efficacia e solerzia, sintetizza comunque l'atteggiamento certamente non critico mantenuto durante tutto il 2009 dall'esecutivo regionale verso la gestione di Bertolaso.

⁵⁶ *L'urlo di Cialente tra le macerie: «Sulle tasse impegni disattesi»*, «Il Centro», 10 dicembre 2009, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2009/12/10/news/l-urlo-di-cialente-tra-le-macerie-sulle-tasse-impegni-disattesi-1.4555143>.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Servizio stampa Regione Abruzzo, *Terremoto: Chiodi, non costruiremo baracche e containers*, 16 aprile 2009.

In confronto agli enti locali, l'esecutivo regionale si è mostrato estremamente «tenero» anche verso il decreto Abruzzo. Poco prima del varo del provvedimento, il Presidente parlava di «comportamento ineccepibile, esemplare, tempestivo» del governo nella fase di preparazione del documento, con un'ottima collaborazione tra i due livelli istituzionali: «Tutte le indicazioni che come Regione Abruzzo abbiamo presentato al governo sono state accolte e in molti casi migliorate»⁵⁹. Dopo l'adozione del d.l., a fronte delle osservazioni negative copiosamente formulate dagli enti locali, anche dalla Regione non potevano non essere indicati alcuni punti deboli, e un comunicato in proposito, che parlava di «aspetti che possono e devono essere migliorati», suonava come un'implicita, velata critica all'operato dell'esecutivo centrale⁶⁰. È però interessante notare come, su un argomento chiave nelle polemiche sul decreto come la copertura finanziaria per la ricostruzione delle seconde case danneggiate, Gianni Chiodi abbia poi provato a sminuire la rilevanza della legge, probabilmente una volta compreso che i margini per modifiche sensibili al testo di legge su tale punto apparivano piuttosto stretti. Poco prima della conversione del d.l., infatti, dichiarava: «Il Presidente del Consiglio ha assicurato che finanzia al cento per cento la ricostruzione delle seconde case. Noi preferiremmo che questo finanziamento sia [sic] inserito nel decreto, ma fondamentale – al di là dello strumento normativo – ci interessa che sia rispettata la volontà politica espressa da Berlusconi»⁶¹. Verso tale volontà politica si esprimeva peraltro totale fiducia⁶².

Si evidenzia insomma in questa fase una palese tendenza, da parte della regione e del suo vertice politico, ad assecondare le scelte governative in ogni modo, mascherando i punti dolenti ed enfatizzando il più possibile i successi. Rarissimi sono stati i casi di distonia tra i due esecutivi. Il tema forse più problematico da questo punto di vista è stato quello della restituzione delle tasse, su cui anche Chiodi, al pari di altri attori come Cialente e lo stesso Bertolaso, si è impegnato in alcuni casi in estenuanti trattative con il Ministero dell'Economia⁶³. Anche su questo aspetto, comunque, i toni del Presidente sono

⁵⁹ Servizio stampa Regione Abruzzo, *Terremoto: Chiodi, comportamento governo esemplare*, 23 aprile 2009.

⁶⁰ Servizio stampa Regione Abruzzo, *Terremoto: Chiodi lavora a emendamenti sul decreto*, 4 maggio 2009.

⁶¹ *Decreto sisma, la minaccia di Cialente: «Modifiche subito, altrimenti ci arrabbiamo»*, «Il Centro», 10 giugno 2009, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2009/06/10/news/decreto-sisma-la-minaccia-di-cialente-modifiche-altrimenti-ci-arrabbiamo-1.4548089>.

⁶² Servizio stampa Regione Abruzzo, *Terremoto: Chiodi invita gli aquilani a fidarsi del governo*, 16 giugno 2009. Tale fiducia si sarebbe poi rivelata mal riposta: ad oggi, la riparazione delle seconde case continua ad essere un nodo aperto e oggetto di ferme contrapposizioni. Cfr. *Legge sulla ricostruzione, ci sono delle modifiche*, «Il Centro», 20 luglio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/07/20/news/legge-sulla-ricostruzione-ci-sono-delle-modifiche-1.5433511>.

⁶³ Servizio stampa Regione Abruzzo, *Tasse: Chiodi smentisce testo decreto Milleproroghe*, 18 dicembre 2009.

stati sempre estremamente concilianti, volti a ostentare un'assoluta fiducia verso l'esecutivo. Vale la pena di sottolineare, in particolare, un comunicato della Regione in cui si difendeva appieno anche la modalità adottata dal governo per gestire la questione, ovvero di concedere continue proroghe tramite ordinanze di protezione civile. Un meccanismo che come si è visto (cfr. *supra*) è stato percepito come particolarmente opprimente da parte di molti amministratori e cittadini locali. Secondo Chiodi, invece, «non è assolutamente plausibile che una sospensione per un periodo lungo, magari di anni, possa avvenire con legge dello Stato. Solo attraverso diversi provvedimenti successivi potrà essere prorogata la scadenza del termine di sospensione del pagamento dei tributi, verificando se ne sussistono ancora, di volta in volta, tutti i presupposti»⁶⁴. Un intervento, quest'ultimo, particolarmente utile ai fini del nostro lavoro, perché lascia trasparire un certo orientamento verso quella *governance* secondo alcuni troppo frammentaria e disarticolata che, oltre ad aver caratterizzato molti degli interventi della Protezione civile, avrebbe costituito uno dei grandi temi di scontro della fase successiva.

Veniamo a questo punto al periodo di preparazione del passaggio delle redini della *governance* da Bertolaso a Chiodi. Un'analisi della comunicazione politica del futuro nuovo Commissario, in queste settimane, fornisce utili spunti per comprendere la concezione di gestione dell'emergenza e della ricostruzione che si andava delineando; e per studiare poi anche alla luce di tale quadro le dinamiche che effettivamente si sono verificate.

A inizio novembre, all'Aquila, si teneva un convegno sulla «*governance della ricostruzione*», al termine del quale il Presidente sintetizzava la sua visione per il periodo che si stava aprendo. Le sue parole in quell'occasione toccarono diversi punti rilevanti ai fini del nostro lavoro, dal rapporto tra istituzioni locali e centrali, al bilanciamento fra poteri ordinari e straordinari. Tra le altre cose, Chiodi affermava:

«Ci sarà un Commissario per la ricostruzione nella persona del Presidente della Regione, ma un ruolo cruciale dovrà averlo anche il sindaco dell'Aquila, cui spetta il ruolo di vicecommissario. Il Primo cittadino non dovrà però operare seguendo le procedure ordinarie, altrimenti tutti gli sforzi saranno vanificati. Tra queste due figure, che magari esalteranno il gossip politico, ci dovrà essere confronto e condivisione»⁶⁵.

⁶⁴ Servizio stampa Regione Abruzzo, *Sospensione tributi: Chiodi rassicurato da governo su proroga*, 20 luglio 2009.

⁶⁵ Servizio stampa Regione Abruzzo, *Terremoto: Chiodi, è ora della governance delle competenze*, 7 novembre 2009.

Dopo aver sottolineato il fondamentale ruolo assegnato alla STM affidata a Gaetano Fontana, in particolare per la fase istruttoria dei progetti e per la loro esecuzione, e in generale per il controllo e il monitoraggio, Chiodi parlava della nascente struttura commissariale come di qualcosa di

«necessario, fondamentale, perché non si possono spendere miliardi per una ricostruzione non pianificata da una Cabina di regia. [...] Finora abbiamo fatto come i latini, che quando c'era una guerra scioglievano il Senato e davano poteri ai Consoli. Poi, però, finita l'emergenza tutto tornava alla normalità. Nel nostro caso c'è da chiedersi: quando finirà l'emergenza? La legge non fissa una data. Ma già nel mese di settembre io prevedevo di restituire agli Enti locali un proprio ruolo che avrebbe significato quel salto di qualità per prepararci ai processi di rinascita ed organizzare la ripresa. Salto che finora non c'è stato. [...] Bisogna fare un passo avanti: trasformare i poteri emergenziali in poteri straordinari, perché quello che stiamo affrontando è qualcosa di grande, di straordinario appunto. Servono procedure snelle e veloci e percorsi condivisi con la società civile, con l'imprenditoria, con l'intelligenza [*sic*] locale. Tutto con l'unico obiettivo di far ripartire la città, il suo tessuto economico, sociale e culturale, la sua comunità»⁶⁶.

Al di là del linguaggio celebrativo, si nota qui tutta la complessità di un modello attraversato da tensioni interne di tipo politico potenzialmente dirompenti, che mirava esplicitamente a collocarsi in un «limbo» fra l'emergenza vera, totale, e la normalità – sembra essere questo il senso della distinzione, un po' traballante, fra poteri «emergenziali» e «straordinari». In vista di uno stato d'emergenza che, secondo una prassi ben affermata in Italia (cfr. *supra*, cap. I) sembrava verosimilmente destinato ad essere prolungato, e di cui comunque non si vedeva per il momento la fine, il miglior passo che si potesse fare era affidare l'amministrazione straordinaria al territorio e agli enti locali.

In altre occasioni, peraltro, Chiodi non andava troppo per il sottile, e parlava semplicemente di «passaggio definitivo dalla fase emergenziale a quella della ricostruzione»⁶⁷. Una transizione che andava immaginata come l'avvio di un nuovo corso, aperto all'innovazione, alla collaborazione e all'inclusione; era questo, ad esempio, uno dei punti più enfatizzati al momento della presentazione ai sindaci del cratere delle

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Servizio stampa Regione Abruzzo, *Ricostruzione: Chiodi ai sindaci, ecco la Struttura Tecnica di Missione*, 18 novembre 2009.

«Linee di indirizzo strategico per la ricostruzione», un «nuovo concetto di governance che presuppone un nuovo ruolo di tutti i soggetti pubblici e privati»⁶⁸.

Significativamente, però, altri interventi del Presidente abruzzese evidenziavano aspetti diversi, la cui armonizzazione con quelli sopra segnalati non era affatto automatica. In particolare, un'inevitabile ambiguità si creava per il duplice ruolo dei vertici della struttura, al tempo stesso commissari governativi e rappresentanti delle istanze del territorio. Tale ambivalenza era stata percepita da subito, come evidenziato esplicitamente dal successore di Bertolaso nei giorni del trasferimento di consegne:

«La ricostruzione fa ancora capo al Governo nazionale: io e il sindaco dell'Aquila, Massimo Cialente, è bene precisare, siamo Commissario e vicecommissario governativi per la ricostruzione. Dico questo per chiarire che la ricostruzione non è passata dal Governo alla Regione, [...] ma che il Governo è ancora presente tramite le due figure governative del Commissario e del vicecommissario e questo sta a significare che questa situazione assume una straordinarietà tale che investe l'intero Paese»⁶⁹.

Si preannunciava dunque una fase di non facile gestione, con una parziale devoluzione al territorio dell'amministrazione del post-terremoto, ma in cui la natura dei rapporti fra i vari livelli istituzionali – e lo spazio reale goduto da ciascuno di essi – appariva tutt'altro che definita, e sarebbe dipesa verosimilmente da questioni di prassi, più che di definizione a priori. Nella *policy arena* non sembrava ancora essere così chiaro, cioè, se l'investitura a commissari dei due amministratori abruzzesi avrebbe effettivamente prodotto un passaggio delle redini alle istituzioni locali o se si sarebbe piuttosto rivelata una sorta di cooptazione nel livello governativo centrale di queste figure, con scarsi cambiamenti rispetto al passato dal punto di vista dell'inclusione nella governance dei poteri pubblici rappresentativi dell'area terremotata.

L'ambivalenza riguardava fin da subito anche il livello di straordinarietà che avrebbe caratterizzato la nuova fase, con particolare riguardo al rispetto dell'ordinamento vigente. Come si è visto (cfr. *supra*, § II.2.1), il nuovo Commissario era stato formalmente dotato dei poteri e delle deroghe già previsti per il periodo precedente. Non era però così chiaro che uso ne avrebbe fatto. A fronte della già citata necessità, espressa da Chiodi, di andare

⁶⁸ Servizio stampa Regione Abruzzo, *Ricostruzione: Chiodi presenta le linee di indirizzo strategico*, 15 gennaio 2010.

⁶⁹ Servizio stampa Regione Abruzzo, *Ricostruzione: Chiodi, da oggi io Commissario di governo*, 1 febbraio 2010.

oltre gli strumenti ordinari (cfr. *supra*), a fine gennaio lo stesso esprimeva una visione apparentemente diversa:

«Il percorso che mi vedrà impegnato in prima linea in veste di Commissario delegato per la ricostruzione è lungo: sarà un percorso difficile poiché non potrà essere supportato dalle importanti deroghe proprie della fase dell'emergenza»⁷⁰.

Insomma, la governance che stava prendendo il via, e con la quale si sarebbe dovuto far fronte ai problemi ancora immensi di un territorio martoriato, appariva fin da principio costruita su un'indeterminatezza concernente sia i suoi uomini che i suoi strumenti. Tale ambiguità poteva essere vista alternativamente come una grande risorsa o come un vizio di fondo. In ogni caso, il modello d'azione per i mesi futuri rimaneva tutto da definire, e la partita dei bilanciamenti e dei rapporti fra i vari attori coinvolti era ancora più che aperta.

2.2. *La stagione dei difficili equilibri*

Il presente paragrafo si occuperà delle dinamiche politico-istituzionali sviluppatesi tra il febbraio e il settembre 2010 nella *policy arena* abruzzese post-sisma, con particolare riguardo a Comune dell'Aquila da una parte e Commissario per la ricostruzione (oltre che governo di Roma) dall'altra. Il motivo della periodizzazione scelta apparirà ormai chiaro al lettore. Si tratta infatti della fase – «molto breve», come ha tenuto a sottolineare Cialente nell'intervista con chi scrive⁷¹ – in cui il sindaco del capoluogo ha fatto parte della struttura commissariale in qualità di vice di Gianni Chiodi. Si tratta di mesi le cui dinamiche non sono semplici da afferrare, per via dell'intreccio di ruoli di cui si è già parlato. Le divergenze fra alcuni degli attori principali, in particolare il Commissario e il suo vice, sono rimaste a lungo sottopelle; al tempo stesso, però, maturavano rapidamente le condizioni per la rottura, in particolare un giudizio diametralmente opposto sull'operato del governo centrale.

All'alba del nuovo corso, non era assurdo sperare che la collaborazione fra soggetti politicamente così distanti come Cialente e Chiodi potesse effettivamente avviarsi. Tanto per cominciare, il nuovo assetto non fu imposto al sindaco, ma sembra essere frutto di una certa collaborazione inter-istituzionale. Il Presidente della Regione, in risposta ad una domanda postagli dallo scrivente, ha sostenuto che, anche se il passaggio di consegne era

⁷⁰ Servizio stampa Regione Abruzzo, *Ricostruzione: Chiodi, tanto è stato fatto, molto è da fare*, 29 gennaio 2010.

⁷¹ Cialente, intervista cit.

stato deciso essenzialmente a Roma – «in linea con altre situazioni simili che hanno riguardato altri territori nel nostro Paese» –, il processo decisionale che ha portato alla nascita della struttura commissariale così com'è stata definita dall'OPCM 3833 «è stato concertato. Enti locali, Regione Abruzzo e governo centrale hanno contribuito, ciascuno per la parte di propria competenza, a disegnare la governance»⁷². Lo stesso sindaco dell'Aquila, in un'intervista ad «Abruzzo Impresa» nel maggio 2010, confermava l'inclusione del Comune in particolare nella definizione della Struttura Tecnica di Missione e nella scelta di Gaetano Fontana come suo coordinatore⁷³, e il favore di Cialente nei confronti di Fontana emerge chiaramente in diversi verbali del consiglio comunale⁷⁴. Del resto, già in occasione di una delle presentazioni della nuova governance, all'inizio di febbraio, Cialente sottolineava il carattere partecipato con cui quest'ultima era stata definita e il suo personale ottimismo in merito alle difficili sfide che si sarebbero dovute affrontare nei mesi successivi. Il sindaco mostrava una certa soddisfazione per il passaggio delle redini ad un Commissario e ad un vice abruzzesi ed eletti democraticamente. Parlava di «un'architettura che era già stata pensata nei mesi di luglio ed agosto, quando già col Presidente della Regione ci si scambiava idee, preoccupazioni, prospettive». E concludeva: «Ritengo si sia raggiunto un equilibrio tale da poter lavorare al meglio. Gli strumenti ci sono»⁷⁵.

Le vicende dei mesi successivi possono essere lette attraverso la seguente chiave interpretativa: se Chiodi ha sostanzialmente sposato in pieno il suo ruolo di Commissario governativo (seppur con alcune ambiguità, cfr. *infra*), la posizione di Cialente si è rivelata sempre più complessa, per la crescente difficoltà di conciliare la funzione di rappresentante di una comunità circoscritta e quella di «inviato» dell'esecutivo centrale. I comunicati stampa commissariali e comunali costituiscono ancora una volta un'ottima fonte per esplorare queste dinamiche. Anche se non mancano alcune note informative che sottolineano l'esistenza di criticità, alcune delle quali risolvibili dall'esecutivo centrale (cfr. *infra*), i primi⁷⁶ appaiono orientati, in questi mesi (e del resto anche in seguito), ad esaltare i risultati ottenuti, enfatizzando l'attenzione e l'efficacia del governo. Ampio spazio è stato dato ad esempio all'iter della zona franca urbana sul territorio dell'Aquila⁷⁷,

⁷² Gianni Chiodi, intervista scritta con l'autore, 17 luglio 2012.

⁷³ *L'Aquila un anno dopo*, «Abruzzo Impresa», maggio 2010.

⁷⁴ Cfr. ad esempio il verbale allegato alla delibera C.C. n. 41 del 04.04.2011: Proposta di iniziativa dei consiglieri comunali: Verini, Mancini A., Perilli, Ranieri, Padovani, Leopardi su «Linee di indirizzo del Comune dell'Aquila in materia di ufficio per la ricostruzione e per l'organizzazione generale della gestione dell'emergenza sisma».

⁷⁵ Massimo Cialente, comunicato Comune, 2 febbraio 2010.

⁷⁶ Fra i quali quelli emanati da Cialente in qualità di vicecommissario sono rarissimi.

⁷⁷ Cfr. ad esempio Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 14 maggio 2010.

sempre presentato come in continua progressione, o ai finanziamenti resi disponibili di volta in volta per le esigenze di emergenza e ricostruzione⁷⁸. Questo taglio appare spiegabile in una certa misura con l'ovvia necessità di segnalare l'utilità della struttura straordinaria e i progressi da essa resi possibili, ma con l'affinità politica fra il vertice Chiodi e il governo nazionale in carica. Se la parzialità nella comunicazione è un fatto che ci si aspetta anche dalle stesse burocrazie⁷⁹, in questo caso siamo insomma in presenza piuttosto di un atteggiamento dal sapore politico, con un organismo teso a difendere, con il proprio operato, anche quello del governo Berlusconi. Tale aspetto rimaneva per ora censurato, ma era destinato ad esplodere via via che si degradavano i rapporti con il Comune dell'Aquila e la sua amministrazione di centro-sinistra.

Va sottolineato che l'atteggiamento del Commissario non è stato sempre caratterizzato da una totale passività nei confronti delle decisioni prese dal governo centrale. La posizione di Chiodi restava comunque nella «terra di mezzo» fra il cratere e l'esecutivo romano, anche se decisamente più spostata verso quest'ultimo. Il 16 giugno, quando si tenne una manifestazione di protesta contro il previsto ritorno alla tassazione ordinaria e il blocco della ricostruzione, cui parteciparono 20mila aquilani e numerosi esponenti politici locali anche di centrodestra (dal presidente della provincia Pdl Antonio del Corvo, al consigliere comunale di Forza Italia Enzo Lombardi)⁸⁰, Chiodi non poté che esprimere una pur velata solidarietà alla piazza⁸¹. Certo, la sua posizione non era semplice. E lo testimonia il testo della nota pubblicata in questa occasione:

«Esprimo la mia personale soddisfazione per come si è svolto il corteo, che non ha avuto strumentalizzazioni politiche di sorta. È questo un segnale politico importante, che sta anche a testimoniare la grande maturità del popolo aquilano e dell'intera città. La Regione Abruzzo era ufficialmente presente con il proprio gonfalone, la cui presenza ho autorizzato da Roma e con diversi consiglieri che hanno partecipato al corteo. Personalmente, ero impegnato a Roma per una serie di incontri legati proprio al problema della ricostruzione»⁸².

Di fronte all'evidenza delle problematiche esistenti, minimizzarne l'entità e ribadire

⁷⁸ Cfr. per esempio Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 21 giugno 2010.

⁷⁹ Sul rapporto complesso fra burocrazie e potere politico, in generale e con riferimento specifico al caso aquilano, cfr. *infra*, cap. V.

⁸⁰ *Ma L'Aquila delusa scende in piazza*, «Il Centro», 16 giugno 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/aquila/cronaca/2010/06/16/news/ma-l-aquila-delusa-scende-in-piazza-1.4594385>.

⁸¹ Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 16 giugno 2010.

⁸² *Ibidem*.

l'attenzione di cui godeva l'Aquila nell'agenda governativa (strategia che veniva comunque costantemente attuata dal governatore) diveniva talvolta pressoché impossibile; come a luglio, quando a fronte delle minacce di numerosi albergatori (non pagati da mesi) di mettere alla porta i terremotati ancora ospitati nelle loro strutture il Commissario dovette ammettere l'assenza di fondi a disposizione per queste e altre spese d'emergenza e intavolare un faticoso braccio di ferro con il Ministero dell'Economia⁸³. Anche in questo caso, comunque, nell'arco di un paio di giorni, con il rientro dell'urgenza più immediata, Chiodi riprendeva a sottolineare la prodigalità con cui alcuni membri dell'esecutivo (Berlusconi e Letta in particolare) avevano esercitato pressioni sul ministro delle Finanze Tremonti per il recupero del denaro necessario.

La posizione in cui si trovava l'amministrazione comunale aquilana era ovviamente ben diversa, e tale discrasia non avrebbe tardato a manifestare i suoi effetti dirompenti già nel corso del 2010.

I primi mesi furono caratterizzati dal tentativo di mantenere una certa collaborazione inter-istituzionale, per lo meno fra gli attori direttamente inclusi nella *policy arena* aquilana. Le frizioni politiche con il centrodestra a tutti i livelli, da quello comunale a quello nazionale, non mancarono certo nemmeno in questo periodo. Ciononostante, il sindaco non perse occasione per ribadire la tenuta della sua collaborazione con il Commissario Chiodi; in chiusura ad una nota estremamente polemica contro il Ministro Giovanardi e alcuni consiglieri regionali di centrodestra, che avevano tacciato il Comune di inefficienza sul fronte del sociale, Cialente sottolineava ad esempio con il suo stile colorito: «se qualcuno pensa di creare un contrasto tra il sindaco ed il Presidente della Regione e tra il vicecommissario ed il Commissario, casca proprio male»⁸⁴. Tale cooperazione non mancava in alcuni casi di dare i suoi frutti: a marzo, ad esempio, Cialente esprimeva soddisfazione⁸⁵ per l'emanazione dell'OPCM 3857⁸⁶, frutto di pressioni esercitate congiuntamente da lui e Chiodi, che aumentava sensibilmente il Contributo di Autonoma Sistemazione e stabiliva finalmente tempistiche certe per i lavori – obbligo di aprire i cantieri 15 giorni dopo l'ottenimento dei finanziamenti e, per le case B, di chiuderli in non più di sei mesi.

Il Commissario veniva dunque in un certo senso presentato dal sindaco come un alleato, un uomo schierato come lui in prima fila per far fronte all'emergenza e con il

⁸³ Sisma, l'ammissione di Chiodi: «Finiti i fondi per l'emergenza», «Il Centro», 20 luglio 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/07/20/news/sisma-l-ammissione-di-chiodi-finiti-i-fondi-per-l-emergenza-1.4618734>.

⁸⁴ Massimo Cialente, comunicato 18 marzo 2010.

⁸⁵ Massimo Cialente, comunicato 12 marzo 2010.

⁸⁶ Del 10 marzo 2010.

quale era necessario cooperare per far valere le ragioni del territorio nei confronti dell'esecutivo centrale. Un atteggiamento non molto diverso da quello mantenuto nei mesi precedenti nei confronti del Capo della Protezione Civile Guido Bertolaso (cfr. *supra*). Verrebbe in questo senso da pensare a una territorializzazione effettivamente riuscita, con i due vertici della struttura commissariale che fanno da tramite, seppur posizionandosi in modi diversi, tra area del cratere e governo. In verità, tale apparente sinergia celava forti tensioni, che sarebbero scoppiate all'inizio dell'autunno.

Anche nei mesi iniziali e centrali del 2010, comunque, dal punto di vista del Comune dell'Aquila i risultati in questa fase apparivano molto meno brillanti di quanto potrebbe sembrare leggendo le sole note della struttura commissariale. Il sindaco non mancava di sottolineare continuamente le enormi problematiche esistenti sul territorio, sulle quali lo scontro con il governo fu pressoché costante. Tra i temi più caldi vi erano la lentezza della rimozione delle macerie⁸⁷, l'ingolfamento della ricostruzione⁸⁸ e soprattutto la questione delle tasse: come anche l'anno precedente, il 2010 fu segnato da un duro confronto con il governo, culminato in particolar modo nell'estate, sul pagamento delle imposte e la restituzione degli arretrati da parte dei terremotati. Il 24 giugno si tenne un consiglio comunale straordinario in Piazza Madama a Roma, davanti al Senato, avente all'ordine del giorno «la richiesta della proroga per l'esenzione del regime fiscale, l'introduzione di una tassa di scopo, la realizzazione della zona franca»⁸⁹. Tale manifestazione ebbe però scarso effetto. Dal 1 luglio, gran parte dei cittadini del cratere ricominciavano a versare i contributi⁹⁰. L'Aquila si sentiva abbandonata dallo Stato, dal momento che il trattamento del cratere dal punto di vista fiscale si preannunciava molto più intransigente che nel caso dei terremoti che avevano colpito il Paese nei decenni precedenti⁹¹.

Il 7 luglio il sindaco partecipava a Roma ad una manifestazione di protesta, e veniva direttamente coinvolto negli scontri con la polizia. In questo contesto, quello di Cialente divenne rapidamente un atteggiamento di aperto scontro e di dura contrattazione nei confronti dell'esecutivo. Una nota rilasciata dopo quella marcia carica di tensione

⁸⁷ Sul tema delle macerie ci soffermeremo più ampiamente nel prossimo capitolo.

⁸⁸ *Cialente torna a invocare il ricorso alla tassa di scopo*, «Il Centro», 4 luglio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/07/04/news/cialente-torna-a-invocare-il-ricorso-alla-tassa-di-scopo-1.4607869>.

⁸⁹ Consiglio comunale dell'Aquila, comunicato 23 giugno 2010.

⁹⁰ *Tasse, Legnini (Pd): «Terremotati tartassati»*, «Abruzzoweb.it», 1 luglio 2010, <http://www.abruzzoweb.it/contenuti/tasse-legnini-pd-terremotati-tartassati/4593-302/>. La restituzione delle tasse non pagate nel frattempo sarebbe stata invece oggetto di confronto ancora a lungo, come vedremo nel corso del capitolo.

⁹¹ Cfr. *Restituzione tasse, a gennaio si comincia a pagare, ma solo il 40%*, «Primadanoi.it», 10 novembre 2011, <http://www.primadanoi.it/news/9804/Restituzione-tasse-a-gennaio-si-comincia-a-pagare-ma-solo-il-40-del-dovuto.html>.

esprimeva tutta la frustrazione dell'amministratore: «Malmenati dalle forze dell'ordine e vilipesi dai rappresentanti di governo. Dopo il dolore la nostra comunità, dignitosa e composta davanti alla tragedia, deve sopportare anche l'umiliazione»⁹². Beninteso, in quelle settimane il rapporto tra governo e amministrazione comunale non si ridusse a un dialogo fra sordi e, al di là delle tensioni, alcune concessioni vennero fatte: ad esempio, lo stesso giorno degli scontri arrivava la notizia di un emendamento alla legge finanziaria, che avrebbe aumentato le rate previste per la restituzione dei contributi arretrati (a decorrere dal 1 gennaio 2011) da 60 a 120. Il sindaco manteneva però un atteggiamento intransigente, parlando di «passo avanti, ma purtroppo non sufficiente»⁹³. Le trattative sarebbero durate ancora a lungo.

In questi mesi, dunque, il doppio ruolo di sindaco e vicecommissario si era rivelato ben presto difficile da gestire. Lo scontro col governo veniva alimentato, oltre che dalle condizioni oggettive in cui versava il capoluogo, anche dalle polemiche che cominciavano a nascere sulle responsabilità della lentezza della ripresa. In particolare, Cialente protestava più volte, nel corso dell'anno, contro quella che definiva una tendenza di alcuni esponenti dell'esecutivo centrale e della relativa maggioranza a scaricare tutte le colpe sugli enti locali. A marzo, l'on. Maurizio Gasparri (Pdl) tracciava una distinzione netta fra l'intervento statale «tempestivo ed efficace» e le amministrazioni locali, «inerti, indecise»⁹⁴. L'attacco più duro però doveva arrivare a luglio, quando lo stesso Berlusconi, a fronte dell'evidente malessere del territorio aquilano, paventava la possibilità di un ritorno della Protezione civile, per sopperire all'«incapacità» delle istituzioni locali⁹⁵. La risposta di Cialente al premier merita di essere riportata, perché è uno dei casi in cui più esplicitamente la legittimità di una certa concezione di amministrazione straordinaria è stata messa in dubbio dal sindaco nei suoi principi di base.

«L'Aquila non è Kabul, si adombra una nuova occupazione. Le dichiarazioni del Presidente Berlusconi sul ritorno all'Aquila della Protezione civile per prendere in mano la ricostruzione, costituiscono un fatto gravissimo, che pone al Paese una questione democratica, morale e di trasparenza. Dopo sette mesi nei quali siamo

⁹² Massimo Cialente, comunicato 7 luglio 2010.

⁹³ Massimo Cialente, comunicato 7 luglio 2010-bis.

⁹⁴ *Ricostruzione, la Curia all'attacco*, «Il Centro», 22 marzo 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/03/22/news/ricostruzione-la-curia-all-attacco-1.4561505>.

⁹⁵ *Ricostruzione, Protezione civile torna a L'Aquila. Berlusconi, «istituzioni locali incapaci»*, «Primadanoi.it», 29 luglio 2010, <http://www.primadanoi.it/news/38/Ricostruzione-Protezione-Civile-torna-a-L-Aquila-Berlusconi-%C2%ABistituzioni-locali-incapaci%C2%BB.html>.

stati abbandonati carichi di debiti, senza un centesimo, senza le abitazioni promesse per migliaia di aquilani e senza norme certe, ora che, dopo aver preso le manganellate, siamo riusciti finalmente ad avere almeno parte dei finanziamenti, si adombra una vera e propria occupazione. Ma L'Aquila non è Kabul. La ricostruzione la vogliono e la devono fare gli aquilani, tutti, che, mai come oggi, si riconoscono nelle istituzioni locali.

Per il resto abbiamo già subito a sufficienza, anche le botte. Mi appello per l'ultima volta al governo auspicando un recupero della ragionevolezza e, al contempo, faccio appello alle istituzioni democratiche del Paese. Lo ripeto: L'Aquila non è Kabul e gli aquilani non intendono pagare con un'occupazione l'aver portato anche nelle piazze la battaglia per i propri diritti»⁹⁶.

Diverse sono le osservazioni che meritano di essere fatte a proposito di questa nota. La più importante riguarda l'evidente ostilità verso il concetto stesso di commissariamento esterno da parte della Protezione Civile, paragonato addirittura ad un'occupazione in stile afgano. Il fatto risulta tanto più degno di nota, se si considera il giudizio sostanzialmente positivo e in buona parte acritico da parte di Cialente riguardo all'operato del Dipartimento e di Bertolaso nel corso del 2009 (cfr. *supra*, § 1.1). Il tono piccato e lo scatto d'orgoglio del sindaco erano in buona parte motivabili con l'aggressività con cui Berlusconi aveva attaccato le istituzioni locali; e tuttavia, non si può non notare che il sindaco sembrava molto più propenso a criticare la Protezione civile, anche nel suo operato dei mesi precedenti, di quanto non fosse stato in passato.

Come spiegare tale apparente incongruenza? Innanzitutto, lo sviluppo della governance in una direzione devolutiva, apparente o reale che fosse, presentava sotto una luce meno favorevole agli occhi delle istituzioni locali un ritorno alla centralizzazione, che avrebbe dovuto comportare tra l'altro un'ammissione di incapacità a fronteggiare la situazione, a conferma delle accuse rivolte da Roma.

Altro fattore da non trascurare è l'inchiesta che aveva travolto Bertolaso e la Protezione civile all'inizio dell'anno, che aveva avuto un impatto fortissimo sugli equilibri politici aquilani. Come emerso dalle interviste realizzate ai consiglieri comunali per il presente lavoro, «in dieci giorni Bertolaso ha cessato di essere "San Guido" ed è diventato una specie di faccendiere. Alcuni esponenti di centrodestra, che avevano chiesto il Bertolaso day e la cittadinanza onoraria per il sottosegretario, sono diventati fra i più

⁹⁶ Massimo Cialente, comunicato Comune, 29 luglio 2010.

critici nei suoi confronti. Anche il Pd si è sbloccato, in questo senso»⁹⁷. Anche se il riferimento è qui soprattutto alle dinamiche del consiglio comunale, è evidente che in generale il cambiamento delle condizioni politiche ha reso possibile, molto più che in passato, sollevare critiche nei confronti del «modello Bertolaso». A ciò può aggiungersi l'esigenza da parte del sindaco, da un punto di vista del calcolo politico-elettorale, di individuare una valvola di sfogo per i problemi della ricostruzione, in un momento in cui il Primo cittadino era evidentemente in una posizione piuttosto scomoda: proprio quando si facevano più evidenti le mancanze dei pubblici poteri nel fronteggiare l'emergenza e la ricostruzione, egli si ritrovava con un piede nell'amministrazione locale e uno in quella straordinaria, risultando dunque doppiamente esposto.

L'estate 2010 segnò dunque una rottura definitiva nelle relazioni tra ente locale e Bertolaso. A fine luglio, la Protezione civile pubblicava una serie di documenti che evidenziavano le inefficienze del comune, in particolare sotto il profilo della mancata capacità di spesa di fondi già disponibili⁹⁸. In un'intervista a Panorama, a inizio settembre, Bertolaso attaccava duramente il sindaco, tacciandolo di demagogia e di incapacità nella programmazione degli interventi e nella presentazione dei progetti per il centro storico⁹⁹.

Le critiche sempre più frequenti indirizzate dal sindaco del capoluogo al governo da un lato, e alla Protezione civile, dall'altro, non risparmiarono neanche questioni più generalmente attinenti la governance. Si è visto come già nel 2009 fosse emerso il problema di ordinanze emesse con una certa lentezza e confusione. Il tema continuava ad avere grande rilevanza anche l'anno successivo e veniva richiamato in più occasioni, fra gli altri, dallo stesso Cialente. Negli stessi giorni in cui scoppiava il battibecco con la Protezione civile, ad esempio, il sindaco denunciava¹⁰⁰ il ritardo con cui era stata emanata un'ordinanza giudicata fondamentale per chiarire i processi di ricostruzione delle case E, elaborata mesi prima da lui e Chiodi¹⁰¹ e sottolineava la necessità di una legge speciale sul terremoto: un provvedimento che definisse in maniera chiara le procedure e le risorse, ponendo fine a una serie di incertezze e ambiguità che a suo giudizio stavano uccidendo la città per la seconda volta¹⁰². Il problema non riguardava solo i fondi disponibili, ma

⁹⁷ Perilli, intervista cit.

⁹⁸ *La Protezione civile: Comune in ritardo*, «Il Centro», 30 luglio 2010, http://ricerca.gelocal.it/ilcentro/archivio/ilcentro/2010/07/30/CX2PO_CX201.html?ref=search

⁹⁹ *Bertolaso: la terra trema, io no. E di nulla mi pento*, «Panorama», 13 settembre 2010, <http://italia.panorama.it/Bertolaso-la-terra-trema-io-no-E-di-nulla-mi-pento>.

¹⁰⁰ Massimo Cialente, comunicato 24 luglio 2010.

¹⁰¹ La 3881 dell'11 giugno 2010.

¹⁰² Tra le molteplici questioni aperte, vi era in questa fase la non chiara qualificazione degli aiuti statali per la ricostruzione privata come contributi o indennizzi.

anche di modello d'azione. Quella contro cui Cialente prendeva posizione era in fondo l'idea stessa di gestire una situazione post-emergenziale con gli strumenti dell'emergenza, ovvero le ordinanze di protezione civile. Il paradosso è che tali osservazioni non erano dovute alla tipica deformazione italiana della «deroga facile», ma ad un problema per molti versi opposto. Le ordinanze, che nei mesi dell'emergenza avevano costituito una via per eludere (ragionevolmente o meno) le regole e i controlli democratici sulle scelte che venivano fatte¹⁰³, apparivano ora deformate nella loro stessa essenza; più che strumenti per agire in fretta, esse divenivano causa di rallentamento e incertezza procedurale, fonte del problema, più che sua possibile soluzione¹⁰⁴. Nel pieno del 2010 l'atteggiamento assunto dall'amministrazione comunale dell'Aquila di fronte alla gestione della (post-) emergenza entrava dunque in una fase di transizione: se la ragion d'essere di una struttura commissariale sovrapposta agli enti locali non veniva per il momento messa in discussione, specie considerando l'inclusione in essa dello stesso Primo Cittadino, si facevano tuttavia più forti le insistenze per un'attuazione meno frammentata, con maggiore separazione fra la definizione delle politiche, con relativa previsione finanziaria, e la loro implementazione.

Passarono parecchi mesi, però, prima che fosse compiuto il passo successivo, quello della rottura con il Commissario e della divergenza definitiva fra apparati ordinario e straordinario. Fino all'estate 2010, la durezza del sindaco contro il governo continuò ad accompagnarsi a una sostanziale collaborazione (almeno a parole) con il Commissario Chiodi. L'equilibrio si faceva però sempre più fragile. Il doppio ruolo di rappresentante del territorio e del governo svolto da Cialente veniva preso di mira dalla sua stessa maggioranza e da una giunta che dava segni di sempre maggiore esasperazione. Esemplare è il caso dell'assessore alle politiche sociali, Giustino Masciocco, che a giugno lasciava il suo incarico per protestare contro quella che riteneva essere una situazione ormai ingestibile. La sua lettera di dimissioni¹⁰⁵ risulta estremamente interessante, perché offre uno spaccato della quotidianità della governance post-sisma in quei mesi dal punto di vista di un amministratore locale. Secondo Masciocco, nonostante il formale passaggio di consegne, Chiodi non era niente più che un semplice intermediario, e il territorio restava in totale balia di un governo privo della capacità e della volontà politica di fornire le risorse per una ripresa:

¹⁰³ Sotto il profilo del controllo democratico, le ordinanze avevano incontrato scarsissima opposizione da parte del sindaco aquilano, come si ricorderà (cfr. *supra*, § 1).

¹⁰⁴ Sul punto, cfr. *infra*, § IV.1.

¹⁰⁵ Pubblicata dal sito «6 aprile», <http://www.6aprile.it/news/2010/06/14/masciocco-nella-lettera-di-dimissioni-le-accuse-a-chiodi-ed-al-governo.html>.

«La Città è stata chiusa in un recinto blindato all'interno del quale tutti noi Cittadini, amministratori, politici, ci massacrano sulla strategia da adottare per contrastare lo strapotere, avallato dal Presidente Chiodi, del Governo sul nostro territorio, ma non abbiamo la forza e la possibilità di unirci per abbattere lo steccato che ci divide dalla verità, dalla conoscenza e dalla trasparenza. Mancano i luoghi, i metodi ed il confronto. Siamo ostaggio di un Governo che non ha il coraggio di affrontare con sincerità e senza faziosità la nostra situazione, prendendosi, sì, i giusti meriti per quello che è stato fatto, ma con l'obbligo di riconoscere le difficoltà che ci sono sulla via della ricostruzione e sull'emergenza abitativa. [...] Per coprire i torti e le mancanze fatte a questo territorio, di fronte all'opinione pubblica nazionale, siamo spesso rappresentati come una massa di ingrati o di "menti fragili" e rancorose. Non meritiamo questo. Né vogliamo che si nasconda dietro alle difficoltà della crisi economica mondiale la discriminazione che subiamo rispetto al trattamento di altri terremotati».

Di fronte a questo stato di cose, presentato come un vero e proprio scontro con in gioco la sopravvivenza di una comunità, non erano più possibili posizioni intermedie, e l'assessore dimissionario invitava Cialente ad abbandonare ogni ambiguità:

«Oggi, oltre ad essere il Primo Cittadino, è anche vicecommissario governativo per la Ricostruzione, due ruoli che per forza di cose entrano troppo spesso in conflitto. È necessario scegliere, è necessario stare da una parte sola per combattere con tutte le forze a propria disposizione. La Città subisce giornalmente una violenza, sia essa amministrativa, politica, contabile, finanziaria».

In questa fase, però, il sindaco sembrava ancora convinto che la sua doppia carica potesse costituire una risorsa, un *traît d'union* istituzionale in grado di contribuire alla coerenza e all'organicità delle politiche di emergenza e ricostruzione aquilane¹⁰⁶.

Questa convinzione, reale o forzata che fosse, non era comunque destinata a durare a lungo; a partire dall'estate, anche l'unità d'intenti con il presidente Chiodi veniva erosa dall'azione politica di Stefania Pezzopane (Pd), ex-presidente della provincia dell'Aquila, scelta da Cialente per occupare il posto di assessore divenuto vacante. La Pezzopane è

¹⁰⁶ Masciocco lascia, dimissioni al vetriolo, «Il Centro», 15 giugno 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/06/15/news/masciocco-lascia-dimissioni-al-vetriolo-1.4593876>.

stata definita da diversi intervistati come battagliera, oltre che un «abile animale politico»¹⁰⁷. Insieme al sindaco e al parlamentare (anch'egli Pd) Giovanni Lolli, compone quella che dai colloqui intrattenuti da chi scrive è emersa come una «triade» politica molto ben radicata all'Aquila. Il nuovo arrivo segnò indubbiamente una svolta non da poco nella comunicazione politica della giunta, che ci interessa in quanto ebbe importanti conseguenze sulla governance complessiva del cratere. La Pezzopane si è distinta infatti per la durezza delle critiche indirizzate per le materie di sua competenza non solo all'esecutivo nazionale, ma anche allo stesso Chiodi.

Fin dal suo insediamento, l'assessore dichiarava di volersi coordinare «con il Commissario Chiodi e con il governo affinché si assumano le proprie responsabilità»¹⁰⁸. Il tema più frequentemente toccato dall'assessore, in particolare da agosto, fu quello del versamento del contributo di autonoma sistemazione da parte del Commissario nelle casse del Comune. Abbiamo già visto come tale questione non fosse nuova; l'ambito dei fondi per l'emergenza¹⁰⁹ è uno di quelli per cui si può affermare con più certezza che un grosso problema di scarsità di risorse ci sia stato, come ammesso a un certo punto dallo stesso Chiodi (cfr. *supra*). Tuttavia, va sottolineato che Cialente, in quell'occasione come in altre, non aveva affatto infierito sul governatore, limitandosi a puntualizzare come il Comune segnalasse il problema da settimane¹¹⁰. Chiodi non aveva costituito dunque un bersaglio esplicito su questo argomento, riguardo al quale appariva particolarmente vulnerabile. Il nuovo assessore si impegnò invece in una polemica quasi quotidiana con il Commissario, durata per settimane¹¹¹. Al di là della fondatezza di questi attacchi, che traspare anche dalla fatica con cui il diretto interessato li ha contrastati¹¹², viene da chiedersi se essi non costituissero parte di una strategia politica ben definita, non necessariamente del tutto esplicita, volta ad erodere progressivamente la solidità dei rapporti fra Commissario e vicecommissario senza far cadere su quest'ultimo la responsabilità di tale allontanamento¹¹³. In questo modo, l'amministrazione attiva poté mantenere per qualche tempo il doppio atteggiamento cui già abbiamo accennato (cfr. *supra*, § 1), da un lato la lotta e la difesa a oltranza della cittadinanza, dall'altro la

¹⁰⁷ Qui come in seguito nel lavoro, non riveleremo gli autori dei commenti ogniqualvolta riterremo che questi ultimi possano causare loro disagi di qualunque genere.

¹⁰⁸ Comune dell'Aquila, comunicato 1 luglio 2010.

¹⁰⁹ Lo ribadiamo, destinati all'assistenza alla popolazione e distinti da quelli per la ricostruzione pubblica e privata.

¹¹⁰ *Sisma, l'ammissione di Chiodi*, «Il Centro», cit.

¹¹¹ Cfr., ad esempio, Stefania Pezzopane, comunicato 3 settembre 2010.

¹¹² Autonoma sistemazione, è scontro, «Il Centro», 4 settembre 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/09/04/news/autonoma-sistemazione-e-scontro-1.4649273>

¹¹³ Su tale ipotesi, difficile da dimostrare pienamente, hanno concordato almeno tre intervistati, tanto fra i soggetti di natura politico-amministrativa quanto fra gli esponenti della cosiddetta «società civile».

cooperazione inter-istituzionale. Data la già accennata vicinanza fra sindaco e assessore, sembra inverosimile che il secondo si lanciasse in una strategia di tale impatto senza consultarsi con il primo. La Pezzopane dava infatti alla propria attività un taglio estremamente combattivo, di lotta e difesa dei diritti aquilani contro tutto e tutti, arrivando a chiamare i cittadini alla mobilitazione¹¹⁴.

È quindi possibile affermare che l'arrivo della Pezzopane coincise con un sensibile aumento dell'intensità delle frizioni fra giunta comunale e Commissario: frizioni da cui il sindaco si tenne fuori per alcune settimane, ma che (volutamente, secondo la nostra ipotesi) spianarono la strada alla rottura. Essa si verificò (cfr. *supra*, cap. II) verso la fine di settembre, quando il sindaco si dimise dalla struttura commissariale a seguito della nomina di Antonio Cicchetti come vicecommissario.

Quest'ultima vicenda è complessa, e merita di essere analizzata a fondo. L'OPCM 3898 del 17 settembre prevedeva che il manager ottenesse l'incarico

«per assicurare lo svolgimento senza soluzione di continuità di ogni iniziativa utile a garantire il superamento della situazione d'emergenza, nonché per coadiuvare il Commissario delegato-Presidente della regione Abruzzo nella verifica dello stato di attuazione della ricostruzione e nell'impulso dell'azione commissariale per completarla in tempi certi» (art.1, co. 1).

La scelta del nuovo funzionario fu caldeggiata dal Commissario Chiodi, che a proposito di Cicchetti affermava: «in veste di persona molto legata al suo territorio, nonché di amministratore di larga esperienza, potrà dare un prezioso contributo in tutte le delicatissime e non certamente brevi fasi della ricostruzione»¹¹⁵.

La nomina suscitò però dure reazioni. In primo luogo in una parte della cittadinanza, che metteva in dubbio l'onestà e la competenza del nuovo vicecommissario, ritenuto un uomo d'affari dal passato non del tutto limpido. Così il comitato «3,32», significativamente, ne sintetizzava il profilo:

«Direttore amministrativo dell'università Cattolica del Sacro Cuore e del Policlinico Gemelli, Gentiluomo del Papa, proprio come Angelo Balducci, (il dirigente del consiglio superiore dei lavori pubblici, arrestato per lo scandalo appalti G8). Nel suo paese d'origine, Santi di Preturo, ha costruito – grazie a un

¹¹⁴ Pezzopane, comunicato cit.

¹¹⁵ Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 28 settembre 2010.

accordo di programma con Comune, Provincia, Regione e Arcidiocesi, realizzato tra il 2003 e il 2007 e che gli ha consentito di ottenere una variante al Piano Regolatore Generale – un complesso turistico di gran lusso, con campo da golf e beauty farm, per l'accesso al quale ha di recente inaugurato una variante stradale, finanziata con denaro pubblico. Presidente della Perdonanza Celestiniana tra il 2002 e il 2004, nel momento più opaco della sua gestione, quella che si concluse con l'arresto del direttore artistico Gentile e con un patteggiamento per lo stesso Cicchetti. La sua gestione della Perdonanza – che prevedeva anche premi in denaro, di cui in realtà è stato corrisposto solo quello al Papa Giovanni Paolo II – ha provocato un indebitamento per il Comune di due milioni di euro».

Anche dal consiglio comunale aquilano arrivava un segnale di forte opposizione alla nomina, con l'approvazione all'unanimità di un ordine del giorno piuttosto duro presentato il 27 settembre da Enrico Perilli (Rifondazione comunista)¹¹⁶. Il documento era votato dalle sole forze di centro sinistra e da due gruppi civici, mentre le forze di centrodestra abbandonavano l'aula¹¹⁷: di fatto, dunque, evitando di votare contro l'ordine del giorno, anche queste ultime esprimevano un segno di disaccordo con il Commissario piuttosto significativo. Il testo non solo metteva in discussione il fatto che Cicchetti fosse la persona più adatta ad un incarico dirigenziale di tale delicatezza e responsabilità, richiamando le già citate vicende legate alla Perdonanza; esso spostava la questione sul piano dei principi, sottolineando come Cicchetti mancasse di qualunque legittimazione democratica. Specie alla luce di questa considerazione, la nomina di un nuovo Commissario significava confermare, peggiorandolo, lo stato di esautoramento subito dagli enti locali, il cui ruolo nella nuova fase non appariva in realtà più ampio che nella precedente.

Proteste per la nuova nomina venivano indirizzate a Chiodi anche dall'opposizione in consiglio regionale, come mostra l'interpellanza firmata da Maurizio Acerbo (Rifondazione comunista) e da Antonio Saia (Comunisti Italiani) e presentata il 15 settembre¹¹⁸. Nel testo si riportavano ampie parti della sentenza n. 77/2008 della Corte

¹¹⁶ Il documento è disponibile integralmente sul sito di Rifondazione comunista-L'Aquila, http://www.rifondazioneaq.org/2010_09_01_archive.html.

¹¹⁷ *L'Aquila, il consiglio comunale vota all'unanimità contro al nomina di Cicchetti a vicecommissario*, «Il Centro», 27 settembre 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/09/27/news/l-aquila-il-consiglio-comunale-vota-all-unanimita-contro-la-nomina-di-cicchetti-a-vicecommissario-1.4669102>.

¹¹⁸ Il testo è pubblicato quasi integralmente sul sito del consiglio regionale abruzzese, <http://www.consiglio.regione.abruzzo.it/acra/nomina-cicchetti-interpellanza-acerbo-saia>. Si noti comunque che una decina di giorni dopo il consiglio regionale ha dato il suo appoggio a Cicchetti, con la bocciatura a maggioranza di un ordine del giorno presentato dall'opposizione che avrebbe impegnato

dei Conti (sezione giurisdizionale abruzzese), in cui si condannava Cicchetti per «culpa in vigilando» relativamente alle gravi irregolarità emerse nel periodo della sua presidenza della Perdonanza Celestiniana. Nell'interpellanza, i due consiglieri affermavano:

«Un terzo Commissario, se serve e noi ne dubitiamo, dovrebbe avere delle competenze e delle esperienze ben diverse da quelle di Cicchetti. Non ci pare possibile che chi non è stato capace di vigilare sulla correttezza della gestione di una manifestazione come la Perdonanza possa offrire garanzie rispetto all'immane compito della ricostruzione; i cittadini aquilani e abruzzesi e l'opinione pubblica nazionale si aspettano legittimamente scelte fondate sulla trasparenza e la competenza e, in tal senso, la nomina di Cicchetti suonerebbe come un'offesa e una beffa».

Insomma, la presentazione da parte di Cialente delle proprie dimissioni il 22 settembre, proprio in ragione della nomina di Cicchetti, non costituirono certo una decisione presa in solitaria e controcorrente. Buona parte del territorio esprimeva infatti una netta condanna nei confronti del nuovo dirigente. Giova chiarire comunque che le motivazioni addotte da Cialente, nella nota in cui annunciava le sue dimissioni¹¹⁹, non includevano esplicitamente valutazioni sulla persona scelta da Chiodi, ma riguardavano piuttosto l'impianto generale della governance. Per il sindaco la nomina di un nuovo vicecommissario, con funzioni ampie ma non specificamente definite¹²⁰, e in buona parte sovrapposte a quelle ricoperte dal sindaco¹²¹, causava una grave confusione nella ripartizione delle competenze dirigenziali all'interno della struttura commissariale, con conseguenze negative per l'efficacia con cui essa sarebbe riuscita a fronteggiare gli enormi problemi del post-terremoto.

Che interpretazione dare a questi eventi? Da un lato, la scelta specifica di Chiodi nella persona di Antonio Cicchetti non può che essere considerata quantomeno problematica, per tutte le ragioni fatte notare in consiglio comunale e regionale. Nell'intervista rilasciata

Chiodi a chiedere la revoca della nomina. Cfr. *Ricostruzione: consiglio regionale dice sì a Cicchetti*, «Abruzzoweb», 28 settembre 2010, <http://www.abruzzoweb.it/contenuti/ricostruzione-consiglio-regionale-dice-si-a-cicchetti/9632-302/>.

¹¹⁹ Massimo Cialente, comunicato 22 settembre 2010.

¹²⁰ Come si vede dalla formulazione della citata OPCM con cui veniva nominato il nuovo vicecommissario.

¹²¹ Anche se dall'OPCM 3898/2010 non risultava in modo chiaro, Cicchetti nei mesi successivi si sarebbe occupato soprattutto di emergenza e assistenza alla popolazione, delega che era stata attribuita proprio a Cialente nel suo ruolo di vicecommissario (cfr. Massimo Cialente, comunicati 22 settembre e 29 settembre 2010).

all'autore¹²², il presidente Chiodi ha difeso la nomina parlando della necessità di individuare un supporto al Commissario nel lavoro immane di risollevare il territorio. Tuttavia, riserve sulla decisione sono state formulate anche da altri esponenti autorevoli della stessa struttura commissariale. Gaetano Fontana, ad esempio, ha espresso¹²³ dubbi che non appaiono a chi scrive fondamentalmente diversi da quelli manifestati da Cialente, in merito alla confusione delle competenze. Secondo Fontana, inoltre, sarebbe stata fondamentale la permanenza nella struttura del sindaco, che doveva essere aiutato il più possibile a «conformare e individuare l'intreccio fra poteri sindacali e poteri commissariali». L'architetto ha manifestato insomma una certa contrarietà al cambiamento dell'equilibrio interno della struttura, attraverso l'inserimento di una figura manageriale non eletta.

Al tempo stesso, l'aspetto del calcolo politico-elettorale da parte di Cialente non va sottovalutato. Come già notato, non è assurdo intravedere negli sviluppi dell'estate 2010 una strategia volta a preparare la strada a un'uscita del sindaco dalla struttura, vista la difficoltà della sua posizione. L'amministratore, nel corso del 2010, fu oggetto di accuse di ogni tipo: per riassumerle con le parole di Cialente stesso, egli si era trovato ad essere attaccato «sia come filo-governativo che come anti-governativo»¹²⁴. L'atteggiamento di alcuni dei consiglieri intervistati lo conferma: Enrico Perilli, in particolare, ha sottolineato¹²⁵ che nel contesto della generale reazione del consiglio comunale contro la Protezione civile, seguita all'esplosione degli scandali sulla «cricca», l'ostilità di sempre più ampie componenti del consiglio si era estesa contro il concetto di commissariamento in generale, e Cialente era stato non di rado accusato di avallare l'esautoramento dell'assemblea da parte del potere governativo ora incarnato in Chiodi¹²⁶. Non c'è da stupirsi che il sindaco abbia cercato una via d'uscita da tale situazione, potenzialmente mortale in termini di consenso elettorale. A meno di 20 mesi dalle amministrative 2012, complice la generale lentezza e inefficienza della macchina della ricostruzione, tale da non far prevedere progressi visibili in tempi brevi (in particolare per quanto riguarda le case pesantemente danneggiate e i centri storici), un sindaco che fino a quel momento era stato continuamente in bilico fra la dimensione istituzionale da una parte, la mobilitazione e la lotta dall'altra, sceglieva definitivamente la seconda strada.

Il progetto di una integrazione fra amministrazione ordinaria e straordinaria, fra ruoli rappresentativi del territorio e incarichi commissariali, registrava quindi un chiaro

¹²² Chiodi, intervista cit.

¹²³ Gaetano Fontana, intervista con l'autore, 11 giugno 2012.

¹²⁴ Cialente, intervista cit.

¹²⁵ Perilli, intervista cit.

¹²⁶ Sui rapporti fra Cialente e consiglio, cfr. *supra* (§ 3.1) e *infra* (§ 5).

fallimento, le cui responsabilità andavano ripartite fra i vari attori. Se da un lato Cialente non fu verosimilmente del tutto impermeabile ad esigenze di carattere elettorale che contrastavano con il prolungamento di una faticosissima e spesso poco produttiva cooperazione inter-istituzionale, d'altra parte è indubbio che non furono compiuti i necessari sforzi per evitare la rottura. Ciò è dimostrato appieno dalle citate questioni dei fondi per l'assistenza alla popolazione e delle tasse. Non si può negare infatti che l'erogazione delle risorse per l'emergenza sia stata impostata in maniera discutibile: essa si è basata su una logica dell'erogazione concessa di volta in volta a discrezione del governo centrale, il che ha accresciuto il senso di dipendenza e incertezza del territorio interessato. È questa in particolare la tesi sposata da alcune forze politiche di centrosinistra: il consigliere regionale Idv Carlo Costantini, ad esempio, a una domanda in proposito ha parlato di un sistema che sarebbe servito «a trasformare il riconoscimento del diritto nella concessione di un favore; [...] se il cittadino fosse abituato a vivere in un contesto nel quale sono chiari i diritti e sono chiari i doveri, il cittadino non avrebbe ragione per esprimere gratitudine elettorale e non solo nei confronti del politico che gli fa la concessione»¹²⁷.

Esula dall'ambito del presente lavoro stabilire se tale atteggiamento di «navigazione a vista» corrispondesse effettivamente a un disegno premeditato, e, in caso affermativo, fino a che punto esso abbia avuto successo. In ogni caso, l'ampiezza della mobilitazione dei cittadini e dei loro rappresentanti politici sulla questione dimostra la frustrazione causata al territorio da questo approccio, frustrazione che si sommava a quella provocata dalla lentezza della ricostruzione. Tanto fra i cittadini quanto fra gli amministratori locali permaneva dunque, nonostante le grandi speranze sull'apertura di una nuova fase di inclusione con il passaggio delle competenze a Chiodi, la percezione di un esautoramento del territorio nella gestione del post-sisma. A seguito delle dimissioni di Cialente diveniva ancor più chiaro di prima come l'impostazione centralizzante non fosse in realtà affatto tramontata con l'uscita di scena di Bertolaso.

3. Settembre 2010 onwards. La fine di ogni cooperazione istituzionale

3.1. La prospettiva del Comune dell'Aquila

Il periodo che si è aperto con l'uscita di Cialente dalla struttura commissariale è stato caratterizzato da scontri politico-istituzionali ancora più intensi che nella fase precedente. Progressivamente, quello che prima era ancora configurabile come un confronto fra una larga parte degli stakeholder aquilani e il governo centrale, con Cialente e soprattutto con

¹²⁷ Carlo Costantini, intervista con l'autore, 19 giugno 2012.

Chiodi nel ruolo di mediatori, ha assunto i connotati di un attrito costante fra il Comune dell'Aquila e il Commissario per la ricostruzione, con relativo apparato organizzativo. Beninteso, si è già visto come tale contrasto non fosse mancato nemmeno nel corso del 2010. Ma in quella fase esso era stato calmierato, almeno per quanto riguarda l'amministrazione attiva, dall'incarico di vicecommissario attribuito al sindaco. Alcuni assessori avevano attaccato il presidente di regione, assimilandolo in tutto e per tutto al governo e attribuendogli le stesse responsabilità di quest'ultimo; critiche erano arrivate anche da parte del consiglio, specie dalla sinistra radicale. Il sindaco, tuttavia, si era ben guardato dallo sbilanciarsi nei confronti di Chiodi.

Da questo punto di vista, le cose sarebbero cambiate, seppur gradualmente, dopo il settembre 2010. Non solo: la fine di qualunque forma di inclusione del Comune nella struttura commissariale, per lo meno a livello dirigenziale, ha fatto cadere ogni reticenza da parte dei massimi esponenti dell'ente locale ad attaccare, insieme all'inefficacia delle ordinanze, anche il principio stesso del perdurare di un commissariamento.

Partiamo però da alcune questioni concrete su cui si sono incentrati i principali scontri. Un tema fondamentale ha continuato ad essere la restituzione delle tasse. Come nei mesi precedenti, è stata soprattutto la Pezzopane a insistere sull'argomento e ad accusare Commissario e governo. I suoi toni mobilitativi e battaglieri ben emergono da una nota¹²⁸ del novembre 2010, in cui l'assessore esprimeva soddisfazione per l'approvazione in parlamento di un ordine del giorno che impegnava il governo a far partire la restituzione dei contributi arretrati a partire dal luglio 2011, anziché da gennaio dello stesso anno¹²⁹. La Pezzopane sottolineava il collegamento fra il successo ottenuto e l'energia con cui il territorio si era mobilitato pochi giorni prima:

«Il rinvio di oggi dà ancora più forza alla manifestazione di sabato. È la testimonianza che la determinazione e la perseveranza degli aquilani sono incisivi per il futuro della città. Chi indietreggia, chi ha un atteggiamento arrendevole e incline ad ogni sorta di compromesso, come ha fatto il Commissario Chiodi nei giorni scorsi, dimostra solo di non fare gli interessi del territorio».

Le tensioni sarebbero riesplose in estate¹³⁰ e nel successivo inverno, in corrispondenza

¹²⁸ Stefania Pezzopane, comunicato Comune 19 novembre 2010.

¹²⁹ *Tasse da restituire, passo verso la proroga*, «Il Centro», 20 novembre 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/11/20/news/tasse-da-restituire-passo-verso-la-proroga-1.4709779>.

¹³⁰ *La rabbia sfilava in piazza: via tutti*, «Il Centro», 8 luglio 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2011/07/08/news/la-rabbia-sfila-in-piazza-via-tutti-1.4887826>.

dello scadere dei termini mano a mano fissati dal governo, con il ripetersi di schemi sostanzialmente noti: da un lato le istituzioni comunali a capo della mobilitazione del cratere; dall'altro un Chiodi che sottolineava la disponibilità del governo a dialogare con il territorio aquilano e, infine, a fare sostanziose concessioni¹³¹. L'accordo definitivo sarebbe stato trovato nel novembre 2011, poco prima della caduta del governo Berlusconi: attraverso un emendamento al testo della legge di stabilità finanziaria 2012, a firma di Gianni Letta¹³², si stabiliva che i residenti nel cratere avrebbero cominciato a restituire le imposte arretrate a partire dal 1 gennaio successivo, in 120 rate, per un totale del 40% dell'importo dovuto¹³³. Si trattava di un compromesso: lo «sconto» applicato era lo stesso di cui avevano goduto i terremotati di Umbria e Marche, che però avevano cominciato i versamenti 10 anni dopo il sisma¹³⁴.

Un altro argomento che ha suscitato polemiche da parte del Comune è stata la questione della filiera Fintecna-Reluis-Cineas¹³⁵, incaricata di vagliare le pratiche dei privati per l'ottenimento dei finanziamenti destinati alla ricostruzione delle abitazioni. Tale struttura aveva uno status ambivalente: la convenzione con essa era stata decisa per ordinanza fin dal periodo della Protezione civile (cfr. *supra*, § II.2.2) e confermata alla fine del 2009¹³⁶. D'altro canto, però, ai sensi dell'OPCM 3917 del 30 dicembre 2010 era stata trasferita in capo al Comune dell'Aquila «la completa titolarità dei servizi dei citati Consorzi nell'ambito dell'autonomo potere di disciplina della concessione dei contributi» (art. 19). La municipalità si ritrovava così titolare di servizi forniti sulla base di accordi che in un certo senso le erano stati imposti: una situazione che ha provocato non pochi malesseri da parte dell'amministrazione attiva, specie a causa dei problemi emersi in relazione all'attività della filiera¹³⁷.

Il tema non ricorre nelle note del Comune così frequentemente come ci si potrebbe aspettare, considerando che è emerso come centrale in pressoché tutte le interviste realizzate. Il sindaco e l'amministrazione attiva non hanno mancato comunque di criticare la macchinosità e la lentezza della procedura per la concessione dei contributi. Della

¹³¹ *Il presidente: la città mi ringrazi*, 2 dicembre 2012, «Il Centro», <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/12/02/news/il-presidente-la-citta-mi-ringrazi-1.4994792>

¹³² *Restituzione tasse, a gennaio si comincia a pagare, ma solo il 40%*, «Primadanoi.it», 10 novembre 2011, <http://www.primadanoi.it/news/9804/Restituzione-tasse-a-gennaio-si-comincia-a-pagare-ma-solo-il-40-del-dovuto.html>

¹³³ Legge 12 novembre 2011 n. 183, art. 33, co. 28.

¹³⁴ Cfr. *Restituzione tasse, a gennaio si comincia a pagare*, art.cit.

¹³⁵ I dettagli tecnici della questione saranno approfonditi nel seguente capitolo, § 2.2.

¹³⁶ OPCM 3827 del 27 novembre 2009.

¹³⁷ In particolare, dalle note del Comune traspare la frustrazione per l'imposizione di un apparato con cui le convenzioni venivano ripetutamente confermate, nonostante l'evidente opposizione dell'ente locale. Cfr. ad esempio Massimo Cialente, comunicato Comune 19 gennaio 2012.

necessità di fluidificare l'iter il sindaco ha parlato ripetutamente¹³⁸, e l'assessore alla ricostruzione Pietro Di Stefano ha individuato nei mancati interventi in materia una delle principali lacune delle ordinanze¹³⁹. È inoltre estremamente istruttivo uno scambio epistolare fra l'assessore alla ricostruzione, appunto Di Stefano, e il Presidente del Consorzio Cineas Adolfo Bertani, in cui quest'ultimo veniva accusato di pesanti inefficienze tecniche e lentezza procedurale; Di Stefano arrivava a dichiarare senza se e senza ma che «[verrà] ribadita la richiesta di appositi stanziamenti che possano dotare il Comune di un sistema di controllo autonomo sul posto e [si procederà] al recesso dall'adesione della convenzione»¹⁴⁰. Da questa lettera si capisce bene come tali problematiche avessero ripercussioni anche sui rapporti fra amministrazione comunale e Commissario. Di Stefano sottolineava che se si fossero verificate cause di risarcimento del danno nei confronti del Comune a causa dei ritardi, quest'ultimo «chiamerà a rispondere codesto Consorzio e non potrà non chiamare in garanzia il Commissario per la Ricostruzione – Presidente della Regione, quale responsabile delle convenzioni, che non ha proceduto all'adeguamento delle stesse come richiesto dal Comune a seguito dell'OPCM 3917/2010 e neppure ha vigilato sui tempi»¹⁴¹. Il timore dell'assessore è divenuto realtà nel corso dell'anno successivo, quando le sentenze del Tar a condanna del Comune hanno cominciato a fioccare suscitando le proteste dello stesso Di Stefano contro la lentezza della filiera e l'inazione del Commissario su questo problema¹⁴².

Se l'amministrazione attiva non ha mancato di evidenziare i ritardi imputabili alla procedura, critiche sono arrivate anche da altri attori dell'arena. Alcuni degli intervistati hanno parlato di pratiche respinte al mittente per imprecisioni minime¹⁴³; soprattutto, sono i progettisti ad essersi lamentati della farraginosità burocratizzante dei passaggi richiesti per fare domanda di contributo, e dello scarso funzionamento della filiera¹⁴⁴.

Altro punto di frizione fra Comune e struttura commissariale è stata la rimozione delle macerie. Abbiamo già visto (cfr. § II.2.2) come il problema fosse stato centrale già l'anno precedente, come dimostrano le proteste del «popolo delle carriole». Tuttavia, nel 2011

¹³⁸ Cfr. ad esempio Massimo Cialente, comunicato Comune 29 marzo 2011.

¹³⁹ Cfr. ad esempio *Di Stefano, l'ordinanza va rivista*, «Il Centro», 18 novembre 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/11/18/news/di-stefano-l-ordinanza-va-rivista-1.4984794>.

¹⁴⁰ Lettera protocollata in uscita dal Comune dell'Aquila con n. 32566, e datata 29 giugno 2011.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² *Fondi per ricostruire, Tar contro Comune*, «Il Centro», 6 marzo 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/03/06/news/fondi-per-ricostruire-tar-contro-comune-1.5058618>.

¹⁴³ Colasacco, intervista cit.

¹⁴⁴ Si è espresso più volte in questo senso, ad esempio, il presidente dell'Ordine degli Ingegneri dell'Aquila Paolo de Santis. Cfr. ad esempio *Ricostruzione paralizzata, gli ingegneri al sindaco: «Solo alibi, per nascondere l'inadeguatezza»*, «L'Editoriale online», 5 ottobre 2011, <http://www.leditoriale.com/index.php?page=articoli&articolo=10631>.

esso ha assunto un peso molto maggiore nei conflitti fra gli attori istituzionali dell'arena, ed è rientrato appieno nella messa in discussione della logica commissariale da parte dell'amministrazione aquilana. Una ragione concreta di questo cambiamento può essere che se i mesi precedenti erano stati caratterizzati da una colpevole mancanza di iniziativa generale¹⁴⁵, l'inizio del 2011 ha visto finalmente l'emanazione di un'ordinanza volta a disciplinare in dettaglio il processo di rimozione, la n. 3923 del 18 febbraio. Tale documento ha però suscitato la dura reazione del Comune, che in effetti veniva sostanzialmente escluso dalla governance in materia¹⁴⁶. A maggio, in merito alla questione Cialente parlava di «ennesimo funesto commissariamento»¹⁴⁷. Successivi sviluppi normativi per mezzo di ordinanze hanno generato ulteriori conflitti, legati a disposizioni da molti giudicate confuse e inadeguate a superare uno dei principali problemi, come il divieto per le ditte private impegnate nella ricostruzione di rimuovere da sé i detriti prodotti dai lavori¹⁴⁸.

Come emerge dai precedenti capoversi, e in particolare dagli scontri sulle macerie, le polemiche su aspetti tecnici (su alcuni dei quali torneremo in maniera più approfondita nel prossimo capitolo) hanno costituito il punto di partenza per un conflitto inter-istituzionale di ben più ampio respiro, con una crescente messa in discussione da parte del Comune dei principi stessi su cui si era basata fino a quel momento la governance post-sisma.

Ora che Cialente non faceva più parte della struttura commissariale, diveniva più facile, da parte sua, lamentare un'esclusione del Comune dai tavoli decisionali che dalle sue parole appariva frutto di una volontà esplicita. Significativa è ad esempio una nota del novembre 2010:

«Si è svolta stamani una conferenza stampa sulla ricostruzione, con particolare riferimento al centro storico, alla quale il Comune dell'Aquila non ha partecipato perché "invitato" solo nel pomeriggio di venerdì. Ricordo che i temi su cui verteva la conferenza, vale a dire, ripeto, ricostruzione e centro storico, sono di competenza del Comune e del Consiglio Comunale.

Apprendo inoltre che lunedì dovrebbe svolgersi un'altra conferenza stampa sulle politiche di rilancio industriale, senza che ne siano stati informati il Comune

¹⁴⁵ In un quadro, ricordiamolo, in cui le competenze erano state comunque avocate dal governo centrale (cfr. § II.2.2).

¹⁴⁶ Alfredo Moroni, comunicato Comune 10 marzo 2011.

¹⁴⁷ Massimo Cialente, comunicato Comune 10 maggio 2011.

¹⁴⁸ Alfredo Moroni, comunicato Comune 20 maggio 2011. Sui dettagli tecnici del problema macerie, cfr. *infra*, § IV.1.1.

dell'Aquila e il sindaco, che pure da mesi e mesi pone il problema. Anche quello del rilancio economico e produttivo, peraltro, è un tema che la legge assegna ai Comuni. Chiedo pertanto al Commissario Chiodi di cambiare la rotta e fermarsi a riflettere, poiché mi sembra che, ormai, la confusione regni sovrana»¹⁴⁹.

Anche il meccanismo delle ordinanze e degli altri provvedimenti prodotti dalla struttura commissariale, dei quali già in precedenza gli amministratori avevano lamentato la confusione e la contraddittorietà sottolineando la necessità di una legge organica (cfr. *supra*), diveniva ora oggetto di critiche sotto il profilo della sussidiarietà e dell'inclusione democratica degli attori locali. Il problema di una mancata o insufficiente considerazione del Comune nell'elaborazione di questi documenti si è posto più volte. È questo il senso, ad esempio, del riferimento di Cialente a «decreti che ormai ci piovono addosso e di cui nulla sappiamo prima della pubblicazione»¹⁵⁰. Per citare un altro caso, nell'ottobre 2011 l'assessore Di Stefano esprimeva¹⁵¹ un giudizio durissimo sulla bozza di un'ordinanza che a suo giudizio avrebbe potuto bloccare del tutto la filiera, e il cui contenuto contrastava secondo lui palesemente con le rassicurazioni che gli erano state fornite. In chiusura, l'assessore lamentava la mancata inclusione del Comune nei processi normativi:

«È chiaro dunque che i contenuti dell'ordinanza, che non recepisce alcune nostre indicazioni fondamentali, costituirebbero, qualora non venissero modificati, un pericoloso vulnus all'intero processo di ricostruzione e pertanto auspichiamo un ragionevole e doveroso ripensamento e, magari, un preventivo confronto, allargato a tutti gli attori della ricostruzione, allo scopo di fornire uno strumento normativo che agevoli, e non ostacoli, il processo di ricostruzione»¹⁵².

Al di là delle polemiche, è evidente che le critiche dell'assessore avevano un fondamento, considerando i drammatici problemi della filiera che hanno caratterizzato le ultime settimane dell'anno¹⁵³.

¹⁴⁹ Massimo Cialente, comunicato Comune 15 novembre 2010.

¹⁵⁰ Massimo Cialente, comunicato Comune 24 gennaio 2011.

¹⁵¹ Pietro Di Stefano, comunicato Comune 19 ottobre 2011. L'ordinanza riguardava le case E delle periferie. Una delle problematiche individuate dall'assessore era la previsione di iter separati per le parti comuni e quelle private dei condomini, con il rischio concreto di ulteriori rallentamenti nell'approvazione dei contributi per questo tipo di abitazioni.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Case E, settemila pratiche bloccate*, «Il Centro», 14 novembre 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/11/12/news/case-e-settemila-pratiche-bloccate-1.4980780>. La responsabilità della struttura commissariale per questo stato di cose è affermata anche da una lettera indirizzata dal Presidente dell'Ordine degli Ingegneri aquilano al suo omologo dell'Ordine degli

Beninteso, quest'idea di uno scarso coinvolgimento del Comune dell'Aquila per quanto riguarda i processi normativi va sicuramente sfumata, e in realtà appare irrealistico che i provvedimenti più importanti venissero semplicemente fatti piovere sulla città, senza alcuna previa consultazione. Per quanto riguarda le ordinanze sulla ricostruzione, in particolare, Gaetano Fontana ha puntualizzato¹⁵⁴ che anche se l'elaborazione concreta dei testi avveniva il più delle volte per mano della STM da lui diretta, il Comune capoluogo era sempre coinvolto nei tavoli di lavoro – i quali peraltro includevano anche una pluralità di altri attori, dalla Protezione civile, al Ministero dell'Economia, a quelli dei Beni Culturali e delle Infrastrutture, al Provveditorato delle Opere Pubbliche – messi in piedi per discutere i contenuti. Secondo Fontana, se è accaduto che il Comune non fosse d'accordo con le soluzioni infine adottate, mai le ordinanze sono state emesse senza che l'ente locale fosse stato informato e avesse preso parte, in qualche misura, al processo decisionale.

Dalle stesse parole dell'ex direttore della STM, però, traspare anche la vera gerarchia fra i soggetti coinvolti: in caso di discordia, sembra che raramente fosse la posizione del Comune quella che prevaleva. Cialente, ad una domanda postagli da chi scrive, ha risposto che di regola veniva sì informato e tenuto al corrente dei provvedimenti in discussione, in particolare delle ordinanze, ma che di fatto il suo peso era minimo¹⁵⁵. Così, se l'arrivo delle varie ordinanze non poteva certo costituire una sorpresa per l'ente locale, i contenuti a volte lo erano, e spesso non erano bene accolti. Tale situazione ha caratterizzato peraltro anche il periodo successivo all'installazione del governo Monti, come dimostrano i durissimi commenti rivolti dal sindaco all'esecutivo nel gennaio del 2012, in parte dovuti proprio all'emanazione «sulle nostre teste»¹⁵⁶ dell'ennesima ordinanza non condivisa.

A quel punto, dal Comune arrivavano ormai esplicite richieste di porre fine al commissariamento, nonché di trasferire la gestione dell'emergenza e della ricostruzione alle amministrazioni locali ordinarie. È infatti solo nel corso del 2011, con la separazione netta dei ruoli commissariali da quelli comunali, che si è assistito da parte dell'amministrazione attiva comunale a una vera e propria messa in discussione della gestione straordinaria di Chiodi, Fontana e Cicchetti. Il problema veniva individuato in una struttura che da un lato si rivelava inefficiente, incapace di velocizzare come avrebbe

Architetti Gianlorenzo Conti (Prot.n. 55294 del 10-11-2011 del Comune dell'Aquila).

¹⁵⁴ Gaetano Fontana, intervista con l'autore in data 3 luglio 2012.

¹⁵⁵ Cialente, intervista cit.

¹⁵⁶ Massimo Cialente, comunicato Comune 19 gennaio 2012. L'ordinanza in questione è l'OPCM n. 3996 del 17 gennaio 2012; le principali criticità individuate dal sindaco riguardavano alcuni errori nella ripartizione delle competenze fra le varie amministrazioni e i tagli ai contributi per le seconde case.

dovuto l'immane opera della ricostruzione¹⁵⁷; dall'altro escludeva gli enti locali attraverso una gestione centralizzata, spesso non consapevole o indifferente in merito alle reali problematiche esistenti fra la gente.

Anche sotto questo profilo più generale e, se si vuole, di principio, grande peso ha avuto l'assistenza alla popolazione (gestione dei terremotati residenti negli alberghi o dipendenti dal Contributo di Autonoma Sistemazione per pagare gli affitti delle nuove abitazioni cercate in proprio), le cui criticità non erano limitate alla lentezza con cui i fondi venivano trasferiti dal governo centrale. Vale infatti la pena di notare che è soprattutto su alcuni provvedimenti presi dalla struttura commissariale in tema di assistenza alla popolazione che il Comune ha costruito polemicamente l'immagine di un organismo e di dirigenti «altri» rispetto al territorio, privi della capacità o della volontà di comprendere gli enormi problemi degli aquilani e i cui provvedimenti apparivano più che mai autoritari e impositivi.

A questo proposito, vale la pena di soffermarsi sulle reazioni scatenate da alcune iniziative prese dal vicecommissario Cicchetti, che hanno avuto non poco peso nel peggioramento dei rapporti fra amministrazione comunale e commissariale. Ne è un esempio la direttiva «omnibus» del 14 dicembre 2010. Tra le varie disposizioni contenute nel documento, una delle più problematiche era quella secondo cui

«non è consentito che singoli componenti di un medesimo nucleo possano usufruire di interventi assistenziali distinti (c.a.s.¹⁵⁸/albergo; c.a.s./affitto concordato; affitto concordato/albergo). Pertanto l'intero nucleo deve optare, entro 15 giorni dalla data di pubblicazione della presente direttiva, per la scelta economicamente meno onerosa» (punto 2).

La principale conseguenza di tale provvedimento sarebbe stata l'espulsione di un gran numero di persone dagli alberghi in cui avevano alloggiato fino ad allora, generalmente la scelta «economicamente più onerosa» per l'erario tra quelle citate; per questi nuovi senzatetto si prevedeva o il ricongiungimento ai loro familiari, qualora questi ultimi fossero sistemati in alloggi sufficientemente spaziosi, o l'erogazione del contributo di autonoma sistemazione. Tutto ciò provocava però più problemi di quanto possa sembrare: in particolare, l'imposizione del C.A.S. non era una decisione di poco conto, considerando i notori ritardi con cui esso veniva erogato, e la bassissima entità delle

¹⁵⁷ Su questo punto, cfr. *infra*, in questo e nel prossimo capitolo.

¹⁵⁸ Contributo di Autonoma Sistemazione.

somme corrisposte. Colpisce inoltre la stringente scadenza di appena due settimane fissata dal vicecommissario.

Si capisce bene, dunque, che di fronte a un tale provvedimento il Comune abbia avuto buon gioco a presentarsi come il vero difensore dei diritti degli aquilani. In questa circostanza la reazione dell'amministrazione attiva ha assunto non a caso toni particolarmente duri, con Stefania Pezzopane che parlava di «blitz poliziesco» e «azioni da sceriffo»¹⁵⁹. Nella stessa nota, l'assessore concludeva significativamente: «chiediamo [...] la convocazione di un tavolo con le Municipalità del cratere e una nuova direttiva¹⁶⁰ più rispondente alle esigenze della collettività e rispettosa delle necessità della gente. Ma soprattutto il passaggio di poteri, risorse e competenze ai Comuni del cratere».

I rapporti fra Comune e Cicchetti non sono stati sempre così tesi, e si è assistito anche a momenti di collaborazione¹⁶¹. Tuttavia, a scorrere le cronache del 2011, le tensioni sono state decisamente prevalenti. In più occasioni da parte dell'ente locale si sono levate lamentele a proposito dell'atteggiamento assunto dal vicecommissario e dalla SGE. In occasione di una crisi del governo comunale occorsa nel marzo 2011, in un intervento davanti al consiglio comunale il Primo cittadino, che aveva appena ritirato le dimissioni presentate qualche giorno prima, indicava fra le ragioni di quel gesto estremo il fatto che «l'SGE sembrava ormai più orientata a forme di repressione piuttosto che di comprensione rispetto ai cittadini aquilani»¹⁶². A fine giugno, l'assessore all'assistenza alla popolazione Fabio Pelini parlava di «atteggiamenti vessatori» e di «disposizioni che trattano gli aquilani come pacchi postali»¹⁶³. Si noti che tali critiche non possono essere semplicemente etichettate come polemiche politiche, dal momento che nei confronti della gestione commissariale dell'assistenza alla popolazione si respirava un'ostilità sostanzialmente bipartisan. Lo testimonia ad esempio una nota¹⁶⁴ del consigliere Enrico Verini, capogruppo del FLI all'Aquila, il quale, pur denunciando pesanti responsabilità della Pezzopane¹⁶⁵ per una serie di inadempienze in materia, ribadiva un giudizio assolutamente negativo sulla SGE.

Come si vede, il 2011 ha registrato un progressivo e inarrestabile declino dei rapporti

¹⁵⁹ Stefania Pezzopane, comunicato Comune 16 dicembre 2010.

¹⁶⁰ Appello caduto nel vuoto. La successiva direttiva in materia di assistenza alla popolazione è arrivata solo il 3 giugno del 2011 e riguardava prevalentemente altre questioni, in particolare l'assegnazione di CASE e MAP.

¹⁶¹ Ad esempio, la citata direttiva del giugno 2011 recepiva una serie di suggerimenti da parte dell'amministrazione comunale.

¹⁶² Massimo Cialente, comunicato Comune 28 marzo 2011.

¹⁶³ Fabio Pelini, comunicato Comune 25 giugno 2011.

¹⁶⁴ Enrico Verini, comunicato Comune 14 giugno 2011.

¹⁶⁵ Secondo il consigliere, «molto intenta a entrare su tutti gli argomenti politici aquilani, ma non a occuparsi con atti concreti di quello di sua pertinenza». Cfr. Verini, comunicato cit.

fra Comune e struttura commissariale. Vale la pena di sottolineare che nel corso dell'anno ciò si è manifestato sempre più spesso in richieste esplicite, da parte dei massimi esponenti dell'amministrazione attiva, di un passaggio dall'emergenza all'ordinarietà, con la fine del commissariamento.

Ovviamente altri attori dell'arena avevano cominciato a fare pressioni in questo senso già da tempo, anche all'interno dell'ente comunale: l'intervento¹⁶⁶ del consigliere Enrico Perilli (Rifondazione Comunista), in occasione della presentazione da parte sua dell'ordine del giorno contro Cicchetti¹⁶⁷, dimostra che già nel primo anno di gestione Chiodi vi erano forze politiche che si opponevano *tout court* al commissariamento, anche nella versione che vedeva la guida dell'amministrazione straordinaria affidata ad un rappresentante del territorio.

Per quanto riguarda la giunta, e in particolar modo il sindaco, anche dopo il settembre 2010 la pretesa di un trasferimento completo di competenze è entrata nella comunicazione politica solo gradualmente, e non senza marce indietro. Anche se Cialente lascia intendere oggi¹⁶⁸ che fin dalle sue dimissioni dalla carica di vicecommissario egli non ha fatto altro che portare avanti una dura protesta contro l'esautoramento degli enti locali e una pretesa di ritorno della governance in capo a questi ultimi, le cronache di quei mesi rivelano una realtà ben diversa: un continuo gioco di equilibri e disequilibri, di mosse volte a presentarsi come difensore delle prerogative locali e altre segnate da uno spirito collaborativo (reale o ostentato) con le altre istituzioni coinvolte nella gestione del caos aquilano. Denunce che apparentemente non lasciavano alcun margine al dialogo – come quando il sindaco ha declinato l'invito di Napolitano a partecipare alle manifestazioni per i 150 anni dell'Unità d'Italia a Roma, per protesta contro lo stato di una città «commissariata con totale mortificazione dell'autonomia comunale» – si sono così alternate a improvvise aperture, resesi probabilmente necessarie sia per rendere vivibile la quotidianità dei rapporti amministrativi sia per evitare che gli venisse attribuita l'immagine di un sindaco buono solo a criticare e a far polemica¹⁶⁹. Il fatto che nell'atteggiamento del Primo cittadino permanesse un certo grado di ambiguità è dimostrato dalle proteste di alcune componenti della società civile (tra cui comitati come il più volte citato «3,32»), che non hanno mancato di accomunare Cialente alla struttura commissariale. Nell'estate, una manifestazione di alcune centinaia di persone contro il blocco della ricostruzione e la depressione economica si tramutava in una contestazione

¹⁶⁶ Un video del discorso è fruibile all'indirizzo <http://www.youtube.com/watch?v=cAgxvQ4wy1w>.

¹⁶⁷ Cfr. *supra*, § 2.2.

¹⁶⁸ Cialente, intervista cit.

¹⁶⁹ Cfr. ad esempio Massimo Cialente, comunicati Comune 28 e 29 marzo 2011.

dello stesso sindaco, che aveva tentato di cavalcare la protesta; in quell'occasione, qualcuno scrisse con bombolette spray un vistoso «Complici!» su un muro della sede comunale¹⁷⁰.

In ogni caso, non si può negare che il 2011 ha visto un sindaco sempre più determinato nel chiedere la fine del commissariamento. Anche se Cialente ha in genere mostrato (cfr. ad esempio l'intervista con chi scrive) di non credere alla tesi di una farraginosità procedurale esplicitamente cercata, volta a coprire la scarsa disponibilità finanziaria da parte dell'erario¹⁷¹, dal suo punto di vista la struttura straordinaria non solo ha usurpato competenze che spettavano di diritto agli enti locali, ma è stata anche responsabile di una totale confusione organizzativa e procedurale; si è rivelata insomma, nella prospettiva del Primo Cittadino, inefficiente e incapace di fronteggiare i tanti problemi pratici che riguardavano e riguardano la ricostruzione e l'assistenza alla popolazione, in molti casi da essa stessa creati¹⁷².

Il tema dell'inefficienza è cruciale per comprendere i conflitti che abbiamo cercato finora di descrivere. Si noti infatti che il rifiuto della gestione straordinaria da parte del capoluogo non ha avuto a che fare con un problema di deroghe e procedure *extra ordinem*: tale fenomeno, che era stato adottato e criticato (quasi mai dal Comune) nel periodo della Protezione civile, è stato infatti sostanzialmente estraneo alla fase successiva. Nella nuova governance, la struttura commissariale ha utilizzato in maniera estremamente parsimoniosa i poteri di deroga di cui disponeva, ed anzi ha concepito per molti versi la propria missione come una supervisione e un controllo minuzioso sulla regolarità delle procedure di ricostruzione¹⁷³. Su questo ed altri aspetti della gestione post-Bertolaso e sul suo grado di successo ci soffermeremo maggiormente nel prossimo capitolo. Nella presente parte di lavoro, il cui focus sono i rapporti e i conflitti fra i vari livelli istituzionali coinvolti nella *policy arena* aquilana, ci interessa sottolineare che da

¹⁷⁰ *La rabbia sfilava in piazza: via tutti*, «Il Centro», 8 luglio 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/07/08/news/la-rabbia-sfila-in-piazza-via-tutti-1.4887986>.

¹⁷¹ Tale ipotesi è stata paventata fra gli altri da Stefania Pezzopane, in un comunicato del 19 agosto, ed è stata sostenuta da diversi intervistati, da Mattia Fonzi ad Anna Colasacco, fino al consigliere regionale Idv Carlo Costantini. Cfr. in proposito anche *infra*, § IV.1.4.

¹⁷² *Cialente: sono solo ma combatto*, «Il Centro», 14 agosto 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/08/14/news/cialente-sono-solo-ma-combatto-1.4913688>.

¹⁷³ In questo senso si può interpretare l'approvazione espressa da Chiodi del lavoro della filiera, che nel maggio 2012 affermava: «Su un totale di contributi richiesti per le E fuori centro storico pari a circa 2,2 miliardi di euro, si è riusciti a recuperare circa 362 milioni di euro, pari a poco meno del 17 per cento. Ciò conferma l'utilità della filiera, smentendo facili tentazioni critiche e inopportuni tentativi di disegnare un quadro a tinte fosche dell'attività di ricostruzione messa in piedi dal Governo e dagli Enti locali». Cfr. *L'Aquila/3 anni dopo: Chiodi, filiera utile. Recuperati 362 mln*, «Asca», 4 maggio 2012, http://www.asca.it/newsregioni-L_Aquila_3_anni_dopo_Chiodi_filiera_utile_Recuperati_362_mln-1150862-Abruzzo.html.

parte del Comune è stata tendenzialmente messa sotto accusa¹⁷⁴ proprio questa sorta di «straordinarietà ordinaria», che ha avuto secondo l'ente comunale l'effetto di aggiungere una cappa burocratica sulla già non propriamente efficiente macchina amministrativa degli enti locali.

In questo senso, non sarebbe corretto immaginare lo scontro istituzionale che ha avuto luogo all'Aquila semplicemente come un braccio di ferro fra logica emergenziale e straordinaria da un lato e rivendicazione di normalità amministrativa dall'altro. Non solo perché la gestione emergenziale di Chiodi ha avuto caratteristiche peculiari e ben diverse dalla logica di «deroghe facili» del periodo precedente, ma anche perché le questioni di principio hanno contato solo in maniera limitata: il confronto politico-istituzionale nell'arena abruzzese, almeno fra il 2010 e il 2011, ha avuto per oggetto principalmente questioni di efficacia ed efficienza, e relativamente rari sono stati i riferimenti alla giustizia o meno di un'impostazione centralizzata ed esautorante gli enti locali. Naturalmente le considerazioni di natura strettamente politica hanno avuto un peso enorme nelle scelte dei vari attori e nella piega che hanno preso gli eventi. Una delle nostre tesi è anzi che sia stata proprio l'interferenza della politica nelle politiche uno dei fattori che hanno determinato il fallimento nell'implementazione di queste ultime nella fase della ricostruzione – oltre che le scelte per molti versi discutibili adottate nei primi mesi dopo il sisma. Ma questa considerazione non deve far perdere di vista il pragmatismo di fondo che ha caratterizzato l'arena aquilana in questi anni. È proprio quest'ultimo che, in molti casi, ha costituito il punto di partenza per le polemiche, le ripicche e le incomprensioni che tanto peso hanno avuto nelle carenze dell'operato da parte dei pubblici poteri nel post-sisma aquilano.

In chiusura di paragrafo, vi è un ultimo aspetto da sottolineare. Nel 2011 la reazione del Comune dell'Aquila al commissariamento è avvenuta non solo con le parole, ma anche con atti giuridicamente e concretamente rilevanti. Si è infatti assistito, alla fine dell'anno, ad un vero e proprio tentativo da parte dell'ente di acquisire competenze prima riservate alla struttura di Chiodi, nonché di sottrarsi alla sua influenza ed assumere iniziative autonome. Talvolta ciò è avvenuto in maniera concordata, come nel caso dell'assistenza alla popolazione (cfr. *infra*, §3.2). In altri casi, tali sforzi hanno assunto la connotazione di forti atti di rottura.

Particolarmente rilevante a questo proposito è stata una delibera da parte del consiglio comunale che ha espresso, ad aprile, la volontà da parte del Comune di cessare di avvalersi della Struttura Tecnica di Missione, il braccio della struttura commissariale

¹⁷⁴ Cialente, intervista cit.

incaricato di supervisionare ai processi di ricostruzione¹⁷⁵. La proposta, proveniente da esponenti di forze politiche lontanissime le une dalle altre, da Futuro e Libertà, a Rifondazione comunista, all'Udc, veniva approvata a larga maggioranza (22 voti favorevoli, 4 contrari, 2 astenuti), soprattutto grazie all'appoggio delle forze di centro sinistra – Cialente incluso; il grosso dei consiglieri dell'area di centro-destra invece non era presente, ha votato contro o si è astenuto. Il testo della delibera offre un interessante spaccato delle tensioni esistenti fra struttura commissariale e Comune:

«Il Consiglio Comunale, atteso che:

- [...] L'attività della STM si sarebbe dovuta svolgere in collaborazione con le Istituzioni ed i privati coinvolti nel processo di ricostruzione ed in modo da garantire la trasparenza ed il rispetto delle norme. L'incarico, *sulla carta*, infatti, era quello di fornire il supporto tecnico ed amministrativo ai soggetti istituzionali coinvolti [...];

- Ai sensi del Decreto n. 2 del Commissario alla ricostruzione, la STM, affidata alla direzione dell'Arch. Gaetano Fontana, *può, su loro richiesta, coadiuvare il Comune dell'Aquila e gli altri Comuni* colpiti dal sisma nelle attività di ripianificazione al fine di assicurare la ripresa socio-economica, la ricostruzione del tessuto urbano abitativo e produttivo e la ricostruzione del centro storico;

- L'assoluta mancanza di dialogo costruttivo tra la STM ed il Comune dell'Aquila, che il responsabile della struttura apostrofa come capace di produrre solo delibere di “economia domestica” e che non coinvolge nell'elaborazione delle norme relative alla ricostruzione;

- I deludenti risultati conseguiti dalla Struttura Commissariale SGE e, oggi, anche dalla STM, quali insormontabili ostacoli agli interventi degli immobili classificati E (molto danneggiati);

- Gli assurdi limiti di spesa al metro quadro per le categorie E, insufficienti e ampiamente superati nella ricostruzione delle abitazioni B, per le quali l'indennizzo corrisposto è stato giustamente commisurato solo alla perizia asseverata e senza la previsione di massimali, così come previsto dal D.L. n. 39 del 28.4.09, convertito in L. n. 77/09 ed ogni normativa prodotta sul terremoto, che assegna indistintamente il diritto di essere indennizzati per l'intero valore dell'immobile danneggiato senza discriminazioni relative allo stato del danno ricevuto;

¹⁷⁵ Delibera C.C. n. 41 del 04.04.2011. Proposta di iniziativa dei consiglieri comunali: Verini, Mancini A., Perilli, Ranieri, Padovani, Leopardi su «Linee di indirizzo del Comune dell'Aquila in materia di ufficio per la ricostruzione e per l'organizzazione generalie della gestione dell'emergenza sisma».

- L'inutile appesantimento burocratico derivante dalla coesistenza dei molteplici livelli decisionali ed attuativi intermedi fra quello dello Stato e quello Comunale, lontani a dismisura dai reali bisogni dei cittadini;

- I conseguenti rallentamenti burocratici, le incomprensioni, l'assenza di chiarezza e l'aggravio dei costi;

- L'assenza di condivisione, con il Comune dell'Aquila, alla stesura di ordinanze che interessano migliaia di cittadini, come nel caso dell'ultima riguardante l'assistenza alla popolazione, prodotte in colpevole solitudine e con risultati lontanissimi dai bisogni di coloro che ne sono oggetto e, spesso, vittime [...];

Delibera:

- Di NON avvalersi della Struttura Tecnica di Missione [...];

- Di voler recuperare, con la dignità che deriva dalle proprie competenze di proposizione e di intervento, il ruolo di principale protagonista e *attuatore* di tutte le fasi della ricostruzione materiale e immateriale del territorio amministrativo, assumendosi tutte le responsabilità da ciò derivanti;

- *Di voler elaborare un nuovo modello di "governance", che restituisca al Comune dell'Aquila il primato e le responsabilità che gli competono»* (enfasi nell'originale).

Abbiamo scelto di riportare ampi passi del documento perché esso dà prova sia della molteplicità di problemi pratici legati al post-sisma ancora a due anni dal tragico evento¹⁷⁶ sia della frustrazione in sede comunale nei confronti dell'atteggiamento della struttura commissariale, e in particolar modo della STM. Quest'ultima emerge infatti dal testo citato come un organismo incapace e poco interessato al dialogo inter-istituzionale, nonostante le funzioni per cui era nata. Massimo Cialente, nel corso del dibattito che ha preceduto la votazione¹⁷⁷, ha dato anche conto del suo iniziale appoggio a Fontana (cfr. *supra*, §2.2), parlando di un mutamento di natura della STM rispetto a ciò per cui essa era stata concepita. Se l'idea iniziale, nata già nel 2009, era stata quella di una struttura che facesse da collante inter-istituzionale nel quadro di un progressivo passaggio dal commissariamento all'ordinarietà, la realtà dei fatti aveva preso una strada ben diversa: la struttura commissariale seguita alla Protezione Civile era stata caratterizzata da un

¹⁷⁶ Per ovvie ragioni, nel presente lavoro non siamo in grado di trattare la totalità di queste problematiche, limitando il campo ad alcune fra le più rilevanti.

¹⁷⁷ Verbale allegato alla delibera C.C. n. 41 del 04.04.2011: Proposta di iniziativa dei consiglieri comunali: Verini, Mancini A., Perilli, Ranieri, Padovani, Leopardi su «Linee di indirizzo del Comune dell'Aquila in materia di ufficio per la ricostruzione e per l'organizzazione generalie della gestione dell'emergenza sisma».

imponente apparato burocratico e da un notevole accentramento di poteri, e la STM aveva finito per divenire un braccio operativo di Gianni Chiodi.

Al di là delle argomentazioni di Cialente, comunque, sembra difficile che le critiche inserite in delibera e votate dal consiglio comunale fossero semplicemente attribuibili ad interessi elettorali; qualcosa nella comunicazione fra amministrazioni non aveva funzionato, e Fontana aveva indubbiamente avuto le sue responsabilità da questo punto di vista, forse anche per ragioni caratteriali, come una certa tendenza a guardare dall'alto in basso i suoi interlocutori – come suggerirebbe il riferimento alle delibere «da economia domestica» riportato nel brano citato¹⁷⁸.

Tale delibera ha avuto, sul piano della governance, conseguenze tutto sommato limitate. Il piano di ricostruzione dell'Aquila, ad esempio, sta attualmente seguendo in tutto e per tutto l'iter inizialmente previsto, ed è ora al vaglio dell'UCR (la struttura erede della STM e diretta da Gaetano Fontana fino alle sue dimissioni, nel luglio 2012¹⁷⁹). Il documento approvato dal consiglio dava peraltro un'interpretazione tutt'altro che inoppugnabile sul livello di «facoltatività» della collaborazione STM-Comune dell'Aquila: se è vero che nel citato decreto commissariale 2/2010, all'art. 2, si affermava che «nell'ambito delle attività della ricostruzione, per i profili attinenti ai centri storici, la Struttura Tecnica di Missione coadiuva i Comuni che lo richiedono», l'OPCM 3833/2009 disponeva senza mezzi termini che il capoluogo procedesse ai previsti interventi in ambito territoriale, edilizio, sociale ed economico «avvalendosi anche della Struttura di missione» (art. 2).

Non si può tuttavia sottovalutare il peso politico di tale deliberazione da parte della massima assise del capoluogo. Al di là delle polemiche e dei continui battibecchi, il consiglio comunale con un atto formale prendeva ora le distanze dalla struttura commissariale e, più in generale, da una governance le cui aspirazioni partecipative, ammesso che ci fossero state, apparivano soppiantate da un decisionismo in realtà non meno accentrato che nel periodo della Protezione civile, ma in aggiunta meno efficiente.

3.2. Dall'altra parte della barricata: la struttura commissariale tra strapotere e conciliazione

Dopo aver assunto prevalentemente la prospettiva del Comune dell'Aquila, è a questo punto necessario ripercorrere i fatti intercorsi fra la fine dell'incarico vicecommissariale

¹⁷⁸ Tale carattere è stato notato più volte nella policy arena, come dimostrano ad esempio i commenti del giornalista Giustino Parisse in *Una svolta per il dopo-sisma*, «Il Centro», 28 gennaio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/01/28/news/una-svolta-per-il-dopo-sisma-1.5034078>.

¹⁷⁹ Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 27 luglio 2012.

di Cialente e i primi mesi del 2012 osservando l'altra faccia della medaglia, quella del Commissario delegato Gianni Chiodi e della sua struttura. Come è stato scritto anche a proposito di questo terremoto¹⁸⁰, riguardo a un corso di eventi esistono spesso diverse verità. Nel nostro caso, e specialmente per il periodo che qui specificamente interessa, le verità che si sono confrontate nella *policy arena* aquilana sono raramente incompatibili le une con le altre, e tendono più frequentemente a compenetrarsi a vicenda. Il presente paragrafo completa dunque il quadro descritto nelle pagine precedenti.

Una prima osservazione da fare è che, se il capoluogo abruzzese si sentiva esautorato dai processi decisionali riguardanti emergenza e ricostruzione, l'ottica assunta dalla struttura commissariale sembrava volta precisamente (almeno a parole) a evitare tale furto di prerogative. Abbiamo già visto come tra 2009 e 2010 Gianni Chiodi avesse molto insistito, sebbene con qualche ambiguità, sull'importanza del passaggio di competenze da un sottosegretario governativo a delle figure istituzionali elette e rappresentanti il territorio. Anche dopo l'uscita di Cialente dalla sua struttura, il Presidente non ha mancato di sottolineare l'importanza degli enti locali nel suo progetto di governance. A questo proposito vale la pena di riportare parte di un suo intervento in consiglio regionale:

«Sia chiaro ai cittadini e a tutti i presenti qual è il ruolo del Commissario delegato e quale quello dei sindaci. Saranno loro i veri artefici della ricostruzione – ha aggiunto Chiodi – senza di loro i piani di ricostruzione dei centri storici, che sembrano un po' fermi perché non si vedono, ma ci sono, non partiranno mai. È necessario, quindi, ribadire l'impegno e il lavoro che dovranno svolgere gli amministratori comunali e il mio ruolo di coordinamento e controllo del loro operato»¹⁸¹.

Tale insistenza sul ruolo dei sindaci è stata una costante nella comunicazione della struttura commissariale, e soprattutto del presidente Gianni Chiodi. In questa fase, essa è stata collegata in particolare ad una questione che ancora non abbiamo affrontato in questo capitolo, ma che costituisce uno dei nodi della governance post-sisma e degli scontri ad essa legati: i piani di ricostruzione per i centri storici. Questi ultimi erano stati affidati ai comuni dalla legge sul terremoto (cfr. supra, § II.1.3), e su di essi si è soffermato uno dei primi decreti commissariali di Chiodi¹⁸². Tuttavia, sulla natura giuridica e sull'utilità pratica di tale strumento è sorto un estenuante braccio di ferro fra il

¹⁸⁰ Sidoti (2010). L'autore si riferisce però esclusivamente ai mesi dell'emergenza vera e propria.

¹⁸¹ Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 28 settembre 2010.

¹⁸² Decreto Commissariale n. 3 del 9 marzo 2010.

capoluogo e la struttura commissariale, collocabile a grandi linee fra la fine del 2010 (dimissioni di Cialente da vicecommissario) e l'inizio del 2012 (presentazione del piano per il capoluogo)¹⁸³.

Vedremo nel prossimo capitolo i dettagli della questione, e cercheremo anche di capire da che parte stia la ragione in questo contenzioso. Per il momento, basti sottolineare che se l'amministrazione dell'Aquila ha teso a sminuire l'importanza dei piani¹⁸⁴, elaborando con estrema lentezza quelli per il territorio di sua competenza – l'approvazione da parte del consiglio comunale è avvenuta solo il 9 febbraio 2012 –, Chiodi e Fontana hanno invece individuato in essi un punto di riferimento imprescindibile per l'avvio dei lavori nei centri storici. Dal punto di vista del Comune dell'Aquila, i piani non costituiscono altro che documenti programmatici, essenzialmente volti alla previsione del fabbisogno finanziario per i futuri lavori; ben diversa è stata nei mesi passati la posizione di Commissario ed STM, che hanno affermato «la piena validità dei “piani di ricostruzione dei centri storici” come strumento urbanistico conformativo dei diritti edificatori, prescrittivo e regolativo e quindi pienamente legittimato a definire il regime giuridico degli immobili»¹⁸⁵. Un passaggio obbligatorio, dunque, senza il quale i privati non potevano presentare i progetti per i centri storici.

La questione ha costituito una delle tante incomprensioni inter-istituzionali dell'arena di *policy* aquilana, con un generale arroccamento delle parti sulle proprie posizioni che non ha certo contribuito a velocizzare i processi di riedificazione. Va però sottolineato l'aspetto più paradossale di questo conflitto, e cioè che dalla struttura commissariale l'insistenza sui piani è stata sempre connessa all'enfasi sul ruolo degli enti locali cui si accennava sopra. Recita ad esempio una nota del novembre 2010:

«“Siamo in fervida attesa che i comuni presentino i Piani di ricostruzione per i rispettivi centri storici”. Lo ha detto il Commissario per la ricostruzione, Gianni Chiodi, nel corso della conferenza stampa tenuta a Palazzo Chigi insieme con il presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, il Sottosegretario alla presidenza, Gianni Letta, e il Capo Dipartimento della Protezione Civile, Franco Gabrielli. “È un adempimento che hanno voluto con forza gli enti locali quando si è andato ad elaborare il Decreto Abruzzo – ha spiegato Gianni Chiodi – ed ora tocca a loro dar

¹⁸³ Cfr. Parisse (2012), nonché la Relazione della Commissione per la valutazione urbanistica delle criticità e delle prospettive per la ricostruzione e lo sviluppo della città de L'Aquila, presentata al Ministero per la Coesione Territoriale in data 15 giugno 2012.

¹⁸⁴ Ad una domanda in proposito rivoltagli durante l'intervista realizzata da chi scrive, Cialente ha detto chiaramente che «i piani di ricostruzione non servono a nulla».

¹⁸⁵ Relazione della Commissione per la valutazione urbanistica, cit., p.28.

seguito a quella volontà. Noi siamo pronti, come del resto recita la legge, a finanziare questi Piani, ma è chiaro che fino a quel momento nessuno può sollevare polemiche su ritardi nella ricostruzione dei centri storici dei comuni del cratere»¹⁸⁶.

Non è semplice distinguere in questo atteggiamento la componente auto-assolutoria dalla sincera volontà di inclusione dei Comuni. Quanto all'affermazione che questi ultimi avessero chiesto «con forza» tali strumenti, essa ci risulta essere sostanzialmente fondata, ma per certi versi eccessiva. Ecco quanto ha dichiarato in proposito Massimo Cialente:

«I piani di ricostruzione sono stati una grande stupidaggine. Nacquero perché non si sapeva cosa far fare ai sindaci e io dissi: “Va bè, mettiamoli a fare i piani di ricostruzione dei centri storici”; ma si trattava di un elemento residuale; poi la struttura commissariale li ha caricati in maniera incredibile di un significato urbanistico che non avevano, e che al momento peraltro non ha una legge di riferimento»¹⁸⁷.

In ogni caso, è bene tenere presente che se i piani di ricostruzione dovevano costituire secondo Commissario ed STM uno dei tasselli di una governance inclusiva e partecipata, essi costituivano però anche un sistema di controllo sui processi edilizi da parte dell'amministrazione straordinaria, che in base alla legge 77/2009 doveva dare l'intesa sui progetti elaborati dai Comuni. Il giornalista Giustino Parisse (2012) ha sottolineato come il potere nelle mani di Chiodi e Fontana fosse da questo punto di vista enorme: di fatto, dipendeva largamente dalla loro discrezionalità l'effettiva adozione dei piani, e in molti casi questi ultimi sono rimasti sui tavoli della struttura commissariale per lungo tempo. Si spiega meglio, così, il fatto che questo strumento non godesse di grande favore presso l'amministrazione del capoluogo.

A proposito di tale atteggiamento di rifiuto, non si può non menzionare l'enfasi di Parisse su considerazioni di tipo economico-clientelare: il cronista ha infatti sottolineato che dal punto di vista del Comune fare a meno dei piani di ricostruzione avrebbe significato «avere un anno con la borsa della spesa piena da distribuire ai “clientes” (che non sono i proprietari delle case ma quella turba di personaggi che si aggira da tempo intorno alle macerie), ottimo viatico per le amministrative del 2012» (Parisse 2012, p.

¹⁸⁶ Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 26 novembre 2010.

¹⁸⁷ Cialente, intervista cit.

82). La lentezza con cui il Comune dell'Aquila ha presentato il suo piano¹⁸⁸ ha però esposto l'amministrazione a dure accuse di inerzia e inefficienza da parte di Chiodi, attacchi che sono arrivati per tutto il 2011 e non solo¹⁸⁹.

Come questa diatriba evidenzia, a livello di comunicazione la struttura commissariale ha comunque cercato di minimizzare il proprio ruolo e le proprie prerogative, decisamente ampie almeno per tutto il 2011, enfatizzando il grande e crescente peso degli enti locali nella governance post sisma. Può essere interessante notare, ad esempio, che relativamente alla tanto contestata assistenza alla popolazione in più occasioni la struttura ha annunciato la prossimità di un trasferimento di competenze al Comune¹⁹⁰, passaggio infine avvenuto all'inizio del 2012¹⁹¹.

Altro aspetto su cui vi è stata una certa insistenza da parte della struttura è stata la collaborazione fra i vari attori dell'arena, presentata – non senza stridenti contrasti con quanto emerge dalle fonti comunali – come un vero e proprio *modus operandi*. Un buon esempio in tal senso è la presentazione delle *Linee di indirizzo strategico per la ripianificazione del territorio*, documento previsto dall'art. 1 del decreto Commissariale n. 3 del 9 marzo 2010. In tale occasione, Chiodi ha parlato in quel caso di «una bella esperienza di collaborazione inter-istituzionale. [...] La stesura delle *Linee* è stata preceduta da una vasta azione partenariale condotta con i rappresentanti dei Comuni del cratere, propedeutica alla definizione finale del documento»¹⁹². Non a caso, l'atteggiamento del Comune dell'Aquila era generalmente percepito e descritto, da questa parte della «barricata», come inutilmente polemico, dettato da logiche populistiche ed elettorali più che dalla volontà di risolvere i problemi dell'emergenza e della ricostruzione. Sulla questione dell'assistenza alla popolazione, ad esempio, Chiodi ha più volte bollato le critiche da parte degli esponenti della giunta comunale come «attacchi polemici inutili e speculazioni strumentali»¹⁹³. Un'etichetta che può apparire liquidatoria, ma che in alcuni casi offre spunti di lettura della realtà che vale la pena di prendere in considerazione. In riferimento alle già citate lamentele dell'assessore Di Stefano (cfr. *supra*, § 3.1) a proposito di una bozza di ordinanza che rischiava a suo giudizio di bloccare la ricostruzione, Chiodi affermava di condividere alcune delle perplessità dell'amministratore, ma dissentiva sul modo con cui queste ultime erano state espresse:

¹⁸⁸ Il piano di ricostruzione dell'Aquila in realtà ne comprende molteplici, per il centro principale e per le frazioni.

¹⁸⁹ Chiodi, *nuovo attacco a Cialente*, «Il Centro», 18 ottobre 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/10/18/news/chiodi-nuovo-attacco-a-cialente-1.4958725>.

¹⁹⁰ Cfr. ad esempio Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 16 agosto 2011.

¹⁹¹ Decreto Commissariale 92 del 14 gennaio 2012.

¹⁹² Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 2 marzo 2011.

¹⁹³ Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 10 febbraio 2011.

«Non è opportuno discutere dei problemi che potrebbe avere una bozza di ordinanza (OPCM) tramite dichiarazioni a mezzo stampa, soprattutto quando intorno agli stessi problemi si è instaurato un sano confronto tra tutti i soggetti coinvolti, Comune dell'Aquila compreso. [...] Mentre il sindaco Cialente si confrontava costruttivamente con il Commissario, l'assessore rilasciava dichiarazioni alla stampa. Nel colloquio con Cialente si sono condivise alcune perplessità che abbiamo deciso di riportare puntualmente all'ufficio legislativo della Protezione Civile Nazionale, affinché la bozza di ordinanza possa essere opportunamente emendata»¹⁹⁴.

Beninteso, i già ricordati problemi emersi a novembre nel lavoro della filiera sono sufficienti a chiarire che la perfetta cooperazione che traspare dalle parole di Chiodi non catturava certo pienamente la realtà dei fatti. Tuttavia, non si può fare a meno di notare da parte di alcune componenti del Comune una sorta di isteria polemica che, se in parte era di certo dettata da sincera frustrazione, probabilmente era alimentata anche dalle divergenze politiche e dai calcoli di tipo elettorale. Fattori che hanno giocato un ruolo pesante nel fallimento delle politiche di ricostruzione in Abruzzo, e che sono divenuti non a caso sempre più pressanti all'avvicinarsi delle amministrative 2012.

4. Le elezioni amministrative 2012: un referendum sul commissariamento

Tracciare una rapida panoramica sulle elezioni aquilane del 2012 può avere una certa utilità, ai fini del nostro lavoro: la campagna elettorale si è infatti intrecciata fortemente con le dinamiche tra i vari livelli istituzionali oggetto del presente studio. La relazione è stata biunivoca: da un lato la comunicazione dei vari candidati è stata profondamente influenzata dai conflitti esistenti tra i vari centri di potere, e ha riproposto con rinnovata asprezza i temi che erano andati emergendo nei mesi precedenti. Dall'altro, i rapporti tra Comune e struttura commissariale sono andati plasmandosi secondo logiche almeno in parte dipendenti dal calendario elettorale. All'avvicinarsi del voto, infatti, i conflitti si sono fatti più duri, e lo spazio per la collaborazione si è ristretto; ad essere messo pesantemente in discussione è stato (in maniera ancora più intensa di quanto non fosse già accaduto nei mesi precedenti) lo stesso assetto di poteri con cui si era deciso di fronteggiare il post-sisma. Il panorama istituzionale della fase post-emergenziale

¹⁹⁴ Commissario delegato per la ricostruzione, comunicato 19 ottobre 2011.

aquilana, lungi dal costituire un semplice sfondo della competizione elettorale, è stato dunque da quest'ultima continuamente chiamato in causa, diventandone argomento centrale.

All'Aquila, insomma, la comunicazione elettorale dei candidati, e soprattutto quella di Cialente, ha coinvolto livelli di governo diversi, ulteriori a quello comunale; è per questo motivo che una trattazione di tali dinamiche è fondamentale, nel quadro di un lavoro in buona parte incentrato sui rapporti e i conflitti politici sviluppatasi fra i vari livelli di governo nella *policy arena* abruzzese. Del resto non poteva forse andare altrimenti, in un territorio che è stato martoriato da un sisma, la cui ricostruzione ha inevitabilmente costituito il principale tema della contesa per il rinnovo dell'amministrazione del capoluogo.

4.1. Una competizione elettorale incentrata sulla governance post-sisma

Dal momento che questo studio tocca, ma non ha come focus principale il comportamento degli attori politici nelle campagne elettorali, non abbiamo alcuna pretesa di fornire una rappresentazione completa della battaglia per il rinnovo dell'amministrazione comunale all'Aquila. Tratteremo quest'ultima nella misura in cui essa ha avuto per oggetto le politiche di ricostruzione, e ci soffermeremo sulla comunicazione di due candidati: il sindaco uscente, Massimo Cialente (PD), e il suo principale sfidante (nonché quello che l'ha seguito al ballottaggio) Giorgio De Matteis (MPA).

Prima di procedere all'analisi di questi mesi convulsi, è opportuno richiamare brevemente il contesto in cui la campagna si è sviluppata. Dopo alcuni contrasti fra il capoluogo e il nuovo governo Monti, la nomina del ministro Fabrizio Barca a principale referente dell'esecutivo per le questioni aquilane ha dato il via a una nuova fase (cfr. *supra*, § II.2.3). Barca si è fatto vedere poco in Abruzzo nei mesi più «caldi» della campagna, ma ha fatto in tempo, in una serie di interventi tra febbraio e marzo, a dare chiari segnali sulle sue intenzioni dal punto di vista della governance. Dando prova di una certa abilità politico-diplomatica, ha fatto capire che la fase del commissariamento era avviata alla fine e che si doveva cominciare a lavorare per un passaggio di competenze agli enti locali, ma non per questo ha preso una posizione negativa sull'operato della struttura commissariale¹⁹⁵. Dal punto di vista della campagna elettorale, questa ambiguità ha però avuto l'effetto di fornire abbondanza di munizioni a tutte le parti in causa, e in

¹⁹⁵ *L'Aquila, il governo cambia scenario*, «Il Centro», 2 febbraio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/02/21/news/1-aquila-il-governo-cambia-lo-scenario-1.5048301>.

particolare sia a Cialente che a De Matteis.

In questo clima da «fine di regime», infatti, Massimo Cialente e i suoi principali alleati hanno fatto del passaggio delle redini agli enti locali il loro principale cavallo di battaglia. La loro comunicazione elettorale¹⁹⁶ si è orientata prevalentemente su un attacco frontale contro quelli che venivano descritti come gli abusi di autorità e le inefficienze di una struttura commissariale alla quale venivano attribuite tutte le responsabilità della lentezza con cui erano state portate avanti la ricostruzione e la ripresa delle aree terremotate.

In effetti, Massimo Cialente ha scelto di impostare l'intera campagna come un referendum non solo sul proprio operato, carattere che ogni competizione elettorale assume per quanto riguarda il candidato uscente¹⁹⁷, ma anche sullo stesso commissariamento. Al tempo stesso, egli è riuscito a porsi come il vero e proprio simbolo della riassunzione delle prerogative della città, enfatizzando il suo lato da «combattente» e in tal modo dissociando la propria immagine dalle responsabilità della ricostruzione in stallo. Questa scommessa si è rivelata (pur con i distinguo che vedremo) sostanzialmente vincente.

L'approccio del sindaco alla competizione è emerso già piuttosto bene con le primarie del centrosinistra, che hanno visto Cialente imporsi sul candidato del Sel (con l'appoggio esterno di Rifondazione comunista) Vittorio Festuccia. Quest'ultimo, durante la competizione, ha lanciato critiche dure al suo avversario, ad esempio in merito alla scelta delle aree per il progetto CASE, con la conseguente dispersione della comunità cittadina, e alla tendenza del sindaco a rinchiudersi nella sua «torre» respingendo di fatto i contributi offerti dalle istanze partecipative che si muovevano nella società civile¹⁹⁸. A seguito del suo successo (70% dei voti), Cialente ha fatto dichiarazioni molto esplicite sul modo in cui intendeva la campagna:

«Avevo voluto le primarie perché penso che chiunque ha fatto il sindaco poi si debba sottoporre al giudizio di quel popolo che l'ha votato. Per me era ancora diverso. Venivo da una sindacatura impensabile. Quello che è successo a me, e alla

¹⁹⁶ Sulle distinzioni, sempre più vacillanti, fra comunicazione politica e comunicazione elettorale, cfr. Sorice (2011).

¹⁹⁷ Anthony Downs (1957), nella sua teoria economica della democrazia, ha elaborato un modello logico in cui gli elettori scelgono fra un candidato uscente e uno sfidante confrontando l'utilità che essi hanno ottenuto dal governo in carica con quella che credono avrebbero ottenuto se nello stesso periodo fosse stato al potere l'altro contendente. Ovviamente, le logiche di voto sono molto più complicate di così (cfr. La Spina 1989); ciò non toglie comunque che l'operato dell'*incumbent* abbia un ruolo fondamentale nelle valutazioni degli elettori.

¹⁹⁸ Festuccia lancia la sfida a Cialente: «Il sindaco chiuso nella sua torre», «Il Centro», 15 gennaio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/01/15/news/festuccia-lancia-la-sfida-a-cialente-il-sindaco-chiuso-nella-sua-torre-1.5024135>.

città, credo non abbia precedenti. Diventava una questione decisiva capire quale fosse il giudizio su una delle fasi più difficili della vita di questa città degli ultimi secoli, [...] cioè capire quanto io avessi indovinato e quanto sbagliato. È stata smentita, poi, una storia rimbalzata tante volte, e cioè che io fossi l'uomo che litigava e basta. Addirittura si era contrabbandato che io fossi uno dei problemi della mancata ricostruzione per una mia presupposta litigiosità, una mia incapacità di coordinarmi con le istituzioni. O, al contrario, di essere uomo troppo consociativo col governo. Io, piuttosto, [...] ho spiegato alla gente che ho avuto sempre una linea: la difesa della città. Dai momenti in cui ho dovuto far volare le sedie al momento in cui ho detto grazie su alcune cose, al momento in cui ho preso le botte oppure ho occupato l'autostrada prendendo le denunce. Eppoi, la madre di tutte le battaglie, la governance della struttura commissariale e tecnica che credo d'aver vinto. Ho cercato di far capire che avevo ragione io, credo che i cittadini l'abbiano compreso.[...] Le primarie sono state un referendum della mia azione di governo e anche del mio programma elettorale. E qui ho vinto io, perché ho avuto un successo al di là di ogni previsione prendendo più voti rispetto alle primarie di cinque anni fa. [...] A questo punto è come se la gente, i miei cittadini avessero detto ok, hai fatto, adesso affronta la sfida. Una battaglia che io affronto perché ritengo di essere autoctono, nel senso che il centrosinistra porta un candidato scelto all'Aquila dagli aquilani, per gli aquilani, che ha parlato con gli aquilani. [...] De Matteis, è noto a tutti, è il candidato di Chiodi, che Chiodi ha portato a Letta e che è accreditato come il candidato della struttura tecnica di missione, del commissariamento. In consiglio comunale il suo gruppo si è rifiutato di votare per la fine del commissariamento. Quindi rappresenta la vecchia impostazione. [Io] ho combattuto, sono stato al fronte a combattere. Vorrei chiedere dove sono stati loro a combattere, anche perché sono amici del nemico. Questo è lo scontro di fondo politico di questa città. [...] Era un rapporto tra me e la città. Ho chiesto: fatemi questo esame, è stato il più difficile, che ne so, anatomia patologica, patologia medica, quelli dove io, all'epoca, stavo tra 30 e 30 e lode. Ecco, ho preso 30 e lode anche adesso»¹⁹⁹.

Riportiamo ampi passi di questa intervista rilasciata al «Centro» perché essa fornisce molte delle chiavi necessarie per comprendere i mesi che sono seguiti, e le strategie

¹⁹⁹ *Ho vinto perché ho difeso L'Aquila*, «Il Centro», 6 marzo 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/03/06/news/ho-vinto-perche-ho-difeso-l-aquila-1.5058675>.

adottate da Cialente. Quest'ultimo ha puntato a presentarsi come l'unico vero rappresentante degli interessi aquilani, contrapposto a una struttura commissariale con la quale la rottura era stata sapientemente avviata nel periodo precedente, e a un candidato, De Matteis (è bene ricordarlo, aquilano anche lui), dipinto come l'uomo imposto da Chiodi al capoluogo. Il confronto veniva delineato con termini durissimi («madre di tutte le battaglie», «amici del nemico») e il sindaco si presentava come un vero e proprio capopopolo, che aveva saputo guadagnarsi la stima dei cittadini stando sempre in prima linea.

Alle elezioni veniva quindi dato il valore di uno scontro fra chi chiedeva mano libera per la città e chi invece ne favoriva l'esautoramento, e tale sarebbe stata l'impostazione tenuta dal sindaco per tutta la durata della lunga campagna. In un faccia a faccia con il suo sfidante al ballottaggio, Cialente parlava di «referendum pro o contro Chiodi, pro o contro Fontana»²⁰⁰, e il concetto veniva ribadito fino all'ultimo: nel confronto fra i due candidati andato in onda su Skytg24 il 16 maggio, quattro giorni prima del voto, Cialente affermava:

«Il problema della ricostruzione è il Commissario di governo che ha accentrato tutti i poteri creando una burocrazia incredibile e bloccando la ricostruzione del centro dell'Aquila e anche della periferia. Io non mi fido della struttura commissariale. [...] Il presidente della Regione Abruzzo Gianni Chiodi non ha firmato il piano di ricostruzione dell'Aquila che riguarda cinquanta centri storici²⁰¹, per bassissimi motivi politici»²⁰².

Quest'ultima questione rimanda a un cavallo di battaglia di Cialente per noi molto interessante, perché si ricollega direttamente a quel nesso fra politica ed (in)efficacia della governance che costituisce uno dei fili conduttori del presente lavoro. Gianni Chiodi è stato infatti costantemente accusato in questi mesi, da parte del trio Cialente-Pezzopane-Lolli²⁰³, di essersi aggrappato alla carica di Commissario indipendentemente

²⁰⁰ Il confronto è stato organizzato dal portale AbruzzoWeb.it, ed è consultabile all'indirizzo <http://www.youtube.com/watch?v=twY3JUHwCYY>.

²⁰¹ Ovvero le frazioni del Comune dell'Aquila. L'approvazione del piano è infine arrivata a fine agosto, cfr. Barca: «Oggi la firma di Chiodi al piano di ricostruzione», «Il Centro», 31 agosto 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/08/31/news/barca-oggi-la-firma-di-chiodi-al-piano-di-ricostruzione-1.5621168>.

²⁰² Cialente e De Matteis, nuovo scontro, «Il Centro», 16 maggio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/05/16/news/cialente-e-de-matteis-nuovo-scontro-1.5108216>.

²⁰³ Cfr. ad esempio *L'Aquila, Chiodi fa campagna elettorale: è polemica*, «Il Centro», 2 aprile 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/04/02/news/l-aquila-chiodi-fa-campagna-elettorale-e->

da considerazioni di utilità ed efficacia ma al fine di influenzare l'esito del voto, per esempio attraverso stratagemmi come quello citato dal sindaco nel passo sopra riportato. Più in generale, la questione dell'intervento di Chiodi nella campagna è stato più volte sollevato da parte comunale. Significativo è in particolare un commento al vetriolo dell'assessore alle politiche sociali, che dichiarava:

«Il presidente della Regione è totalmente incompatibile con la carica di Commissario. Egli infatti non è mai stato, e ancor più ora, *super partes*. [...] Chiodi ha [...] preteso di rimanere fino alle elezioni. Se qualcuno avesse dubbi sul perché, ora è chiaro. Scende a gamba tesa nelle Comunali, sostenendo addirittura ben due candidati. Uno è De Matteis, il suo vero uomo, l'altro Properzi, quello che il Pdl nazionale gli ha imposto»²⁰⁴.

Sul merito di tali critiche, il giudizio non può che essere complesso. In effetti, non c'è dubbio sul fatto che Chiodi sia intervenuto nella campagna, sostenendo Giorgio De Matteis, prima informalmente²⁰⁵, poi, al secondo turno, apertamente²⁰⁶. Ma se ciò strideva con il suo incarico di Commissario, rientrava invece in pieno nella sua carica di Presidente di Regione. Se dunque vi è stata una nota stonata, e si può intravedere una certa dissonanza in un Commissario che prende posizione in una competizione elettorale, essa andrebbe interpretata come uno dei problemi associati alla *devolution* della gestione della straordinarietà a soggetti rappresentativi del territorio, e dalla natura inevitabilmente politica. In altre parole, sarebbe stato inimmaginabile che il Presidente di Regione non assumesse un atteggiamento di parte nella campagna e sembra difficile che si potesse pretendere il totale mutismo di Chiodi in questa fase. Il fatto che in tal modo si creasse una frizione con il suo incarico di Commissario straordinario mostra però uno dei limiti di questa concezione della governance emergenziale, che si traduce, grazie alla giustificazione offerta da una semi-normalizzazione tramite il trasferimento delle competenze a soggetti locali, in un prolungamento spesso al di là del necessario della straordinarietà e delle relative strutture, e in un conseguente attrito nel lungo periodo di funzioni ordinarie (politiche) e straordinarie (risoluzione di specifiche urgenze,

[polemica-1.5077644](#) e Lolli: *il Commissario fa politica. Chiodi: non è vero*, «Il Centro», 19 maggio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/05/19/news/lolli-il-Commissario-fa-politica-chiodi-non-e-vero-1.5110535>

²⁰⁴ *L'Aquila, Chiodi fa campagna...*, art. cit.

²⁰⁵ *Il Pdl ora medita sulla sconfitta*, «Il Centro», 23 maggio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/05/23/news/il-pdl-ora-medita-sulla-sconfitta-1.5234970>.

²⁰⁶ Con un post su Facebook il 9 maggio.

teoricamente attraverso soluzioni condivisibili indipendentemente dalle appartenenze partitiche).

Le critiche della Pezzopane evidenziavano sì questo problema, ma coniugandolo con un duro attacco volto alla delegittimazione del Presidente-Commissario, offensiva che in quel contesto si inseriva perfettamente nella strategia adottata dalla squadra del sindaco uscente. L'assessore insisteva infatti su un preteso rifiuto da parte di Chiodi di lasciare il suo incarico per bassi scopi elettoralistici, ma tali accuse appaiono discutibili. Chiodi aveva presentato una lettera di dimissioni a Monti (che le aveva rifiutate) già nel dicembre del 2011 – come ha affermato, non smentito, al momento delle sue dimissioni «vere», a luglio²⁰⁷. Inoltre, la scelta di attendere lo svolgimento delle amministrative prima di lasciare l'incarico aveva dal punto di vista pratico ottime ragioni, le stesse per cui la fine del commissariamento non è stata concretizzata immediatamente, nonostante il *trend* indicato dal governo fosse chiaro: come ha sottolineato Gaetano Fontana²⁰⁸, la transizione verso l'ordinarietà è evidentemente un processo complesso, che va discusso passo a passo con i vari attori istituzionali coinvolti. Attendere che venisse deciso chi avrebbe guidato il capoluogo abruzzese è stata dunque una scelta pressoché irrinunciabile da parte tanto del governo quanto del Commissario.

Per quanto riguarda poi il punto specifico dei piani di ricostruzione, sollevato da Cialente nell'ultimo suo intervento riportato, non si può negare che il piano dell'Aquila abbia avuto un iter di approvazione da parte della struttura commissariale più lento che per altri centri²⁰⁹. Tale lentezza appare però in parte giustificabile, sia tenendo conto delle dimensioni del capoluogo rispetto alle altre città interessate dal sisma, sia in considerazione delle non poche criticità rilevate da più parti in merito al piano presentato dall'amministrazione Cialente²¹⁰. L'approvazione è infine arrivata ad agosto, non a caso dopo l'apporto da parte del Comune di una serie di modifiche richieste in primo luogo dal governo rappresentato da Barca²¹¹.

²⁰⁷ Ricostruzione: Chiodi, «Dimissioni? Mantengo la parola data», «AbruzzoWeb.it», 6 luglio 2012, <http://www.abruzzoweb.it/contenuti/ricostruzione-chiodi-dimissioni-mantengo-la-parola-data/483592-302>.

²⁰⁸ Gaetano Fontana, intervista con l'autore 11 giugno 2012.

²⁰⁹ Loli: *Il Commissario...*, art. cit.

²¹⁰ Cfr. la lettera indirizzata dal Presidente dell'Ordine degli Architetti dell'Aquila al Comune, datata 16 marzo 2012 e protocollata con n. 401/12, in cui si afferma significativamente, tra le altre cose: «La tempistica di elaborazione del Piano di Ricostruzione non ha certamente giovato alla “qualità” del Piano che doveva costituire il disegno della città per le prossime generazioni. Due anni sono rimasti infruttuosi sotto l'aspetto propositivo e non c'è mai stato l'auspicato e più volte richiesto scambio di idee e collaborazioni con le categorie professionali operanti nel settore. [...] Dalla prima lettura del Piano è evidente che lo stesso non ha i requisiti attesi e che è stato redatto in una forma prudenziale che sostanzialmente sancisce il “tutto com'era”». La lettera è scaricabile dal sito dell'Ordine, <http://www.architettiaquila.it>.

²¹¹ Cfr. Barca: «Oggi la firma di Chiodi...», art. cit.

Le basi per le critiche lanciate dall'amministrazione dell'Aquila contro Chiodi dunque, almeno sotto questi aspetti, appaiono nel complesso poco solide. Tali attacchi hanno costituito una delle espressioni di quell'exasperazione dello scontro inter-istituzionale per scopi elettorali che, come a questo punto speriamo di aver sufficientemente evidenziato, costituisce forse la maggiore responsabilità della giunta comunale nella non certo impeccabile gestione da parte dei pubblici poteri nel loro insieme che ha caratterizzato la ricostruzione all'Aquila.

Di fronte a questa impostazione battagliera adottata dal sindaco uscente e dalla sua squadra, il suo principale sfidante, Giorgio De Matteis, si è trovato in una posizione difficile. Uomo strettamente legato a Gianni Chiodi, De Matteis ha dovuto necessariamente minimizzare le colpe della struttura commissariale e talvolta difenderne le prerogative: è il caso della cosiddetta «relazione fantasma», ovvero una valutazione sul piano di ricostruzione preparato dal Comune che secondo Cialente sarebbe stata elaborata dai tecnici del ministro Barca, di cui De Matteis ha lamentato innanzitutto la mancata trasmissione a Chiodi²¹².

Allo stesso tempo, però, il candidato ha cercato di disinnescare la logica di opposizione frontale Comune-Commissario abilmente delineata dal suo avversario, sottolineando continuamente come l'insistenza cialentiana sull'esautoramento degli enti locali mascherasse in realtà il fatto che negli anni passati il sindaco, per usare le parole del candidato, aveva «gestito il potere in questa città, in maniera quasi totalitaria. Altro che commissariamenti»²¹³. Il post sisma aveva dunque visto, secondo De Matteis, un ruolo dell'amministrazione attiva ben più ampio di quanto il Primo Cittadino volesse far trasparire, e moltissimi erano stati gli errori: uno dei punti chiave della campagna dell'esponente dell'MPA è stato proprio il piano di ricostruzione, che per De Matteis era stato presentato dal Comune con estremo ritardo e gravi lacune²¹⁴.

Altra strategia messa in atto dal candidato sfidante è stata quella di non lasciare al suo principale avversario il monopolio dell'«aquilanità», per esempio insistendo sulle criticità del progetto CASE: De Matteis sottolineava come l'amministrazione cittadina non fosse stata in grado di difendere la propria autonomia, contrastando un intervento calato dall'esterno e dalle conseguenze potenzialmente negative e di lungo periodo in termini di

²¹² Cfr. *De Matteis e Pdl, torna l'asse d'attacco al ministro Barca*, «Il Messaggero», 15 maggio 2012. L'articolo è indicizzato sul sito de «L'Aquila città aperta», <http://www.laquilacittaaperta.it/2012/05/de-matteis-e-pdl-torna-lasse-attacco-al-ministro-barca>. Un portavoce del ministro Barca ha poi smentito l'esistenza di questa relazione: cfr.: *Non esiste la relazione di Barca*, «Il Tempo», 17 maggio 2012, http://www.iltempo.it/abruzzo/2012/05/17/1340854-esiste_relazione_barca.shtml.

²¹³ Faccia a faccia di «AbruzzoWeb.it», cit.

²¹⁴ Cfr. *Centro, De Matteis boccia il piano*, «Il Centro», 24 aprile 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/04/24/news/centro-de-matteis-boccia-il-piano-1.5093722>.

dispersione sociale²¹⁵.

Nonostante questi tentativi, però, la tattica cialentiana non è stata del tutto neutralizzata, e l'ambiguità di De Matteis a proposito del commissariamento ha probabilmente avuto un certo peso sull'esito finale del voto. Il candidato di centrodestra in effetti, pur insistendo sulla necessità di riorganizzare l'apparato burocratico comunale in vista del trasferimento di competenze che ormai si delineava all'orizzonte, non ha preso posizioni nette rispetto alla gestione Chiodi-Fontana, finendo per apparire, per contrasto con la durezza di Cialente su questo argomento, come un difensore della struttura commissariale. Tale contrasto del resto non ha mancato di sorgere talvolta in maniera esplicita, come quando De Matteis ha dichiarato, a proposito delle contrattazioni fra i vari attori istituzionali in corso in quei mesi per il cambio della governance (cfr. *infra*, § III.5):

«Dalla kermesse dell'altro giorno con i rappresentanti del governo [...] Cialente ha preso quattro sberle in termini di risultati: Chiodi resta Commissario, Fontana resta alla guida dell'STM, la filiera resta e il piano di ricostruzione del Comune non serve a niente»²¹⁶.

4.2. I risultati delle elezioni, e il loro significato

La competizione, com'è noto, si è risolta in una vittoria al ballottaggio di Massimo Cialente contro Giorgio De Matteis. Riportiamo innanzitutto alcuni dati²¹⁷, per poi commentarli.

Al primo turno, Cialente ha ottenuto il 40,58% dei consensi (17.421 voti, 2.347 in più di quelli raccolti dalla somma delle sue liste), con un calo del 13% rispetto alle precedenti comunali – vinte al primo turno. De Matteis ha raggiunto il 29,77% (12.783 voti, con un gap negativo di più di 800 unità rispetto alle preferenze ottenute dalle liste che lo sostenevano). L'affluenza si è assestata sul 72,38%, con un certo calo rispetto al 79,03% di cinque anni prima. Per quanto riguarda il ballottaggio, Cialente si è imposto con il 59,19% contro il 40,80% del suo sfidante; l'affluenza è stata del 58,04%. L'andamento degli schieramenti politici nella regione (e nell'Italia intera) non sembra

²¹⁵ *Cialente e De Matteis, nuovo scontro*, art. cit.

²¹⁶ *Elezioni a L'Aquila, anche D'Eramo va con De Matteis. Bordate a Pdl e Properzi*, «Abruzzo 24ore.tv», 20 marzo 2012. L'articolo è indicizzato sul sito de «L'Aquila città aperta», <http://www.laquilacittaaperta.it/2012/03/elezioni-a-laquila-anche-deramo-va-con-de-matteis-bordate-a-pdl-e-properzi>.

²¹⁷ Trattati dal sito del Comune dell'Aquila e da «Repubblica.it».

essere determinante per l'interpretazione del caso in esame, data la specificità che caratterizza la situazione dell'Aquila. In ogni caso, si noti che la vittoria di Cialente si inserisce in un *trend* di generale crisi del centrodestra in Abruzzo. Negli altri cinque Comuni della Regione in cui si è votato (tutti fuori dal cratere), quest'ultimo è stato sconfitto in quattro, perdendo il controllo della città a Ortona, Montesilvano e Avezzano e non riuscendo a conquistarla a Spoltore. Solo a San Salvo il PDL ha riportato una vittoria, sostituendosi alla precedente amministrazione di centrosinistra.

Come interpretare i dati relativi al capoluogo? Una prima possibile lettura è che la strategia di Cialente ha nel complesso pagato. La città ha aderito alla sua proposta di rottura netta con il commissariamento, e il grosso della cittadinanza lo ha quanto meno scagionato dalle accuse di essere il principale ostacolo ad una ricostruzione rapida e di qualità. Non a caso il sindaco, all'indomani del voto, ha molto insistito sul fatto che le elezioni abbiano in qualche modo sancito da che parte stava la ragione nella contesa durata anni fra Comune e Commissario²¹⁸.

Ovviamente, ammesso e non concesso (cfr. *infra*) che chi ha votato il sindaco abbia voluto esprimere una totale identità di vedute con quest'ultimo, il sostegno elettorale non può certo costituire un metro di giudizio soddisfacente sull'operato dell'amministrazione uscente, specialmente in una prospettiva di valutazione delle politiche²¹⁹. Importante è stata infatti la strategia elettorale e comunicativa del sindaco, che è riuscito a darsi un taglio «anti» pur avendo costituito negli anni precedenti il nucleo di un potere istituzionale e politico che sarebbe certo riduttivo vedere come semplicemente annullato dall'ingombrante struttura commissariale. Tale abilità è stata peraltro pienamente riconosciuta, nelle interviste, da soggetti tutt'altro che benevoli nei confronti di Cialente. È infatti facilmente ricollocabile nel quadro della presente analisi il già citato parere di Mattia Fonzi, del comitato «3,32» (cfr. *supra*, § 1.1), secondo cui l'atteggiamento contemporaneamente di lotta e di governo mantenuto dal sindaco «lo ha ripagato», facendogli vincere le elezioni. Anche De Matteis²²⁰ ha ammesso che il sindaco «se l'è giocata bene», in quanto è riuscito a dipingere il suo principale avversario come totalmente appiattito sulle posizioni di Chiodi: una rappresentazione, a ben guardare, molto lontana dalla realtà²²¹.

²¹⁸ Cialente, intervista cit.

²¹⁹ La letteratura sulla scarsità di consapevolezza, informazioni e strumenti intellettuali con cui l'elettore medio compie le sue scelte è vastissima, e risale come minimo ai «Columbia studies» di Paul Lazarsfeld e colleghi (Berelson, Lazarsfeld, e McPhee 1954) e alla «Michigan school» di Angus Campbell e Philip Converse (Campbell *et al* 1960, Converse 1964).

²²⁰ Giorgio De Matteis, intervista con l'autore, 19 giugno 2012.

²²¹ Nei precedenti mesi in effetti non erano mancati in sede di Consiglio Regionale gli scontri fra i due, anche se i più vistosi e violenti non avevano riguardato la questione specifica della ricostruzione. Si

In ogni caso, l'idea di un esito elettorale che ha premiato l'operato di Cialente, a ragione o a torto, va comunque sfumata. Come emerge dai dati citati sopra, la performance elettorale del Primo Cittadino è stata tutto sommato deludente, se confrontata con il 2007. Dopo il primo turno il già citato Giustino Parisse, una delle penne più importanti e seguite del maggior quotidiano locale («Il Centro»), scriveva significativamente:

«Il sindaco uscente aveva puntato alla vittoria al primo turno. Cialente ci aveva puntato [...] perché ha voluto intendere queste elezioni (sin dalla prova delle Primarie) come un referendum su se stesso che, se vinto, lo avrebbe posto sul “trono” del municipio incontrastato mattatore. L’Aquila ha detto che non vuole “imperatori” ma servitori del Comune e del bene pubblico e forse nei prossimi 15 giorni un bagno di umiltà non guasterà. La gente non ama i salvatori della patria che si autoproclamano tali, vuole persone di cui fidarsi per scommettere sul futuro, e Dio solo sa quanto L’Aquila oggi ne abbia bisogno. Cialente ha sicuramente queste caratteristiche ma è bene che le metta in evidenza e dica qualche “io” in meno e un po’ di “noi” in più»²²².

All'interno della cittadinanza non sono peraltro mancati i segnali di insofferenza nei confronti del sindaco e del suo operato, anche al di là delle tradizionali divisioni politico-clientelari. Si pensi ad esempio alla frammentazione (rispetto al 2007) con cui il centro sinistra si è presentato alle elezioni, con l'emergere di candidati (in particolare Angelo Mancini, Idv, ed Ettore Di Cesare, espressione di comitati cittadini quali il «3,32») che anche grazie a una campagna piuttosto dura contro Cialente hanno attratto insieme più del 10% dei voti. Se a ciò si aggiungono gli oltre otto punti percentuali di astensionisti in più rispetto alla tornata elettorale precedente, non è difficile individuare un fronte di scontento e insoddisfazione che probabilmente gli avversari del Primo cittadino non hanno saputo sfruttare come avrebbero potuto.

A questo proposito, spicca la non ottimale gestione della campagna da parte del Pdl, il quale ha presentato un proprio candidato, Pierluigi Properzi, che ha raccolto appena l'8,2% delle preferenze. Anche al secondo turno il partito si è rivelato tutt'altro che

veda, ad esempio, il problema della ripartizione dei fondi per le borse di studio, cfr. Agenzia stampa Consiglio Regionale Abruzzo, comunicato 2 febbraio 2011.

²²² *L'Aquila, adesso il vero confronto*, «Il Centro», 8 maggio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/05/08/news/l-aquila-adesso-il-vero-confronto-1.5102987>.

compatto nell'appoggio all'esponente dell'MPA²²³, contribuendo probabilmente non poco alla sconfitta di quest'ultimo. L'organizzazione del centrodestra è stata dunque deludente, al punto che alcuni degli intervistati hanno ipotizzato una implicita volontà di non vincere, lasciando alla ben più agguerrita – perché già in carica al momento dell'emergenza, e quindi alla ricerca di gratificazioni elettorali – compagine di centrosinistra la difficile sfida della ricostruzione nel quadro del passaggio definitivo di consegne agli enti locali. In questo senso sembrano andare peraltro le stesse considerazioni formulate da De Matteis durante il colloquio con chi scrive: «Anziché pensare a come vincere, si pensava a come perdere».

Leggere la vittoria di Cialente come un plebiscito in suo favore sarebbe dunque un grave errore. Verosimilmente la città era stanca di commissariamenti, la cui scarsa efficacia era piuttosto palese; ma ciò non significa che la cittadinanza fosse compatta dietro il suo «capopopolo». Altre considerazioni sono emerse dalle interviste, ad esempio il timore che un cambio di amministrazione, indipendentemente dalla qualità delle persone, potesse provocare ulteriori inceppamenti nel già difficile processo della ricostruzione, alterando equilibri e procedure (per quanto insoddisfacenti) faticosamente costruiti nei mesi precedenti.

Bisogna dunque sfumare l'idea che L'Aquila sia stata attraversata in questa fase da uno scatto d'orgoglio inedito, volto esclusivamente a conseguire una maggiore autodeterminazione. In alcune interviste ad esponenti della società civile tradizionalmente più battagliera è emersa, accanto all'insofferenza nei confronti di una gestione giudicata esautorante ed iper-burocratizzata, anche una grande consapevolezza dei limiti della macchina comunale dal punto di vista amministrativo. Anna Colasacco, ad esempio, è arrivata a parlare di «brividi al pensiero di un ritorno di tutto il processo nelle mani del Comune»²²⁴. Si può cioè ipotizzare²²⁵ che, nonostante settimane di grande insistenza da parte della giunta uscente sul tema della fine dell'esautoramento comunale, il problema del commissariamento abbia continuato ad essere valutato da molti aquilani in termini essenzialmente pragmatici, senza concedere uno spazio eccessivo a questioni di principio. In altre parole, buona parte della cittadinanza ha verosimilmente continuato a preferire risultati concreti piuttosto che rivendicare astratte prerogative autonomistiche. Una logica che del resto è tutto sommato in linea con la comunicazione elettorale cialentiana, che da questo punto di vista non ha fatto registrare strappi con i mesi precedenti (cfr. *supra*, §

²²³ Pdl spaccato su De Matteis, «Il Centro», 12 maggio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/05/12/news/pdl-spaccato-su-de-matteis-1.5105237>.

²²⁴ Anna Colasacco, intervista con l'autore, 4 giugno 2012.

²²⁵ Più ampie ricerche di natura quantitativa sarebbero ovviamente necessarie per dimostrare questa tesi.

3.1). Lo mostra chiaramente un'intervista rilasciata a «Repubblica»²²⁶ il 6 aprile, in cui il sindaco ha dichiarato che avrebbe anche capito l'imposizione di un Commissario se esso fosse stato dotato di poteri realmente straordinari, in grado cioè di sveltire effettivamente la ricostruzione. Insomma, il vero problema non sembrava essere l'esautoramento in sé, ma il fatto che esso non portava risultati.

Per quanto riguarda gli intervistati che, pur con un'espressione vaga e senz'altro inadeguata, potremmo definire «antagonisti», va infine notata una notevole diffidenza nei confronti di una certa immagine di uomo «tuttofare» che Cialente avrebbe voluto assumere, almeno secondo alcuni. In questo caso, i botte e risposte tra cittadini ed amministratori susseguitisi su *social network* come Facebook si rivelano un buon termometro, anche se ovviamente non l'unico, del clima che si è respirato all'Aquila in questi ultimi mesi. Il 6 giugno un video ha fatto il giro della rete²²⁷, con un'intervista in cui il neo-rieletto sindaco esprimeva ottimismo per la ricostruzione con un piglio da molti giudicato troppo semplificadorio e personalistico, caratterizzato dall'insistenza su come le cose sarebbero cambiate in meglio non appena la ricostruzione fosse passata sotto la sua direzione. Sintomatico il post di commento firmato da Anna Colasacco, che ha condiviso il filmato: «Ottimismo! Senza lavoro, senza casa, senza città, senza cittadini. Ci penso io. Ottimismo, ora arriva il miracolo! (mi ricorda qualcosa e qualcuno)». Un altro commento parlava di «delirio di potere»; tutti erano pervasi da un forte senso di incredulità per un linguaggio che sembrava riprodurre la logica con cui erano stati gestiti i primi mesi dell'emergenza.

Stiamo comunque parlando ora di frange certamente non molto rappresentative della popolazione nel suo insieme. Tornando ad un livello più generale e sintetico, si può dire che le elezioni, pur non avendo rappresentato il successo travolgente cui Cialente forse mirava, hanno dimostrato l'efficacia della sua strategia, costruita non solo subito prima del voto ma, come abbiamo visto, anche nel corso degli anni precedenti. Beninteso, non vogliamo qui peccare di «estremismo downsiano»²²⁸, affermando che ogni azione del sindaco sia stata finalizzata al conseguimento di consensi e voti. Verosimilmente egli si è almeno in parte convinto che con la struttura commissariale non vi fosse altra via che assumere una logica di scontro frontale, in questo senso aiutato dall'atteggiamento poco

²²⁶ Francesco Erbani, *L'Aquila cantiere infinito*, «Repubblica», 4 giugno 2012, <http://inchieste.repubblica.it/static/rep-locali/inchieste/includes/inchieste-nav.html?iframeUrl=http%3A%2F%2Fvideo.repubblica.it%2Fle-inchieste%2F1-attacco-al-Commissario-senza-poteri-se-ne-vada%2F91794%3Fvideo&inchiesta=%2Fit%2Frepubblica%2Frep-it%2F2012%2F04%2F03%2Fnews%2F1-aquila-32687073%2F>.

²²⁷ Visualizzabile all'indirizzo <http://www.youtube.com/watch?v=aYIXgDb1mnl&feature=related>.

²²⁸ Cfr. Downs (1957).

conciliante e collaborativo assunto anche dall'altra parte. È probabile, quindi, che le sue azioni siano state in una certa misura volte sinceramente ad ottenere il bene della sua città. Al tempo stesso, però, il parallelismo fra il degenerare dei rapporti con Chiodi, Fontana e gli altri dirigenti straordinari e l'avvicinarsi delle elezioni rende difficile credere che la questione del consenso non abbia giocato un ruolo fondamentale nella definizione delle modalità d'azione dell'amministratore e di alcuni suoi collaboratori. Questo fatto ha avuto un effetto negativo sulla qualità della governance e dell'implementazione degli interventi di emergenza e ricostruzione, aggiungendosi ad una serie di altre gravi criticità in buona parte al di fuori delle responsabilità dell'ente locale. Così, le necessità dettate da politica e politiche sono andate divergendo, e le prime hanno teso a prevalere sulle seconde.

5. Rapporti interni all'ente comunale aquilano

Dopo aver insistito sull'evoluzione dei rapporti fra il Comune dell'Aquila e le varie amministrazioni straordinarie che si sono susseguite alla guida della governance del post-terremoto, è opportuno chiudere il capitolo approfondendo maggiormente alcune dinamiche interne al capoluogo. Esse permettono infatti di mettere meglio a fuoco il ruolo e i modelli d'azione adottati dal Primo Cittadino in questi anni, fornendo spunti utili anche per l'interpretazione dei conflitti inter-istituzionali descritti nei paragrafi precedenti. Nella presente sezione ci soffermeremo dunque sulle difficili relazioni intercorse tra il consiglio comunale aquilano e Massimo Cialente.

Come in parte già accennato in riferimento alla fase della Protezione civile (§ 1.1), il consiglio ha condotto in difesa delle proprie prerogative una battaglia rivolta non solo alla struttura commissariale, ma anche al sindaco stesso. I rapporti di quest'ultimo con l'assemblea sono stati generalmente molto tesi e instabili, come mostrano le numerose minacce di dimissioni del sindaco in questi anni²²⁹. Questa difficile convivenza è emersa anche dall'intervista con l'autore dello stesso Cialente, che ha ammesso di aver dovuto fare i conti, negli anni successivi al sisma, con una certa fragilità politica, e di non avere mai goduto di una vera maggioranza.

Una delle ragioni dichiarate di tale conflitto sembra essere stata la tendenza, da parte del sindaco, a tenere in scarsa considerazione l'organo assembleare. Un'analisi di comunicati e atti del consiglio comunale aquilano rivela non poche lamentele in questo senso. Significative sono ad esempio alcune interrogazioni del consigliere Mpa Emanuele

²²⁹ La crisi più grave, in questo senso, è avvenuta nel marzo 2011: cfr. Massimo Cialente, comunicato Comune, 28 marzo 2011.

Imprudente nei confronti del Primo Cittadino su questioni di trasparenza nella scelta del personale dirigenziale²³⁰ e nell'uso dei fondi a disposizione²³¹, dalle quali emerge una neanche troppo velata accusa alla giunta di aver escluso l'organo assembleare. Critiche nella stessa direzione sono arrivate anche da altri esponenti dell'opposizione: in occasione della crisi di governo del marzo 2011 il consigliere DCA (Democrazia Cristiana per le Autonomie) Roberto Tinari parlava ad esempio, riferendosi a Cialente, di un atteggiamento da «uomo solo al comando», che aveva evitato qualunque forma di inclusione trasversale dell'opposizione consiliare nella gestione del post sisma²³².

Certo, tali accuse erano in buona parte dovute anche al gioco delle parti politiche. Non sembra però possibile interpretare esclusivamente in questi termini tale genere di osservazioni: vale la pena di citare in questo senso il lavoro della Commissione consiliare di Controllo e Garanzia, da cui sono arrivate sovente durissime critiche nei confronti del sindaco. Anche se il Presidente della Commissione, nonché firmatario delle relazioni annuali cui faremo riferimento, è stato in questa legislatura il consigliere di Forza Italia Enzo Lombardi, è possibile affermare che i rilievi formulati dall'organo siano stati condivisi da un ampio spettro politico del consiglio, come dimostrano le delibere di approvazione di questi documenti: in tutti i casi che citeremo, queste ultime testimoniano il voto favorevole non solo dell'opposizione, ma anche di numerosi esponenti della maggioranza di centrosinistra.

In particolare per il periodo 2010-2011, le relazioni sull'attività annuale della Commissione e quelle sull'attuazione del programma di governo denunciano nell'insieme una sostanziale indifferenza da parte dell'amministrazione attiva nei confronti delle prerogative e dei diritti di controllo, informazione e partecipazione in capo all'assemblea comunale.

La relazione annuale sull'attività svolta nel 2010, ad esempio, constatava che

«l'esercizio del diritto all'informazione del Consigliere comunale è stato spesso ostacolato con discutibili argomentazioni legate alla tutela della riservatezza opposto, in particolare, in occasione della richiesta dei punteggi e delle graduatorie esistenti per l'assegnazione delle unità abitative del progetto CASE e dei MAP»²³³.

²³⁰ Emanuele Imprudente (Mpa), interrogazione al sindaco in data 7 ottobre 2009. L'oggetto era in questo caso la nomina dell'architetto Sauro Turrone a consulente del Comune per la ricostruzione

²³¹ Emanuele Imprudente (Mpa), interrogazione al sindaco in data 13 ottobre 2009. L'interrogazione riguardava l'uso che l'amministrazione attiva aveva fatto delle donazioni liberali effettuate dai privati.

²³² Roberto Tinari, comunicato Comune, 9 marzo 2011.

²³³ Commissione consiliare permanente «Garanzia e controllo», *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2010*, p. 3, allegata alla delibera del Consiglio comunale n. 40 del 4 aprile 2011. Colpisce il parallelismo con la difficoltà, da parte di alcuni consiglieri aquilani, di ottenere quegli stessi dati dalla Protezione

Nello stesso documento si sottolineava come l'attività di controllo sull'attività dell'amministrazione attiva da parte del consiglio fosse resa difficile dalla mancata conoscenza sullo stato di attuazione di numerosi ordini del giorno approvati dall'assemblea su iniziativa di gruppi e consiglieri, spesso dovuta a un «totale disinteresse a fornire le informazioni richieste»²³⁴ da parte dell'esecutivo.

Emerge inoltre una certa riluttanza da parte della giunta a coinvolgere l'assemblea nella gestione del post-terremoto, atteggiamento cui la Commissione ha tentato di reagire: «Con ben tre proposte di deliberazione, la Commissione, supplendo all'inerzia dell'esecutivo, si è fatta parte diligente per la formulazione e proposizione al Consiglio comunale di criteri ed indirizzi generali che, una volta adottati, informassero lo svolgimento delle attività legate alla ricostruzione ed all'assistenza alla popolazione»²³⁵.

Un ulteriore esempio della scarsa attenzione mostrata dal sindaco nei confronti dell'organo consiliare è costituito dalla mancata presentazione dell'aggiornamento al Programma di mandato, continuamente richiesto dalla Commissione e da questa ritenuto fondamentale, a seguito di un evento catastrofico come il sisma del 6 aprile 2009. Tale criticità è al centro della relazione sull'attuazione del programma da parte dell'esecutivo riferita al 2011:

«Statuto e Regolamento [prevedono che] il Consiglio stesso, [qualora] “ritenga che il programma di governo non sia in tutto o in parte più adeguato ... può, con deliberazione da adottarsi a maggioranza assoluta dei propri componenti, invitare il sindaco a modificarlo” [...]. Purtroppo, le relazioni puntuali e circostanziate [della Commissione], tutte seguite dal voto favorevole del Consiglio comunale così come previsto dallo Statuto per i mesi di settembre 2008, 2009, 2010, non hanno mai trovato attuazione da parte del sindaco [...]. Tale paradossale ed inconcepibile atteggiamento ha suscitato profondo disagio e disorientamento nel Consiglio comunale che ha dovuto constatare, non senza qualche irritazione, il continuo venir meno della parola data nonostante l'impegno ad adempiere di volta in volta assunto, specialmente dopo il terremoto di aprile 2009 che certamente avrebbe dovuto aprire una nuova e più feconda stagione nelle attività amministrative, tecniche, istituzionali e politiche. [...] A nulla, ancora, servivano i richiami contenuti nelle relazioni del 20 luglio 2010 sul bilancio di previsione e, nuovamente, del 20

Civile nel 2009 (cfr. *supra*, § III.1).

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ *Ibidem*. pp. 2-3.

settembre 2010 sull'attuazione del programma, nelle quali si evidenziava non potersi sottacere “che oltre il rispetto della legge e delle norme statutarie e regolamentari non avrebbe dovuto mancare il buon senso e la responsabilità per dare efficacia, fattività e trasparenza all'azione amministrativa” perché potessero “essere superati i guai del post-terremoto” ritenendo “non etico” il carico di dubbi e perplessità che deriva da tali atteggiamenti e, soprattutto, dalla persistente evasione dei doveri nei confronti del Consiglio comunale»²³⁶.

Anche se la questione del Programma di mandato non riguarda la sola gestione delle problematiche specificamente legate al terremoto e rimanda alla governance comunale nella sua interezza, essa risulta comunque molto utile per mettere a fuoco i rapporti di forza e la ripartizione concreta dei ruoli all'interno del Comune capoluogo nello schema d'azione dell'esecutivo. Certo, il carico di lavoro e le criticità derivate dalla situazione emergenziale cui l'amministrazione attiva ha dovuto far fronte possono giustificare, entro certi limiti, una certa rilassatezza nell'ottemperanza di tutti i doveri previsti nei confronti dell'organo consiliare. Tuttavia, i rilievi fatti dalla Commissione Garanzia e Controllo delineano ben più di una semplice disattenzione nel rispetto delle procedure, e lasciano trasparire una concezione per molti versi dirigista della prassi amministrativa in fase emergenziale da parte del sindaco. Un approccio centralizzante che merita di essere sottolineato, soprattutto perché sembra in parte riflettere, paradossalmente, quella stessa concentrazione dei poteri nelle mani della struttura commissariale che il sindaco e i suoi collaboratori hanno attaccato aspramente in questi anni. Un indizio forse del fatto che, nonostante le legittime richieste di inclusione dei soggetti tagliati fuori dalla governance, l'attenuazione dei livelli di concertazione nell'attività amministrativa in situazioni emergenziali e post-emergenziali è un fenomeno almeno in certa misura inevitabile.

²³⁶ Commissione consiliare permanente «Garanzia e controllo», *Relazione sulla verifica dell'attuazione del programma di governo (2011)*, pp. 1 e ss., allegata alla delibera del Consiglio comunale n. 130 del 26 settembre 2011.

CAPITOLO IV

Oltre le polemiche. Valutazione di una ricostruzione in stallo

Nel precedente capitolo abbiamo analizzato in maniera dettagliata e diacronica l'evoluzione dei rapporti fra alcuni dei principali attori istituzionali della *policy arena* aquilana. È emerso più volte, nel corso della trattazione, come l'assenza di sufficienti incentivi alla cooperazione inter-istituzionale sia stata causa di una crescente litigiosità, rivelatasi estremamente dannosa per i processi di ricostruzione. Ciò si è verificato soprattutto nella fase successiva all'emergenza stretta, con il crearsi di profonde fratture tra il Comune aquilano e la struttura del Commissario delegato Gianni Chiodi. Gli scontri hanno interessato una molteplicità di questioni e problemi: la lentezza nel trasferimento dei fondi, la farraginosità della burocrazia della filiera, il piano di ricostruzione tardivamente elaborato dal capoluogo, la natura di certi provvedimenti in materia assistenziale. Il confronto non ha inoltre mancato di assumere valenze più generali, incentrandosi sul ruolo effettivo degli enti locali nel processo di ricostruzione e sull'impostazione data alla governance nel suo complesso.

È però necessario, a questo punto, capire quanto le varie accuse lanciate reciprocamente tra i vari *policy makers* siano state frutto di un atteggiamento sterilmente polemico e quanto abbiano avuto invece solide ragioni. Per conseguire questo obiettivo, è necessario affrontare almeno alcune delle principali questioni sul tavolo in maniera ove possibile indipendente dalle interpretazioni date dai soggetti coinvolti negli scontri. In questo capitolo assumeremo dunque una prospettiva ancor più distaccata, cercando di capire in che modo sono effettivamente andate le cose e come vanno ripartite le responsabilità di ciò che non ha funzionato.

Data l'ampiezza e la complessità di tale compito, si rende necessaria una delimitazione del campo: ci concentreremo essenzialmente sulla ricostruzione fisica (soprattutto concernente le abitazioni private nel Comune capoluogo) e in particolare sulla lentezza di tale processo, divenuta evidente fin dal 2010. Anche in questo ambito circoscritto, è bene chiarirlo subito, non abbiamo alcuna ambizione di completezza. Le criticità e i temi di dibattito connessi alla ricostruzione sono stati innumerevoli e hanno spesso una natura estremamente tecnica, tale da renderli talvolta difficilmente analizzabili nel merito senza specifiche competenze di carattere ingegneristico. Tuttavia, pensiamo di essere comunque in grado di addentrarci in almeno alcune delle principali problematiche emerse, mantenendo un taglio prevalentemente politologico-valutativo.

Per quanto riguarda l'organizzazione del capitolo, cominceremo affrontando in

dettaglio alcune criticità specifiche citate nel corso della precedente trattazione – macerie, filiera, piani di ricostruzione e fondi disponibili – per poi passare ad alcune considerazioni riguardanti l'impostazione della governance nel suo complesso.

* * *

1. Polvere e sudore. I processi di ricostruzione nella loro concretezza

Le questioni specifiche che affronteremo di seguito sono state già menzionate più volte nel corso del presente lavoro: come si è visto, esse hanno costituito terreno di confronto e scontro per i *policy makers* e gli *stakeholder* coinvolti nel processo di ricostruzione. L'obiettivo principale in questa sede sarà quindi andare oltre le polemiche, fornendo un quadro il più possibile accurato e fattuale delle problematiche emerse e delle loro cause.

1.1 La summa del caso aquilano: il problema delle macerie

La questione delle macerie è forse meno direttamente collegata alla ricostruzione fisica – che pur, come vedremo, ha condizionato pesantemente – di quanto non siano gli altri temi che toccheremo nel presente paragrafo. Tuttavia essa merita di essere affrontata in apertura, in quanto racchiude una serie di criticità che in questi anni hanno caratterizzato il post-sisma aquilano nel suo complesso. La difficoltosa rimozione dal cratere degli inerti frutto dei crolli costituisce dunque una sorta di simbolo dell'inefficacia dei pubblici interventi all'Aquila: scarsa reattività delle autorità, debole incisività dell'intervento normativo e confusione nelle disposizioni adottate si sono intrecciati drammaticamente. Nella parte iniziale del presente lavoro (cfr. § II.2.2) abbiamo già accennato alla vicenda, cui possiamo guardare ora in maggiore dettaglio.

Iniziamo con il proporre alcuni dati di riferimento relativi alla rimozione delle macerie cosiddette «pubbliche», ossia quelle derivate dai crolli provocati dalle scosse del 6 aprile. Come già ricordato, fonti commissariali quantificano in circa 800.000 tonnellate i detriti presenti all'indomani del terremoto. Di questi, nel corso del 2009 sono state rimosse 33.000 tonnellate, nell'intero 2010 meno di 70.000, nel 2011 95.000. Il 2012 ha segnato un'accelerazione: tra gennaio e inizio agosto, sono state trasportate in cava quasi 160.000 tonnellate (figura 1)¹.

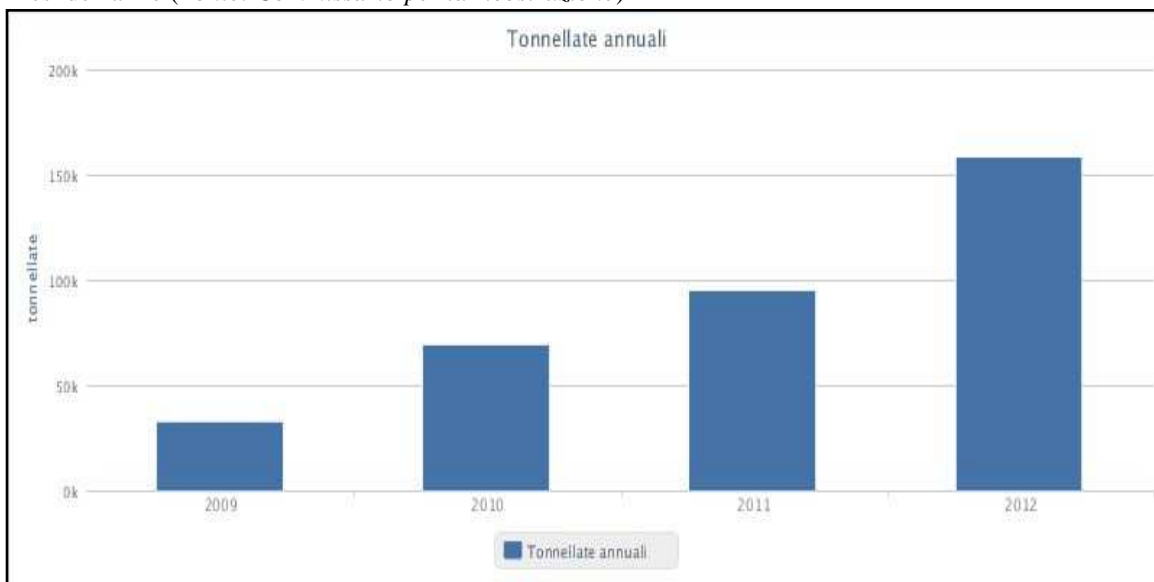
Ciò non toglie comunque che i risultati conseguiti nei primi due anni e mezzo dal

¹ I dati sono disponibili nella sezione dedicata alla rimozione delle macerie sul sito del Commissario per la ricostruzione, <http://www.Commissarioperlaricostruzione.it>.

sisma siano stati indiscutibilmente deludenti. Le responsabilità, in questa fase, sono state ampiamente condivise da tutte le principali istituzioni coinvolte. In un primo tempo la gestione delle macerie era stata affidata ai Comuni². Come sottolinea un rapporto di Legambiente³, i sindaci, in particolare, venivano incaricati di rimuovere i detriti e individuare siti di stoccaggio all'interno del loro territorio. Si trattava però di un compito impari per degli amministratori di municipalità che spesso si riducevano a piccoli borghi o poco più, peraltro devastati dal sisma. Stupisce quindi che, in un contesto generale di marcato interventismo da parte della Protezione Civile, il pur relevantissimo problema delle macerie sia stato completamente delegato alle amministrazioni ordinarie, spesso palesemente sprovviste dei mezzi e delle competenze per far fronte a tale immane lavoro. Non a caso, i Comuni si sono generalmente rivelati incapaci di individuare i siti come richiesto.

Si noti però che la possibilità di un intervento diretto da parte del governo non è mai stata del tutto esclusa neanche in questa fase. L'ordinanza 3797 di fine luglio autorizzava infatti il Commissario straordinario Bertolaso a sostituirsi agli enti locali anche sotto questo aspetto, qualora essi non avessero portato a termine gli incarichi loro assegnati⁴. Non si è tuttavia registrato alcun intervento sostitutivo da parte del Capo della Protezione Civile sulla questione.

Figura 1. Tonnellate annuali di macerie pubbliche rimosse nel cratere. Il dato 2012 è riferito ai primi sette mesi dell'anno (Fonte: Commissario per la ricostruzione)



² Cfr. d.l. 39/2009, art. 9, e OPCM n. 3767 del 13 maggio 2009, art.1.

³ *Macerie, anno zero*, dossier Legambiente, 6 aprile 2010, scaricabile all'indirizzo <http://www.scribd.com/doc/38821901/LEGAMBIENTE-Dossier-Macerie-6-Ott>.

⁴ OPCM n. 3797 del 30 luglio 2009, art. 19, co. 1.

In assenza di linee guida chiare per i sindaci e con un unico sito di stoccaggio aperto (la cava ex-Teges di Paganica)⁵, il processo è andato avanti in quei mesi con estrema lentezza, tanto che la frustrazione della popolazione è sfociata nella primavera del 2010 nel «movimento delle carriole»⁶. Ma ben più sorprendente è che l'intervento «sussidiario» del ministro dell'ambiente Prestigiacomo⁷ e l'attribuzione nel marzo 2010 della responsabilità della rimozione dei detriti al Commissario delegato Gianni Chiodi⁸ non abbiano portato migliori risultati, anzi. Nonostante il più massiccio intervento di Esercito e Vigili del fuoco⁹, a fianco dell'azienda municipale ASM (Aquilana Società Multiservizi) nel caso del capoluogo, da marzo ad aprile le tonnellate mensili di detriti raccolte sono scese da 7.800 a 6.600, e per tutto il 2010 i dati si sono attestati su valori sensibilmente più bassi (con le uniche eccezioni di giugno e settembre) rispetto agli ultimi mesi dell'anno precedente (figura 2).

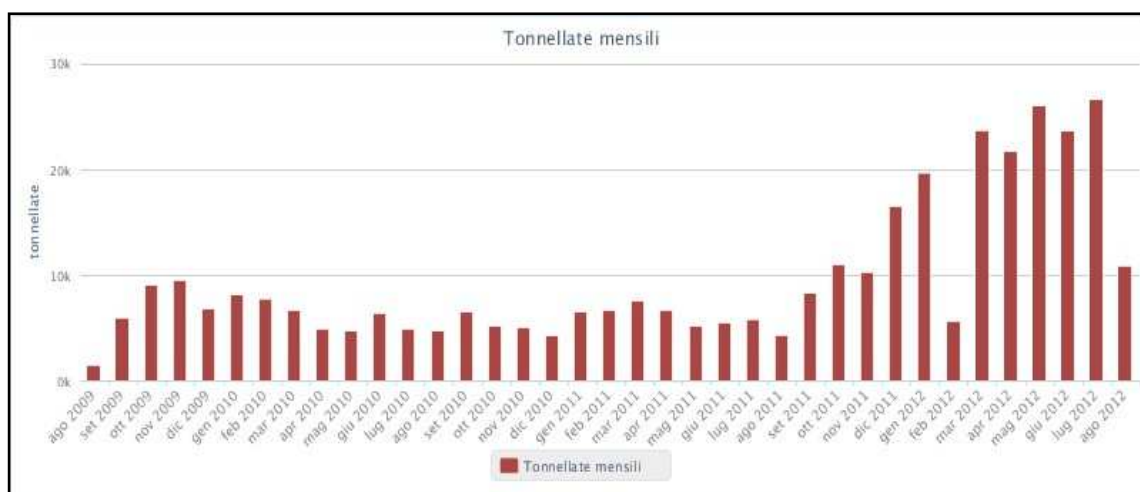


Figura 2. Tonnellate mensili di macerie pubbliche rimosse nel cratere, dati aggiornati a metà agosto 2012 (Fonte: Commissario per la ricostruzione)

Tale lentezza è stata causata in parte dal permanere delle difficoltà nell'individuazione di siti per lo smaltimento¹⁰, in parte dalla scarsità di mezzi e personale, aggravata dalla riduzione dei Vigili del Fuoco destinati all'Aquila e alla rimozione delle macerie a partire dall'estate del 2010¹¹. La prima criticità citata, in particolare, mostra in pieno il paradosso

⁵ *Macerie, anno zero*, cit.

⁶ Cfr. *supra*, § II.2.2

⁷ *Ibidem*.

⁸ OPCM n. 3857 del 10 marzo 2010, art. 13.

⁹ *Macerie, vigili ed esercito al lavoro*, «Il Centro», 18 marzo 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/03/18/news/1-aquila-zona-rossamacerie-vigili-ed-esercito-a-lavoro-al-via-la-rimozione-tra-le-polemiche-1.4561230>.

¹⁰ *Macerie, tutto fermo. Un solo impinato e rimozione lumaca*, «Il Centro», 6 ottobre 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/10/06/news/macerie-tutto-fermo-un-solo-impianto-e-rimozione-lumaca-1.4675465>.

¹¹ *Vigili del Fuoco, comincia la ritirata*, «Il Centro», 29 giugno 2010,

di una struttura commissariale che, pur essendo intervenuta in questo caso a pieno titolo a sostegno delle amministrazioni ordinarie in difficoltà, rivelava in realtà all'atto pratico una sostanziale limitatezza nella portata della propria azione. Significativa a questo proposito è una riflessione di Daniela Stati, assessore regionale con delega all'ambiente e alla protezione civile, la quale a luglio 2010 dichiarava che «il Commissario non ha la possibilità di concedere deroghe alle norme rigidissime che regolano la gestione dei rifiuti. E quando si parla di rifiuti si parla anche di macerie»¹². Una dichiarazione su cui è lecito sollevare qualche dubbio, considerando che la già citata OPCM 3797 disponeva precisamente che il Commissario, nella sua azione sostitutiva degli enti locali, potesse avvalersi della lunga serie di deroghe previste all'indomani del sisma¹³. Ancora una volta, insomma, emerge da parte del Commissario la mancanza di volontà politica, più che di potere giuridico, per un'azione realmente incisiva che ponesse fine alle gravi criticità causate dal terremoto, per le quali in questo caso appariva lampante l'inadeguatezza degli strumenti giuridici ordinari.

Anche il 2011, poi, ha evidenziato la paradossale mancanza di reattività da parte della struttura commissariale, aggravata da ordinanze spesso confuse che hanno contribuito ad aumentare l'incertezza degli stakeholder. Una problematica di fondo divenuta particolarmente urgente nel 2011 è stata infatti la definizione dei soggetti autorizzati a rimuovere dai cantieri le macerie definite «private», ossia quelle prodotte dai lavori di ristrutturazione. La gravità della permanenza di tali dubbi è ben espressa da un articolo del «Centro», pubblicato a metà febbraio:

«C'è ancora grossa confusione [...]. Se un privato demolisce la casa dove mette le macerie? Chi è abilitato a trasportarle? Come vanno trattate? A queste e ad altre domande, due anni dopo il terremoto, a ricostruzione ferma, non ci sono ancora risposte univoche tanto che ci sono ancora ditte che incappano in provvedimenti della magistratura. L'attesa ordinanza che dovrebbe regolamentare la materia è ferma da mesi alla firma del premier Berlusconi»¹⁴.

Il riferimento al provvedimento bloccato in attesa di una firma già è indicativo di una

<http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/06/29/news/vigili-del-fuoco-comincia-la-ritirata-1.4604374>.

¹² *Macerie, attivo solo il sito ex-Teges*, «Il Centro», 9 giugno 2010, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2010/06/09/news/macerie-attivo-solo-il-sito-ex-teges-1.4589253>.

¹³ Ed elencate nell'OPCM n. 3753 del 6 aprile 2009, art. 3.

¹⁴ *Macerie del Duomo in discarica*, «Il Centro», 13 febbraio 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/02/13/news/macerie-del-duomo-in-discarda-1.4771120>

sorta di snaturamento dello strumento emergenziale che, anziché arrivare tempestivamente a risolvere i problemi, si faceva attendere fino a esasperarli. Ad aggravare questa constatazione, però, c'è il fatto che l'ordinanza, una volta arrivata, ha dato disposizioni che sono apparse a molti estremamente controproducenti. In particolare, l'OPCM 3923 del 18 febbraio 2011 ha previsto che il trasporto in sito di stoccaggio dei detriti da cantiere non potesse venire effettuato dalle aziende impegnate nei lavori o da altre ditte private specializzate nella movimentazione di rifiuti, bensì solo ed esclusivamente dai soggetti già incaricati di rimuovere le macerie pubbliche, ovvero Esercito, Vigili del Fuoco e ASM (art.1, co. 4). Una decisione dalle ovvie conseguenze negative dal punto di vista della rapidità di avanzamento delle ristrutturazioni, specialmente tenendo conto delle difficoltà con cui quegli stessi soggetti procedevano allo smaltimento degli inerti causati dai crolli.

L'OPCM 3923 ha scatenato numerose critiche, soprattutto da parte del Comune dell'Aquila¹⁵. Esse si sono rivolte tanto contro questo punto specifico quanto contro la riorganizzazione della gestione del problema macerie contenuta nel successivo articolo dell'ordinanza. Quest'ultimo stabiliva infatti la nascita di un comitato consultivo, cui doveva partecipare anche il sindaco del capoluogo, ma precisava che «il Commissario delegato [...] opera in via sostitutiva in materia di organizzazione delle attività di gestione dei rifiuti» (art. 2, co. 1). Le redini rimanevano insomma in mano alla struttura commissariale, la quale avrebbe dovuto agire attraverso un Soggetto attuatore ancora da nominare.

I mesi successivi sono stati caratterizzati da una faticosa riparazione degli errori tecnici contenuti nella 3923, ma anche da una lentezza e disorganizzazione estremamente vistose. Per quanto riguarda la rimozione delle macerie private, una successiva ordinanza¹⁶ è stata emanata più di tre mesi dopo al fine di accogliere le richieste di modifica da parte del capoluogo, salvo però rivelarsi totalmente inadeguata a tal fine¹⁷ e venire abrogata tre giorni dopo da un altro provvedimento, che ha stabilito la possibilità di rimozione dei detriti da cantiere da parte dei privati¹⁸. I dubbi di costruttori e cittadini sulla questione sono stati dunque finalmente fugati, ma dopo mesi di attesa e non senza qualche passo falso, il che non ha certo contribuito a rafforzare la credibilità del

¹⁵ Alfredo Moroni, comunicato Comune, 10 marzo 2011.

¹⁶ L'OPCM n. 3940 del 17 maggio 2011.

¹⁷ La 3940 cercava di ovviare al problema dichiarando (art. 1) che da quel momento in avanti si sarebbe applicato quanto disposto in un'altra ordinanza, la n. 3857 del 10 marzo 2010, art. 13, co. 2; ma tale riferimento si è rivelato impreciso e poco chiaro, in quanto il comma in questione trattava di imprese private incaricate di demolizioni disposte da ordinanze sindacali, non di ditte impegnate in lavori di ristrutturazione.

¹⁸ OPCM n. 3942 del 20 maggio 2011, art. 1, commi 1 e 2.

Commissario e del «governo per ordinanze».

Sul fronte dei rapporti istituzionali, con l'OPCM 3945 emessa nell'estate¹⁹ veniva rafforzato il ruolo del comitato di supporto del Commissario in materia (art. 9), che avrebbe giocato dall'autunno un ruolo di coordinamento sempre più rilevante²⁰. Dopo il totale abbandono della questione agli enti locali e il loro successivo esautoramento, due strategie che sembravano essersi rivelate ugualmente infruttuose, venivano insomma gettate finalmente le basi per una collaborazione più proficua e paritaria fra i vari attori coinvolti nel processo.

In ogni caso va notata l'estrema lentezza dell'azione amministrativa anche in questa fase: la nomina del soggetto attuatore previsto dall'OPCM 3923 è arrivata ben quattro mesi dopo, con la scelta dell'ing. Giuseppe Romano²¹. Come ha affermato quest'ultimo nel suo colloquio con l'autore, l'organizzazione del suo ufficio ha richiesto poi diversi altri mesi, cosicché il problema delle macerie ha cominciato ad essere affrontato con rinnovato slancio solo a partire da novembre²².

Quando il soggetto attuatore si è messo all'opera, la situazione è comunque decisamente migliorata. Lo mostrano i dati sulla rimozione delle macerie nel 2012, che nell'estate hanno già ampiamente superato quelli riferiti all'intero anno precedente, nonché il sensibile aumento delle medie mensili a partire dal novembre 2011 – con la sola eccezione del febbraio 2012, spiegabile con l'emergenza neve che ha colpito la regione²³ (cfr. *supra*, figure 1 e 2).

Questa nuova fase si è caratterizzata per un più accurato monitoraggio dei trasporti e una maggiore trasparenza (i dati sulla rimozione delle macerie sono tutti pubblicati online, e aggiornati in tempo reale). Anche i problemi di spazio nella ex-Teges sono stati risolti²⁴. Ma, come sottolineato dallo stesso Romano²⁵, ciò che davvero ha fatto la differenza è stato semplicemente il fatto che vi fosse qualcuno incaricato di seguire la questione continuativamente e di intervenire a correggere le anomalie e le difficoltà che si presentavano giorno dopo giorno. Per fare un esempio, nell'occasione in cui chi scrive ha realizzato l'intervista con il soggetto attuatore, quest'ultimo aveva appena richiamato duramente alcuni suoi sottoposti per un calo nella rimozione verificatosi negli ultimi due

¹⁹ Emanata in data 13 giugno 2011.

²⁰ Giuseppe Romano (Soggetto attuatore per la rimozione delle macerie), intervista con l'autore, 3 luglio 2012.

²¹ Decreto commissariale 66 del 29 giugno 2011.

²² Romano, intervista cit.

²³ Ministro per la Coesione territoriale, *Stato di avanzamento delle misure urgenti per la semplificazione, il rigore e il superamento dell'emergenza del dopo-sisma in Abruzzo*, 12 giugno 2012.

²⁴ Romano, intervista cit.

²⁵ *Ibidem*.

giorni: lo smaltimento da alcuni siti era stato completato, ma i mezzi che vi lavoravano, anziché essere trasferiti su altre linee, erano stati lasciati fermi. Tutto ciò può apparire estremamente banale, ma è anche sul cumularsi di micro-episodi come questo che per anni si è fondato il drammatico stallo nella rimozione. È inoltre significativo come lo sblocco abbia coinciso con la fine del rimpallo di responsabilità fra le varie istituzioni, a mascherare la scarsità di risorse ed energie effettive dedicate alla soluzione del problema, e con l'inizio di una fase di collaborazione e di sforzi costanti e concreti²⁶.

Insomma, la questione delle macerie costituisce per molti versi il paradigma delle criticità verificatesi all'Aquila. La soluzione ha tardato a venire, in un contesto di governance straordinaria che se da un lato ha a lungo esautorato gli enti locali, dall'altro non è stata in grado di fornire risposte concrete ed efficaci (cfr. *infra*, § 2). La situazione è stata aggravata dalla totale mancanza di dialogo inter-istituzionale, in un contesto di continuo scontro politico sulle competenze degli enti locali a cui la demagogia è stata tutt'altro che estranea. In questo senso, alcune dichiarazioni profondamente indignate da parte di membri della giunta aquilana, in merito all'estromissione di quest'ultima stabilita dalla 3923, stridono non poco con le richieste di un intervento più massiccio della Protezione Civile in materia, formulate dalla stessa amministrazione nei primi mesi successivi al sisma²⁷.

Il modo in cui è stata gestita la rimozione delle macerie negli ultimi mesi indica però anche la strada da seguire per superare le criticità del post sisma più in generale. Collaborazione reale e paritaria fra i diversi soggetti coinvolti, poco spazio alla politica, affidamento di responsabilità ampie ma specifiche a figure strettamente amministrative e concentrazione sulla risposta concreta ai problemi specifici che emergono di volta in volta.

1.2. La lentezza nell'approvazione delle pratiche per la ricostruzione degli edifici privati

Due altri temi su cui, come si è visto, si sono incentrati lo scontro inter-istituzionale e il rimpallo di responsabilità sono stati la farraginosità della filiera Fintecna-ReLuis-

²⁶ Una maggiore collaborazione che ha trovato riscontro nella produzione normativa: l'OPCM n. 4014, emanata il 23 marzo 2012, modificava ad esempio (art. 2, co. 1) in senso molto più conciliante una dicitura della precedente 3923/2011 che aveva suscitato negli enti locali un senso di forte esautoramento. La frase «Il Commissario delegato [...] opera in via sostitutiva in materia di organizzazione delle attività di gestione dei rifiuti di cui alla presente ordinanza in tutti i Comuni...» veniva riformulata in un più conciliante «Il Commissario delegato [...] può operare in via sostitutiva...» (enfasi aggiunta). Una modifica che è stata sottolineata come un notevole passo avanti dal Soggetto attuatore, nella sua intervista con l'autore.

²⁷ Massimo Cialente, comunicato Comune, 25 marzo 2010.

Cineas e i piani di ricostruzione dei centri storici. Il Comune aquilano ha lungamente insistito sulla lentezza con cui venivano approvati i progetti presentati, individuando in essa uno dei maggiori impedimenti al ritorno alla normalità del territorio. Dal canto loro, Chiodi e la sua struttura hanno teso a minimizzare tale problema e a insistere, piuttosto, sulla mancata presentazione da parte del capoluogo del piano di ricostruzione per il suo centro storico (oltre che per una cinquantina di frazioni), sostenendo che fosse questa la principale criticità che strozzava qualunque progetto di ripresa per le aree più martorate dal sisma.

Essendoci già soffermati su tale polemica, è ora opportuno introdurre qualche elemento di analisi in più. In questa operazione valutativa, estremamente utili saranno i dossier e le scelte provenienti dal Ministero della Coesione Territoriale, soggetto (nei limiti del possibile) *super partes* e che può costituire quindi un utile riferimento. Nella presente sezione ci concentreremo sulla questione della filiera e delle pratiche per la ricostruzione privata.

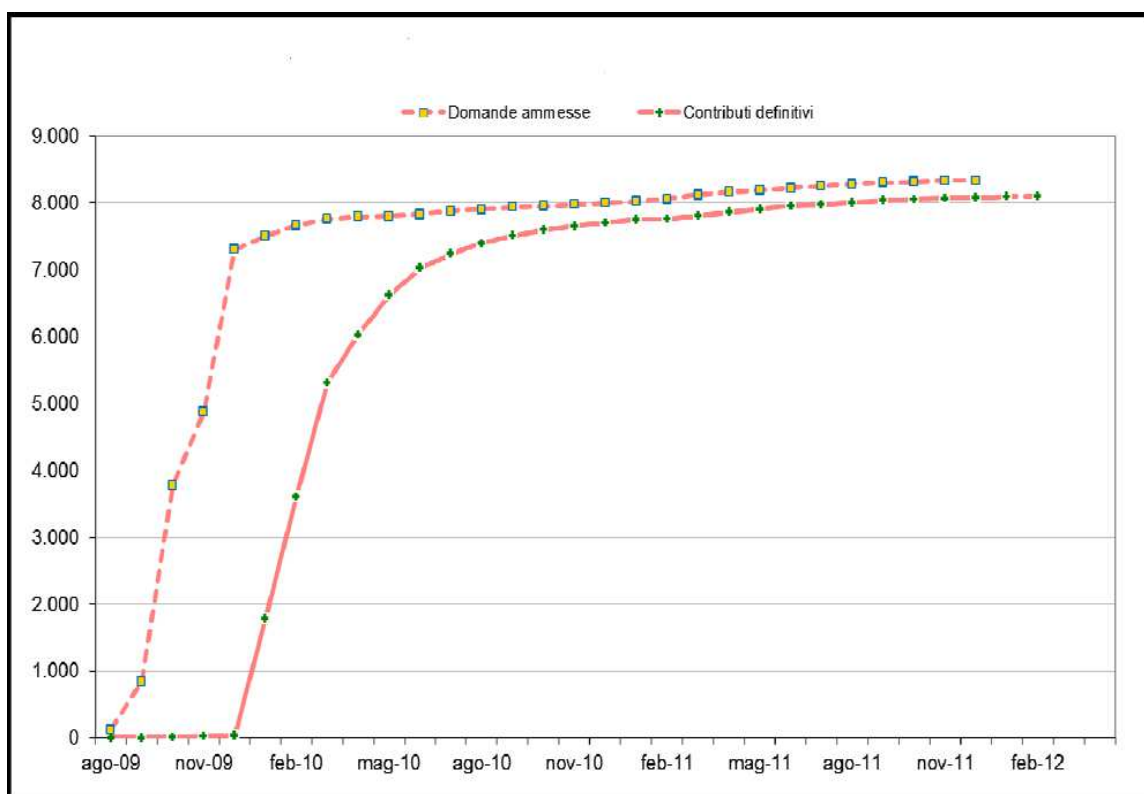


Figura 3. Domande ammesse e contributi definitivi, case B, Comune dell'Aquila, aggiornati al 16 marzo 2012 (Fonte: Ministero per la Coesione territoriale)

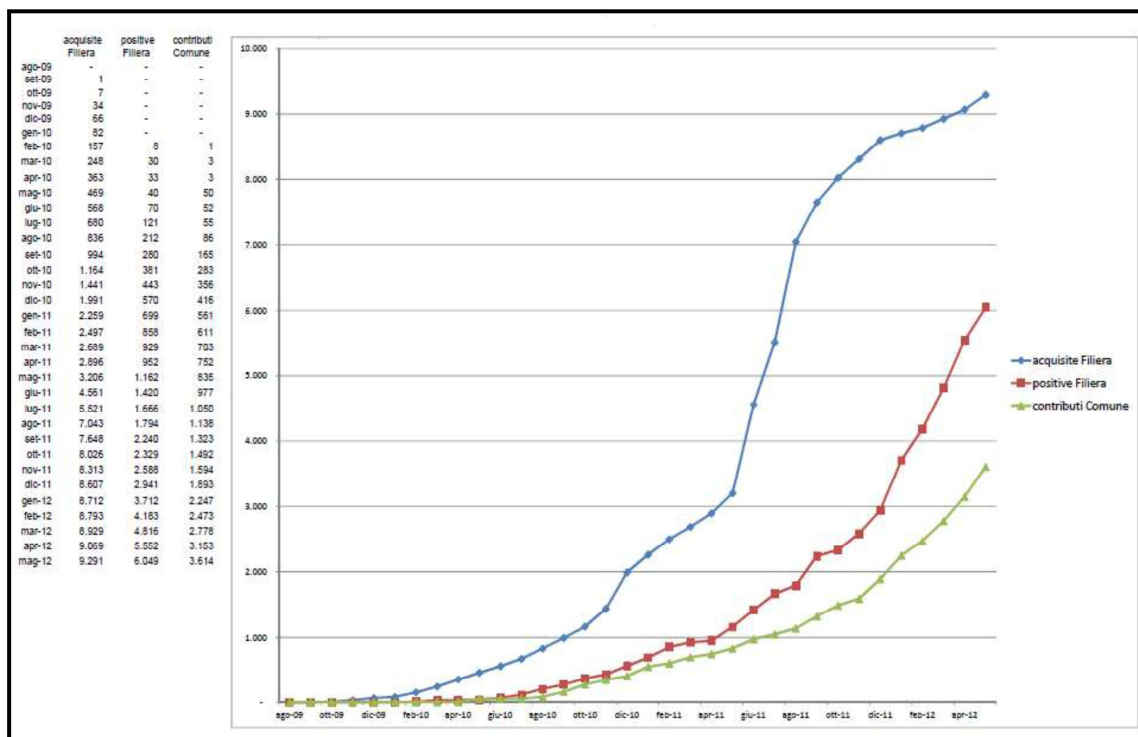


Figura 4. Domande ammesse e contributi definitivi, case E, Comune dell'Aquila, aggiornati al 31 maggio 2012 (Fonte: Commissario per la ricostruzione)

Non vi sono dubbi sul fatto che la filiera abbia fronteggiato a fatica il gran numero di richieste di contributo presentate dai privati. Come illustrato da una relazione del ministro Barca²⁸, aggiornata a marzo 2012, il problema si è presentato fin dall'inizio, con le case lievemente danneggiate. Osservando la figura 3, emerge chiaramente come in merito alle abitazioni classificate B le prime domande abbiano cominciato a venire presentate già nell'agosto 2009, a quattro mesi dal sisma, ma fino alla fine dell'anno non sia stato emesso alcun contributo. Il recupero è stato però piuttosto rapido, ed entro la fine dell'estate dall'anno successivo il gap fra pratiche in entrata e in uscita sembrava tornato a livelli «fisiologici».

Ben più difficile si è rivelata la situazione con le case gravemente danneggiate, come mostrato dalla figura 4. Si nota qui infatti un *trend* diverso: una progressiva accelerazione nella presentazione delle pratiche fin dall'ottobre-novembre 2010, con una vera impennata nella tarda primavera dell'anno successivo, davanti a cui la filiera si è dimostrata in evidente difficoltà. I dati della struttura commissariale riportati in figura 4 sono molto eloquenti. Nel settembre 2010 il divario fra le pratiche presentate e quelle ammesse a contributo per la categoria E era di 714 unità; nel gennaio 2011 era salito a 1560, nell'agosto a 5249, nel novembre a 5725. A partire da dicembre il gap ha cominciato invece a ridursi, in corrispondenza tanto di un rallentamento dei ritmi di ingresso delle pratiche quanto di quella velocizzazione della filiera più volte sottolineata

²⁸ Ministero per la Coesione territoriale, *La ricostruzione dei Comuni del cratere aquilano*, 16 marzo 2012.

dallo stesso ministro Barca²⁹, e che verosimilmente ha giocato un peso rilevante nella scelta da parte del nuovo governo di rinnovare le convenzioni con Fintecna, ReLuis e Cineas³⁰.

Altri dati preziosi, sempre provenienti da fonti ministeriali³¹, sono quelli sui tempi di approvazione dei progetti. A fronte di un obbligo teorico per il Comune di erogare i contributi entro 60 giorni dalla presentazione dei progetti da parte dei privati³² i tempi medi per l'approvazione delle pratiche B sono stati in questi anni di 132 giorni, quasi il doppio (256 giorni) quelli per le più complesse pratiche E. Siamo dunque di fronte a una performance decisamente al di sotto delle aspettative degli stessi *policy makers* responsabili dei primi inquadramenti normativi sulla gestione della ricostruzione.

Tale lentezza in parte è indubbiamente imputabile ad un meccanismo burocratico tortuoso, che vede le pratiche passare per una molteplicità di soggetti sparsi sul territorio nazionale con i quali una comunicazione coerente e costruttiva è per il singolo cittadino quasi impossibile. A questo proposito, sono diversi gli intervistati che hanno fatto riferimento alla farraginosità del sistema, tale che è estremamente difficile relazionarsi in maniera continuativa con lo stesso personale, e ci si ritrova così spesso a dover affrontare con un tecnico le stesse questioni sui progetti già risolte con il tecnico precedente³³. Del resto, anche l'organizzazione intra-burocratica sembrerebbe essere stata in questi anni tutt'altro che impeccabile: ne costituisce un esempio il fenomeno, evidenziato da una relazione dello stesso Commissario³⁴, delle pratiche relative a singoli alloggi approvate ma per cui il contributo non può essere erogato a causa del mancato completamento dell'iter relativo alle parti comuni dei condomini in questione; o le difficoltà nella comunicazione dei dati in particolare fra Cineas (ultimo anello della catena prima dell'erogazione dei contributi da parte degli enti locali) e il Comune aquilano; o ancora i rallentamenti causati dai malfunzionamenti dei sistemi informatici dello stesso consorzio³⁵. I problemi che si sono riscontrati nella filiera sarebbero dunque di tipo strettamente organizzativo, mentre vale la pena di notare che in nessuna intervista sono stati fatti riferimenti a particolari problemi di insufficienza di personale.

La filiera sembra dunque portare una grande parte di responsabilità per la lentezza del processo di ricostruzione; tuttavia, è necessario approfondire alcuni ulteriori aspetti che,

²⁹ *La ricostruzione dei Comuni...*, cit.

³⁰ Con l'OPCM 4013/2012, art. 19.

³¹ *Ibidem*.

³² OPCM del 9 luglio 2009 n. 3790, art. 2, co. 6.

³³ Cfr. Perilli, Colasacco, interviste cit.

³⁴ Commissario delegato per la ricostruzione, *I numeri della ricostruzione*, 29 marzo 2012.

³⁵ A entrambi questi problemi fa riferimento una già citata lettera dell'assessore aquilano Di Stefano ai vertici di Cineas, datata 29 giugno 2011 e protocollata in uscita dal Comune capoluogo con n. 322566.

come al solito, renderanno più sfaccettato il quadro della situazione.

Innanzitutto, come mostra la figura 4, l'effettiva concessione dei contributi da parte del Comune aquilano è proceduta anch'essa con una certa difficoltà, tale da aggiungere ulteriori ritardi a quelli causati dalla filiera. In questa sede non approfondiremo le ragioni specifiche e concrete di tale disfunzione, la quale comunque può essere ricondotta ad una più generale inefficienza della macchina burocratica dell'ente su cui sembrano esserci pochi dubbi. La Commissione consiliare di Garanzia e controllo, nelle sue relazioni sull'operato del Comune³⁶, ha più volte rilevato una situazione estremamente critica da questo punto di vista. Con riferimento al 2011, ad esempio, la Commissione ha parlato di «inadeguatezza degli uffici per la disorganizzazione funzionale e logistica dell'ente», «abnormi condizioni organizzative, amministrative e gestionali dell'apparato» e «dispersione organizzativa, frammentaria, caotica e dispendiosa»³⁷.

Altro fattore che deve essere tenuto in conto nella valutazione dei ritardi procedurali è l'attività dei progettisti ingaggiati dai privati per pianificare e mettere in atto le ristrutturazioni. È stato lo stesso ministro Barca, in un intervento che ha suscitato dure reazioni da parte di Comune e ordini professionali aquilani, a enfatizzare ad esempio il problema di professionisti che si sono sobbarcati troppi lavori, al di là delle loro possibilità³⁸. A ciò può collegarsi in parte anche la lentezza con cui le pratiche dei privati sono state presentate alla filiera. Come mostrato dalla figura 4, l'elaborazione dei progetti e il loro inoltro a Fintecna è continuato con ritmi regolari fino a mesi recentissimi. Non a caso, le scadenze fissate sono state via via posticipate su pressione degli ordini professionali, i quali hanno intavolato su questo punto un braccio di ferro continuo con le autorità³⁹. Vale la pena sottolineare che questo punto è uno dei pochi su cui fra 2011 e 2012 il Commissario e il sindaco dell'Aquila si sono trovati d'accordo, tentando entrambi di far fronte alle pressioni (tuttavia sempre vittoriose) esercitate in particolare dall'ordine degli ingegneri aquilani per far slittare i termini ultimi per la consegna delle pratiche⁴⁰. Tale insolita alleanza, che travalicava le consuete opposizioni politiche, costituisce un indizio del fatto che qualche mancanza dal punto di vista dell'efficienza sia

³⁶ Generalmente approvate dal Consiglio, lo ricordiamo, anche grazie a numerosi voti provenienti dai banchi della maggioranza (cfr. *supra*, § 1).

³⁷ Commissione consiliare permanente «Garanzia e controllo», *Relazione annuale sull'attività svolta (2011)*, pp. 3 e ss., allegata alla delibera del Consiglio comunale n. 37 dell'8 marzo 2012.

³⁸ *Barca ai progettisti: troppi incarichi*, «Il Centro», 3 aprile 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/04/03/news/barca-ai-progettisti-troppi-incarichi-1.5078456>.

³⁹ *Quindicimila progetti in 20 giorni*, «Il Centro», 7 giugno 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/06/07/news/quindicimila-progetti-in-20-giorni-1.4867848>.

⁴⁰ *Cialente: no definitivo alla proroga*, «Il Centro», 5 settembre 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/09/05/news/cialente-no-definitivo-alla-proroga-1.4928049>.

effettivamente imputabile anche ai professionisti, al di là della pur indiscutibile confusione normativa con cui si sono dovuti confrontare gli attori che a vario titolo hanno partecipato alla ricostruzione.

Ulteriore criticità da sottolineare è poi la frequenza con cui ReLuis e Cineas hanno dovuto richiedere ai privati delle integrazioni ai progetti presentati. Non è facile trovare informazioni agevolmente consultabili sulla percentuale di pratiche per le quali sono state richieste una o più integrazioni. Un'analisi di alcuni dati grezzi ad uso amministrativo interno forniti a chi scrive dal personale di Fintecna mostra che i casi di progetti considerati insufficienti in prima battuta costituiscono, almeno per le case E (gravemente danneggiate) e il periodo successivo al 31 maggio 2011⁴¹, la netta maggioranza. L'ampiezza del fenomeno, sottolineata dallo stesso ministro Barca⁴², emerge comunque anche da un report della struttura commissariale realizzato in occasione del terzo anniversario dal sisma, da cui abbiamo tratto la tabella 1⁴³. Secondo tale relazione, lo stato delle pratiche E al 23 marzo 2012 vedeva ben 820 fascicoli ancora in attesa di terminare un ciclo di integrazione richiesto da ReLuis (a fronte dei 6506 già esitati) e 2732 in corso di modifica su richiesta di Cineas (contro i 4758 già ammessi a contributo). A scanso di equivoci, questi dati non si riferiscono al totale delle integrazioni richieste in questi anni, ma solo alle pratiche per le quali è ancora in corso un iter di integrazione, a fronte di quelle il cui percorso è già terminato definitivamente. Lo schema sotto riportato non esclude dunque che (come anzi è verosimilmente avvenuto il più delle volte) l'apporto di correzioni e modifiche abbia potuto rendersi necessario anche per i progetti ormai rientranti nelle colonne «Esito positivo». In ogni caso, l'importanza in termini quantitativi della questione delle integrazioni emerge con chiarezza.

L'inadeguatezza di molti progetti presentati è dunque un elemento da tenere in conto nella valutazione delle lungaggini della filiera, specie considerando che l'iter delle pratiche per cui è stata richiesta integrazione è stato finora, nel caso delle E dell'Aquila, di 90 giorni più lungo che per le pratiche direttamente ammesse⁴⁴.

⁴¹ Il database risulta attendibile solo per il periodo successivo a questa data, come indicati dal funzionario che l'ha fornito a chi scrive. Si ringrazia a questo proposito Mario Andrea Gerbi, della Direzione del Personale U.O. Sistemi Informativi di Fintecna S.p.a.

⁴² *La ricostruzione dei Comuni...*, cit.

⁴³ *I numeri della ricostruzione*, cit.

⁴⁴ *La ricostruzione dei Comuni...*, cit. Il dato è aggiornato al febbraio 2012.

Categoria	ReLuis (Valutazione tecnica)		Cineas (Valutazione economica)	
	Esito positivo	Richiesta integrazione	Esito positivo	Richiesta integrazione
E	6506	820 ⁴⁵	4758	2732

Tabella 1. Pratiche approvate e di cui è ancora in corso l'iter di integrazione da parte di Reluis e Cineas per la categoria E (danni gravi). Aggiornamento a marzo 2012 (Fonte: *Commissario per la ricostruzione*)

In particolare, a proposito delle richieste di integrazione di carattere economico, è impossibile non associare almeno in parte il dato fornito con il verificarsi di fisiologici tentativi di «gonfiamento» dei costi da parte di proprietari e costruttori (cfr. *infra*); ciò fornisce parziale fondamento alle dichiarazioni di Chiodi, secondo cui la tanto vituperata filiera avrebbe permesso di

«recuperare ingenti somme da reimpiegare nelle ricostruzione, anche prevedendo contributi oggi non compresi per alcune tipologie di immobili. [...] Su un totale di contributi richiesti per le 'E' fuori centro storico pari a circa 2,2 miliardi di euro, si è riusciti a recuperare circa 362 milioni di euro, pari a poco meno del 17 per cento»⁴⁶.

Altro fattore di una certa importanza sul piano delle tempistiche è poi la lentezza con cui in alcuni casi i professionisti hanno presentato le modifiche loro richieste. Tale fenomeno è illustrato dai già citati dati interni forniti a chi scrive da Fintecna, dai quali risulta che in alcune occasioni le modificazioni domandate ai tecnici (progettuali o economiche che fossero) non sono pervenute alla filiera prima di 2-4 mesi.

Insomma, queste considerazioni mostrano con chiarezza che non bisogna essere troppo frettolosi nell'attribuire alla filiera tutte le responsabilità dei malfunzionamenti del processo; tuttavia, è necessaria un'estrema cautela anche nel senso opposto. Per quanto riguarda il profilo finanziario, il punto di vista formulato da Chiodi appare condivisibile, ma è necessario chiarire che non vi è affatto accordo all'interno del cratere sui criteri per

⁴⁵ Questo dato più basso rispetto all'omologo riferito all'analisi economica è in buona parte spiegabile con il fatto che ReLuis visiona le pratiche prima di Cineas.

⁴⁶ Commissario per la ricostruzione, *Ricostruzione: Commissario, 362 milioni recuperati dalla filiera*, 4 maggio 2012.

la determinazione dei contributi ammissibili. In particolare, fra i cittadini è stato forte il dissenso contro la decisione di finanziare con fondi pubblici solo i lavori necessari all'adeguamento delle abitazioni private al 60% dell'agibilità sismica ottimale⁴⁷, da molti considerato uno standard troppo basso⁴⁸. Il «gonfiamento» dei prezzi da parte dei privati, cioè, è stato verosimilmente associato ad un'ampia gamma di motivazioni, non tutte palesemente illecite. Dal punto di vista delle tempistiche, poi, dallo stesso database Fintecna sopra citato emerge che nella maggioranza dei casi le modifiche ai progetti sono state in realtà completate dai privati con una certa rapidità, in genere in circa 3-5 settimane: un arco temporale che appare tutto sommato giustificato e relativamente ristretto, se confrontato con i molti mesi necessari al completamento dei vari passaggi interni alla filiera⁴⁹.

In definitiva, il funzionamento interno di quest'ultima ha costituito effettivamente una delle principali criticità che hanno ostacolato una ricostruzione spedita. Altri soggetti – tra cui i *policy makers*, con la confusione normativa di cui si sono resi responsabili, e i privati, che in non pochi casi hanno dato segno di lentezza e tendenza a gonfiare le spese – hanno avuto la loro parte di responsabilità. Tuttavia, la difficoltà con cui gli organi deputati all'espletamento delle pratiche hanno fronteggiato la grande quantità di richieste inoltrate non sembra lasciare dubbi sull'avvenuta creazione di un ingolfamento procedurale, che solo in tempi recentissimi ha cominciato ad alleggerirsi.

Certo, la rapidità non è l'unica necessità a cui bisogna far fronte, e seguendo il suggerimento del Presidente della Regione si potrebbe sostenere la necessità di una procedura tanto complessa e articolata al fine di monitorare da vicino il processo della ricostruzione e, in particolare, di evitare un insostenibile spreco di denaro. Anche da questo punto di vista, però, va notato che l'attività della filiera (a cui vanno aggiunti, beninteso, i controlli finali dei Comuni) ha mostrato delle debolezze.

Lo conferma una rapida analisi dei contributi concessi in questi anni⁵⁰, da cui

⁴⁷ Cfr. Commissario delegato per la ricostruzione, *Testo coordinato della normativa in materia di sisma del 6 aprile 2009*, aggiornato al 7 giugno 2012.

⁴⁸ *Sicurezza e prezzi, è scontro totale*, «Il Centro», 13 maggio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/05/13/news/sicurezza-e-prezzi-ora-e-scontro-totale-1.4851053>.

⁴⁹ Valga a titolo di esempio l'iter della pratica n. 12.574 del database fornitoci: il primo giro di valutazione da parte di Fintecna, ReLuis e Cineas ha necessitato di più di 7 mesi (6 giugno 2011-24 gennaio 2012). L'integrazione è stata richiesta al privato dopo un altro mese (il 23 febbraio) ed è stata da questi fornita in tempi particolarmente rapidi, entro metà marzo. Per il secondo giro di valutazione da parte della filiera sono stati poi impiegati altri due mesi abbondanti, con completamento del ciclo il 21 maggio. La pratica è stata infine ammessa a contributo il 15 giugno.

⁵⁰ Organizzati e resi facilmente accessibili da una lodevole iniziativa del movimento «Appello per L'Aquila», <http://www.appelloperlaquila.org/tutte-le-pratiche-tutte-le-imprese-tecnici-tutto-open-navigabile-scaricabile/>.

emergono alcune anomalie. Come non si è mancato di notare⁵¹, molte erogazioni appaiono decisamente esagerate rispetto ai prezzi di mercato vigenti. Per quanto riguarda le case classificate B, dunque con danni lievi, su 8391 contributi⁵² 370 sono superiori ai 200mila euro, con picchi di quasi un milione per le parti comuni, e di quasi 500mila euro per le componenti abitative. Nel caso degli edifici E, pesantemente danneggiati, delle 9.343 pratiche ammesse a contributo 421 superano i 500mila euro, di cui 46 destinate ad abitazioni (con erogazioni fino a 6 milioni) e 375 alle parti comuni (con erogazioni fino a 9,5 milioni). Si noti che nell'aquilano il prezzo di mercato di una villetta a schiera non supera in generale i 250mila euro, mentre un appartamento costa approssimativamente fra i 100 e i 200mila euro⁵³. Anche se ci rendiamo conto che quella sopra riportata non costituisce un'analisi approfondita e sistematica del fenomeno, i dati citati rivelano certamente l'esistenza di un problema di spesa ingiustificata, in parte facilitata anche da una scarsa trasparenza su questo punto da parte di tutti i pubblici poteri coinvolti. Queste cifre, che non a caso stanno oggi suscitando dure reazioni e richieste di maggiore rigore da parte della cittadinanza, non sono state infatti rese pubbliche prima dell'anno in corso⁵⁴.

Non ci soffermeremo in questa sede sul dettaglio delle dinamiche che hanno permesso questo fenomeno. Esso sembra però testimoniare, con la sua stessa esistenza, che i pesanti costi tempistici ed economici⁵⁵ del sistema messo in piedi non hanno avuto come contraltare una gestione pienamente trasparente e corretta dell'ingente quantità di denaro che è affluito all'Aquila nei mesi passati.

1.3. La vexata quaestio dei piani di ricostruzione

Dopo esserci dilungati sulla filiera, affronteremo ora la questione dei piani di ricostruzione. La trattazione del tema sarà breve: si è infatti già delineata nel capitolo precedente (§ III.3.2) la natura della contesa, e non possediamo le competenze per esprimere autonomamente giudizi tecnici sulla qualità di tali strumenti. Ci si limiterà quindi ad approfondire la questione riferendosi a pareri qualificati espressi in tempi recenti, con l'aiuto dei quali si ragionerà sulla natura giuridica e la validità dei piani di

⁵¹ *C'è casa e casa*, «L'Aquila99Tv», 14 luglio 2012, <http://www.laquila99.tv/2012/07/14/ce-casa-e-casa>.

⁵² Ogni erogazione può essere destinata a un singolo appartamento, all'insieme delle parti comuni di un condominio o a una casa indipendente, abitata da un solo nucleo familiare.

⁵³ Questi dati, chiaramente solo indicativi, sono stati ottenuti effettuando una veloce ricerca fra le offerte pubblicate online da alcune agenzie aquilane.

⁵⁴ Cfr. ancora *C'è casa e casa*, cit.

⁵⁵ La filiera costa circa 18 milioni di euro ogni anno, cfr. Ministero per la Coesione territoriale, *Relazione della commissione per la valutazione urbanistica delle criticità e delle prospettive per la ricostruzione e lo sviluppo della città de L'Aquila*, 11 giugno 2012.

ricostruzione così come concepiti dai vari *policy makers* coinvolti nel post-sisma.

In particolare, appare convincente e ben argomentata l'analisi elaborata da una commissione composta da alcuni noti architetti⁵⁶, incaricati dal Ministro Barca di esprimere una «valutazione urbanistica delle criticità e delle prospettive per la ricostruzione e lo sviluppo della città de L'Aquila»⁵⁷. Tale valutazione è stata formulata in una relazione pubblicata a giugno 2012⁵⁸. In essa è stata sottolineata la difficoltà di definire i piani di ricostruzione, ma è stata anche fornita un'interpretazione coincidente in sostanza con la posizione più volte ribadita dal Comune dell'Aquila: i piani non possono essere considerati, come vorrebbe la struttura commissariale, «come strumento urbanistico conformativo dei diritti edificatori, prescrittivo e regolativo», e vanno invece intesi quale supporto meramente programmatico per gli interventi a venire.

Secondo la relazione, la tesi commissariale sarebbe priva di sufficiente supporto normativo. Il d.l. 39⁵⁹ è rimasto estremamente vago sull'effettiva natura dei piani di ricostruzione, senza ricondurli ad alcun testo di legge precedente. Del resto la norma che li ha introdotti, la l. 1402 del 27 ottobre 1951, è stata abrogata negli anni '90⁶⁰. Come si legge nel rapporto, dunque,

«prioritaria e assolutamente dirimente anche a prescindere dalle questioni di diritto, è la condizione dell'assenza di una legge di riferimento che abbia previsto il *Piano di Ricostruzione* e che quindi consenta di riproporre il ricorso a questo strumento, con le caratteristiche definite dalla legge originaria n. 1402/1951»⁶¹.

La base giuridica per l'attribuzione di un potere regolativo ai piani dunque non sussisterebbe; ma la relazione aggiunge altre considerazioni a supporto della propria tesi. Innanzitutto, non vi è stato alcun documento amministrativo (in particolare ordinanze) che abbia introdotto esplicitamente deroghe alla normativa vigente sull'argomento, e in special modo alla citata legge abrogativa della 1402/1951. La riammissione nell'ordinamento dei Piani di Ricostruzione previsti fra gli anni '50 e gli anni '90 non può essere dunque avvenuta neanche per questa via. Inoltre,

⁵⁶ Federico Oliva, Giuseppe Campos Venuti e Carlo Gasparri.

⁵⁷ Ministero per la Coesione territoriale, *Relazione della commissione per la valutazione urbanistica...*, cit. *Ibidem*.

⁵⁸ Art. 2, co. 12-bis e art. 14, co. 5-bis.

⁵⁹ Legge 12 agosto 1993, n. 17.

⁶¹ Ministero per la Coesione territoriale, *Relazione della commissione per la valutazione urbanistica...*, cit., p. 28.

«la pianificazione urbanistica e territoriale in quanto parte della materia a legislazione concorrente Stato – Regioni definita come “governo del territorio” è, dal 2001, una competenza regionale. Non può quindi essere una legge statale, neppure in condizioni d'emergenza, a definire quali debbano essere gli strumenti da utilizzare per la ricostruzioni dei centri urbani colpiti da un terremoto, né lo può fare un atto amministrativo come un Decreto commissariale⁶², anche se il Commissario delegato è anche il Presidente della Regione»⁶³.

Per questa serie di motivi, il Comune sembra avere avuto ragione a sostenere l'impossibilità per i piani di ricostruzione di sostituirsi alle norme pianificatorie regionali e comunali già vigenti. Questo non significa però che tale strumento sia del tutto inutile, specialmente se si allarga l'analisi dal solo capoluogo all'insieme degli enti locali compresi nel cratere. Come argomentano i tre architetti, la legge urbanistica della regione Abruzzo appare ormai antiquata sotto molti aspetti, non ultimo l'enfasi sui Piani Regolatori Generali Comunali (PRGC): «Ciò comporta che la pianificazione locale in Abruzzo sia ancora gestita da uno strumento [...] ormai non più efficace dal punto di vista giuridico [...] e non più efficiente dal punto di vista operativo»⁶⁴.

Secondo quanto la relazione lascia trasparire, la regione avrebbe potuto essere più solerte nel modernizzare il proprio impianto regolativo in materia, e il governo avrebbe forse dovuto esercitare maggiori pressioni per velocizzare tale evoluzione, specialmente alla luce della catastrofe che si è abbattuta sul territorio. Una posizione alquanto diversa rispetto a quella espressa da Chiodi nell'intervista con chi scrive, nella quale il Commissario ha dichiarato – pur riferendosi in generale a leggi sulla ricostruzione, e non a provvedimenti specificamente urbanistici – di ritenere sostanzialmente inutile un intervento normativo regionale finché lo stato d'emergenza è attivo.

Nell'attesa di un'azione più decisa in questo senso, comunque, per i tre urbanisti la compenetrazione di piani di ricostruzione e piani regolatori appare un soddisfacente surrogato, purché si rispettino le gerarchie tra i due strumenti enfatizzate dal Comune aquilano: ovvero con una superiorità regolativa dei secondi, tale che, in caso di mancata congruenza, essi possano essere modificati secondo le indicazioni dei piani di ricostruzione solo attraverso procedure specifiche e puntuali.

Se nella relazione, quindi, da un lato si dà ragione all'interpretazione giuridica fatta

⁶² Il riferimento è qui al decreto commissariale 3/2010, che aveva ribadito, precisandolo, l'uso dei piani di ricostruzione come strumenti regolatori nel post-sisma.

⁶³ *Ibidem*, p. 29.

⁶⁴ *Ibidem*.

propria dal Comune dell'Aquila, dall'altro non sembra trovarvi giustificazione quell'ostilità che l'amministrazione del capoluogo ha mostrato nei confronti dei piani di ricostruzione, considerati qui un utile mezzo per correggere e modernizzare l'assetto ordinario previsto dal Piano regolatore. Certo, gli autori lasciano ampiamente intendere che i casi in cui queste modifiche si imporrebbero effettivamente sono, nel caso del capoluogo, piuttosto limitati: l'enfasi della struttura commissariale sui piani di ricostruzione come requisito imprescindibile per l'avvio di qualunque intervento sui centri storici⁶⁵, dunque, appare sotto questo aspetto esagerata. Allo stesso tempo, però, i tre architetti sottolineano anche che ben più sostanziali modifiche sarebbero necessarie nel caso di molti altri Comuni compresi nel cratere, il che aumenta la generale utilità dei piani di ricostruzione emergenziali riesumati dal decreto Abruzzo.

A giudicare da questa valutazione tecnica, dunque, le posizioni di entrambe le parti in causa appaiono coniugare elementi condivisibili e ragionevoli con altri connessi al clima di sterile conflittualità polemica venutosi a creare fra le due amministrazioni. I piani di ricostruzione possono costituire una risorsa preziosa, specie nel contesto di generale arretratezza abruzzese sul piano della regolamentazione urbanistica e della scarsa iniziativa della massima assemblea regionale in tale frangente. La lentezza con cui i Comuni del cratere, e in particolare il capoluogo, hanno presentato i loro piani⁶⁶ emerge dunque sotto questa luce come una grave mancanza della macchina amministrativa ordinaria, dalle conseguenze non risibili sulla speditezza e la qualità della ricostruzione – con l'aggravante, in casi come quello aquilano, di motivazioni almeno parzialmente di carattere politico-elettorale⁶⁷.

Al tempo stesso, però, da parte della struttura commissariale si è assistito ad un irrigidimento probabilmente eccessivo sulla necessità di fare riferimento a piani di ricostruzione completi per ogni forma di intervento nei centri storici. A questo proposito, va sottolineato che il governo Monti e il suo referente per L'Aquila, Fabrizio Barca, pur non esprimendosi mai esplicitamente contro l'importanza dei piani, hanno di fatto creato progressivamente le condizioni per attenuare il peso e la portata di questi ultimi.

⁶⁵ Continuata anche in tempi recentissimi: cfr. ad esempio *Il Comune: via subito il Commissario Chiodi*, «Il Centro», 26 maggio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/05/26/news/il-comune-via-subito-il-Commissario-chiodi-1.5237354>.

⁶⁶ A metà giugno 2012, oltre tre anni dopo il sisma, solo 23 dei 57 comuni del cratere avevano elaborato i piani per il proprio territorio.

⁶⁷ Ovviamente tale lentezza non è spiegabile solo con un rifiuto di venire incontro alle richieste di Chiodi e Fontana, specialmente nel caso dei Comuni minori. Altri fattori da tenere in considerazione sono ad esempio la carenza di personale tecnico competente presso i Comuni, la complessità delle procedure e il ritardo con cui la stessa STM ha formulato le necessarie linee guida applicative. Cfr. *La ricostruzione dei Comuni...*, cit.

L'OPCM 3996/2012⁶⁸, pur ribadendo la necessità di operare fondamentalmente sulla base dei piani di ricostruzione, per la prima volta ha previsto la possibilità di velocizzare il processo agendo anche attraverso «piani stralcio» più specifici e rapidamente elaborabili, da applicare nei casi di aree dei centri storici con danni di entità particolarmente lieve. Soprattutto, la «legge Barca» dell'estate 2012 (cfr. *supra*, § II.2.3) ha chiaramente affermato la possibilità, per i Comuni che ancora non li hanno presentati, di fare a meno dei piani di ricostruzione e di agire esclusivamente sulla base degli strumenti urbanistici ordinari⁶⁹.

1.4. I finanziamenti

Come si è in parte evidenziato nel capitolo III, le questioni appena affrontate della filiera e dei piani di ricostruzione si sono spesso intrecciate, a livello di comunicazione politico-istituzionale dei diversi attori coinvolti nella ricostruzione, con il problema dei fondi effettivamente stanziati e disponibili per il post-terremoto. Si è visto (§ II.1.3) come il d.l. Abruzzo avesse previsto un totale di 6 miliardi di euro più gli stanziamenti del Cipe. Questi ultimi sono poi ammontati al massimo previsto dal decreto, 4 miliardi⁷⁰. Tali somme appaiono sostanziose, seppur, come già accennato, non sufficienti a far fronte alla totalità delle spese per l'intera ricostruzione. Non sono però mancate fin da subito, nel cratere, profonde incertezze sull'effettiva possibilità di reperire tali fondi⁷¹. In questi anni, l'esistenza reale di fondi spendibili per l'emergenza e la ricostruzione ha costituito per molti un interrogativo costante e opprimente, che è pienamente emerso nei colloqui con gli attori della società civile intrattenuti da chi scrive nella fase di ricerca per il presente lavoro. Diversi intervistati hanno menzionato l'assenza di risorse come la vera criticità della ricostruzione. Secondo Mattia Fonzi, del collettivo «3,32», «il problema fondamentale è che non ci sono soldi». Altri intervistati, come l'ing. Iginio Tironi, non sono arrivati a giudizi così categorici, ma hanno sottolineato l'estrema difficoltà di comprendere quali somme siano state effettivamente rese disponibili.

In questo contesto, non può sorprendere l'ipotesi, avanzata in più occasioni ad esempio da membri della giunta aquilana⁷², secondo cui la farraginosità delle procedure sarebbe stata frutto di una strategia esplicitamente tesa a dilazionare nel tempo le scarsissime

⁶⁸ OPCM 17 gennaio 2012, n. 3996, art. 1, co. 1.

⁶⁹ Art. 67-quinquies del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

⁷⁰ Deliberazione Cipe n. 35 del 26 giugno 2009.

⁷¹ Come si ricorderà, una delle principali fonti di copertura previste era costituita dal ricavato di lotterie e altri giochi simili, un introito aleatorio e difficilmente prevedibile per definizione.

⁷² Cfr. § III.3.1.

risorse attingibili. Fra gli intervistati, particolarmente netto nella formulazione di un giudizio di questo genere è stato il consigliere regionale Carlo Costantini (Idv). Questi ha individuato un nesso a suo giudizio piuttosto stretto fra le generali difficoltà in cui versavano (e versano tutt'ora) le finanze pubbliche statali e il tipo di impostazione che si è voluto dare alla governance della ricostruzione:

«Quando fu approvato il d.l. 39, mi colpì l'estrema dilatazione nelle previsioni delle risorse necessarie, con la diluizione delle spese su diversi decenni; per inseguire questo “spalmamento” dei fondi, si sono dovute elaborare delle procedure molto complesse. In teoria, si sarebbero dovute stabilire innanzitutto delle procedure il più rapide possibile, e poi stanziare i fondi necessari; invece prima si è fissato il budget a disposizione, scarso e distribuito su 20 anni, e poi si è pensato a delle procedure adeguate allo scopo di non trasferire i soldi immediatamente. È una situazione (la burocrazia messa in piedi, *NdA*) che ha fatto comodo allo Stato, in un momento in cui i soldi non c'erano».

Va detto che, secondo quanto sostenuto nelle interviste da diversi altri attori dell'arena aquilana, quello delle risorse finanziarie per la ricostruzione non ha costituito in realtà un problema sostanziale. Significativamente, tra i fautori di questa tesi figura, accanto a membri di punta della struttura commissariale come Gaetano Fontana⁷³, anche il sindaco Massimo Cialente: secondo quest'ultimo, «in questi due anni e mezzo i soldi ci sono stati; il problema è che non sono stati spesi, sono stati fermi»⁷⁴.

Come si sarà notato, i pareri sulla questione appaiono spesso influenzati dal ruolo e dalle opinioni politiche dei vari soggetti: la struttura commissariale, rappresentante del governo, tende naturalmente a mascherare le eventuali difficoltà economiche di quest'ultimo; esponenti di partiti espressamente anti-berlusconiani, come l'Idv, puntano invece il dito su una supposta carenza di risorse e su una strategia di governance costruita di conseguenza; il sindaco del capoluogo, nel contesto del suo scontro frontale con il Commissario, non può che rafforzare la propria accusa di inefficienza e incapacità rivolta alla struttura commissariale affermando che i fondi c'erano, ma non sono stati utilizzati. Non stupisce dunque che, di fronte a posizioni così differenti e generalmente interessate da parte dei *policy makers*, presso molti *stakeholder* dell'arena prevalga un senso di estrema incertezza.

⁷³ Gaetano Fontana, intervista con l'autore 11 giugno 2012, cit.

⁷⁴ Massimo Cialente, intervista con l'autore, cit.

È quindi più che mai opportuno fare il punto sulla questione, cercando di capire quale sia la rilevanza di quest'ultima nel quadro dell'insoddisfacente ripresa delle aree terremotate e come essa si colleghi con i problemi di governance. In tale compito risulta ancora una volta estremamente utile l'attività di raccolta dati svolta dal Ministero per la Coesione territoriale, che ha elaborato negli ultimi mesi diverse sintesi sulla situazione finanziaria per quanto riguarda emergenza e ricostruzione. La fatica con cui lo stesso Dicastero ha raccolto questi dati⁷⁵ è indicativa di quanto complesso sia valutare in maniera soddisfacente non tanto i fondi stanziati, ma soprattutto quelli effettivamente resi disponibili, trasferiti ed erogati. Questi rapporti forniscono comunque un'idea sufficientemente chiara sul profilo economico del post-sisma, nonostante alcune lacune che evidenzieremo a breve.

La sintesi ministeriale più aggiornata, al momento in cui si scrive, è quella contenuta nella relazione sullo Stato di avanzamento delle misure urgenti per la semplificazione, il rigore e il superamento dell'emergenza del dopo-sisma in Abruzzo, datata 12 giugno 2012. I dati sul profilo finanziario sono aggiornati al 30 aprile 2012, e alcuni di essi sono riportati nella Tabella 2.

FONTE			DESTINAZIONE	RISORSE (mil di euro)			
N. voce	Provenienza	Riferim. Normativi (DL 39/2009 quando non diversamente specificato)		STANZIAMENTI	UTILIZZI (*)		DA UTILIZZARE
					Trasferimenti	Erogazioni	
Risorse per l'emergenza							
1	Bilancio dello Stato	Art. 7, co. 1 (mil 580), Decreto del MEF del 7 aprile 2009 n. 39371 (30 mil) e Decreto del MEF del 10 aprile 2009 n. 41086 (70), DPCM Pari opportunità (mil 0,1)	Spese prima emergenza: assistenza popolazione, iniziali demolizioni e puntellamenti, strutture alberghiere (130 mil), spese forze armate, ripresa attività scolastica, personale, anticipazioni ai Comuni. NB: La gestione è stata effettuata dalla Protezione civile	680.1	0.0	680.1	0.0
5	Bilancio dello Stato	Art. 6, c.4	Sospensione e proroga termini per tasse e imposte statali e regionali, cartelle pagamento, contributi consorzi bonifica, sfratti da immobili pubblici, INPS, INAIL, investimenti programmazione negoziata, organi camera commercio, rate mutui, etc. Trattasi di copertura finanziaria delle minori entrate per cui è tecnicamente improprio parlare di trasferimenti/erogazioni. Nella sostanza, tuttavia, sono minori risorse prelevate, a titolo di tributi, tasse e contributi, dalla popolazione del cratere.	57.3	0.0	57.3	0.0
6	Bilancio dello Stato	Art. 8, c. 2	Assistenza e servizi per le famiglie a valere sul "Fondo politiche famiglia ex art.1, c. 1250 e ss. L. 296/2006" Costruzione e attivazione di asili, residenze per anziani, case-famiglia. NB: tutte le risorse risulterebbero già impegnate, mentre risulterebbero erogate risorse pari a oltre 3 mil. La graduatoria, approvata con decreto del Commissario straordinario, è attualmente oggetto di contenzioso.	12.0	0.0	3.1	8.9
12	Bilancio dello Stato	Art. 14, c. 5	Emergenze varie e assistenza alla popolazione. Strutture commissariali, convenzioni, contratti enti locali, forze armate, VVFF e altre spese di personale Il capitolo di bilancio è il 7462 dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) con originaria finalità "ricostruzione e altre misure". NB: i fondi sono transitati dal capitolo 7462 del MEF al bilancio della Protezione civile e, da quest'ultimo, alla contabilità speciale 5281 gestita dalla Struttura Gestione Emergenze SGE.	666.6	0.0	652.0	14.6
Totale risorse per emergenza				2861.8	0.0	2835.3	26.5

⁷⁵ Nella relazione sullo Stato di avanzamento delle misure urgenti per la semplificazione, il rigore e il superamento dell'emergenza del dopo-sisma in Abruzzo, cit., che costituisce il nostro principale punto di riferimento, sono numerose le note che parlano della provvisorietà di molte delle cifre fornite, per le quali sarebbero ancora in corso verifiche e approfondimenti.

Risorse per la ricostruzione							
14	Bilancio dello Stato - Cassa, DD,PP	Art. 3, c. 1-bis e 6	Ricostruzione di edifici privati. Questa è una delle modalità di finanziamento della ricostruzione di edifici (Cfr anche voce n. 16). Trattasi di mutui concessi da Cassa DD,PP, alle banche che, a loro volta, erogano mutui a privati per la ricostruzione delle abitazioni. Le rate sono a carico del Bilancio dello Stato. NB: lo stanziamento a carico dello Stato è pari a 3.165,5 mil sotto forma di autorizzazioni di spesa 2009-32 che si traduce in disponibilità immediate pari a circa 2.000 mil. Sul bilancio dello Stato sono finora gravate spese per un totale di 265,5 mil. Il totale dei trasferimenti effettuati da Cassa DD, PP, alle banche è riferito al 30.4.2012 ed è pari a circa 1.102 mil: sono quindi finanziabili ulteriori interventi per poco meno di 900 mil. I trasferimenti indicano le risorse transitate da C.DD,PP, alle banche per l'apertura di conti vincolati usufruibili dai privati a presentazione dei SAL sui progetti di ristrutturazione edilizia approvati. Le erogazioni sono le somme effettivamente trasferite ai beneficiari finali. ³	2000.0	1102.0	707.2	898.0
16	Bilancio dello Stato (FAS/Fondo Strategico)	Art. 14, c. 1	Ricostruzione Fondi che la delibera CIPE 35/2009 ha quantificato in 3.955,0 mil per " ... interventi di ricostruzione e le altre misure di cui al presente decreto.". La successiva delibera CIPE 95/2009 ha assegnato complessivamente 790 mil per interventi urgenti di ricostruzione di edifici privati a seguito degli eventi sismici. A valere su tali fondi sono stati trasferiti 81,0 milioni a strutture diverse dal Commissario straordinario; le erogazioni di tali trasferimenti sono in corso di approfondimento.	3955.0	807.7	511.0	3147.3
<i>Totale risorse per la ricostruzione</i>				7629.8	2210.5	1338.5	5377.3
TOTALE RISORSE PUBBLICHE				10*491.6	2*210.5	4*173.8	5*403.8

Tabella 2. Risorse destinate all'emergenza e alla ricostruzione in Abruzzo. Abbiamo tratto dalla relazione ministeriale solo le voci di cui ci siamo occupati più da vicino nel presente lavoro, mantenendo il loro numero identificativo originale per sottolineare che i totali non corrispondono alla somma delle sole voci riportate (*Fonte: Ministero della Coesione territoriale*)

Come in quasi tutto il presente lavoro, anche in questo caso ci concentreremo prevalentemente sulla ricostruzione privata. Tuttavia, vale la pena di evidenziare in prima battuta una generale differenza fra i fondi per l'emergenza, in particolare per l'assistenza alla popolazione, e quelli riservati alla ricostruzione.

Nel primo caso, infatti, la quasi totalità delle risorse stanziata risulta spesa, mentre ben più ampie appaiono le disponibilità nel secondo. Per quanto riguarda l'emergenza, i dati ministeriali sembrano cioè confermare ciò che in questi anni peraltro era già emerso oltre ogni ragionevole dubbio⁷⁶: i soldi destinati a vario titolo a soddisfare le esigenze della popolazione ancora sfollata (ad esempio contributi di autonoma sistemazione e i risarcimenti per gli albergatori che ospitano ancora numerosi senzatetto) certo non abbondano, e le riserve sono praticamente inesistenti. Spiccano in particolare gli appena 14,6 milioni ancora disponibili, nell'aprile 2012, per far fronte alle esigenze di assistenza alla popolazione (punto 6).

Per quanto riguarda la ricostruzione, invece, la situazione appare del tutto differente. La riparazione degli edifici privati è affrontata nei punti 14 e 16. In entrambi, i fondi disponibili ma inutilizzati sono decisamente ampi, anche se è necessario introdurre alcune specificazioni. Le risorse disponibili indicate nella tabella sono calcolate sottraendo quelle già trasferite dal totale degli stanziamenti. Il problema però è che non è detto che questi ultimi corrispondano a soldi reali e immediatamente utilizzabili: in alcuni

⁷⁶ Cfr. cap. III.

casi essi esistono solo nominalmente, e attendono ancora di essere sbloccati. Nel caso del punto 14, come specificato nella nota esplicativa riportata (e tratta dalla stessa relazione) i 2000 milioni indicati nella prima colonna costituiscono solo una frazione delle spese previste dal decreto Abruzzo per il periodo 2009-2032, e sembrerebbero essere già utilizzabili nella loro totalità. Sarebbero dunque quasi 900 i milioni effettivamente spendibili ma rimasti fermi, cui si aggiungono i 400 milioni addirittura già trasferiti dalla Cassa Depositi e Prestiti alle banche ma non ancora erogati ai privati tramite l'apertura di conti vincolati.

Più complessa è l'analisi del punto 16. I 3955 milioni riportati nella colonna degli stanziamenti sono quelli previsti dalla già citata delibera Cipe 35/2009. Quest'ultima però prevedeva che «l'articolazione pluriennale di tali assegnazioni, a partire dal corrente anno 2009, sarà individuata con successive delibere di questo Comitato sulla base dei fabbisogni comunicati dallo stesso Commissario delegato e compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica correlati all'utilizzo delle risorse FAS⁷⁷» (punto 1). In altre parole, i quasi 4 miliardi stanziati non erano immediatamente spendibili, ma richiedevano nuovi provvedimenti specifici. La successiva delibera 95/2009⁷⁸ ha sbloccato (punto 1) 227 milioni di euro per il 2009 e 567 milioni per il 2010; nei mesi seguenti, nuovi fondi consistenti per la ricostruzione privata sono stati concessi solo nel 2012⁷⁹, e non sono ancora contabilizzati nella relazione ministeriale cui si fa riferimento. La dicitura riportata nella tabella ministeriale, secondo cui i fondi Cipe disponibili ammonterebbero a più di 3 miliardi, appare dunque fuorviante: prima della delibera di marzo, i soldi concretamente disponibili erano già stati tutti trasferiti, anche se 300 milioni ancora non erano stati erogati ai privati.

Da quest'ultimo dettaglio comunque, unitamente al recente, ulteriore stanziamento da parte del Cipe e soprattutto a quanto affermato in merito al punto 14, sembra potersi inferire che in linea generale la ricostruzione non è stata direttamente frenata da una mancanza di fondi: secondo la relazione ministeriale, le somme disponibili ma non utilizzate sono infatti ingenti. Certo, ciò non toglie che quello abruzzese sia stato un terremoto «sfortunato», verificatosi in un periodo di crisi economica e particolari difficoltà per l'erario: la totalità dei fondi nominalmente stanziati appare insufficiente per portare a termine la ricostruzione nel lungo periodo, e secondo il ministro Barca per il

⁷⁷ Il Fondo per le Aree Sottoutilizzate da cui il Cipe, in base al d.l. Abruzzo (art. 14, co.1), deve prelevare i fondi per il terremoto.

⁷⁸ Datata 6 novembre.

⁷⁹ Delibera 23 marzo 2012, n. 43, punto 1.1. Lo stanziamento, a valere sui fondi previsti dalla 35/2009, ammonta a quasi 540 milioni, in buona parte destinati alla riparazione delle abitazioni private.

solo Comune capoluogo mancherebbero attualmente all'appello non meno di 8 miliardi⁸⁰. Tuttavia, l'ipotesi di una ricostruzione volutamente rallentata per mascherare la scarsità di risorse sembra difficilmente sostenibile, alla luce dei dati analizzati. Le erogazioni per gli edifici privati ammontano infatti (punti 14 e 16) a 1.200 milioni di euro, mentre i fondi disponibili ma non spesi⁸¹, anche senza tenere conto delle recenti iniezioni di capitale da parte del Cipe, sono circa 1.600 milioni: ciò significa che il ritmo di approvazione delle pratiche avrebbe potuto procedere con velocità doppia di quanto è avvenuto, senza per questo creare problemi di liquidità. Anche a voler adottare un approccio estremamente diffidente, mettendo in discussione la reale, immediata disponibilità dei quasi 900 milioni al punto 14, le sole differenze fra i trasferimenti già effettuati e le erogazioni fanno emergere una disponibilità certa e non utilizzata di più di 700 milioni.

Insomma, il profilo finanziario della ricostruzione, almeno per questi primi anni, non sembra essere così problematico da rendere plausibile un disegno «downsianamente» congegnato a tavolino dai *policy makers* governativi, volto espressamente a rendere lenta e macchinosa la ricostruzione. Le cause dei malfunzionamenti sono state al tempo stesso più banali e meno facili da rappresentare in tutte le loro sfaccettature, e vanno individuate in quella mistura di scarsa pianificazione, inefficienza burocratica e iper-politicizzazione dei processi di implementazione che abbiamo tentato di descrivere.

2. I limiti di una governance al tempo stesso straordinaria e ordinaria

Dopo aver discusso nella prima parte del capitolo una serie di aspetti specifici del post-sisma aquilano, dedicheremo ancora qualche pagina all'impostazione generale data alla governance del post-sisma nella fase successiva all'uscita di scena della Protezione Civile. Un primo punto che abbiamo già toccato, ma su cui è opportuno soffermarsi con più attenzione, riguarda i poteri in capo al Commissario Chiodi. La continuità formale con il suo predecessore Guido Bertolaso, sancita dalla già citata disposizione secondo cui il Presidente avrebbe operato «con i poteri e le deroghe di cui alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate per superare il contesto emergenziale»⁸², non deve trarre in inganno: a scorrere i provvedimenti commissariali emessi a partire dal 2010, il ricorso a deroghe alla normativa vigente appare «estremamente blando»⁸³.

⁸⁰ Ricostruzione L'Aquila, mancano ancora 8 miliardi, «Il Centro», 3 luglio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/07/03/news/ricostruzione-l-aquila-mancano-ancora-8-miliardi-1.5354027>.

⁸¹ Ottenuti sommando gli 898 milioni del punto 14 alle differenze fra trasferimenti ed erogazioni ai punti 14 e 16. la voce «Da utilizzare» al punto 16 non è conteggiata, in ragione di quanto è stato detto a proposito delle deliberazioni del Cipe.

⁸² OPCM 3833/2009, art. 1 co. 1, cfr. § II.2.1.

⁸³ L'espressione è di Gaetano Fontana, intervista con l'autore in data 3 luglio 2012.

La questione risulta assodata, anche perché le interpretazioni date da tutti gli attori intervistati in proposito (spesso molto distanti gli uni dagli altri come background, ruolo e convinzioni politiche) sono concordi. Si è già visto come in alcuni casi il sindaco Cialente abbia espresso paradossalmente delle riserve proprio su questo punto. Anche nell'intervista con chi scrive, egli ha mostrato di comprendere per certi versi il punto di vista del Commissario sull'argomento, ma mettendone di fatto in discussione le basi stesse:

«La struttura di Chiodi non ha attuato alcun potere commissariale: ha solo esercitato una funzione di controllo burocratico enorme, incasellando tutto il processo in una serie di regole che lo hanno bloccato, per cui la ricostruzione si è fermata. Dal momento che c'erano a disposizione dei poteri commissariali sarebbe stato possibile accelerare i lavori. Il Commissario secondo me si è invece preoccupato troppo di essere preciso nei conti: noi dobbiamo essere precisi, trasparenti e nella legalità ma rapidi. Perché se tu in nome di precisione e trasparenza impieghi mesi e mesi, diventi inefficace e inefficiente».⁸⁴

Tali osservazioni non sono certamente dettate esclusivamente da una volontà polemica legata all'appartenenza politica. Esse trovano infatti piena conferma nelle parole di Enzo Lombardi, consigliere di Forza Italia del Comune dell'Aquila⁸⁵:

«Per fare ciò che concretamente ha fatto Chiodi, ovvero essenzialmente il conto dei soldi mandati dallo Stato e distribuiti sui vari progetti, non ci serviva un Commissario: sarebbe bastato un buon ragioniere. Un Commissario è quello che dà il “la” in una situazione d'urgenza. Qui non ci si poteva accontentare di un'attività ragionieristica; c'era bisogno di una risposta straordinaria, e questa risposta non c'è stata, perché Chiodi non ha voluto prendersene la responsabilità»⁸⁶.

Lo scarso utilizzo di deroghe, va sottolineato, non è stato solamente rinfacciato alla struttura commissariale dai suoi critici: i suoi stessi vertici non lo hanno affatto nascosto, rivendicandone però la validità quale linea di condotta. Tale filosofia emerge chiaramente dall'intervista rilasciata all'autore del presente lavoro dal Commissario, che così ha descritto l'evoluzione nell'uso dei poteri di deroga nell'arena aquilana dal 2009 ad oggi:

⁸⁴ Cialente, intervista cit.

⁸⁵ Durante la legislatura conclusasi nel maggio 2012, mentre non si è ricandidato per quella successiva.

⁸⁶ Lombardi, intervista cit.

«Le deroghe alla normativa ordinaria, in caso di emergenza, sono possibili in quanto la legge quadro sulla protezione civile nazionale (L. 225/1992) prevede apposite ordinanze attraverso le quali individuare e dettagliare le stesse. Nella fase strettamente emergenziale (6 aprile 2009 – 31 gennaio 2010) la Protezione Civile Nazionale ha fatto ampio ricorso alle deroghe. Nella fase successiva l'utilizzo di deroghe è stato limitatissimo e, prevalentemente, su questioni di tempi. Ciò in linea con la giurisprudenza e la dottrina prevalente, le quali non vedono con favore l'ampio utilizzo di deroghe anche in periodi successivi alla stretta emergenza. [...] La gestione straordinaria dell'emergenza, giustamente, deve essere prevista esclusivamente per la salvaguardia delle vite umane e non anche per attività che poco hanno a che fare con procedure derogatorie, quali le attività della ricostruzione»⁸⁷.

Gaetano Fontana, dal canto suo, ha posto favorevolmente l'accento su come, con il passare dei mesi, la governance commissariale abbia fatto un uso sempre meno esteso delle ordinanze di protezione civile, ovvero il principale strumento con cui in linea di principio è possibile derogare alla normativa vigente, e si sia invece affidata maggiormente ad atti amministrativi meno ambigui da questo punto di vista, ovvero essenzialmente decreti e circolari⁸⁸.

Insomma, l'approccio, rispetto al periodo di Bertolaso, è decisamente cambiato. Non solo: è probabile che lo scoppio degli scandali sulla Protezione Civile, che

⁸⁷ Chiodi, intervista cit.

⁸⁸ Fontana, intervista 11 giugno, cit. È però opportuno, a questo punto, chiarire alcune questioni. Le ordinanze cui facciamo riferimento sono emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi della l. 225/1992, e con esse è possibile introdurre deroghe alla normativa vigente finché permane lo stato di emergenza dichiarato in riferimento all'area terremotata subito dopo il sisma. Durante l'intera emergenza abruzzese, l'impressione che emerge dalle interviste è che nella formulazione delle OPCM, derogatorie o meno, emanate formalmente dal capo del governo, abbiano avuto un grosso peso i commissari o i loro sottoposti. La scelta di emanare ordinanze derogatorie è stata dunque generalmente frutto di un lavoro di concertazione in cui il peso delle strutture commissariali sul territorio è stato decisamente rilevante, se non preponderante. In questo senso si spiega l'affermazione di Fontana, che parla del livello di derogatorietà adottato come di una scelta essenzialmente compiuta dalla struttura commissariale. Altro aspetto da puntualizzare è che se le OPCM sono necessarie per definire la possibilità di bypassare alcune disposizioni di legge, l'effettiva messa in pratica di tale opzione avviene per opera degli attori sul campo (principalmente il Commissario straordinario) nel corso della loro quotidianità amministrativa. In questo senso, è in realtà impreciso dire, come fa Fontana, che decreti e circolari non possono derogare in alcun modo alla normativa vigente. Essi non hanno infatti il potere di introdurre nuove deroghe, il che li rende in effetti strumenti meno «critici» rispetto alle ordinanze, ma possono bensì applicare le deroghe già esistenti (Cardone 2011). La sostanza delle dichiarazioni dell'ex-coordinatore della STM, comunque, non per questo viene smentita: non solo decreti e circolari, in ragione di quanto appena affermato, sono comunque atti meno delicati dal punto di vista della tenuta dell'ordinamento; soprattutto, i documenti di quel genere partoriti in questi anni dalla struttura commissariale testimoniano in effetti un'estrema riluttanza a fare uso di quei poteri derogatori di cui pur il Commissario disponeva.

tangenzialmente (seppure più a livello di immaginario collettivo che sul piano strettamente giudiziario, cfr. Sidoti 2010) hanno toccato anche L'Aquila, e l'avviarsi al tramonto della stagione della deroga «facile» e tutt'altro che indispensabile, abbiano avuto un peso non irrilevante nell'atteggiamento adottato dalla nuova struttura commissariale. In effetti, il limitato uso delle deroghe risulta essere stato determinato anche da un maggiore rigore degli organi di controllo esterni: la Corte dei Conti non ha mancato infatti di intervenire quando la struttura commissariale o soggetti da essa dipendenti sono apparsi indulgere (come pure è talvolta avvenuto) ad un uso più rilassato del solito delle deroghe e delle risorse a loro disposizione.

Estremamente significativa è a questo proposito una recentissima sentenza della Sezione Regionale abruzzese della Corte dei Conti, relativa a un decreto commissariale⁸⁹ che aveva autorizzato una spesa di quasi 6 milioni di euro per l'ampliamento, nel quadro dei lavori di riparazione dei danni subiti dal sisma, di un edificio scolastico nel Comune di Avezzano⁹⁰. Il Presidente della Provincia dell'Aquila Antonio Del Corvo era stato nominato per il caso specifico soggetto attuatore del Commissario e autorizzato, come tale, a fare uso delle deroghe previste dalle OPCM successive al sisma. Il Presidente aveva così organizzato la gara d'appalto derogando al d.lgs. 163/2006⁹¹, dichiarando inoltre vincente un progetto esecutivo che rivoluzionava completamente le linee generali in precedenza concordate con la struttura commissariale – e comportava spese significativamente maggiori. La Corte dei Conti ha bollato tale procedura come illegittima. Fra le varie criticità, il giudice ha infatti rilevato come fosse inaccettabile il ricorso a procedure d'appalto derogatorie per un progetto comprendente un ampliamento che nulla aveva a che vedere con gli effetti del terremoto: solo per interventi strettamente connessi a quest'ultimo l'ordinamento poteva infatti subire eccezioni. Inoltre, le deroghe al d.lgs. 163 non potevano comunque giustificare la differenza esorbitante fra il progetto iniziale e quello finale, con la corrispondente lievitazione dei costi. Di conseguenza, il visto al decreto commissariale oggetto di giudizio è stato rifiutato, con la negazione alla Provincia dei finanziamenti ivi previsti. In questo contesto, la tendenziale riluttanza da parte della struttura commissariale ad utilizzare procedure straordinarie che rendessero più rapida la ricostruzione è comprensibile. Tanto più che, seppure con qualche ambiguità, Chiodi aveva presentato l'assunzione delle redini da parte sua come un primo passo verso l'ordinarietà e il trasferimento delle competenze al territorio (cfr. § III.2.1).

⁸⁹ Decreto del Commissario delegato 29 febbraio 2012, n. 1058.

⁹⁰ Sentenza espressa nell'adunanza del 26 aprile 2012 e contenuta nella delibera n. 23/2012/PREV. Da tale documento sono tratte tutte le informazioni a seguire sul caso in questione. Si ringrazia il prefetto dell'Aquila, Giovanna Maria Iurato, per averci fornito il testo della sentenza.

⁹¹ Previste dall'art. 3, co. 1, dall'OPCM 6 aprile 2009 n. 3753.

Non tenteremo qui di stabilire in via definitiva se la ragione stia più dalla parte dei critici di tale riluttanza o dei suoi difensori, dal momento che entrambi i punti di vista – necessità di velocizzare la ricostruzione vs esigenze di controllo – appaiono in parte giustificati. Ci limiteremo però a rilevare come all'Aquila si sia registrato un paradosso, quello dell'esistenza di una struttura straordinaria che ha aggiunto un nuovo livello burocratico-amministrativo senza contribuire allo sveltimento delle procedure. Questo dato di fatto emerge chiaramente non solo dal principio generale di uno scarso ricorso alle deroghe, come si è visto non privo di motivazioni, ma anche dalla messa in atto, per quanto riguarda le abitazioni private, di una procedura (quella della filiera) iper-burocratizzata e farraginoso, su cui come si è visto pesano non poche responsabilità nella lentezza complessiva della ricostruzione.

La citata contraddizione si è del resto manifestata anche in altre forme. Si noti, ad esempio, che all'Aquila l'ingolfamento della governance è stato per certi versi provocato anche dalla confusione generata dal modo in cui sono stati usati gli stessi strumenti giuridici emergenziali, in particolare le ordinanze e i decreti commissariali⁹². La legge 77/2009 ha costituito fino all'estate del 2012 l'unico documento legislativo generale sul sisma in Abruzzo⁹³, la cui gestione è stata successivamente affidata ad una molteplicità di «micro-provvedimenti» di carattere amministrativo⁹⁴ emanati di volta in volta a soluzione delle specifiche criticità connesse con i processi di ricostruzione e assistenza alla popolazione. Dal febbraio 2010 all'agosto 2012 si sono contati 36 tra ordinanze e decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e 122 decreti del Commissario delegato, oltre a decine di circolari e direttive di tutti gli organi componenti la struttura, in particolare Chiodi in prima persona, l'STM (poi divenuta UCR) e la SGE⁹⁵. Cifre che se da un lato testimoniano l'intensità del lavoro dell'apparato straordinario cui è toccata in questi due anni e mezzo la gestione del post-sisma, dall'altro mostrano la realtà di un quadro normativo di produzione commissariale estremamente intricato, di difficile lettura⁹⁶ e in continua evoluzione, spesso incapace di offrire agli altri attori coinvolti (gli enti locali, i terremotati e i progettisti) delle coordinate certe su cui basare gli interventi e i compiti di

⁹² Definiamo qui «strumenti emergenziali» anche i decreti e altri simili atti del Commissario diversi dalle ordinanze, in virtù del fatto che essi sono comunque emanati (per molti versi unilateralmente) da un soggetto amministrativo sovrapposto a quelli ordinari in virtù dell'esistenza di uno stato di emergenza.

⁹³ Fino all'intervento normativo voluto dal ministro Barca nell'estate 2012 (cfr § II.2.3).

⁹⁴ Anche se ci siamo già soffermati sulla difficoltà di definire le ordinanze di protezione civile come degli atti semplicemente «amministrativi» (cfr. capitolo I).

⁹⁵ Tutti questi documenti sono consultabili sul sito del Commissario delegato, <http://www.Commissarioperlaricostruzione.it>.

⁹⁶ Come puntualizzato anche da professionisti come l'ing. Iginio Tironi, cfr. intervista cit.

loro responsabilità⁹⁷.

A ciò va aggiunto che, paradossalmente, tale proliferazione normativa non ha impedito che in alcuni casi si verificassero gravi ritardi nell'emanazione di atti ritenuti fondamentali. Costituisce un ottimo esempio, in proposito, la lentezza con cui nel 2010 è avvenuta la pubblicazione di un'ordinanza contenente importanti linee guida per le case E: il sindaco dell'Aquila – ma, aspetto non di poco conto, quando era ancora vicecommissario, e tramite comunicato pubblicato sul sito della struttura commissariale – ha lamentato come essa avesse ottenuto la firma del Presidente Berlusconi ben tre mesi dopo la sua presentazione⁹⁸. È in effetti sorprendente che l'ordinanza in questione, la 3881 del 1 giugno 2010, non sia stata emanata prima, data la rilevanza di molte sue disposizioni. Essa prevedeva infatti, fra le altre cose, un significativo aumento del contributo massimo ottenibile attraverso la modalità del finanziamento agevolato⁹⁹ e la possibilità di utilizzare i contributi pubblici per costruirsi una casa nuova, senza essere quindi costretti a riparare quella danneggiata. Veniva inoltre chiarito un dubbio da cui erano stati assillati in molti: i contributi per le seconde case sarebbero stati erogati anche qualora i proprietari non fossero residenti in Abruzzo. Si tratta come si vede di questioni molto specifiche e concrete, che si è scelto di citare perché ben esemplificano le problematiche di tutti i giorni con cui bisognava fare i conti nel contesto del post-sisma. Avere le idee chiare o meno sui punti citati faceva una differenza enorme dal punto di vista del singolo terremotato che doveva avviare il progetto e i lavori di ricostruzione: emerge dunque come i ritardi nell'emanazione di disposizioni su aspetti come questi siano stati almeno in parte responsabili della lentezza dei processi di ricostruzione. In assenza di certezze, e visto il *trend* di continue modifiche (in genere nella direzione di un maggiore favore ai terremotati) nelle regole che disciplinavano la ricostruzione, non bisogna stupirsi che specialmente per le case E siano stati in molti ad assumere un atteggiamento «attendista», al punto che migliaia di pratiche sono state presentate addirittura dopo l'estate 2011¹⁰⁰.

La governance emergenziale rischiava dunque di lasciarsi sfuggire nodi anche importanti, o di provvedervi con evidente ritardo. È questo il caso anche della definizione

⁹⁷ La vicenda delle macerie sopra descritta dimostra inoltre come non siano mancati i casi di veri e propri errori nell'elaborazione delle ordinanze.

⁹⁸ Cfr. Commissario delegato per la Ricostruzione, *Proposte di intervento: pubblicato l'avviso del sindaco del Comune dell'Aquila per le sei aree "a breve" del centro storico dell'Aquila*, 25 giugno 2010. Cfr. anche la lettera di Cialente al direttore della rivista «Oggi», parzialmente consultabile all'indirizzo <http://www.oggi.it/direttore/parla-il-direttore/2010/06/24/cosi-laquila-muore>.

⁹⁹ Realizzato cioè attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, con procedura più rapida rispetto all'erogazione diretta da parte dei Comuni.

¹⁰⁰ Cfr. Ministero per la Coesione territoriale, *La ricostruzione dei Comuni del cratere aquilano*, 16 marzo 2012.

giuridica dei finanziamenti per la ricostruzione privata come indennizzi o contributi, una questione strettamente tecnica ma dalle enormi conseguenze operative. Nel secondo caso i privati avrebbero infatti dovuto ricorrere a procedure d'appalto per la scelta delle imprese edili, per lo meno al superamento di determinate soglie – tipicamente, per le case maggiormente danneggiate, di tipo E¹⁰¹: con tutte le conseguenze che si possono immaginare dal punto di vista delle tempistiche. Il problema è rimasto in sospeso per mesi, finché la Camera non ha approvato una disposizione¹⁰² secondo cui

«i contributi a fondo perduto previsti [nel decreto 39/2009] e destinati alla ricostruzione, riparazione o acquisto di immobili, sono concessi ai privati o ai condomini costituiti da privati [...] a titolo di indennizzo per il ristoro, in tutto o in parte, dei danni causati dal sisma del 6 aprile 2009 ad edifici di proprietà privata. Conseguentemente i contratti stipulati dai beneficiari per la esecuzione di lavori e per l'acquisizione di beni e servizi connessi non si intendono ricompresi tra quelli previsti dall'articolo 32, comma 1, lettere d) ed e), del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163».

Nel frattempo, però, la permanenza di un dubbio di questo genere aveva creato evidentemente gravi incertezze, costituendo un pesante disincentivo alla presentazione dei progetti. La vicenda inoltre è estremamente significativa, e per certi versi paradossale: la gestione centralizzata e frammentaria propria dell'emergenza, che in teoria avrebbe dovuto avere per lo meno il vantaggio di poter affrontare con flessibilità i problemi che via via si ponevano, mostrava tuttavia una certa incapacità di tenere nella dovuta considerazione tutte le criticità presenti nell'arena aquilana, prendendo in ritardo delle decisioni chiave e rivelandosi costretta a far intervenire l'assemblea legislativa, l'organo dello Stato meno «emergenziale» che ci sia, per sciogliere alcuni nodi al posto suo.

Il governo per ordinanze e altri provvedimenti amministrativi straordinari, così come è stato applicato in Abruzzo, appare dunque da questi esempi come non privo di difetti. Per un verso, parrebbe di dover concludere che ciò è dipeso soprattutto dal fatto che la prassi è risultata troppo spesso in contraddizione con quelli che dovrebbero essere i tratti

¹⁰¹ *Cialente: la Camera fa chiarezza, i finanziamenti sono indennizzi*, «Il Capoluogo», 30 settembre 2010, <http://archivio.ilcapoluogo.it/News/Attualita/Cialente-la-Camera-fa-chiarezza-i-finanziamenti-sono-indennizzi-28018>.

¹⁰² Inserita nel decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, all'art. 3-ter, dalla legge di conversione 1 ottobre 2010, n. 63.

peculiari di una governance emergenziale. Il problema è stato in buona parte costituito, più che dal concetto in sé di governo per atti emergenziali, dall'uso che di questi ultimi è stato fatto, tale che strumenti concepiti per garantire tempestività d'intervento si sono spesso rivelati al tempo stesso ipertrofici e non sufficientemente tempestivi. Non risulterebbe quindi affatto smentita la teoria secondo cui tali strumenti costituiscono uno dei mezzi più naturali per fronteggiare una situazione complessa come quella creata a seguito del terremoto. Fra gli intervistati, il punto è stato sottolineato da Giorgio De Matteis (come si ricorderà, il principale avversario di Cialente alle amministrative aquilane), secondo cui ai problemi specifici che si ponevano giorno per giorno non si poteva che rispondere con strumenti flessibili, come appunto ordinanze e atti amministrativi di emanazione commissariale. Anche il Presidente Chiodi ha ribadito il concetto: «Se c'è una emergenza dichiarata dal Presidente del Consiglio dei Ministri si applica la relativa normativa emergenziale (legge apposita e relative ordinanze)»¹⁰³.

Tuttavia, è lecito chiedersi se le inefficienze della gestione commissariale non siano riconducibili, più che al concetto in sé di governo per atti emergenziali, all'uso che di questi ultimi è stato fatto, tale che strumenti concepiti per garantire tempestività d'intervento si sono spesso rivelati al tempo stesso ipertrofici e non sufficientemente tempestivi. Ed è lecito chiedersi se tali inefficienze non abbiano costituito un corollario inevitabile della scelta di gestire in maniera così fortemente centralizzata, oltre all'immediata emergenza, anche il processo per certi versi più complesso e di lungo termine della ricostruzione. In questo senso, va sottolineato come fin dall'autunno del 2010 sia stata avanzata da una parte della popolazione una proposta di legge¹⁰⁴ che chiedeva fra le altre cose un ritorno all'ordinarietà e la distribuzione agli enti territoriali delle competenze di programmazione in quel momento concentrate nelle mani della struttura commissariale e del governo. Le richieste di normalità amministrativa non sono pervenute dunque solo dalla giunta aquilana, con tutti gli interessi politico-elettorali che inevitabilmente ne influenzavano l'azione, bensì sono state formalizzate anche da parte della società civile. Non è insomma insensato ritenere che la volontà di gestire ogni aspetto della ricostruzione attraverso un unico apparato amministrativo (seppur differenziato in vari organi al proprio interno), che per di più per la firma delle ordinanze doveva ottenere l'approvazione governativa, abbia avuto un peso particolare nella nascita delle criticità della governance da noi evidenziate. In questo senso, un valido test di tale

¹⁰³ Chiodi, intervista con l'autore, cit.

¹⁰⁴ Concretizzatasi in un tentativo di legge di iniziativa popolare fallito per il mancato raggiungimento delle 50mila firme necessarie alla presentazione in Parlamento. Il Pd ha poi raccolto comunque la proposta, la quale però non è mai giunta al vaglio delle Camere. Cfr. il racconto di Mattia Fonzi, del comitato «3,32» (che figura tra gli ispiratori della legge), intervista cit.

ipotesi sarà fornito dalla performance nei mesi futuri degli enti locali, ai quali sono appena passate le competenze sulla ricostruzione.

Le riflessioni formulate nella presente sezione rendono evidente che la governance del cratere, dal 2010 in avanti, ha messo insieme elementi peculiari dell'ordinarietà e della straordinarietà, sovente mantenendo più gli svantaggi che i vantaggi di ognuno dei due modelli. Dal punto di vista organizzativo, l'impostazione adottata è stata tipicamente emergenziale, con un apparato costruito ad hoc e sovrapposto alle amministrazioni esistenti. In tal senso, è bene sottolineare ancora una volta che nonostante i tentativi inclusivi dei primi mesi il ruolo di coordinamento da parte della struttura commissariale ha finito per tagliare fuori, o quanto meno non coinvolgere sufficientemente, quegli attori locali che nelle intenzioni iniziali avrebbero dovuto cominciare in questa fase un percorso di progressiva assunzione di poteri. Soprattutto con le dimissioni di Cialente dal suo incarico di vice di Chiodi, la comunicazione in particolare fra quest'ultimo e il Comune capoluogo si è fatta difficile, dando l'impressione all'amministrazione aquilana – o comunque fornendole ampie giustificazioni per trovare lo scontro su questo argomento – di essere in realtà esclusa dai processi decisionali e in balia di una gabbia procedurale che essa non aveva scelto o quanto meno non aveva il potere né le risorse per modificare. La scarsa autonomia gestionale degli enti locali ha costituito dunque un dato di fatto – anche se le accuse formulate da Cialente appaiono talvolta eccessive (§ III.3.1) –, peraltro pienamente coerente con il modello dell'amministrazione straordinaria. Tuttavia, tale centralizzazione nella struttura commissariale non è servita ad accelerare le procedure: i vertici dell'amministrazione emergenziale hanno concepito la propria missione più nel senso del controllo che in quello del rapido conseguimento degli obiettivi (cfr. *infra*, § V.4) facendo uso di deroghe con estrema parsimonia e mantenendo in piedi un sistema iperburocratizzato la cui inefficienza si è sommata a quella delle strutture ordinarie. Gli stessi provvedimenti (ordinanze e poi soprattutto decreti) messi in atto sono stati straordinari più da un punto di vista formale, in quanto formulati in maniera centralizzata, che sostanziale, e anzi come si è visto hanno aggravato la difficoltà della ricostruzione.

Certo, accanto a queste criticità generali bisogna considerare i problemi specifici analizzati nella prima parte del capitolo e la conflittualità politico-elettorale – le cui responsabilità appaiono equamente divise fra le varie parti in causa – che ha pervaso l'arena di *policy* in questione. Tuttavia, al di là di questi fattori pur rilevanti, sembra legittimo affermare che l'impostazione complessiva del modello adottato, sostenuta per anni dai vertici della struttura commissariale, ha avuto una parte considerevole di responsabilità per i malfunzionamenti delle politiche post-terremoto.

CAPITOLO V

Empirismo e teoria. Le politiche aquilane alla luce della *policy science*

Il presente lavoro si configura nel suo complesso, evidentemente, come un caso di studio empirico. I precedenti capitoli hanno condotto il lettore all'interno della *policy arena* aquilana, evidenziandone gli attori istituzionali e sociali coinvolti, i loro obiettivi, i processi che essi hanno messo in piedi o con cui si sono trovati a fare i conti. L'analisi si è soffermata in particolar modo sulla fase dell'implementazione, che nelle politiche emergenziali, data l'urgenza dell'azione, assume notevole rilievo e tende a divenire tutt'uno con la formulazione e la decisione (cfr. *infra*). Senza voler tradire la natura empirica dello studio, ci accingiamo però ora a ridare spazio alla dimensione teorica, fino a questo punto accantonata. In questo capitolo, dunque, confronteremo quanto accaduto all'Aquila dopo il sisma con alcuni contributi e modelli teorici partoriti dalla scienza delle politiche, cercando di capire quando vi è stata concordanza e quando discordanza fra il comportamento di attori pubblici e *stakeholders* coinvolti nelle politiche post sisma e i modelli formulati nei decenni passati da alcune delle massime autorità nel campo dei *policy studies*.

L'operazione sopra delineata appare per certi versi doverosa, in un ambito scientifico in cui spesso le analisi empiriche e le elaborazioni teoriche hanno rischiato di procedere su due binari separati. Eloquente è in questo senso la metafora evocata da Edella Schlager, che descrive le *policy sciences* come un paesaggio di «isole montuose di struttura teorica, mescolate e talvolta attaccate a colline di metodi, concetti e lavoro empirico condivisi, il tutto circondato da oceani di lavoro descrittivo non associato ad alcuna montagna teorica»¹. Per evitare di confondersi in tali «oceani», anche uno studio come questo, che pur in generale non parte dalla volontà di confermare la validità di un modello piuttosto che di un altro, deve quindi confrontarsi, anche solo per cenni, con l'apparato teorico che arricchisce questo ramo delle scienze politiche.

Il confronto con alcune conquiste precedenti della ricerca sulle politiche pubbliche servirà a far emergere aspetti nuovi delle vicende aquilane: anche se, salvo poche eccezioni, nelle pagine a seguire non si introdurranno dati empirici diversi da quelli già menzionati fra i capitoli II e IV, tali dati verranno mostrati spesso sotto un'altra luce, mettendo in evidenza elementi cui per ragioni di coerenza espositiva non avevamo precedentemente dato sufficiente rilevanza.

¹ Cit. in Grin e Loeber (2007), p. 201.

Dopo una breve riflessione su come le politiche in questione possono essere classificate alla luce di alcune note tipologie, in particolare quelle elaborate da Theodore Lowi (1999) e da James Wilson (1980b;1995), l'organizzazione del capitolo seguirà lo schema del cosiddetto «*policy cycle*» (Howlett e Ramesh 1995): *agenda setting*; formulazione/decisione; implementazione; valutazione e apprendimento. Abbiamo già notato (cfr. *supra*, introduzione al capitolo III) come tale ripartizione abbia ormai perso qualunque attrattività sul piano descrittivo, e sia utilizzata esclusivamente come schema per l'organizzazione degli oggetti di analisi; anche in questa sede, dunque, ci serviremo di questo strumento solo come una cornice utile a ripartire (non senza qualche forzatura che non mancheremo di notare) le diverse questioni empiriche e teoriche che affronteremo.

Prima di procedere con l'analisi, un'ultima specificazione si rende necessaria: il carattere fondamentalmente empirico del presente lavoro rende evidente l'impossibilità di confrontarsi con l'intero apparato teorico esistente su ogni argomento. Il più delle volte citeremo dunque un numero limitatissimo di contributi, scelti in base alla loro rilevanza nel campo ma anche al loro grado di aderenza alle vicende aquilane. Questo capitolo, dunque, non ha alcuna pretesa di esaustività, né poteva essere altrimenti data l'impostazione dello studio nel suo complesso. L'obiettivo è piuttosto quello di fornire, per ogni macro-fase in cui le politiche post-sisma possono essere in qualche misura scomposte, alcuni allacci fra il mondo della realtà e quello dei modelli, ragionando sull'utilità, le intuizioni e i limiti di questi ultimi.

* * *

1. Possibili classificazioni delle politiche post-sisma

Una prima, utile tappa, in questa panoramica teorica, deve necessariamente avere per oggetto alcune fra le principali classificazioni di politiche pubbliche partorite dalla ricerca nel settore, e il modo in cui gli interventi messi in campo all'Aquila si collocano in queste ultime.

Descriveremo innanzitutto il lavoro di Theodore J. Lowi, senz'altro uno degli studiosi più influenti nel campo delle *policy sciences*². La sua tipologia, elaborata fra la metà degli anni '60 e i primi anni '70, ha rappresentato un punto di riferimento obbligato per generazioni di accademici, con il quale difficilmente le successive pubblicazioni aventi

² Quando non diversamente indicato, per quanto riguarda Lowi il riferimento utilizzato sarà Lowi (1999), una raccolta tradotta in italiano e inedita in inglese di saggi prodotti a partire dal 1964. Si segnala anche l'utile panoramica sul pensiero di Lowi e sul suo impatto compiuta nell'introduzione da Mauro Calise.

una qualche ambizione teorica hanno evitato il confronto. Del resto, se Lowi non può essere considerato a pieno titolo il primo fondatore dei moderni studi sulle politiche pubbliche³, egli ha certamente permesso a questi ultimi di compiere un salto di qualità, cominciando a dotarsi di un apparato interpretativo che andasse oltre gli intenti puramente descrittivi dei *case studies*.

Nella tipologia ideata da Lowi, le politiche vengono ripartite in tre gruppi, distributive, regolative e redistributive, cui lo studioso ne ha aggiunto successivamente un quarto, le costitutive. Centrale in questa differenziazione è il livello (in termini di intensità, ma soprattutto di visibilità) di coercitività statale impiegata, che costituisce secondo Lowi un tratto imprescindibile di qualunque intervento pubblico ma che può essere appunto soggetta a varie gradazioni. Ciascuno di questi tipi è associato inoltre a un determinato insieme di dinamiche e rapporti fra gli attori istituzionali o meno coinvolti (come soggetti attivi o passivi) nella messa in atto delle politiche in questione. È questo il senso della celebre affermazione di Lowi secondo cui «le politiche determinano la politica» (Lowi 1999, p. 38), non viceversa⁴.

Le politiche distributive derivano da decisioni governative volte a fornire benefici specifici a target numericamente contenuti, attraverso una disaggregazione dell'elargizione delle risorse pubbliche. Di conseguenza, esse possono essere realizzate, almeno nel breve periodo, «senza riguardo per la limitatezza delle risorse» (Lowi 1999, p. 20). Le arene di *policy* connesse a questo genere di interventi si caratterizzano per un basso livello di conflittualità: i vari gruppi non hanno bisogno di competere gli uni con gli altri, in un contesto in cui le elargizioni statali, di modesta entità, possono potenzialmente soddisfare tutti i richiedenti; questi ultimi tendono dunque, piuttosto, a formare coalizioni fortemente disomogenee per composizione e interessi, che permettano loro di unire le rispettive pressioni sui pubblici poteri in modo tale che ciascuno possa ottenere ciò che vuole. Esempi⁵ sono le politiche «riguardanti fiumi, porti e demanio, esenzioni fiscali, forniture per la difesa, riqualificazione urbana» (Lowi 1999, p. 23).

Le decisioni regolative, al contrario di quelle distributive, non sono facilmente disaggregabili: esse prevedono dunque l'immediata e diretta definizione di un gruppo vincente e di uno perdente, con l'attribuzione di vantaggi al primo e svantaggi al secondo sulla base di un intervento normativo di ampio respiro. La coercizione connessa all'azione

³ Tale titolo spetta forse a maggior diritto a Harold D. Lasswell, con il libro (scritto a quattro mani con Daniel Lerner) *The Policy Sciences* (1951). Cfr. deLeon (2006).

⁴ Per una riflessione sulla validità di tale assunto, cfr. Heinelt (2007).

⁵ Lowi pensa al caso statunitense, a cui sono riferiti tutti gli esempi che egli cita nell'articolo del 1964 in cui delinea la sua teoria – che costituisce il capitolo I, *Politiche pubbliche, «case studies» e teoria politica*, del testo a cui ci stiamo riferendo (Lowi 1999).

statale è in questo caso più evidente. L'arena tipica di queste politiche è caratterizzata da un conflittualità maggiore che nel caso precedente e da coalizioni più coerenti; queste ultime coincidono in genere con specifici settori di attività economica che si compattano per promuovere o ostacolare l'approvazione di un certo intervento regolativo da parte dei *policy makers*. Tra gli esempi citati da Lowi vi sono gli interventi volti a fissare standard qualitativi per la produzione industriale: azioni dei pubblici poteri, cioè, il cui risultato è la limitazione dell'azione e dei benefici di una categoria nel suo complesso (in questo caso un settore industriale), in favore di un'altra (i consumatori di determinati prodotti).

Le politiche redistributive sono quelle in cui sia la coercizione statale che la conflittualità sono più manifeste. Anche in questo caso si tratta di decisioni non disaggregabili; le categorie coinvolte sono però in questo caso ancora più ampie che nelle politiche regolative e corrispondono spesso a intere classi sociali: nell'esempio più tipico, da una parte quanti forniscono le risorse per i pubblici servizi, dall'altra quanti fanno uso di questi ultimi. L'imposizione di vantaggi e svantaggi associata all'azione dei pubblici poteri assume qui la sua massima evidenza, con il conseguente verificarsi di un braccio di ferro continuo e stabile fra vasti segmenti della popolazione. Esso prende però spesso la forma di uno scontro di vertice fra le *élites* che rappresentano, in maniera fortemente ideologizzata, i vari interessi: l'esempio più ovvio è l'opposizione tra associazioni industriali e sindacali.

A tale schema, apparso per la prima volta nel 1964⁶, Lowi ha aggiunto successivamente una quarta categoria, quella delle politiche costitutive: essa ha però minore rilevanza nel suo impianto teorico generale e sembra essere stata inserita soprattutto per ovviare all'evidente difficoltà di definire alcuni interventi pubblici con il solo uso delle classi precedentemente costruite – un problema, come vedremo meglio tra breve, che costituisce il principale limite dell'impostazione lowiana nel suo insieme. L'autore si è soffermato meno sulla natura di questa nuova categoria, le cui caratteristiche peraltro non appaiono neanche del tutto inquadrabili nella costruzione teorica precedentemente partorita. Le politiche costitutive si configurerebbero comunque, come il nome suggerisce, quali interventi che comportano un fondamentale mutamento strutturale del sistema, come nel caso della creazione di nuovi organismi burocratici o del ridisegno dei collegi elettorali. Si tratta di politiche che Lowi definisce come caratterizzate da una coercizione statale al tempo stesso remota (priva cioè di sanzioni

⁶ Nell'articolo *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, la cui traduzione italiana costituisce il capitolo I del testo di riferimento (Lowi 1999).

dirette) e priva di effetti immediati sull'azione individuale⁷.

L'influenza del lavoro di Lowi è dimostrata anche dal fatto che l'altra, fondamentale tipologia di politiche pubbliche con cui ci confronteremo, quella di James Wilson⁸, è stata in buona parte elaborata proprio come risposta alla prima, cui rivolge però una serie di dure critiche. Questo nuovo modello è stato inizialmente concepito in *Political Organizations*, edito per la prima volta nel 1973⁹, e poi riproposto in *The Politics of Regulation* (1980a)¹⁰.

Wilson ha riflettuto sui meriti e i limiti della classificazione di Lowi, riassumibili nella seguente formulazione:

«L'intuizione fondamentale di Lowi – secondo cui la sostanza di una *policy* influenza il ruolo delle organizzazioni e la sua adozione – sembra corretta, ma lo schema concettuale basato su tale intuizione necessita di modifiche sotto almeno due aspetti. Primo, dovrebbe essere fatta una distinzione fra l'adozione di una *policy* nuova e la modifica di una esistente, e secondo, l'incidenza dei costi e dei benefici non dovrebbe essere oscurata dall'uso di categorie (“distributiva”, e così via) che sono difficili da definire e producono implicazioni fuorvianti» (Wilson 1995, p. 330¹¹).

In questa sede ci soffermeremo soprattutto sulla seconda delle due critiche, che sta alla base della classificazione proposta a sua volta da Wilson. Il limite più evidente dei tipi lowiani è in effetti proprio la difficoltà con cui – salvo casi estremi – essi possono essere distinti gli uni dagli altri. Secondo Wilson (1995, pp. 328 e ss.), nel mondo reale la maggioranza delle politiche e le arene ad esse associate possono rientrare, a seconda degli aspetti enfatizzati, in due o più categorie contemporaneamente; meglio dunque evitare etichette ambigue e concentrarsi esclusivamente su un parametro cui anche Lowi dava grande peso, ma che non aveva esplicitato con sufficiente chiarezza: il modo in cui i benefici e i costi associati agli interventi pubblici si distribuiscono nella società. Ecco una

⁷ Cfr. l'articolo del 1972 *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, la cui traduzione italiana costituisce il capitolo II del testo di riferimento (Lowi 1999).

⁸ Uno degli scienziati politici statunitensi più influenti della seconda metà scorso secolo, purtroppo da poco scomparso.

⁹ Per il presente lavoro ci siamo serviti però di un'edizione successiva, Wilson (1995).

¹⁰ In questo secondo testo, che introduce per la prima volta i termini identificativi delle diverse categorie wilsoniane (*majoritarian*, *interest-group*, *client* ed *entrepreneurial politics*), la classificazione è riferita esclusivamente agli interventi regolativi (intesi in senso generale, non nell'accezione di Lowi). Tuttavia, l'autore sottolinea come tale modello sia perfettamente applicabile a ogni genere di politiche pubbliche (Wilson 1980b, p. 372).

¹¹ La traduzione è di chi scrive.

breve sintesi della teoria wilsoniana nel suo insieme.

Quando sia i benefici che i costi di una politica sono diffusi (*majoritarian politics*), essa tende a istituzionalizzarsi facilmente: la distribuzione di vantaggi materiali o immateriali a larghe fasce sociali tende ad avere ottime ricadute elettorali, specialmente se i costi sono a tal punto diluiti nella popolazione da risultare difficilmente percepibili. Misure di questo genere tendono a sollecitare una debole organizzazione e attività da parte di gruppi di interesse; centrale per la loro approvazione e implementazione è piuttosto il grado di rilevanza e legittimazione di una certa *issue* nell'opinione pubblica.

Se benefici e costi sono entrambi concentrati (*interest-group politics*), interessando piccole cerchie sociali, l'arena politica si caratterizza in genere per una notevole conflittualità. Vi sono infatti forti incentivi allo sviluppo e all'azione di gruppi di interesse impegnati in una dura lotta per influenzare la formulazione e messa in atto delle politiche, il cui risultato finale è frutto di una faticosa opera di contrattazione e mediazione; meno rilevante è invece il ruolo dell'opinione pubblica più ampia, che in molti casi non acquisisce nemmeno coscienza della questione oggetto di disputa.

Se i benefici previsti da una politica sono concentrati e i costi diffusi (*client politics*), il risultato è una situazione in cui i beneficiari sono incentivati a organizzarsi per fare pressioni e ottenere vantaggi, il cui prezzo è distribuito con bassa incidenza pro-capite su un'ampia cerchia di persone scarsamente propensa a mobilitarsi. Il *policy maker* tenderà dunque a optare per scelte che favoriscano i gruppi interessati e fortemente attivi nel settore, come nei classici schemi di vantaggio del produttore sul consumatore (al cui proposito, cfr. anche Downs 1957).

Infine, gli interventi che producono benefici diffusi e costi concentrati (*entrepreneurial politics*) sono in genere i più difficili da realizzare. Gli incentivi a organizzarsi sono molto più forti fra gli oppositori dell'intervento, mentre i possibili beneficiari potrebbero a mala pena accorgersi dei vantaggi ottenuti. In alcuni casi, tuttavia, tali politiche vengono messe in atto: in genere ciò avviene a seguito dell'azione di un *political entrepreneur*, che riesce a mobilitare i sentimenti latenti nell'opinione pubblica (evidentemente centrale in questo tipo di arena) e a vincere le resistenze dei gruppi di interesse. Il caso più citato è quello della battaglia di Ralph Nader contro le case automobilistiche per una maggiore sicurezza delle macchine, terminata con la promulgazione dell'Auto Safety Act nel 1966.

Anche se Wilson non esplicita del tutto tale aspetto, dalla sua classificazione è facile intuire che i vari tipi di politiche menzionati hanno diverse probabilità di essere realizzati non solo a causa dei vari rapporti di forza fra gli attori sociali che esse producono, ma

anche perché da tali equilibri derivano diversi incentivi per i *policy maker* dal punto di vista del consenso elettorale. Gli interventi che risultano in *majoritarian politics* incontrano lieve resistenza, ma i loro benefici sono meno appariscenti, essendo caratterizzati da un basso impatto individuale. Il risultato è che lo stimolo per il *law/policy maker* a imbarcarsi in un'impresa di quel genere, anche qualora i benefici netti per la popolazione siano positivi, dipende essenzialmente dall'atteggiamento dell'opinione pubblica e dalle questioni su cui essa si concentra in una determinata fase. Le politiche a costi concentrati e benefici diffusi suscitano lo stesso tipo di considerazioni negli attori politici, con la significativa differenza che esse causano la fiera inimicizia di segmenti della società numericamente contenuti ma spesso dotati di estrema influenza politica. Anche le *interest-group politics* offrono un bilanciamento di vantaggi e svantaggi per chi porta avanti le politiche in tale contesto, con un insieme di guadagni e perdite in termini di consenso che vanno accuratamente soppesati a seconda del ruolo e della consistenza dei gruppi coinvolti. Le *client politics*, infine, nel complesso si mostrano alquanto promettenti per il *policy maker* downsiano¹², specie se i singoli interventi vengono aggregati in una strategia d'insieme: è vero che tali politiche implicano una distribuzione di costi sull'elettorato, ma è anche vero che in generale – molto dipende da una molteplicità di fattori riguardanti le agende, il panorama mediatico, la cultura e la sensibilità proprie di ogni contesto geografico e storico – quest'ultimo tende ad avere scarsa coscienza di tali svantaggi, mentre i benefici distribuiti provocano effetti molto più sensibili (ovviamente favorevoli agli autori delle politiche in questione) sui gruppi target.

Alla luce di queste considerazioni, come classificare le politiche implementate all'Aquila negli anni seguiti al sisma? Facendo riferimento alla tipologia e alle valutazioni di Lowi, quanto è stato compiuto dai pubblici poteri appare sì attraversato da elementi regolativi – estremamente specifici, però, non tanto concepiti come una generale normazione dei rapporti fra vasti gruppi sociali: si pensi all'ampia proliferazione di disposizioni in merito alla richiesta e all'ottenimento dei contributi¹³ – e costitutivi, con la creazione *ad hoc* di una nuova *agency* dal 2010 in avanti (la struttura commissariale con a capo Gianni Chiodi), ma è soprattutto definibile come un insieme di interventi distributivi. L'erogazione dei servizi, in particolare nell'immediata emergenza, e poi dei contributi per la ricostruzione ha interessato una comunità di qualche decina di migliaia

¹² Stiamo qui assumendo, per semplicità, che l'unico interesse dei *policy maker* sia massimizzare il proprio consenso elettorale e dunque il proprio potere, secondo il modello di Downs (1957). Ovviamente la realtà è più complessa, ma il modello fornisce comunque degli utili spunti per interpretare l'azione degli attori politici (cfr. *supra*, Introduzione).

¹³ Commissario delegato per la ricostruzione, *Testo coordinato della normativa in materia di sisma del 6 aprile 2009*, aggiornato al 7 giugno 2012.

di persone, dunque un gruppo contenuto. Inoltre, a quanto risulta a chi scrive, il conferimento delle risorse, pur assumendo i tratti di un risarcimento destinato a un segmento sociale svantaggiato (cfr. *infra*), non ha assunto nell'immaginario collettivo i caratteri di un *trade off* perpetrato ai danni di un altro segmento altrettanto ben individuabile, come tipicamente avviene nelle politiche redistributive. È vero che una parte consistente dei soldi stanziati è stata tratta dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate, dunque tolta a una componente delimitata della popolazione nazionale; tuttavia, nei primi mesi successivi al sisma, l'approvazione con il decreto Abruzzo dei diversi miliardi destinati all'emergenza e alla ricostruzione è avvenuta senza che da alcuna parte siano state sollevate lamentele per la privazione di risorse – complice anche la criticatissima decisione di coprire buona parte delle spese con le entrate derivanti da lotterie e altri giochi simili previste per gli anni successivi, dunque con soldi non ancora disponibili nelle casse dell'erario¹⁴.

Passando al modello di Wilson, una prima osservazione che si impone è che anche nell'applicazione a questo caso specifico esso dimostra una maggiore utilità analitica, grazie all'uso di categorie la cui mutua esclusività appare molto più netta che nel sistema lowiano. Le politiche implementate all'Aquila si configurano abbastanza chiaramente come interventi a benefici concentrati, su una comunità ampia ma limitata, e a costi diffusi sull'insieme della popolazione nazionale o comunque su ampie sue parti. Le risorse destinate alla popolazione del cratere non sono infatti configurabili come derivanti da costi direttamente sostenuti da segmenti sociali altrettanto ristretti, il che fa rientrare l'arena del post-sisma nella definizione delle *client politics*.

Tuttavia, la definizione che abbiamo dato dell'arena di *policy* aquilana (mettendo insieme gli elementi tratti dai due autori in esame: *client politics* con interventi distributivi a benefici concentrati e costi diffusi) è in realtà tutt'altro che univoca e priva di ambiguità. In particolare, se si limita per un attimo il campo alla sola fase immediatamente successiva al sisma, le azioni dei pubblici poteri si configurano sì nel complesso come distributive, ma sono al tempo stesso contraddistinte da un tratto che le allontana da tale categoria: l'alta visibilità. Se le politiche distributive (assimilabili alle *client politics* della concettualizzazione wilsoniana) avvengono in genere senza clamore, dal momento che sono difficilmente giustificabili dai *policy makers* a causa del loro particolarismo, gli interventi post-sisma e lo stanziamento di ingenti fondi per la ripresa dei territori colpiti sono avvenuti sotto gli occhi del paese intero, assumendo la connotazione di un riequilibrio di una disparità immeritata. Caratteristiche, queste

¹⁴ In merito ai fondi stanziati, si rimanda ai §§ II.1.3 e IV.1.4.

ultime, che avvicinano le politiche in questione alle redistributive lowiane¹⁵, le quali in questo caso non hanno prodotto l'usuale conflittualità per via della generale solidarietà mostrata dalla popolazione nazionale nei confronti dei terremotati¹⁶. Gli interventi messi in atto a seguito del terremoto dunque, almeno nel modo in cui si sono configurati inizialmente, sono forse meglio classificabili come degli ibridi, che pur in un contesto complessivo di *client politics* hanno riunito, nei termini di Lowi, elementi tipici sia delle politiche distributive che di quelle redistributive.

Ulteriori ambiguità emergono se ci si sofferma maggiormente sulla fase successiva all'immediata emergenza, quando anche il tratto della visibilità su scala nazionale si è attenuato¹⁷ e gli interventi (ci riferiamo principalmente a quelli volti alla ricostruzione) sono dunque classificabili più nettamente, in teoria, come distributivi. Una simile definizione comporta infatti anche in questo caso qualche problema. Le citate classi generali di azioni pubbliche producono in genere poche tensioni e si caratterizzano per un alto grado di fattibilità. Certo, tali previsioni non sono completamente falsificate dalle osservazioni empiriche: dopo tutto, la ricostruzione, seppur tra mille ostacoli, va avanti. Ciononostante, dalla trattazione condotta nei capitoli precedenti risulta evidente come in particolare la fase post-emergenziale sia stata attraversata da enormi difficoltà, procedendo in maniera tutt'altro che fluida e registrando continui conflitti e proteste all'interno dell'arena. Le ragioni di tali fenomeni sono state ampiamente approfondite nel corso del lavoro. Ma come si spiegano nei termini di Lowi e Wilson? Perché un'arena in teoria docilmente distributiva e caratterizzata da *client politics* si è rivelata un terreno così conflittuale, irto di ostacoli all'implementazione delle politiche progettate?

Una prima, ovvia considerazione è che ogni politica ha le sue specificità e il suo contesto; i modelli dei due studiosi con cui ci stiamo confrontando si limitano ad offrire delle linee interpretative generali, senza pretendere di valere in ogni situazione¹⁸. Assumendo un approccio più analitico, però, si può notare che i conflitti che si sono

¹⁵ Fra le varie categorie rimanenti, derivanti dalle due tipologie affrontate, abbiamo scelto quella che riunisce le due caratteristiche in questione (visibilità e ripianamento degli svantaggi) e al tempo stesso mantiene la migliore aderenza al caso aquilano da un punto di vista complessivo. L'alta visibilità appare spesso associabile anche alle politiche regolative lowiane, nelle quali però (almeno nella formulazione del loro ideatore) la dimensione del riequilibrio di vantaggi e svantaggi è molto meno facilmente identificabile; esse inoltre, come si è visto, nell'insieme non sembrano catturare l'essenza degli interventi in questione. Per quanto riguarda Wilson, anche le *majoritarian* e le *entrepreneurial politics* sono generalmente visibili e popolari (quando messe in atto), e le seconde non mancano di assumere per certi versi una valenza redistributiva; tuttavia, tali classi appaiono estremamente lontane dal caso aquilano per quanto riguarda la logica di distribuzione dei costi e soprattutto dei benefici.

¹⁶ I segni di tale solidarietà, nella forma ad esempio di volontariato e raccolte di fondi, nella fase dell'immediata emergenza non sono certo mancati (Cerasoli 2011).

¹⁷ Cfr. in proposito *infra*, § 2.

¹⁸ Tra l'altro, sono entrambi concepiti in riferimento al contesto statunitense, anche se non escludono un'applicazione più ampia.

sviluppati all'Aquila non falsificano in realtà gli impianti teorici citati: piuttosto, sembrano connessi a dinamiche che non costituiscono il fulcro di questi ultimi. Le opposizioni e le divergenze sviluppatesi nel caso della ricostruzione abruzzese non hanno riguardato tanto i rapporti fra il gruppo premiato dall'azione governativa e altri segmenti sociali potenzialmente sfavoriti, ma hanno interessato soprattutto le relazioni fra beneficiari e *policy makers*, o fra attori istituzionali più vicini al territorio e altri rappresentanti le istanze centrali. In altre parole, le politiche aquilane, in accordo con quanto sostenuto da Lowi e Wilson rispettivamente per le politiche distributive e per quelle a benefici concentrati e costi diffusi, non hanno provocato un braccio di ferro su scala più ampia tra i destinatari dell'assistenza e coloro che ne hanno sostenuto il costo. Da questo punto di vista, le considerazioni wilsoniane sui maggiori incentivi organizzativi dei gruppi concentrati sembrano pienamente validate: come si è visto nel corso del lavoro, la popolazione e le istituzioni aquilane hanno dato prova più volte di una certa capacità di mobilitazione in difesa di quanto ritenevano spettasse loro di diritto, in particolare sulla questione dell'imposizione fiscale e della lentezza nell'apertura dei cantieri; non si è registrato invece alcun movimento dello stesso tipo fra coloro che hanno dovuto sopportare i costi delle politiche in analisi.

Ovviamente tale scarsità di opposizione è stata dovuta anche alla particolarità degli interventi, destinati (come quelli emergenziali iniziali) ad alleviare le enormi sofferenze di una comunità colpita da un disastro naturale; in tale contesto sembrava improbabile che potessero svilupparsi nella società vaste opposizioni all'erogazione dei previsti benefici concentrati. Del resto Wilson (1980b), quando riflette sulle rare occasioni in cui il disarticolato insieme dei *cost bearers* può sollevarsi contro politiche che destinano ampi benefici a gruppi specifici, si concentra su casi in cui il pubblico interesse viene palesemente leso in favore di pochi. In una situazione come quella in esame, al contrario, una mobilitazione del genere sarebbe stata impensabile, specie in un Paese in cui (a differenza della maggior parte dell'Occidente) si dà per scontato che le spese per la ripresa delle aree colpite da calamità naturali debbano essere interamente a carico dello Stato (Sidoti 2010). Le politiche post-catastrofe sembrano dunque essere caratterizzate da alcune particolarità nel tipo di rapporti che si instaurano fra le varie categorie sociali da esse definite.

Al di là di tali considerazioni, comunque, ciò che preme qui sottolineare è che anche nell'arena in questione non si è rilevata l'entrata in scena di gruppi terzi, *cost bearer*, interessati a partecipare al confronto per ridurre i propri svantaggi. I citati modelli di riferimento dimostrano dunque una tenuta teorica forse maggiore del previsto, anche in

una situazione in cui la particolare estensione di risorse stanziata – equivalente a una piccola finanziaria (cfr. *supra*, § II.1.3) – avrebbe potuto in teoria favorire una certa competizione in seno alla società.

Al tempo stesso, però, i conflitti che hanno riguardato l'entità e le modalità di erogazione dei benefici da parte dei pubblici poteri costituiscono essi stessi una parziale discrasia con i modelli di riferimento. In base a questi ultimi, le politiche in questione dovrebbero appartenere ad una tipologia che offre particolari incentivi ai *policy makers*, in quanto complessivamente facile da portare avanti e remunerativa sul piano del consenso – specie considerando la «buona causa» cui sono destinate in questo caso le risorse, il che dovrebbe ridurre al minimo l'insofferenza dei *cost bearer* e gli svantaggi elettorali ad essa connessi. Ciononostante, dopo la prima emergenza il governo centrale si è rivelato secondo molti scarsamente reattivo. Nei soggetti appartenenti alla società civile aquilana intervistati¹⁹ è diffuso il senso di essere stati abbandonati da Roma dopo la fase dell'emergenza immediata e in effetti, come si è visto nel corso del lavoro, l'erogazione dei fondi per l'assistenza alla popolazione e l'adozione di provvedimenti fondamentali per la ricostruzione sono spesso avvenute in questa fase con tempistiche molto lente; inoltre, a lungo non si sono registrati interventi sostanziali volti a risolvere l'*impasse* politica e procedurale venutasi a creare – un'azione per la quale si rendeva necessario un intervento esterno forte, un brokeraggio politico²⁰ che è stato messo in atto solo nel 2012 dal Ministro Barca²¹. In altre parole, se l'utilità in termini mediatici ed elettorali del massiccio intervento emergenziale culminato con il piano CASE è già stata pienamente evidenziata²², non altrettanto ovvia è la spiegazione di quello che appare come un certo disinteressamento governativo dal 2010 in avanti, mentre in termini lowiani e soprattutto wilsoniani le politiche post-sisma avrebbero dovuto continuare ad attrarre i *policy makers*.

Da un lato, tale contraddizione può essere spiegata con la già citata consistenza dell'impegno economico necessario a risollevare il territorio abruzzese, cui si sommano le lunghe tempistiche che si impongono per la ripresa del territorio dopo una simile catastrofe: la politica distributiva in questione ha cioè richiesto (e continua a richiedere) ai vari attori politico-istituzionali coinvolti, in termini di risorse ed energie, uno sforzo e una costanza fuori dal comune, il cui vacillare può essere considerato un fenomeno in parte fisiologico. Dall'altro lato, gli stessi apparati teorici analizzati offrono in realtà

¹⁹ Cfr. ad esempio Mattia Fonzi e Anna Colasacco, interviste cit.

²⁰ Secondo la terminologia degli studi che si rifanno all'*Advocacy Coalition Framework*, cfr. Weible e Sabatier (2007).

²¹ Cfr. *infra*, § 5.

²² Per citare un testo ulteriore rispetto a quelli già menzionati nel corso del lavoro, cfr. Barresi (2010).

strumenti utili a spiegare l'atteggiamento dei pubblici poteri in questi anni. Una possibile spiegazione, perfettamente coerente con i due modelli, può infatti derivare da una scarsa attrattività della comunità aquilana in termini elettorali, almeno per buona parte dei livelli politico-istituzionali coinvolti nella fase del post-sisma. Una *policy* a benefici concentrati e costi diffusi è allettante, per un decisore, nel momento in cui vi è interesse a catturare il favore del gruppo target; solo in vista di tale obiettivo un *policy maker* downsiano sarà disposto a rischiare l'imposizione di costi diffusi al resto della popolazione e si mostrerà sollecito nell'implementazione di tali misure. Ci sono buone ragioni per credere che questo non sia stato il caso del terremoto aquilano. Tali considerazioni si intrecciano però strettamente con le dinamiche connesse all'*agenda setting*, e verranno perciò approfondite nel prossimo paragrafo.

Prima di chiudere la presente sezione, però, è opportuno affrontare in maniera più esplicita una questione che sta alla base degli impianti teorici sopra descritti: il rapporto fra *politica* e *politiche*. Quest'ultimo è già emerso come un filo conduttore del presente lavoro, in cui si è riflettuto ampiamente su come le esigenze politico-elettorali di molti degli attori in campo abbiano influenzato la messa in atto della ricostruzione. Ora, alla luce dell'affermazione di Theodore Lowi (raccolta nella sua sostanza anche dal modello di Wilson) secondo cui sono le *policies* a determinare le *politics*, vale la pena di ragionare sulla possibilità che una relazione causale in tal senso sia esistita anche nel nostro caso.

L'impianto lowiano, al momento della sua formulazione, ha avuto un impatto dirimpente. Come emerge in Lowi (1999), i due modelli più in voga negli anni '60 per spiegare il *policy making*, il pluralismo e l'elitismo, tendevano a concentrarsi quasi esclusivamente sulla sede decisionale, che approcciavano a partire dai sistemi di relazioni fra i soggetti coinvolti nel processo (numerosi gruppi di interesse nel caso del pluralismo, pochi alti funzionari secondo l'ipotesi elitista). Le scelte sugli interventi pubblici da compiere venivano dunque spiegate come il frutto dei rapporti fra tali attori. Tuttavia questi modelli, secondo Lowi, si erano rivelati incapaci di acquisire un orizzonte teorico soddisfacente, formulando proposizioni testabili sulla realtà empirica. Lo studioso proponeva dunque una logica completamente diversa, che non partiva dalla politica per spiegare le politiche, ma viceversa. Ogni genere di *policy* produce un certo tipo di effetti e soprattutto di aspettative da parte dei soggetti coinvolti, i quali strutturano le proprie interazioni reciproche (in altre parole, le *politics*) di conseguenza. Così, dalle caratteristiche di un intervento pubblico deriva la conformazione della relativa arena, che a sua volta ha un notevole peso nel determinare la fattibilità e l'attrattività per i *decision makers* della stessa politica pubblica in questione.

Una discussione di tale schema in senso generale esula certamente dagli scopi del presente lavoro. Va però notato che la concezione lowiana del nesso di causalità fra politiche e politica sembra trovare debole riscontro nel caso aquilano. Il problema non sembra essere tanto la classificazione delle politiche adottate: si è visto infatti che esse sono definibili abbastanza facilmente come distributive, nonostante l'ambigua presenza di elementi propri delle altre classi. Piuttosto, sembra utile ricordare la constatazione, fatta sopra, che i conflitti descritti nel corso del lavoro appartengono in larga parte ad una fattispecie che non viene particolarmente approfondita nello schema lowiano (né peraltro in quello di Wilson). Come si è visto, se è vero che i processi e le dinamiche proprie dell'arena di *policy* non hanno visto, in maniera sostanzialmente coerente con i modelli in questione, lo scontro fra gruppi avvantaggiati e svantaggiati, essi hanno però registrato una molteplicità di conflitti per i quali gli apparati teorici qui esaminati offrono scarsi strumenti di analisi: conflitti cioè fra diversi livelli di potere dovuti tanto a visioni divergenti sulla gestione della ricostruzione quanto a calcoli elettorali, oltre che ad un'insufficiente attenzione alla questione nel suo insieme da parte di quei soggetti (il governo in particolare) definibili come gli «erogatori» dei benefici. Il fatto che queste dinamiche sfuggano allo schema di Lowi, pur non pregiudicando l'interesse di quest'ultimo se applicato ad altri contesti, suggerisce quanto meno che la tipologia in cui rientra una politica pubblica, come intesa dallo studioso, non è certo l'unico criterio per prevedere le dinamiche che in tale arena si svilupperanno. Nel nostro caso, più che il tipo di politica in senso stretto, sembrano aver avuto maggior peso altri fattori, quali la distribuzione dei poteri di governance e le condizioni politiche tanto nell'area specifica quanto a livello nazionale.

Del resto, vale la pena di notare che anche la portata generale dell'affermazione secondo cui *policy determines politics* è stata notevolmente ridimensionata dalla ricerca successiva. Hubert Heinelt (2007), ad esempio, pur lodando il progetto lowiano di gettare luce su una serie di dinamiche interne alle arene a partire dai tipi di interventi implementati, sottolinea come l'impianto teorico in questione debba dotarsi di ulteriori elementi, per ambire a un qualche potere esplicativo. Accanto ai tipi di politiche adottate come descritti dal modello, altre fondamentali variabili indipendenti che influenzano le *politics* saranno fattori quali la generalità o meno del problema da fronteggiare e il livello di interdipendenza della *policy* in questione con altri settori, oltre che la natura collettiva o individuale degli effetti prodotti dalle azioni dei pubblici poteri e il loro grado di prevedibilità. Ciò che più rileva ai nostri fini, inoltre, è che Heinelt cita quale altro elemento centrale la conformazione istituzionale dell'arena, con particolare riferimento al

livello di concentrazione del potere. Anche se l'autore presenta tali modifiche come un arricchimento del modello di Lowi, quest'ultimo fattore citato come variabile indipendente ne contraddice in realtà la logica: al fine di prevedere le interazioni che si produrranno in un'arena, cioè, si finisce per riprendere in considerazione elementi che appartengono più all'ambito della politica che a quello delle politiche.

Tale ridimensionamento della proposta lowiana sembra particolarmente valido nel caso aquilano. I conflitti politici interni all'arena si sono delineati a partire da fattori rientranti essi stessi nella sfera della politica, più che in quella delle politiche, e le *politics* sembrano aver influenzato le *policies* molto più che viceversa. Se dunque le categorie di Lowi (come quelle di Wilson) possono essere in qualche misura adattate all'oggetto empirico del nostro lavoro, la loro utilità per comprendere molti degli aspetti più rilevanti appare limitata, e la logica fondamentale che permea il modello appare in questo caso di difficile applicazione.

2. *Agenda setting* e «finestre di *policy*» all'Aquila

Tanto l'atteggiamento dei vari livelli istituzionali coinvolti nell'emergenza e nella ricostruzione quanto i conflitti che si sono sviluppati tra di essi possono essere osservati da un punto di vista che finora nel presente lavoro è stato mantenuto implicito ed ha subito scarso approfondimento: quello della gerarchia di rilevanza con cui le varie questioni si distribuiscono nell'agenda dell'opinione pubblica e soprattutto in quella dei *policy makers* – rispettivamente definite, nell'ambito dei *policy studies*, agenda *sistemica* (o *pubblica*) e *istituzionale* (o *formale*)²³. Anche se gli autori che si sono occupati di *agenda setting* negli ultimi decenni sono numerosissimi, si possono individuare essenzialmente due modelli di più ampio respiro che costituiscono oggi i principali punti di riferimento per lo studio di tale fenomeno politico. Uno, formulato da Cobb, Ross e Ross (1976), si concentra su «chi» definisce l'agenda; l'altro, definito da Kingdon (2011)²⁴, enfatizza invece «come» avviene tale processo (Capano 1996). Il primo, che costituisce un'espansione del precedente lavoro di Cobb ed Elder (1972) sulle connessioni fra partecipazione popolare e *policymaking* nel contesto statunitense, concettualizza diversi percorsi attraverso cui una questione diviene oggetto di politica pubblica. Lo studio si concentra sui rapporti di forza e gli equilibri che vengono a crearsi, nei vari tipi di *polity*, fra istituzioni e gruppi sociali. Grande enfasi è data dagli autori a quella che è

²³ Per delle utili sintesi sullo stato dell'arte in materia, cfr. ad esempio Howlett e Ramesh (2003), La Spina ed Espa (2011).

²⁴ Il testo cui ci si riferisce, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, è stato pubblicato per la prima volta nel 1984. Cfr. Bibliografia.

definita come una forte connessione fra le diverse modalità di definizione dell'agenda formale e il tipo di regime politico: nei sistemi democratico-liberali le *issues* tenderanno ad emergere dalla società e a trasferirsi poi nell'agenda governativa (*outside initiation model*); in regimi autoritari l'iniziativa sarà più frequentemente in mano agli apparati burocratico-governativi, che tenderanno poi a coinvolgere e mobilitare la società (*mobilization model*); nei sistemi corporativi infine l'agenda istituzionale sarà più facilmente stabilita sulla base delle pressioni dei gruppi d'interesse coinvolti nel processo decisionale, per lo più avversi alla partecipazione del pubblico più ampio a tali processi (*inside access model*).

In questa sede non ci dilungheremo oltre nel descrivere tale modello²⁵, salvo richiamarne alcuni aspetti qualora sia necessario. Il nostro principale riferimento nel presente paragrafo sarà infatti l'impianto teorico concepito da John Kingdon, il cui apparato concettuale sembra aderire meglio alle vicende aquilane. Anche se Kingdon, come gli autori dell'altro modello, si preoccupa soprattutto di spiegare quando una *issue* diviene effettivamente parte dell'agenda dei *policy makers*, la sua concettualizzazione sembra disporre di una maggiore adattabilità teorica, fornendo non pochi strumenti anche per spiegare quando e perché i problemi affrontati dalle politiche perdono salienza e rilevanza agli occhi degli attori politico-istituzionali. Una questione che, come vedremo, è particolarmente rilevante nel caso aquilano.

Kingdon (2011) concepisce la definizione dell'agenda dei *policy makers* come un processo per molti versi casuale, nel quale giocano un ruolo di primo piano quelli che l'autore definisce tre «flussi»: i problemi che emergono di volta in volta, le soluzioni di cui i decisori pubblici dispongono e l'ampio insieme di eventi e circostanze politiche che si susseguono – come l'atteggiamento dell'opinione pubblica, il calendario elettorale, gli equilibri fra le forze partitiche, i cambiamenti nella conformazione delle strutture governative e amministrative e l'avvicendamento dei loro componenti. Una politica viene effettivamente messa in atto, secondo Kingdon, quando questi tre flussi confluiscono insieme creando una «finestra di *policy*»: in essa (che spesso ha vita breve) il riconoscimento di un problema si accompagna all'esistenza di soluzioni con cui affrontarlo nella rosa a disposizione dei *decision makers*, nonché alla presenza delle condizioni politiche indispensabili perché questi ultimi si impegnino effettivamente in tal senso. In questo contesto, fondamentale diviene la figura del *policy entrepreneur*, un soggetto in grado di sfruttare o addirittura aprire una finestra per dare attuazione alla

²⁵ Che altri studiosi hanno poi espanso e reso maggiormente articolato. Cfr. La Spina ed Espa (2011) e *infra*.

politica pubblica finché le condizioni sono favorevoli. Uno degli aspetti più affascinanti del lavoro di Kingdon, dunque, è che esso ridimensiona il peso dei problemi esistenti, anche quando essi sono universalmente percepiti come tali, nella definizione del *policy process*. Le politiche pubbliche non possono essere descritte solo come una risposta dei pubblici poteri alle varie criticità esistenti: tale risposta avviene solo al verificarsi di una pluralità di condizioni, sul piano della congiuntura politica e delle soluzioni tecniche a disposizione. Queste ultime, per Kingdon, influiscono soprattutto sul modo in cui una politica viene formulata, mentre hanno minore rilevanza rispetto agli altri due «flussi» nella scelta delle questioni da affrontare. A tal proposito va notato che il modello qui presentato, nella stessa concezione del suo autore, è da applicarsi tanto ai processi con cui una questione diviene centrale nell'agenda dei decisori quanto ai criteri con cui questi ultimi, una volta stabiliti gli ambiti in cui si impone un intervento, decidono di agire in un modo anziché in un altro. Questi due livelli di analisi sono strettamente intrecciati, e la scelta delle *policy* è dunque essa stessa frutto di una confluenza dei tre flussi: problemi e soprattutto soluzioni esistenti hanno qui ovviamente un grande peso, ma non tale da rendere ininfluente la congiuntura politica, cosicché le scelte adottate non possono essere viste semplicemente come la risposta ottimale alle criticità riscontrate.

Il modello di Kingdon, peraltro ormai classico, può essere applicato (con qualche modifica) anche al caso aquilano, la cui evoluzione è per molti versi interpretabile con un alternarsi di aperture e chiusure di finestre di *policy* con ritmi diversi a seconda del livello istituzionale coinvolto. La prima *policy window* si è aperta con il sisma. Si rende qui necessaria fin da subito una correzione al modello, in quanto in questa occasione l'urgenza del problema sembra essersi imposta nell'agenda formale in maniera per certi versi «unilaterale», rendendo secondaria l'esistenza o meno di condizioni ottimali nell'ambito degli altri due flussi. Si ha quindi l'impressione che nel caso di una grave calamità naturale lo schema concettuale di Kingdon possa essere utilizzato solo con qualche modifica: con il terremoto abruzzese la finestra è stata aperta bruscamente per effetto di uno solo degli *stream*, cui gli altri due (soluzioni e contesto politico) si sono in un certo senso adattati.

Anche con riferimento a questa prima fase, comunque, la costruzione teorica di Kingdon rivela una notevole capacità descrittiva se dall'*agenda setting* in senso stretto si passa a considerare le politiche specifiche implementate una volta che la questione aquilana è divenuta (inevitabilmente) prioritaria. Si pensi soprattutto alle scelte compiute per ovviare alle esigenze abitative degli sfollati. Il piano CASE, soluzione unica nella storia dei terremoti italiani e certo non privo di controindicazioni (cfr. *supra*, § II.3),

appare identificabile come il frutto di una congiunzione dei tre *stream* concettualizzati dallo scienziato politico statunitense: l'esplosione di una crisi drammatica (flusso dei problemi); l'esistenza di un modello d'azione già pronto prima dell'evento focalizzante²⁶ (flusso delle soluzioni di *policy*); la presenza al governo di un leader particolarmente abile nel prevedere le positive ricadute in termini di consenso di un intervento come quello che è stato messo in atto, nonché dotato, con la Protezione Civile, di un potente braccio operativo in grado di realizzare tale politica con la necessaria rapidità (flusso delle condizioni politiche)²⁷. Per quanto riguarda i primi mesi successivi al terremoto, dunque, il modello di Kingdon è utile non tanto per spiegare il motivo per cui l'*issue* in questione ha assunto un ruolo di primo piano nell'agenda governativa, fenomeno dalle ovvie ragioni nel caso di un evento devastante come quello del 6 aprile 2009, ma soprattutto per inquadrare il modo in cui alcuni interventi sono stati formulati.

Tornando però al livello più generale dell'*agenda setting* vero e proprio, la struttura concettuale in esame si rivela utile anche per descrivere quella che può essere vista come una perdita di priorità della questione terremoto a diversi livelli politico-istituzionali. Come già accennato (*supra*, § 1) la sensazione nel cratere, per come è emersa nelle interviste, è quella di un generale disinteressamento ai problemi aquilani da parte delle istituzioni centrali, nella fase post-emergenziale. Tale sensazione è associata allo stallo della ricostruzione, causato come si è visto da una serie di malfunzionamenti della governance e dall'inconciliabilità delle divergenze politiche fra i vari attori coinvolti. Per uscire dall'*impasse* era necessario un intervento deciso, un'azione di *brokerage* politico come quella poi messa in atto dal nuovo governo tramite il ministro Barca. È innegabile, indipendentemente dalle ragioni e dalle responsabilità delle varie parti coinvolte, che tale situazione si è invece protratta a lungo senza che si siano registrati particolari tentativi di sbloccarla, al di là di una blanda azione di mediazione fra le parti (in particolare tra il sindaco aquilano e il Commissario) affidata generalmente al sottosegretario Gianni Letta²⁸. Un altro segno che il terremoto aquilano faticasse a rimanere in cima all'agenda governativa è offerto dalla rapidità con cui è stata reintrodotta la tassazione ordinaria nel cratere²⁹ e dai continui tentativi da parte dell'esecutivo di fissare il prima possibile l'inizio

²⁶ Come si ricorderà, il progetto messo in atto era stato elaborato ben prima del sisma. Cfr. *supra*, § II.1.3.

²⁷ Fra le condizioni politiche che hanno permesso la realizzazione degli interventi in discussione possiamo anche annoverare, con Alfio Mastropaolo (2011), il potere mediatico di cui godeva il governo in quella fase, la generale debolezza delle istituzioni locali e l'avanzata di una cultura urbanistica favorevole ai processi di «*gentrification*».

²⁸ Letta, *strigliata ai due litiganti: fate presto*, «Il Centro», 4 marzo 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2011/02/04/news/letta-strigliata-ai-due-litiganti-fate-presto-1.4764038>.

²⁹ Peraltro, come si è visto nel capitolo III, il tema ha costituito un punto di scontro con i cittadini e i poteri

della restituzione delle imposte arretrate (cfr. *supra*, cap. III); o, ancora, dalla lentezza con cui sono stati erogati negli anni passati ad esempio i fondi per l'assistenza alla popolazione, cosicché il Comune aquilano, come emerge dai suoi comunicati³⁰, ha dovuto più volte anticipare tali somme con le proprie già esigue risorse; infine non si può non richiamare la già citata inefficienza da parte del governo per quanto riguarda l'emanazione di provvedimenti talvolta fondamentali per oliare la macchina della ricostruzione (cfr. *supra*, § IV.2).

Questo disinteressamento non ha peraltro riguardato solo l'esecutivo, coinvolgendo anche il Parlamento. Nel contesto di una legislatura in cui l'Abruzzo³¹ e soprattutto la provincia aquilana (Mastropaolo 2011) risultano fortemente sottorappresentati, l'attenzione dell'assemblea al post sisma risulta essere stata, se non assente, quanto meno poco conclusiva. Le proposte di legge non sono mancate, ma esse si sono fermate alle fasi iniziali dell'iter previsto: la Commissione Ambiente della Camera, ad esempio, ha lavorato su quattro disegni presentati da deputati di orientamenti politici diversi fra il dicembre 2010 e l'ottobre 2011 (uno dei quali derivante dalla legge di iniziativa popolare di cui *supra*, § IV.2)³², ma nessuno di essi è mai giunto alla fase del voto. Anche la proposta avanzata alla fine del 2009 da alcuni deputati, fra cui gli aquilani Giovanni Lolli (Pd) e Pierluigi Mantini (Udc), di istituire una «Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche connesse alla ricostruzione e allo sviluppo dell'Abruzzo e agli eventi sismici» si è conclusa in un nulla di fatto³³.

Questo generale venir meno della centralità dei fatti aquilani nell'agenda delle istituzioni nazionali, tale che la situazione è rimasta a lungo bloccata, è collegabile alla progressiva divergenza dei flussi kingdoniani e alla conseguente chiusura della finestra di *policy*. Di fronte al permanere di gravi disagi fra i terremotati, cui si aggiungeva una governance notevolmente lenta e conflittuale, le possibili soluzioni – la più ovvia delle quali era una conclusione della straordinarietà e un passaggio delle competenze agli enti locali, come infine è avvenuto – erano sì immaginabili in termini generali³⁴, ma tutt'altro che semplici da mettere in atto e pronte per l'uso³⁵. Determinante è stata poi l'evoluzione del terzo *stream*, quello delle condizioni politiche. Nel contesto di una congiuntura

aquilani fin dal 2009.

³⁰ Cfr. ad esempio comunicato Comune, 22 aprile 2011.

³¹ Appena 25 fra deputati e senatori della legislatura sono originari della Regione, cfr. i database online di Camera e Senato.

³² Cfr. il database consultabile sul sito della Camera dei Deputati.

³³ Camera dei Deputati, proposta di inchiesta parlamentare, doc. XXII n. 9, presentata il 5 maggio 2009.

³⁴ Specie grazie agli esempi offerti dai terremoti precedenti, come il modello di ricostruzione friulano (cfr. *supra*, § II.3)

³⁵ Il lungo iter con cui tale transizione è infine avvenuta ne è una dimostrazione: cfr. *infra*, § 5.

economica difficile per il paese, in cui la competizione per i vertici dell'agenda decisionale era dunque particolarmente dura, la gestione del post-sisma successiva al 2010 ha visto la riduzione progressiva della propria rilevanza in parallelo alla perdita di *appeal* elettorale. Essa infatti ha perso verosimilmente salienza prima di tutto nell'opinione pubblica – fattore cui Kingdon (2011) dà grande rilevanza, all'interno del suo *political stream*. L'impatto mediatico del progetto CASE era stato tale da far sì che, agli occhi del paese, l'emergenza all'Aquila risultasse almeno in parte risolta³⁶. Del resto, i disastri naturali come i terremoti costituiscono in generale un tipico esempio di ambiti «privi di pubblico» (Birkland 1997, p. 71), che suscitano una forte attenzione nei periodi immediatamente successivi ai «*focusing events*» ma per i quali, chiuse queste brevi parentesi, l'interesse è in genere basso.

Quest'ultima osservazione appare peraltro coniugabile con quanto teorizzato da Anthony Downs (1972) a proposito dell'«*issue-attention cycle*»³⁷. Secondo Downs, molte *issues* tendono a compiere agli occhi dell'opinione pubblica un percorso che le vede attraversare una serie di fasi: (1) la scoperta dell'esistenza di un problema, accompagnata da un certo entusiasmo nel richiedere soluzioni ai *policy makers*³⁸; (2) la realizzazione delle difficoltà e soprattutto dei costi (per la popolazione nel suo insieme) necessari ad ottenere progressi significativi; (3) il conseguente calo di interesse; (4) la fase «post-problema», in cui l'attenzione generale viene meno ma le agencies nate nel periodo di massima sensibilità rimangono in vita, seppur prive del supporto morale ed economico di cui godevano in precedenza. Il ciclo qui descritto, che Downs ha pensato per problemi di natura sociale, non si adatta completamente a ciò che è accaduto nel caso dell'Aquila, ma offre comunque dei buoni spunti descrittivi: se è difficile parlare di una aumentata consapevolezza nella popolazione generale dei costi economici che essa deve indirettamente sopportare per rendere possibile la ricostruzione (cfr. anche *supra*, § 1), non sembra invece inverosimile ipotizzare³⁹ un inconscio disinteressamento dell'opinione pubblica alle vicissitudini aquilane in corrispondenza del loro ingresso nella fase più

³⁶ La copertura mediatica data ai fatti aquilani nei primi dieci mesi successivi al sisma è stata da molti criticata come parziale e tendente a fornire un'immagine della situazione molto più positiva di quanto essa non fosse in realtà. In questo senso, vale la pena di ricordare le contestazioni subite il 18 febbraio 2010 da una troupe del Tg1, guidata da Maria Luisa Busi, ad opera degli aquilani. Questi ultimi protestavano infatti contro il modo in cui la testata aveva trattato la vicenda aquilana fino a quel momento. Significativamente, pochi mesi dopo la Busi ha dato ragione a tali critiche, nella lettera con cui presentava le sue dimissioni da conduttrice al direttore Augusto Minzolini. Cfr. Caporale (2011).

³⁷ Tale modello è stato già applicato al caso aquilano, in termini simili ai nostri, da Bobba e Cepernich (2011).

³⁸ In realtà Downs comincia con lo stage definito del «pre-problema», in cui una criticità esiste ma non è percepita come drammatica e urgente dalla maggior parte dell'opinione pubblica. Tale fase si adatta bene ai problemi di carattere sociale – povertà, razzismo, inquinamento – cui Downs principalmente si riferisce, ma non ha ovviamente senso nel nostro caso.

³⁹ Non siamo a conoscenza di studi scientifici che esplorino tale possibilità.

lunga e per molti versi più difficoltosa, nonché meno appariscente: quella della ricostruzione. Dopo l'eccitazione legata all'emergenza e alle relative risposte, possiamo cioè supporre, con una leggera correzione al modello downsiano, che almeno una parte dell'opinione pubblica si sia disinteressata alla questione non perché riluttante a sopportare i costi delle soluzioni, ma per la sopraggiunta sensazione che il problema stesse passando ad una fase al tempo stesso più complessa e più noiosa, perché più tecnica e burocratica. Insomma un allontanamento dalla *issue* che si sarebbe manifestato come reazione alla minore comprensibilità di quest'ultima. Tale fenomeno, ammesso che si sia verificato, non esclude, e anzi potrebbe aver per certi versi integrato, la già citata illusione nell'opinione pubblica di una generale soluzione delle criticità più pesanti tramite il progetto CASE.

Al di là di queste varie interpretazioni, resta il fatto che la questione aquilana ha perso smalto, e la sua *policy window* si è chiusa. Ovviamente ciò non ha significato la fine di ogni azione da parte dei pubblici poteri per fronteggiare il problema dell'emergenza e della ricostruzione: come previsto nella citata fase (4) del modello di Downs, le strutture e i processi in questione erano stati avviati, ed hanno continuato per anni ad essere implementati secondo gli schemi previsti – approvazione delle pratiche attraverso la filiera, elaborazione e discussione dei piani di ricostruzione e così via. Nel caso in discussione, la chiusura della finestra kingdoniana si è misurata non già in un impensabile abbandono totale dei programmi avviati, ma nella scarsa reattività in particolare delle istituzioni centrali di fronte all'emergere di quelle molteplici difficoltà amministrative e politiche che abbiamo descritto nel corso del lavoro.

Un altro modo per vedere questo passaggio dalla fase dell'emergenza a quella della ricostruzione, sempre nei termini di Kingdon, è che la prima è stata caratterizzata dalla presenza di un *policy entrepreneur*, mentre per la seconda questa figura fondamentale è in gran parte mancata. Perché il confronto fra i due periodi risulti più efficace, è opportuno compiere una schematizzazione. Semplificando, possiamo considerare come la variabile dipendente del nostro ragionamento le politiche genericamente definite come volte a risolvere le esigenze abitative dei terremotati; tali politiche si sono tradotte inizialmente nel piano CASE, e nella fase successiva nella ricostruzione del tessuto urbano preesistente. I livelli di complessità dei due tipi di intervento sono molto diversi. Il piano CASE, nonostante la sua monumentalità (come si ricorderà, 185 edifici distribuiti in 19 siti, cfr. § II.1.3) non è comparabile alla ricostruzione di decine di centri urbani devastati, incluso un capoluogo che può essere considerato «una delle maggiori città medievali del centro Italia» (Frisch 2009, p. 10). Tuttavia, la diversa portata dei due interventi non può

oscurare la distanza evidente fra la rapidità con cui sono stati conseguiti gli obiettivi nel primo caso e l'estrema difficoltà dell'intervento pubblico nel secondo. Non è possibile non associare almeno in parte tale contrasto al fatto che solo nei primi mesi successivi al sisma il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, con il supporto operativo di Guido Bertolaso, ha scelto di assumere un ruolo fondamentale nel sostenere le scelte insediative compiute e nell'assicurarne una rapida esecuzione. Successivamente infatti, in concomitanza con il cambiamento dei presupposti rientranti nei vari *stream* e con la conseguente chiusura della finestra di *policy*, anche la figura di un *policy entrepreneur* è venuta a mancare⁴⁰.

Giova a questo proposito sottolineare che tale vuoto non sembra essere stato riempito dal soggetto istituzionale a cui nel 2010 sono passate le redini della governance, il Presidente della Regione Abruzzo Gianni Chiodi (Pdl). Al contrario, una serie di indizi suggeriscono che per il Commissario la ripresa del post-sisma non abbia costituito una particolare priorità rispetto alle altre questioni a cui, in qualità di governatore, egli ha dovuto e deve tuttora fare fronte. Nel cratere, è piuttosto diffusa la sensazione che Chiodi abbia avuto all'interno della struttura commissariale un ruolo più limitato di quello che la sua posizione di vertice farebbe supporre, e che in questi anni il timone della ricostruzione sia stato assunto piuttosto dal coordinatore della STM-UCR Gaetano Fontana⁴¹. Tale situazione è stata implicitamente confermata anche da quest'ultimo dirigente, che nell'intervista con chi scrive⁴² ha lasciato intendere una scarsa intromissione del Commissario nei processi di formulazione di ordinanze e altri provvedimenti relativi alla ricostruzione fisica. Certo, ciò può essere attribuito alla natura tecnica e specifica di molti di tali atti. Tuttavia, anche altre considerazioni rafforzano l'immagine di un Commissario non eccessivamente attivo nella gestione del post-sisma aquilano e che, per ciò che atteneva a quest'ultimo, si sarebbe adeguato alle condizioni governative senza assumere una particolare iniziativa – come emerge dalle critiche formulate in questi anni dal Comune⁴³. L'analisi dei post pubblicati da Gianni Chiodi

⁴⁰ I due fenomeni – il venir meno del *policy entrepreneur* e la chiusura della finestra di *policy* – possono venire considerati come paralleli e tendenti a condizionarsi l'un l'altro in una relazione di causazione biunivoca.

⁴¹ Ciò emerge in particolare dagli articoli del già citato Giustino Parisse, che attribuisce comunque tale interpretazione anche a soggetti politico-istituzionali di primo piano come l'assessore aquilano Piero Di Stefano. Cfr. ad esempio *Il Comune: via subito il commissario Chiodi*, «Il Centro», 26 maggio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/05/26/news/il-comune-via-subito-il-commissario-chiodi-1.5237354>.

⁴² Gaetano Fontana, intervista con l'autore, 3 luglio 2012.

⁴³ Si pensi alla questione, più volte citata nel capitolo III, dei fondi per l'assistenza alla popolazione, spesso piuttosto scarsi ed erogati con notevole lentezza, a proposito dei quali le posizioni assunte dal Commissario nei confronti del governo sono state molto meno dure e intransigenti di quelle dell'amministrazione aquilana.

sulla propria pagina *Facebook*, aggiornata quasi ogni giorno soprattutto a partire dal 2011, non può che registrare la maggiore frequenza, rispetto ai temi direttamente connessi al post-sisma, di argomenti come il risanamento dei conti pubblici abruzzesi, la crisi economica e il sistema sanitario regionale (per il quale Chiodi nel 2009 è da lungo tempo Commissario ad acta, con il fine di portarne avanti il piano di rientro dal disavanzo⁴⁴).

Talvolta, poi, i ruoli di Commissario e Presidente entravano in conflitto l'uno con l'altro. È il caso della vicenda dei fondi per le scuole danneggiate dal sisma⁴⁵. Un primo decreto commissariale, emesso nel maggio 2011⁴⁶, aveva infatti destinato parte di tali fondi anche alla riparazione di edifici scolastici situati all'esterno del cratere e i cui danni non erano chiaramente correlabili al terremoto. A seguito della denuncia di tali utilizzi impropri da parte della trasmissione *Report*⁴⁷ e con il conseguente esplodere delle proteste da parte del Comune aquilano⁴⁸, l'elenco degli istituti beneficiari veniva corretto con un successivo decreto⁴⁹ che aumentava le risorse destinate al capoluogo ed escludeva dal finanziamento, fra gli altri, una serie di Comuni che non erano stati in grado di dimostrare il nesso di causalità fra le scosse del 6 aprile e le necessità di riparazione dei propri edifici scolastici.

Insomma, gli indizi sul fatto che la ripresa dal sisma non fosse la questione in cima all'agenda del Commissario-Presidente Chiodi non mancano⁵⁰. A questo livello istituzionale ciò sembra essere stato determinato da condizioni avverse soprattutto sul piano del «flusso politico», mentre i problemi da affrontare continuavano ovviamente ad esistere e le possibili soluzioni per favorire quanto meno un miglioramento della situazione dal punto di vista della quotidianità amministrativa non sembravano in linea di principio così difficili da realizzare – si pensi alla contesa sui piani di ricostruzione: per risolvere buona parte delle polemiche e dei rallentamenti ad essi legati sarebbe stata sufficiente, da parte commissariale, una minore rigidità nella difesa della loro natura

⁴⁴ Cfr. il sito del Ministero della Salute, <http://www.salute.gov.it/pianiRientro/paginaMenuRegionePianiRientro.jsp?menu=abruzzo&lingua=italiano>.

⁴⁵ Quasi 165 milioni di euro stanziati dal CIPE con delibera 26 giugno 2009, n. 47, ai sensi dell'art. 4, co. 4, del d.l. 39/2009.

⁴⁶ Decreto del Commissario delegato n. 61 del 17 maggio 2011.

⁴⁷ Puntata andata in onda su Rai 3 il 30 ottobre 2011.

⁴⁸ Cfr. ad esempio Stefania Pezzopane, comunicato Comune, 4 novembre 2011.

⁴⁹ Decreto del Commissario delegato n. 89 del 27 dicembre 2011.

⁵⁰ A ciò si aggiunga che Chiodi è stato per molti versi un Commissario «riluttante», nonostante le accuse da parte del Comune capoluogo di voler rimanere «aggrappato alla poltrona» (cfr. *supra*, § III.4.1). Si considerino a questo proposito le dimissioni presentate una prima volta da Chiodi a Monti già nel dicembre 2011, e poi rassegnate definitivamente a luglio, un mese e mezzo prima della fine prevista per lo stato d'emergenza. Peraltro, in un'occasione Chiodi avrebbe addirittura dichiarato a un cronista di essersi «stufato di fare il Commissario»: cfr. *La sconfitta di Chiodi*, «Il Centro», 22 maggio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/05/22/news/la-sconfitta-di-chiodi-1.5234316>.

urbanistica e normativa (cfr. *supra*, § IV.1.3)⁵¹. Per quanto riguarda lo *stream* delle condizioni politiche possiamo ipotizzare che particolare peso abbiano avuto considerazioni di carattere elettorale. Non si può infatti mancare di notare la scarsa affinità politica di Chiodi con l'area del Comune aquilano⁵², nella quale negli ultimi anni (da ben prima del sisma) si è registrato un tendenziale rafforzamento del centrosinistra⁵³. Richiamando la tipologia di James Wilson analizzata nel precedente paragrafo, dunque, buona parte del gruppo destinatario dei benefici concentrati delle politiche in questione non ha verosimilmente costituito un segmento elettorale particolarmente attraente per il Presidente della Regione – né tanto meno per il governo di centrodestra al potere fino a novembre 2011 –, in quanto allo stesso tempo limitato nel numero⁵⁴ e orientato verso una parte politica opposta a quella rappresentata da Chiodi. Si può dunque immaginare che, in maniera cosciente o meno, quest'ultimo abbia dato la priorità a questioni più direttamente rilevanti per il suo bacino elettorale⁵⁵ o comunque per la Regione nel suo insieme – crisi economica, sanità, occupazione.

Le condizioni politiche non erano dunque tali, in questi anni, da assicurare una permanenza della ricostruzione in cima all'agenda del governatore, e ancor meno da trasformare quest'ultimo in un *policy entrepreneur* motivato a risolvere rapidamente le criticità che erano emerse e ad imporre una riapertura della finestra kingdoniana anche per i livelli istituzionali superiori. In questo contesto, non stupisce che tentativi di ridare visibilità alla situazione dell'Aquila siano stati compiuti dalla popolazione e dalle istituzioni cittadine, attraverso la presentazione di soluzioni concrete (come la legge di iniziativa popolare già più volte citata, cfr. § IV.2) e l'organizzazione di manifestazioni (cfr. *supra*, cap. III) volte ad aumentare la sensibilità del paese sulla questione e modificare dunque il *political stream*, ridando rilievo alla ricostruzione nell'agenda istituzionale ai vari livelli. Una strategia che aderisce perfettamente, peraltro, anche a

⁵¹ Ciò non è in contraddizione con quanto abbiamo affermato a proposito del flusso delle soluzioni a disposizione del governo nazionale: a livello locale, molte delle difficoltà avrebbero potuto risolversi con sforzi relativamente ridotti dalle parti in causa e in particolare del Commissario; dal momento che ciò non è avvenuto, però, un intervento efficace da parte dell'esecutivo romano non poteva che assumere la forma di una generale (e dunque difficoltosa) riforma della governance.

⁵² In cui risiede la grande maggioranza della popolazione colpita dal sisma, come rivelato dai report settimanali sulla popolazione del cratere prodotti dalla struttura commissariale dall'estate 2010 (e disponibili sul sito del Commissario delegato per la ricostruzione).

⁵³ Rappresentato non solo dall'elezione di Cialente nel 2007 e nel 2012, ma anche dalle provinciali che si sono tenute nel 2010: in quella circostanza Stefania Pezzopane (Pd), che pur perse la competizione in favore di Antonio del Corvo (Pdl), all'Aquila ottenne comunque una sostanziosa maggioranza (Mastropaolo 2011).

⁵⁴ Il Comune aquilano conta circa 70.000 abitanti, sui 310.000 della Provincia e i quasi 1.350.000 dell'intera Regione (dati Istat aggiornati al marzo 2012).

⁵⁵ L'esistenza di possibili scelte di questo genere è peraltro in parte suggerita dalla citata vicenda dei fondi per le scuole.

quei concetti di mobilitazione e *issue expansion* su cui hanno insistito, oltre a Kingdon, anche diversi altri autori che si sono occupati di *agenda setting* (fra cui Schattschneider 1960, Cobb e Elder 1972, Cobb, Ross e Ross 1976).

In tal senso, gli scontri fra il Comune dell'Aquila da una parte e il Commissario e il governo dall'altra sono interpretabili per certi versi anche come conflitti di agende, dovuti a sfasature nei processi di apertura e chiusura delle finestre di *policy* ai diversi livelli istituzionali. La ricostruzione non poteva infatti che costituire il principale impegno programmatico per la giunta aquilana, che non a caso su tale tema ha costruito e vinto le elezioni. Come si è visto (cap. III), ciò non significa che le scelte compiute dall'amministrazione siano state sempre fatte con l'obiettivo di accelerare la ricostruzione, come nei casi in cui abbiamo rilevato una scelta deliberata di innalzare i livelli di conflittualità dell'arena; ma ciò non toglie che la *issue* in questione sia stata inevitabilmente molto più centrale per le istituzioni locali che per quelle regionali (dunque commissariali) e governative. Non a caso molti dei conflitti che abbiamo registrato sono stati legati alle critiche mosse dal Comune nei confronti della lentezza e inefficienza dell'amministrazione straordinaria, per la quale la dimensione del controllo dei processi di ricostruzione è stata molto più rilevante che la loro speditezza (cfr. *supra*, § IV.2).

La finestra di *policy*, per L'Aquila, sembra essersi riaperta con l'avvento del nuovo governo⁵⁶, che con l'incarico al Ministro Barca ha deciso di individuare al proprio interno un referente stabile e ufficiale sulla questione⁵⁷. Ancora una volta, coerentemente con Kingdon (2011), è stato il ricongiungimento dei tre flussi, in questo caso soprattutto grazie a notevoli mutamenti in quello delle condizioni politiche, a far sì che la situazione aquilana riguadagnasse posizioni nell'agenda formale. Come già accennato, del resto, all'interno del *political stream* lo stesso scienziato politico statunitense dà particolare rilevanza proprio ai cambiamenti nell'assetto degli apparati governativi e burocratici. Con l'esecutivo guidato da Monti, complice forse la sua terzietà rispetto ai conflitti che si erano registrati nel cratere fino a quel momento e il suo generale disegno volto a

⁵⁶ La maggiore attenzione del nuovo governo ai problemi dell'Aquila è emersa continuamente nelle interviste, per bocca ad esempio di soggetti tanto lontani (nel ruolo e nelle posizioni in merito alla vicenda del post-sisma) come Mattia Fonzi del comitato «3,32» e Gaetano Fontana, coordinatore della STM-UCR.

⁵⁷ Si noti invece che il sottosegretario Gianni Letta (di origini abruzzesi) si era attribuito da solo il ruolo di mediatore di cui si è parlato, esercitandolo in maniera ufficiosa. Un'ulteriore dimostrazione dell'assenza, nel precedente esecutivo, di una particolare volontà di sbloccare lo stallo che si era venuto a creare all'Aquila. Cfr., in proposito, *Una svolta per il dopo sisma*, «Il Centro», 28 gennaio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/01/28/news/una-svolta-per-il-dopo-sisma-1.5033363>.

ridimensionare e rendere più efficiente la spesa pubblica⁵⁸, la difficile soluzione di una riforma generale della governance post-terremoto è divenuta improvvisamente più fattibile. L'arena si è arricchita con Barca di un nuovo *entrepreneur*, che in pochi mesi ha rivoluzionato i ruoli dei vari soggetti istituzionali coinvolti nella ricostruzione.

Su tale intervento per molti versi risolutore ci si soffermerà nella sezione dedicata al *policy learning/policy change* (§ 5). Per il momento, ci limiteremo a un'osservazione che concerne il modello teorico elaborato da Cobb, Ross e Ross (1976). Il nuovo rilievo di cui i problemi aquilani sembrano avere goduto nell'agenda governativa – o per lo meno in quella di uno dei membri del governo, cui comunque quest'ultimo ha espressamente affidato il compito di risolvere l'*impasse* del dopo-terremoto – non sembra essere associabile all'*outside initiation model*, che gli autori individuano come la dinamica più diffusa nelle democrazie liberali. La drammatica situazione del post-sisma infatti non è tornata in auge nell'agenda formale a seguito di tentativi particolarmente riusciti, da parte del gruppo più direttamente interessato (la comunità aquilana), di espandere i confini dell'arena coinvolgendo altri segmenti sociali nella propria attività di pressione dal basso sul governo; il cambiamento nell'approccio alla questione da un esecutivo all'altro sembra piuttosto essere avvenuto a seguito di un'iniziativa per molti versi spontanea dei *decision makers* – seppur nel quadro di un continuo confronto con le istituzioni del territorio interessato⁵⁹ –, non per effetto di pressioni dal basso più forti di prima.

Non è però facile collocare lo schema d'azione di Barca secondo la tipologia di Cobb, Ross e Ross (1972). I *policy makers*, e Barca in particolare, non sembrano essersi impegnati né in una vasta opera di costruzione del consenso (avente come target il cratere o porzioni più ampie della popolazione italiana) sulle modifiche della governance in preparazione (*mobilization model*), né in un tentativo di tenere nascosta all'opinione pubblica la nuova conformazione dell'agenda⁶⁰ (*inside access model*). Piuttosto, l'insofferenza della popolazione terremotata ai commissariamenti (cfr. *supra*, § III.4.2) permette di identificare le mosse di Barca con una quarta classe di strategie aggiunta successivamente alla teoria in esame, quella del *consolidamento* (Howlett e Ramesh 2003). Se nel caso in questione il governo è intervenuto nell'arena di propria iniziativa,

⁵⁸ Come si ricorderà, l'OPCM con cui il nuovo esecutivo ha dato il via alla riorganizzazione della governance, la 4013/2012, disponeva fra le altre cose una riduzione dei costi complessivi della struttura commissariale (cfr. *supra*, § II.2.3).

⁵⁹ La nomina di Fabrizio Barca a referente governativo per L'Aquila è stata ad esempio sollecitata dallo stesso sindaco Cialente, cfr. *Terremoto e ricostruzione, emergenza nazionale*, «Il Centro», 22 novembre 2011, <http://ilcentro.gelocal.it/aquila/cronaca/2011/11/22/news/terremoto-e-ricostruzione-emergenza-nazionale-cialente-scrive-a-monti-l-aquila-e-una-priorita-1.4988122>

⁶⁰ I passaggi-chiave dell'attività di Barca in questi mesi, con i principali documenti prodotti, sono tutti consultabili sul sito del Ministero per la Coesione territoriale.

esso ha però agito in una direzione condivisa dalla maggioranza del principale gruppo sociale interessato. Anche le frequenti visite di Barca all'Aquila, sovente con la sua partecipazione a dibattiti aperti al pubblico⁶¹, sembrano aver assunto la valenza non tanto di un'opera di convincimento quanto di un segnale lanciato al cratere: il governo, pur non forzato da pressioni sociali maggiori che in precedenza, aveva deciso di farsi carico di un problema che gli aquilani sentivano e sentono come fondamentale.

3. Formulazione e decisione: una ricostruzione incrementale

Con il presente paragrafo intendiamo evidenziare brevemente alcune caratteristiche dei processi di formulazione e decisione delle politiche aquilane post-sisma. Come si sarà notato, nell'impianto del capitolo sono state accorpate in una sola sezione quelle che nella letteratura vengono generalmente presentate come due fasi ben distinte del *policy cycle*. La nostra scelta non vuole essere una critica radicale a questo modo di ripartire gli studi del settore, a cui riconosciamo una certa utilità sul piano metodologico. Tuttavia nella trattazione di un caso di studio nel suo complesso, specie se contraddistinto come il nostro da tratti di urgenza ed emergenzialità, distinguere tra formulazione e decisione appare per molti versi difficile e di scarsa utilità. Molte delle valutazioni che seguono risultano più efficaci e meglio comprensibili se si considerano le due fasi insieme, senza il mantenimento di separazioni che risulterebbero qui forzate dal punto di vista temporale e spesso anche da quello logico. Del resto vale la pena di notare che, anche nella letteratura esistente, c'è ormai un certo consenso sull'impossibilità di attribuire rigidamente a tale ripartizione, come peraltro allo schema del ciclo di *policy* in generale, una validità descrittiva assoluta, che non tenga conto delle inevitabili zone grigie e senza soluzione di continuità fra una fase e l'altra (cfr. ad esempio La Spina ed Espa 2011). Inoltre molti modelli teorici su tali processi, come quello sul *policymaking* incrementale (particolarmente rilevante per la nostra trattazione) elaborato da Charles E. Lindblom (1959, 1979), non fanno in realtà nessuna distinzione esplicita tra formulazione e decisione, usando talvolta tali termini quasi come sinonimi. Infine, da molti testi a carattere manualistico sembra emergere implicitamente anche una scarsa autonomia in particolare del concetto di formulazione (Howlett e Ramesh 2003, La Spina ed Espa 2011): nelle sezioni ad esso dedicate, infatti, si tende non di rado ad affrontare tematiche (come i sottosistemi di *policy*, che riprenderemo brevemente in chiusura di paragrafo) le quali, se hanno notevole rilevanza in riferimento al modo in cui le politiche vengono

⁶¹ *La polemica con il ministro dopo il dibattito in Piazza Duomo*, «Il Centro», 17 giugno 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/06/17/news/la-polemica-con-il-ministro-dopo-il-dibattito-in-piazza-duomo-1.5279645>.

concepito, sembrano però collegabili altrettanto bene agli altri *stages* del processo, specialmente all'implementazione.

Un aspetto che ci preme sottolineare, in parte connesso all'ultima osservazione fatta, è che nel caso aquilano formulazione e decisione delle politiche non sono solo difficilmente distinguibili l'una dall'altra, ma tendono anche, nel loro complesso, ad intrecciarsi con l'attuazione degli interventi. Nel corso del 2009, nella fase dell'emergenza immediata, ciò è avvenuto soprattutto a causa della ristrettezza dei tempi. Com'è evidente, la natura improvvisa⁶² e devastante del terremoto imponeva decisioni rapide, da realizzare immediatamente. Ciò spiega almeno in parte, ad esempio, le lacune che emergono a proposito del *policy design* con cui si è deciso il piano CASE (cfr. *supra*, §§ II.1.3 e III.1). Oltre alle già evidenziate criticità di quest'ultimo in termini di costi e impatto sociale, peraltro almeno in parte conseguenti a scelte politiche deliberate più che a particolari ingenuità nella fase preparatoria, giova sottolineare come il progetto, elaborato sotto vari aspetti ben prima del sisma, sia stato adattato alla situazione aquilana senza che si disponesse di una chiara idea delle esigenze abitative dei terremotati: quando, nell'agosto 2009, queste ultime furono rilevate con un apposito formulario distribuito nelle tendopoli, emerse che quanti preferivano una sistemazione nelle CASE rispetto ad altre possibili soluzioni superavano ampiamente i posti disponibili, rendendo necessaria l'istituzione di graduatorie per l'accesso ai complessi antisismici, le quali causarono non poche tensioni fra i senza tetto (Cerasoli 2011).

Il fatto che in emergenza spesso non si disponga del tempo che sarebbe normalmente necessario per formulare un piano di *policy* accurato è di per sé naturale. Vale però la pena di sottolineare che la dimensione dell'urgenza ha caratterizzato nel caso aquilano anche scelte non facili da classificare come riguardanti l'emergenza vera e propria, e rientranti piuttosto nella fase distinta della ricostruzione. In parte, ciò è testimoniato dallo stesso piano CASE il quale, seppur concepito per far fronte alle necessità abitative degli sfollati, è contraddistinto dalla durevolezza e da conseguenze di lungo periodo che lo rendono difficilmente classificabile come emergenziale in senso stretto. Ma a ciò deve aggiungersi che anche alcuni fra i principali provvedimenti su cui si è basata la ricostruzione degli anni successivi sono stati formulati nei primissimi mesi dopo il sisma, da un lato condizionando non poco i meccanismi della fase seguente, dall'altro senza prevederne le dinamiche e le criticità. Si pensi, ad esempio, alla norma sui piani di ricostruzione, inserita come si è visto nel decreto Abruzzo dalla relativa legge di

⁶² Al di là delle polemiche sulla prevedibilità o meno della scossa, cfr. *supra*, § II.1.1 e Giuliani e Fiorani (2010).

conversione senza una precisa definizione della natura di tale strumento – ciò che ha dato origine a infinite dispute in proposito; o al ricorso estensivo alla filiera Fintecna-Reluis-Cineas, disposto fin dalle prime ordinanze di protezione civile attinenti la ricostruzione emanate dal governo⁶³. In merito al processo di approvazione delle pratiche questi primi provvedimenti hanno mostrato una particolare inadeguatezza: limitandoci in questa sede alle abitazioni classificate come completamente inagibili, l'OPCM n. 3790 del 9 luglio 2009 ha introdotto (art. 2, co. 6) un tetto massimo di sessanta giorni dalla presentazione della domanda entro cui il Comune interessato dovrebbe dare la sua autorizzazione all'erogazione. Una disposizione che, come si è visto, si è rivelata del tutto irrealistica per una molteplicità di ragioni (cfr. supra, § IV.1.2), e che ha aperto la strada a frequenti ricorsi vinti contro il Comune, per delle lentezze di cui quest'ultimo in buona parte non era responsabile (§ III.3.1). Gli esempi sopra riportati rivelano insomma che nel caso aquilano i tempi rapidi e stringenti, di qualche settimana o al massimo di pochi mesi, hanno riguardato non solo la preparazione di interventi direttamente connessi all'emergenza, ma anche la definizione di parte delle linee d'azione per la fase successiva, con l'inevitabile dose di inaccuratezza che ciò ha implicato.

Peraltro anche la fase vera e propria della ricostruzione, seppur non caratterizzata dall'urgenza del periodo precedente, ha comunque fatto registrare un alto tasso di penetrazione fra il momento della pianificazione delle politiche e la loro messa in atto. Nel caso in analisi, descrivere formulazione e definizione come momenti del tutto distinti dalla concretizzazione delle scelte non appare né semplice sul piano concettuale né utile su quello analitico. Certo, una serie di coordinate erano state stabilite nella fase di transizione da Guido Bertolaso a Gianni Chiodi o nei mesi precedenti: era nata così una struttura con obiettivi precisi, competenze ripartite fra i vari uffici, un quadro di norme e strumenti già definito e un certo budget a disposizione, quello (almeno teoricamente) stanziato con il decreto Abruzzo. Tuttavia, per molti aspetti la ricostruzione e le altre attività in capo al Commissario sono state gestite con un processo che rassomiglia, più che all'esecuzione di una *program theory* definita a priori, a un'avanzata per tentativi, con l'emanazione di provvedimenti man mano che se ne presentavano l'opportunità e la necessità. Illuminante in questo senso è la consultazione dei riepiloghi della regolamentazione esistente sulle varie questioni del post-sisma, elaborati dalla struttura commissariale, in particolare il più recente, del giugno 2012⁶⁴. Prendendo di nuovo in

⁶³ Ad esempio, per quanto riguarda le case classificate «E», l'OPCM n. 3803 del 15 agosto 2009, art. 7, commi 4 e 5.

⁶⁴ *Testo coordinato della normativa in materia di sisma del 6 aprile 2009*, aggiornato al 7 giugno 201 e scaricabile dal sito del Commissario delegato per la ricostruzione.

considerazione ad esempio l'iter delle pratiche per le abitazioni classificate come completamente inagibili, a un insieme di disposizioni contenute nelle prime ordinanze risalenti al 2009 si sono aggiunte nei successivi due anni e mezzo numerose nuove specificazioni per opera di almeno cinque tra decreti e circolari commissariali, relative tra le altre cose alle possibilità di revoca dei contributi da parte dei Comuni – in caso di inadempienze di privati e ditte di costruzione – e alle specificità degli edifici di pregio. Il caso delle disposizioni sulle modalità di esecuzione dei lavori è forse ancora più significativo: anche qui il corpus normativo principale è stato definito con diverse OPCM del 2009, ma fra 2010 e 2011 sono state emanate almeno altre quattro ordinanze (e un decreto commissariale) per far fronte a criticità inizialmente non regolamentate o comunque non tenute in sufficiente considerazione, come la lentezza con cui le imprese in molti casi hanno fatto procedere i cantieri.

Un chiarimento è a questo punto necessario. Nel capitolo precedente (§ IV.2) ci siamo soffermati sulle lentezze, i ritardi e la confusione che hanno caratterizzato l'amministrazione della ricostruzione, avanzando l'ipotesi che la concentrazione nelle mani di un unico soggetto della gestione di ogni aspetto del post-sisma abbia reso difficile in diverse occasioni (nonostante il regolare ricorso a strumenti flessibili come le ordinanze) un intervento chiaro e tempestivo sulle criticità che emergevano. Gli esempi sopra riportati, però, non vogliono costituire ulteriori critiche in questo senso; è naturale che molte questioni, soprattutto in una politica estremamente complessa come la ricostruzione di un territorio devastato, non possano essere previste a priori ed entro certi limiti vadano messe a fuoco nel corso del processo. Aggiustamenti del genere di quelli appena elencati si sarebbero verosimilmente resi necessari qualunque fossero stati il tipo di governance e gli attori incaricati di gestirla.

Ciò che interessa qui sottolineare è piuttosto la difficoltà sul piano teorico di separare in modo netto la fase del concepimento di un programma da quella della sua messa in atto. Se gli interventi in corso d'opera sopra riportati potrebbero in teoria venire considerati semplici aggiustamenti implementativi ad un disegno amministrativo e procedurale precedentemente delineato, essi sono forse più correttamente descrivibili, nonostante il loro carattere spesso specifico, come rielaborazioni del programma rientranti esse stesse nella sfera concettuale della formulazione; rielaborazioni, dunque, frutto di una continua dialettica fra definizione delle modalità d'azione e loro messa in atto, fra emersione dei problemi e conseguenti modifiche delle disposizioni di volta in volta prodotte. Nel caso delle politiche in analisi, insomma, programmazione e implementazione, pur ancora distinguibili entro certi limiti sul piano logico, si intrecciano

dal punto di vista temporale, e una loro separazione in due momenti non risulta né praticamente agevole né analiticamente utile.

Tali constatazioni hanno una certa rilevanza se, seguendo l'impostazione del capitolo nel suo insieme, passiamo a confrontare il caso empirico aquilano con alcuni fra le principali teorie riguardanti le modalità di formulazione e decisione nei processi di *policy*. Continuando a soffermarci sulla fase della ricostruzione, più che su quella dominata dalla Protezione civile, gli eventi in esame sembrano infatti confermare lo scarso realismo di tutti quei modelli che immaginano il *policymaking* come la messa in atto di *program theories* pianificate a priori nella loro interezza, e scelte secondo il criterio dell'efficacia e dell'efficienza previste⁶⁵. Molto più aderente alle dinamiche che abbiamo appena descritto sembra essere il modello incrementale proposto da Charles E. Lindblom (1959, 1979), che presenteremo ora in breve.

Secondo lo studioso di Yale, i *policy makers* non sono in grado di definire e formulare le politiche come vorrebbero le teorie razionaliste, ovvero chiarendo in prima battuta gli obiettivi e i valori da perseguire e predisponendo di conseguenza i mezzi più adeguati sulla base di un'analisi comprensiva di tutte le alternative potenzialmente rilevanti, oltre che di tutti i fattori in grado di influenzare le *outcomes*. Uno schema decisionale più aderente alla realtà deve riconoscere che la definizione degli obiettivi non avviene in maniera aprioristica e astrattamente teorica, in una fase che precede nel tempo e nella logica procedurale quella dell'individuazione dei mezzi per conseguirli. Le differenze di vedute fra i vari amministratori coinvolti in un processo, ma anche soltanto la difficoltà per i singoli *policy makers* di classificare astrattamente in ordine di rilevanza i diversi valori e obiettivi in gioco, fanno sì che in concreto i decisori non identifichino prima gli obiettivi e poi le *policies* più adeguate a realizzarli: piuttosto, la scelta avviene direttamente sulle opzioni di politiche, ciascuna delle quali offre «diverse combinazioni marginali di valori» (Lindblom 1959, p. 81). Ciò che più conta ai nostri fini, le politiche a disposizione sono inoltre molto limitate: il processo decisionale non avviene attraverso la nascita di un *policy design* di volta in volta del tutto nuovo, costruito ad hoc sulla base di schemi teorici ed esigenze astrattamente definite, bensì per confronti successivi fra un numero ridotto di alternative che si distaccano solo marginalmente da quanto è stato già compiuto in una determinata arena. In altre parole, nella formulazione di una politica gli amministratori circoscrivono le loro analisi e comparazioni alle possibilità che prevedono solo lievi variazioni incrementali rispetto alle politiche già in essere, mentre scelte che

⁶⁵ Tale modello di interpretazione delle politiche pubbliche è proprio ad esempio di alcuni fra i primi studi sulla pubblica amministrazione, come quelli elaborati negli anni '30 da Henri Fayol in Francia e da Luther Gulick e Lyndal Urwick in Inghilterra e Stati Uniti (Howlett e Ramesh 2003).

rivoluzionino gli assetti preesistenti sono piuttosto rare. Si noti inoltre che la teoria di Lindblom è non solo descrittiva, ma anche normativa. Come affermato già nell'articolo del 1959, *The Science of Muddling Through*, e poi approfondito vent'anni dopo in *Still Muddling. Not Yet Through* (1979), l'incrementalismo non solo dipinge molto meglio del razionalismo puro il modo in cui le politiche pubbliche vengono formulate e decise; esso costituisce anche un modello d'azione per i *policy makers*. Vale la pena di citare un breve brano dell'autore, che sintetizza al tempo stesso il carattere prescrittivo e i tratti distintivi della teoria:

«Un *policy maker* saggio si aspetta che le sue politiche raggiungeranno solo parte di ciò che spera e al tempo stesso produrranno conseguenze impreviste che avrebbe preferito evitare. Se procede attraverso una *successione* di modifiche incrementalmente, egli evita errori gravi e duraturi per diverse ragioni. In primo luogo, le sequenze precedenti di passaggi gli hanno conferito conoscenza sulle probabili conseguenze di un ulteriore passaggio simile. In secondo, egli non ha bisogno di tentare grandi «balzi in avanti» verso i suoi obiettivi, il che richiederebbe previsioni al di là della conoscenza sua o di chiunque altro, perché non si aspetta mai che la sua politica sia la soluzione finale ad un problema. La sua decisione costituisce solo un passaggio che, se riesce, può essere rapidamente seguito da un altro. In terzo luogo, egli è realmente in grado di testare le sue previsioni precedenti mentre si indirizza verso ogni passo ulteriore. Infine, egli può spesso rimediare ad un errore passato abbastanza rapidamente – più rapidamente che se la politica pubblica procedesse attraverso passaggi più distinti e ampiamente distanziati nel tempo» (Lindblom 1959, p. 86, enfasi nell'originale⁶⁶).

Come risulterà evidente, gli adeguamenti che abbiamo descritto sopra in riferimento alla ricostruzione aquilana, specie se classificati come parte di un processo di formulazione e decisione strettamente intrecciato con l'implementazione, non come semplici correzioni amministrative rientranti esclusivamente nella sfera logico-temporale della realizzazione delle politiche, sembrano ben inquadrabili nell'ottica di Lindblom. Quest'ultima sembra peraltro applicabile anche a varie altre aree d'azione dei pubblici poteri in questa fase. Per quanto riguarda le macerie, ad esempio, si è visto (§ IV.1.1) come l'impostazione degli interventi volti alla loro rimozione sia stata gradualmente modificata con il trascorrere dei mesi: a seguito del trasferimento delle competenze alla

⁶⁶ Traduzione di chi scrive.

struttura commissariale, essa ha declinato la governance in materia procedendo per tentativi e passi falsi – prima divieto, poi autorizzazione ai privati di rimuovere le macerie dai cantieri; nomina di un Soggetto attuatore; attribuzione di ruoli sempre più rilevanti al comitato di supporto costituito dai sindaci e in generale agli enti locali.

La teoria di Lindblom viene qui utilizzata (divergendo in parte dall'impostazione assunta dall'autore) in maniera neutra e puramente descrittiva, senza che con essa si intendano giustificare, in nome del gradualismo incrementale, gli errori e le lentezze che hanno caratterizzato la vicenda delle macerie e la ricostruzione nel suo complesso. Va tuttavia notato che tanto l'evoluzione delle norme sulla ricostruzione quanto quella della governance sulle macerie appaiono come processi dotati di una loro logica, tradottisi nel corso del tempo in modifiche e integrazioni più sovente necessarie e utili che casuali e dannose. La gestione post-emergenziale nel suo insieme, dunque, seppur pervasa da criticità di varia natura e in generale deludente nei risultati raggiunti in questi primi anni, non può essere descritta né come statica né, secondo altri modelli (in particolare la teoria del *garbage can*, cfr. Cohen, March e Olsen 1972), come un insieme di decisioni prese in maniera caotica, senza linee direttrici, determinate dalle specifiche circostanze di ogni opportunità di scelta⁶⁷. All'Aquila molti aggiustamenti nella formulazione, che essi abbiano riguardato il livello micro delle regolamentazioni sull'apertura dei cantieri o più ampie scelte sulla ripartizione dei ruoli fra i poteri coinvolti, si sono collocati lungo direttrici almeno sotto certi punti di vista coerenti e tendenti a migliorare i processi in corso, seppur spesso in maniera parziale e insufficiente.

Tale incrementalismo non ha riguardato ogni periodo e aspetto delle politiche post-sisma aquilane. Nella fase di maggiore urgenza, un evento che aveva stravolto le condizioni preesistenti ha imposto decisioni drastiche in tempi stretti, che per molti versi non potevano basarsi su politiche già in atto: il piano CASE è stato così deciso e realizzato precisamente con uno di quei «salti» che Lindblom considera rischiosi e imprevedibili nelle conseguenze. Anche alcuni dei principali fondamenti della

⁶⁷ Il modello del *garbage can* prevede che le decisioni avvengano sulla base dell'incontro fra gli *stream* di problemi, soluzioni, caratteristiche dei partecipanti e occasioni di scelta: una concezione cui Kingdon (2011) si è ispirato per la sua teoria sulla *policy window* nell'*agenda setting*. Come si è visto (§ 2), quest'ultima sembra aderire piuttosto bene a quanto è avvenuto all'Aquila; se però si prende in considerazione il livello più specifico della formulazione dei vari programmi e delle decisioni di volta in volta adottate dai *policy makers*, la casualità processuale implicata da Cohen, March e Olsen (1972) appare probabilmente eccessiva. Il modello è estremamente complesso, e richiederebbe almeno un intero capitolo a parte per essere confrontato accuratamente con le politiche post sisma. L'impressione però è che esso, pur offrendo in alcuni casi degli strumenti utili, ad esempio per stabilire perché determinate correzioni specifiche ai programmi sono state apportate dai *policy makers* in un certo momento anziché in un altro, e sovente con gravi ritardi, fallisca nella descrizione dei fatti aquilani nel momento in cui enfatizza una tendenziale separazione fra scelte e problemi esistenti, presentando il *problem-solving* come un concetto in buona parte privo di riscontri empirici.

governance successiva (uso della filiera, piani di ricostruzione) sono stati decisi con una certa urgenza e senza disporre di riferimenti prossimi. Tuttavia, per il lungo periodo successivo all'uscita di scena della Protezione Civile, il modello incrementale sembra per molti aspetti risultare il più adeguato⁶⁸ a descrivere le dinamiche pianificatorie e decisionali che hanno avuto luogo⁶⁹: dinamiche basate su modifiche progressive di quanto costruito in precedenza, senza «strappi» eccessivi – si pensi alla gradualità con cui sono state introdotte norme adeguate sulla rimozione delle macerie private, alla lentezza con cui si è costruito un impianto amministrativo efficace e collaborativo sulla questione, o al fatto che gli interventi commissariali sull'approvazione delle pratiche e sulla ricostruzione non abbiano mai messo in discussione il ricorso alla filiera in sé, secondo molti una fonte di gravi problemi.

Si noti che tale aggiustamento spesso fin troppo cauto ha costituito la prassi anche se la situazione era ancora formalmente emergenziale e caratterizzata dalla presenza di soggetti amministrativi straordinari nella natura e nei poteri. Per usare una fra le più comuni classificazioni dei *policy subsystems*, siamo di fronte a un «network burocratico» (Howlett e Ramesh 2003, p. 140) in cui i gruppi sociali, pur non assenti, erano di fatto esclusi dalla formulazione e dalla direzione dei processi di *policy*, che avvenivano invece perlopiù all'interno di un'agenzia statale – quella diretta da Gianni Chiodi. In altre parole, usando questa volta la terminologia di Paul Sabatier (Howlett e Ramesh 2003, p. 139), nell'arena in questione è esistita in questi anni una «visione del mondo dominante», quella della struttura commissariale, che, seppur contestata da buona parte della società civile aquilana e da uno fra i più importanti enti locali del territorio, ha però imposto per anni la propria modalità d'azione e ha goduto di una notevole concentrazione di poteri. Il fatto che anche in un contesto dai rapporti così verticalizzati lo stile decisionale prevalente, finita l'emergenza vera e propria, sia stato di natura incrementale, dimostra la tendenziale validità dell'approccio di Lindblom nel descrivere la grande maggioranza dei processi di formulazione e decisione nelle amministrazioni pubbliche, in particolare rispetto ad un modello che preveda maggiori «balzi in avanti», verso obiettivi prefissati a priori. Dimostra però anche, ancora una volta, la natura ambigua e per certi versi «bifronte» della struttura commissariale: straordinaria dal punto di vista giuridico ma caratterizzata, a differenza dell'interventismo della Protezione civile, da uno stile decisionale non così facilmente distinguibile da quello delle amministrazioni ordinarie.

⁶⁸ Un discorso parzialmente diverso riguarda le dinamiche con cui il ministro Barca ha determinato il *policy change* del 2012. Ce ne occuperemo nel § 5.

⁶⁹ La stessa struttura commissariale di Chiodi, con in mano tutti i poteri, è stata creata nel 2010 in continuità non solo con le esperienze di alcuni terremoti precedenti, ma soprattutto con l'apparato amministrativo centralizzato della Protezione civile che aveva gestito l'emergenza fino ad allora.

La necessità di affrontare i problemi volta per volta, procedendo per tentativi e senza introdurre ampie riformulazioni delle politiche in corso (anche quando ciò avrebbe potuto rivelarsi utile, come nel caso della filiera) ha perciò caratterizzato anche una struttura dotata di poteri assai estesi come quella del Commissario Chiodi.

4. Una teoria burocratica dell'implementazione aquilana

La compenetrazione tra formulazione e implementazione, al centro del precedente paragrafo, è stata generalmente notata più dagli studiosi della seconda che della prima. Negli anni '70, scienziati politici quali Eugene Bardach, Giandomenico Majone e Aaron Wildavsky hanno contribuito a dipingere l'implementazione come un «processo interattivo, di negoziazione tra attori differenti che si sviluppa nel tempo e che porta alla continua riformulazione della politica. [...] Le politiche vengono trasformate durante il processo stesso di attuazione a seguito delle azioni messe in opera, dei risultati generati e in base ai cambiamenti che intervengono nel contesto in cui esse prendono forma» (La Spina ed Espa 2011, p. 66). Al contrario, i citati lavori di Lindblom (1959, 1979) sulla decisione incrementale, da cui pure è facilmente intuibile la frequente commistione fra quest'ultima e l'implementazione, non fanno alcun riferimento esplicito alla seconda fase, lasciando trasparire un'impostazione secondo cui ciò che veramente conta nelle politiche pubbliche è il momento pianificatorio e decisionale. Ciò riflette una più generale tendenza che ha caratterizzato a lungo i *policy studies*, quella di dare per scontato che l'implementazione consista nell'applicazione pressoché automatica delle scelte prese nel passaggio precedente. Solo dagli anni '70 tale pretesa ha cominciato a venire messa in discussione, e ci si è resi conto del fatto che l'esecuzione dei programmi teorici iniziali secondo le modalità previste dai *policy maker* è un processo tipicamente molto più complesso e difficile da governare del previsto⁷⁰.

L'implementazione costituisce l'oggetto della presente sezione. Va però sottolineato che tale argomento ha costituito il principale focus dell'intero lavoro⁷¹, attraverso un approccio teorico che abbiamo già esplicitato nell'Introduzione; in questa sede, dunque, il tema non verrà trattato (come nei precedenti paragrafi del capitolo) confrontandoci con alcuni fra i modelli più importanti prodotti dagli studi a riguardo, bensì approfondendo una questione strettamente correlata ma al tempo stesso non del tutto assimilabile all'*implementation research*: le modalità d'azione delle organizzazioni burocratiche, con i vari generi di incentivi e motivazioni che determinano l'operato dei loro membri. Un

⁷⁰ Per una panoramica sullo sviluppo degli studi nel settore, cfr. La Spina ed Espa (2011).

⁷¹ Anche se qualche distinguo è necessario, come sottolineato nell'Introduzione.

approfondimento lungo tale direttrice può infatti offrire, come si vedrà, una prospettiva ulteriore sulle inefficienze procedurali e sui conflitti istituzionali che hanno reso difficile l'implementazione delle politiche di ricostruzione, e che hanno costituito il principale oggetto di analisi empirica nei precedenti capitoli.

Per semplicità di trattazione, in questo paragrafo ci concentreremo sulla fase successiva all'uscita di scena della Protezione Civile, ed essenzialmente sulla struttura commissariale di Gianni Chiodi: anche se una delle conclusioni del presente lavoro è che ognuno degli attori politico-amministrativi coinvolti porta una parte di responsabilità in quella che è stata finora una ricostruzione lenta e faticosa, non si può negare infatti che alla *agency* diretta da Chiodi sia toccato un ruolo di particolare rilievo nei processi in esame. Di tale apparato sono state già rilevate la natura ambiguamente collocabile fra ordinarietà ed emergenza, nonché la sua conflittualità politica con il capoluogo. In questa sede però analizzeremo la struttura commissariale da una prospettiva fino a questo punto mai presa esplicitamente in considerazione: cercheremo cioè di comprendere i criteri d'azione di questo soggetto in ragione della sua natura di organizzazione burocratica governativa. Va precisato che le riflessioni seguenti si estendono anche a soggetti distinti dalla struttura commissariale, in particolare i componenti (Fintecna, Reluis e Cineas) della filiera adibita al vaglio delle richieste di contributo da parte dei privati. Tali organismi non possono certo essere considerati come parte integrante della compagine diretta da Gianni Chiodi: essi hanno sempre costituito dei soggetti indipendenti, con i quali sono state via via rinnovate le convenzioni originariamente stabilite nella fase della Protezione Civile⁷²; inoltre dalla fine del 2010, per quanto riguarda il territorio dell'Aquila, la titolarità formale dei servizi prestati è stata attribuita al Comune capoluogo (cfr. *supra*, § III.3.1). Tuttavia, come verrà argomentato a breve in maniera più approfondita, l'insieme di motivazioni e incentivi burocratici che hanno caratterizzato la struttura commissariale si è manifestato soprattutto nei termini di un esplicito appoggio alla condotta e alle procedure della filiera, la quale a sua volta è stata influenzata dal clima che si respirava all'interno della *agency* governativa e dal rapporto di quest'ultima con le altre amministrazioni. Del resto, al di là dell'ambiguo posizionamento giuridico della filiera, è evidente che entrambe le parti in causa hanno teso a collocare quest'ultima dalla stessa «parte della barricata» della struttura commissariale, che ne ha difeso l'operato contro i duri attacchi della giunta aquilana.

Fatte queste premesse, possiamo ora introdurre il quadro teorico in cui ci muoveremo

⁷² Ai sensi di OPCM come la 3803/2009, art- 7, co. 4 e 5.

nel resto del paragrafo. Nell'ultimo decennio, gli studi sulla burocrazia⁷³ hanno teso ad utilizzare in maniera sempre più estesa modelli formali concernenti i rapporti fra principale e agente. Punto di partenza fondamentale è stato in genere il rilevamento di un'asimmetria informativa fra gli apparati burocratici e i loro «controllori» negli esecutivi centrali; da tale rilevamento si è poi proceduto all'esplorazione di questioni legate a quelle che vengono ritenute le specificità delle organizzazioni burocratiche rispetto, ad esempio, alle assemblee legislative: la struttura fortemente gerarchizzata, il problema della delega delle decisioni ai livelli inferiori, la rilevanza delle conoscenze specialistiche. In questa sede, però, non ci interessano tanto le questioni connesse ai rapporti fra principale e agente e alle condizioni in cui il primo può o deve fidarsi del secondo. Attraverso l'approfondimento del concetto di burocrazia, la presente sezione mira piuttosto a fornire ulteriori spunti su quell'inefficienza implementativa che costituisce inevitabilmente uno dei punti chiave di qualunque lavoro dedicato alla ricostruzione aquilana. Dopo aver parlato in termini empirici di pratiche dall'iter difficoltoso e di problemi di collaborazione fra amministrazioni diverse, tenteremo ora di verificare quanto tali fenomeni siano interpretabili con una teoria burocratica dell'inefficienza.

Uno dei maggiori contributi a tale teoria è stato fornito da uno studioso che abbiamo già incontrato. James Wilson (2000⁷⁴), con il suo *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, ha fatto i conti con una constatazione apparentemente banale, ma il cui approfondimento offre una prospettiva utilissima per comprendere tanto le dinamiche d'azione della burocrazia in generale quanto quelle specifiche della *agency* commissariale in esame: in un tipico ufficio della pubblica amministrazione le code e l'insoddisfazione degli utenti sono all'ordine del giorno, così come il nervosismo degli impiegati, mentre nel McDonald's di fronte «ci sono diverse file; ciascuna è corta, ciascuna si muove rapidamente. Il menu è chiaramente disposto su insegne accattivanti. I dipendenti dietro al banco sono invariabilmente cortesi. [...] L'ambiente è pulito immacolato» (Wilson 2000, p. 113). Il diverso livello medio di efficienza e «*customer satisfacton*» fra burocrazie pubbliche e aziende private, su cui tende ad esservi un largo consenso anche nell'opinione comune⁷⁵, è meno facilmente spiegabile di quanto non appaia a prima vista. Come nota l'autore, anche le imprese sono tecnicamente delle

⁷³ Il nostro riferimento principale è qui una recente *review* prodotta da Sean Gailmard e Sean W. Patty (2012).

⁷⁴ Il testo è stato pubblicato per la prima volta nel 1989.

⁷⁵ Non senza alcune generalizzazioni la cui aderenza alla realtà appare quanto meno dubbia, come l'idea secondo cui «il privato è sempre meglio del pubblico» anche in settori, per non citare che due esempi, quali l'istruzione e la sanità.

«burocrazie», caratterizzate da una serie di norme rigide che regolano nei minimi dettagli il comportamento dei membri dell'organizzazione. Anche i salari dei dipendenti, in molti casi (quello del McDonald's costituisce un esempio particolarmente evidente) non giustificano certo il *gap* in questione. Secondo Wilson, la ragione fondamentale di quest'ultimo è che nelle amministrazioni pubbliche, ad ogni livello gerarchico, raggiungere gli obiettivi conta meno che rispettare le regole e le costrizioni imposte dall'esterno – nel sistema statunitense, tipicamente, dalla legislatura. Nelle *agencies* pubbliche i dipendenti non godono direttamente dei miglioramenti in efficienza ed efficacia realizzati dalla struttura nel suo complesso, ad esempio ricevendo benefit come i loro omologhi in molti organismi privati; inoltre, per quanto riguarda le assunzioni e l'acquisizione dei fattori di produzione, i manager pubblici non hanno alcuna possibilità di prendere decisioni unicamente sulla base di criteri di adeguatezza ai compiti da svolgersi, dovendo soprattutto attenersi a norme stringenti che conducono spesso a scelte sub-ottimali. Wilson fa l'esempio dell'acquisto di nuovi computer da parte rispettivamente di un imprenditore e di un manager pubblico. Il primo può permettersi di basarsi, nelle sue valutazioni, esclusivamente sull'esperienza accumulata in precedenza con i fornitori, se necessario rivedendo completamente le decisioni prese in passato. L'accordo finale con un venditore viene stipulato in maniera estremamente libera, sulla base della sensazione, da parte dell'imprenditore, che il servizio e il prodotto fornito siano precisamente ciò di cui egli ha bisogno. In una *agency* pubblica, al contrario, un manager che si comporti in questo modo corre il rischio di venire accusato di collusione e favoritismo; egli deve seguire una procedura molto più complessa, che garantisca il trattamento paritario di tutti i possibili fornitori – in genere, indipendentemente dai rapporti che essi hanno già avuto o meno con l'amministrazione pubblica, salvo casi di illeciti o irregolarità – sulla base di richieste formulate con modalità estremamente specifiche e tecniche che secondo l'autore si rivelano sovente alquanto limitanti⁷⁶. L'adeguamento degli attori burocratici a tali regole non avviene solo per imposizione esterna, ma – ed è questa una delle intuizioni più interessanti del libro – anche come meccanismo di autodifesa da parte di quegli stessi attori. Di fronte al costante rischio di veder messe in discussione le proprie decisioni sull'acquisto di prodotti e servizi, i manager pubblici tendono a ridurre al minimo la propria discrezionalità e a barricarsi dietro alla certezza procedurale, in maniera tale da

⁷⁶ Wilson propone, alla fine del libro, un alleggerimento normativo che conferisca maggiore libertà d'azione agli attori burocratici. Nel corso del lavoro egli sembra però non tenere in sufficiente considerazione il fatto che la gabbia regolativa da lui criticata come limitante costituisce spesso anche uno strumento necessario ad evitare episodi di abusi e corruzione. Quando l'autore lamenta l'impossibilità per i manager pubblici di agire in base al proprio «istinto», egli sembra cioè dare troppo per scontata la buona fede dei manager in questione.

essere sempre in grado di fronteggiare eventuali critiche rispondendo: «Ho seguito le regole» (Wilson 2000, p. 127). Ciò significa, nella maggior parte dei casi, «lasciar competere tutti (specialmente aziende piccole e svantaggiate) e basare la scelta sul prezzo, un criterio “oggettivo”» (*ibidem*).

Beninteso, Wilson descrive il modo in cui funzionava la maggior parte delle amministrazioni pubbliche nell'America degli anni '80, e tale attenzione all'equità nei bandi di gara non è certo sempre stata la norma nel contesto di nostro interesse. Al contrario, abbiamo già sottolineato come una delle maggiori criticità della fase interventista della Protezione Civile sia stata proprio una sostanziale deroga alla pubblicità nel caso di molti appalti, con conseguente lievitazione dei costi. Anche per quanto riguarda la fase successiva, sembra difficile escludere che vi siano stati episodi di spese non del tutto motivate e trasparenti, da parte delle amministrazioni ordinarie o straordinarie. La vicenda dei fondi per le scuole (*supra*, § 2), gli interventi della Corte dei Conti come quello descritto al § IV.2 e l'inchiesta da poco avviata sui consulenti comunali per l'elaborazione dei piani di ricostruzione (cfr. *supra*, § II.2.3) offrono utili indizi in tal senso.

Tuttavia, al di là del problema specifico dell'acquisizione di servizi e fattori di produzione, le generalizzazioni formulate dallo stesso Wilson sul comportamento burocratico si rivelano piuttosto utili nella valutazione dell'operato della struttura commissariale di Gianni Chiodi. Secondo l'autore, «i manager hanno forti incentivi a preoccuparsi più delle costrizioni che degli obiettivi, cioè di preoccuparsi più dei processi che delle *outcomes*. Queste ultime sono spesso incerte, ritardate e controverse; le procedure sono conosciute, immediate e definite da leggi o regole» (Wilson 2000, p. 131). È difficile per un manager (come del resto per i suoi sottoposti) mostrarsi responsabile e capace puntando sul conseguimento degli obiettivi, spesso contestati e difficili da misurare; molto più semplice è dimostrare di essersi sempre attenuti alle norme. Per tale ragione, i membri di un'organizzazione burocratica difficilmente metteranno a rischio la regolarità formale sull'altare dell'efficacia e del conseguimento dei risultati. Va inoltre sottolineato che secondo Wilson questi ultimi tendono ad essere considerati scarsamente affidabili, come criterio d'azione, anche perché difficilmente un'organizzazione burocratica ha un solo obiettivo, ben identificabile; il più delle volte, accanto ad un obiettivo primario in genere chiaro ma estremamente vago (un commissariato di polizia si prefiggerà di «contrastare il crimine»), ogni *agency* deve fare i conti con una molteplicità di obiettivi «contestuali» (*ibidem*, p. 129), da cui spesso derivano esigenze contrastanti con quelle connesse al conseguimento del *goal* primario

(continuando con il nostro esempio, il commissariato dovrà anche difendere i diritti e la salute degli arrestati, garantire la confidenzialità dei dati raccolti e così via). Questa pluralità di compiti in conflitto gli uni con gli altri spinge i manager pubblici ad assumere un atteggiamento ulteriormente avverso al rischio: una parte dell'efficacia nel raggiungimento dell'obiettivo principale viene cioè sacrificata in nome di necessità di altro genere. I due fattori che abbiamo citato, da un lato l'importanza delle regole e delle costrizioni, dall'altro l'ambiguità degli obiettivi, sono in realtà due facce della stessa medaglia. Le procedure standardizzate sono in fondo gli strumenti di cui le *agencies* si dotano o vengono dotate per tutelare gli obiettivi secondari: tipicamente, l'equità nel trattamento degli interlocutori e, specie nel contesto statunitense (p. 130), la trasparenza amministrativa.

Ovviamente, anche una volta riformulato in termini più generali, l'impianto concettuale in esame non è comunque applicabile *in toto* all'Italia dei nostri giorni e in particolare al nostro caso di studio. Il testo in questione si riferisce a un ambito, quello americano, in cui il controllo esercitato dall'assemblea legislativa sul potere esecutivo e sul suo apparato è molto più forte che nella maggioranza dei paesi europei, e i limiti all'azione burocratica sono tendenzialmente più stringenti che sull'altra sponda dell'Atlantico. È lo stesso autore (p. 130 e ss.) a sottolineare tali distinzioni. Peraltro, l'esistenza di una maggiore quantità di vincoli all'azione delle *agencies* statunitensi rispetto alle loro omologhe europee è stata rimarcata anche da altri studiosi, come Terry Moe (1990). Anche quest'ultimo ha evidenziato l'esistenza all'interno delle strutture burocratiche federali di meccanismi esplicitamente ostativi all'efficacia dell'azione amministrativa, che egli ha attribuito alla volontà dei gruppi di interesse di non lasciare troppa libertà d'azione all'esecutivo. Come notato dall'autore, questi meccanismi sono però del tutto inutili (e dunque inesistenti) in sistemi politici, come quelli di gran parte del Vecchio Continente, in cui il governo ha un tale potere di natura regolativa e legislativa da rendere possibile in ogni momento lo stravolgimento delle procedure seguite dalle *agencies*.

Si noti inoltre che Wilson (come del resto anche Moe) pensa a strutture amministrative tendenzialmente stabili e destinate a durare, non a un organismo, come quello subentrato alla Protezione Civile nella gestione del post-sisma, concepito fin da principio come temporaneo e destinato ad essere chiuso una volta completata (o anche solo avviata, come si legge nella lettera di dimissioni di Chiodi⁷⁷) la ricostruzione. In un caso come quello in esame ci si aspetterebbe dunque, rispetto al modello wilsoniano, sia

⁷⁷ Chiodi, Lettera di dimissioni del 6 luglio 2012, cit.

un orientamento agli obiettivi più esplicito sia un minore grado di costrizione; la natura straordinaria dell'apparato lascerebbe infatti supporre che, nonostante la tendenza alla cronicizzazione dell'emergenza che caratterizza da lungo tempo il nostro paese (cfr. *supra*, § I.4), il compito principale del Commissario fosse inteso almeno in teoria come da svolgersi in tempi il più possibile ristretti.

Tuttavia, molte delle intuizioni formulate in *Bureaucracy* sembrano pienamente estendibili anche a quanto è avvenuto all'Aquila. Gli elementi che connettono il caso in esame al modello di Wilson sull'azione burocratica sono già stati menzionati nel corso del lavoro, ma possono ora essere compresi meglio e venire messi in maggiore risalto. Il generico obiettivo di ricostruire il cratere mostra a uno sguardo più accurato non poche ambiguità, e i vari attori dell'arena ne hanno dato interpretazioni molto differenti. Il Comune capoluogo, per bocca del sindaco e della giunta, ha insistito in maniera sempre più netta sulla necessità di un processo rapido, accusando in particolare la filiera di un'insostenibile lentezza nello smaltimento delle pratiche; la struttura commissariale, da parte sua, ha invece costantemente minimizzato l'entità dei ritardi, discolpando spesso la filiera e (ciò che più rileva ora per la nostra trattazione) notando l'importanza dell'opera di prevenzione di spese ingiustificate ed irregolarità edilizie che quest'ultima stava (almeno nelle intenzioni) portando avanti⁷⁸. Al di là della comunicazione politico-istituzionale, la scelta e soprattutto il mantenimento di una tale procedura sembrano rientrare perfettamente nelle coordinate wilsoniane. Anche se l'affidamento dell'iter a Fintecna, Reluis e Cineas è avvenuto nella fase della Protezione civile, con convenzioni firmate da quest'ultima ai sensi di ordinanze del Presidente del Consiglio, la struttura commissariale successiva ha ripetutamente rinnovato tali contratti, mostrando una propensione al rigore e al controllo che sembra ben spiegabile nei termini di Wilson. A fronte di un sindaco aquilano che, pressato da esigenze di mantenimento del consenso, mostrava di sposare il principio tipicamente politico del conseguimento dei risultati⁷⁹, la struttura commissariale ha al contrario adottato il principio burocratico del rispetto delle procedure. Il contrasto fra i due soggetti, dunque, non ha avuto a che fare solo con le diverse affiliazioni partitiche dei rispettivi vertici (Cialente e Chiodi), con le conseguenze descritte nel capitolo III. Esso ha rivelato anche una natura più profonda, legata all'inconciliabilità fra due concezioni (una politica, l'altra burocratica) diametralmente

⁷⁸ Si ricorderà la dichiarazione di Chiodi in proposito, cfr. § IV.1.2.

⁷⁹ Occorre precisare ancora una volta, come già fatto in precedenza, che un conto sono gli obiettivi dichiarati a fini elettorali, un altro quelli realmente perseguiti. La giunta ha dato mostra di avere come proprio unico obiettivo una ricostruzione rapida; tuttavia, come evidenziato nei capitoli III e IV, in alcuni casi essa ha agito in senso opposto, preferendo la conflittualità sterile ad una collaborazione faticosissima ma probabilmente più produttiva.

opposte dell'azione amministrativa. In altre parole la struttura commissariale, coerentemente con il modello sopra descritto, ha teso ad attenuare la propria focalizzazione sull'obiettivo primario, la ricostruzione, cercando di conciliarla con gli obiettivi secondari costituiti dal controllo del processo e dalla riduzione degli sprechi⁸⁰.

Tali considerazioni sono complicate però dalla natura della specifica *agency* in questione secondo i termini di Wilson. Per usare una classificazione elaborata in *Bureaucracy*, l'organizzazione di Chiodi, almeno per quanto riguarda la ricostruzione, rientra nella tipologia delle *production agencies*, per le quali sia gli *outputs* (che potremmo identificare in questo caso, semplificando notevolmente, con il numero di pratiche smaltite) che le *outcomes* (l'avanzamento nella ricostruzione delle città devastate) sono in linea di principio facilmente misurabili. Siamo dunque di fronte ad un genere di amministrazione per il quale meno forte è in teoria la pressione delle costrizioni sulle scelte dei membri, in ragione del fatto che l'attività dell'organizzazione può venire giustificata con una certa facilità anche basandosi sui risultati. Certo, l'inserimento della struttura commissariale nella categoria in esame è complicata dalla farraginosità dell'iter previsto per le pratiche, caratterizzato da continue richieste di integrazione, marce indietro, sospensioni. I dati sul numero di domande processate da ciascun consorzio spesso non corrispondono, ed in questo senso la misurabilità degli *outputs* non deve essere sovrastimata. È rivelatore, in proposito, il fatto che il database riepilogativo fornitoci da Fintecna (cfr. *supra*, § IV.1.2) sia valido solo a partire dal giugno 2011, mentre per il periodo precedente la STM-UCR di Gaetano Fontana non disponesse di dati certi sulle tempistiche di ogni singola pratica. Ciononostante, per lo meno i dati complessivi sulle richieste di contributo approvate o rinviate a integrazione non sono mai mancati. Anche di fronte al quadro di lentezza che da essi emergeva, evidente e nel complesso facilmente quantificabile, la *production agency* in questione ha comunque scelto di privilegiare la via procedurale rispetto a quella dell'efficacia.

Tale dato di fatto, in leggera discrasia con le conclusioni wilsoniane⁸¹, è motivabile in due modi. Da un lato, la struttura di Chiodi si è trovata in mano uno strumento già avviato nella fase della Protezione Civile, la cui abrogazione non era certo un'operazione semplice. Dall'altro, notevole peso ha avuto probabilmente la tendenziale disattenzione del governo in questi anni (cfr. *supra*, § 2): l'esecutivo guidato da Berlusconi non ha certo

⁸⁰ Il fatto che questi obiettivi secondari fossero formalmente tenuti in alta considerazione non significa che essi siano stati raggiunti; i casi di contributi gonfiati descritti nel § IV.1.2 ne sono la dimostrazione.

⁸¹ Si tenga però presente che Wilson non esclude affatto che le *production agencies* si adeguino anch'esse alle costrizioni e alle procedure standardizzate come meccanismo di autodifesa. Al contrario, il suo impianto concettuale si applica a tutte le organizzazioni burocratiche pubbliche; semplicemente, in alcune di esse i disincentivi alla *goal orientation* si rivelano meno forti che in altre.

mostrato, dopo la fase dell'emergenza in senso stretto, un'attenzione alla ricostruzione aquilana tale da rendere il monitoraggio dei risultati e la velocizzazione del processo la principale preoccupazione del suo braccio distaccato sul territorio. In tale situazione, evidentemente, gli automatismi amministrativi hanno avuto la meglio; anche perché, come già sottolineato (§ IV.2), lo scoppiare degli scandali che hanno coinvolto la Protezione Civile ha profondamente mutato l'atteggiamento del paese riguardo all'uso di deroghe e simili procedure emergenziali, contribuendo probabilmente non poco ad aumentare la rilevanza del profilo dei controlli nel quadro della strategia commissariale.

Anche altre considerazioni formulate da Wilson, peraltro, possono venire applicate con profitto al caso aquilano. L'autore sottolinea l'importanza, per la buona riuscita dei processi implementativi svolti da una *agency* governativa, di fattori come il clima in cui l'organizzazione nasce e muove i primi passi, l'*imprinting* dato all'organizzazione burocratica dal suo capo e l'esistenza o meno di un «senso della missione». Sotto tutti e tre i profili, strettamente intrecciati l'uno con l'altro, le condizioni nel caso della ricostruzione aquilana non sono state certo ottimali. Nel cratere si è sviluppato ben presto un clima estremamente conflittuale, con numerosi enti locali (e il capoluogo in particolare) che accomunavano sempre più apertamente nelle loro critiche la struttura commissariale e il governo; le accuse a sfondo politico reciprocamente lanciate dai vertici delle amministrazioni ordinarie e straordinarie (in particolare la giunta Cialente da una parte e il Commissario Chiodi dall'altra), hanno indubbiamente avuto conseguenze anche sui rapporti amministrativi quotidiani fra il personale delle due strutture⁸², rendendo difficile quella cooperazione che in teoria avrebbe dovuto costituire la principale ragion d'essere tanto dell'apparato centralizzato straordinario quanto dei vari consorzi incaricati di «fornire il necessario supporto»⁸³ ai Comuni nell'esame delle pratiche. Le difficoltà di comunicazione fra filiera e Comune dell'Aquila, ad esempio, sono chiaramente testimoniate dal già citato (cfr. § III.3.1) scambio epistolare fra l'assessore Di Stefano e i vertici di Cineas, nel quale il primo si è detto «sconcertato» della mancanza di collaborazione da parte dei secondi nell'affrontare nel merito le problematiche da lui sollevate⁸⁴.

Tale situazione è stata poi aggravata dalla sostanziale assenza di un *imprinting* forte da parte dei vertici della struttura, tale da conferire un senso della missione unitario e

⁸² Tale distinzione costituisce, ancora una volta, una semplificazione: si noti infatti che, come emerso dalle interviste, numerosi dipendenti del Comune aquilano sono stati distaccati per tempi più o meno lunghi alla struttura commissariale e in particolare alla STM, ai sensi dell'OPCM 3784 del 25 giugno 2009, art. 2, e dell'OPCM 3833 del 22 dicembre 2009, art. 3, co. 1.

⁸³ È questa l'espressione contenuta nell'OPCM 3803/2009, art. 7, co. 5.

⁸⁴ Lettera protocollata in uscita dal Comune dell'Aquila con n. 32566, e datata 29 giugno 2011.

coerente. Abbiamo già notato (§ 2) come Gianni Chiodi sia definibile per molti versi come un «commissario riluttante», occupato da attività e interessi diversi da una ricostruzione rapida ed efficiente e talvolta addirittura contrastanti con essa. Certo, non mancavano altre figure di primo piano spesso carismatiche e potenzialmente in grado di dare un forte impulso alle attività di cui era incaricata l'organizzazione, in particolare Gaetano Fontana. Bisogna però sottolineare a questo proposito due fattori limitanti: in primo luogo, come si ricorderà l'apparato straordinario in questione è stato suddiviso a lungo in due componenti, la Struttura Tecnica di Missione (poi Ufficio di Coordinamento della Ricostruzione), le cui mansioni concernevano la riparazione degli edifici danneggiati, e la Struttura per la Gestione dell'Emergenza, il cui compito principale era l'assistenza alla popolazione. Fontana coordinava la STM e la ricostruzione, ma non era coinvolto nei processi decisionali della SGE. Egli si trovava teoricamente in una posizione favorevole per dare impulso all'approvazione delle pratiche e all'apertura dei cantieri, ma non controllava quella che egli stesso ha definito «l'altra faccia della stessa medaglia»⁸⁵. Il secondo limite alle capacità di *imprinting* da parte di Fontana o di qualunque altro vertice della struttura stava nella fortissima dispersione dell'attività amministrativa, in particolare nell'ambito critico dell'approvazione delle pratiche. Si è già notato come i consorzi incaricati di questo compito abbiano uffici sparsi sull'intero territorio nazionale. Alla loro netta separazione giuridica dalla struttura commissariale si aggiungevano dunque concrete difficoltà di controllo e comunicazione. Il database riepilogativo sullo stato delle pratiche cui abbiamo più volte fatto riferimento può essere interpretato proprio come un tentativo, avvenuto però non prima della primavera del 2011, di acquisire una conoscenza più dettagliata dell'operato di tali soggetti.

In questo contesto generale di alta conflittualità con molti di quei Comuni che la *agency* commissariale avrebbe in teoria dovuto indirizzare verso una gestione autonoma della ricostruzione, con strutture dipendenti scarsamente omogenee e concentrate e senza un capo dotato della capacità o della volontà di controllare dall'alto il processo e di conferirgli un *imprinting* netto e coerente, non ci si può stupire che l'apparato straordinario creato dal governo per ricostruire il cratere sia stato caratterizzato da un «senso della missione» piuttosto debole, che ha aggravato quel *trade off*, tipico in un modo o nell'altro di ogni burocrazia, fra costrizioni ed efficacia.

Ancora una volta, il contrasto con il Dipartimento della Protezione Civile non potrebbe essere più lampante. L'intervento di quest'ultimo è stato caratterizzato da un'unità d'intenti all'interno dell'organizzazione, da un orientamento ai risultati e da un

⁸⁵ Fontana, intervista 11 giugno 2012, cit.

imprinting carismatico ad opera del sottosegretario Bertolaso⁸⁶ del tutto coerenti, nel bene e nel male, con la natura pienamente emergenziale della governance in questa prima fase. Al contrario la struttura commissariale succeduta al Dipartimento ha rivelato, anche sotto il profilo della teoria del comportamento burocratico, quell'ambiguità fra straordinarietà formale ed ordinarietà sostanziale che può essere considerata come una delle principali chiavi di lettura del post-sisma aquilano dal 2010 in avanti.

5. *Policy learning e policy change. Un broker politico nel cratere*

Il ciclo di *policy* a partire dal quale abbiamo strutturato il capitolo si chiude con l'apprendimento dei risultati, la valutazione e l'adozione dei provvedimenti conseguenti: terminazione, continuazione o modifica del programma (Howlett e Ramesh 2003, La Spina ed Espa 2011). Nel nostro caso, le politiche di ricostruzione sono ancora in pieno svolgimento, e la fase dell'implementazione non può certo dirsi superata. Tuttavia, nel 2012 si sono registrati cambiamenti sostanziali nella governance, che hanno segnato per molti versi la fine di un ciclo. Nel presente paragrafo ragioneremo dunque sull'operazione svolta dal Ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca, inviato governativo all'Aquila, che è riuscito a sbloccare lo stallo venuto a crearsi modificando radicalmente i ruoli e gli equilibri all'interno dell'arena, con la fine della straordinarietà e il passaggio di competenze agli enti locali (cfr. in particolare *supra*, § II.2.3).

Sul versante teorico, il principale riferimento per questa sezione sarà l'*Advocacy Coalition Framework* (ACF). Tale impianto concettuale, tra i cui ideatori spicca Paul Sabatier, è stato concepito alla fine degli anni '80 come un'alternativa a quel modello a *stage* successivi al quale ci siamo ispirati nella costruzione del presente capitolo. Nella nostra impostazione, tuttavia, il *policy cycle* costituisce solo uno schema di organizzazione dei contenuti, ciò che ci permette di utilizzare l'ACF senza incorrere in contraddizione. Del resto, se quest'ultima cornice costituisce un modello di analisi delle politiche pubbliche (o, meglio, delle arene di *policy*) nel loro complesso, che peraltro nella parte empirica dello studio non abbiamo mancato di tenere indirettamente presente (cfr. Introduzione), essa contiene alcuni spunti particolarmente utili per descrivere i cambiamenti che nel 2012 hanno posto fine alla lunga fase del commissariamento, e in tal senso verrà qui utilizzata.

La connessione tra l'*Advocacy Coalition Framework* e le modifiche nelle politiche pubbliche non è certo estemporanea o casuale, dal momento che l'ACF è stata

⁸⁶ Queste elementi, citati qui in maniera neutra, emergono soprattutto da alcuni resoconti estremamente critici nei confronti della Protezione Civile e del suo operato. Cfr. ad esempio Bonaccorsi (2009) e Puliafito (2010).

immaginata fin dal principio per spiegare le arene di *policy* nella loro evoluzione, più che nella loro staticità. Paul Sabatier l'ha definita come «una lente per comprendere e spiegare cambiamenti di convinzioni e politiche quando vi sono disaccordo sugli obiettivi e dispute tecniche che coinvolgono una molteplicità di attori provenienti da diversi livelli di governo, gruppi d'interesse, centri di ricerca e organizzazioni mediatiche» (Weible e Sabatier 2007). Non stupisce dunque che alcuni fra i principali lavori di sintesi sullo stato dell'arte della *policy science* (Moran, Rein e Goodin 2006, Fischer, Miller e Sidney 2007), riservino ampio spazio all'*Advocacy Coalition Framework* proprio nei capitoli dedicati all'apprendimento e alle modifiche nell'approccio con cui i *decision makers* e la società concepiscono gli interventi pubblici in un certo settore. Certo, le letture date dai vari studiosi che si sono occupati dell'ACF variano notevolmente sul tipo di cambiamento che essa è più adatta a descrivere (Grin e Loeber 2007). Tale cornice concettuale si distingue per la rilevanza data ai sistemi di convinzioni (*belief systems*) intorno a cui si aggregano le diverse coalizioni di un'arena, sistemi che nella concezione dei suoi primi formulatori evolvono con estrema lentezza: l'unità di analisi, dunque, non potrebbe che essere un periodo di tempo medio-lungo, di almeno un decennio. Altri autori hanno però contestato tale interpretazione, affermando che le convinzioni degli attori sono spesso vaghe e si modificano più rapidamente di quanto precedentemente teorizzato: l'ACF si rivelerebbe utile, dunque, anche per spiegare contesti notevolmente dinamici, in continua (ri)costruzione. Anche se il «padre» dell'ACF, Paul Sabatier, sembra non aver mai sposato un approccio così mutevole, la molteplicità di prospettive descritta ci autorizza ad adattare il modello anche per un caso di studio, come il nostro, che si estende su un arco temporale relativamente limitato. Del resto alcuni elementi dell'ACF, soprattutto la figura del *policy broker*, sembrano offrire spunti utili anche per inquadrare mutamenti particolarmente rapidi, come quel trasferimento delle competenze agli enti locali nel 2012 che costituirà il principale riferimento empirico nel paragrafo.

È a questo punto necessario descrivere brevemente il modello, enfatizzandone gli aspetti che meglio si adattano al caso in esame. Perno dell'*Advocacy Coalition Framework* è la nozione di *policy subsystem*, «definito dai suoi confini territoriali, da un tema significativo e dalle centinaia di partecipanti alla politica provenienti da tutti i livelli di governo, dai numerosi gruppi di interesse, dai media e dalle istituzioni di ricerca» (Weible e Sabatier 2007, p. 126). Il modello assume che tali attori siano razionali, ma caratterizzati da una capacità imperfetta e limitata di acquisire informazioni e comprendere il mondo. Così, essi «tendono a filtrare informazioni che contrastino con le

loro convinzioni e accettano prontamente informazioni che le rafforzino» (*ibidem*, p. 127). Su queste basi, i partecipanti al sottosistema elaborano ciascuno le proprie proposte sulle *policies* da adottare, e cercano degli alleati che li aiutino a sostenerle: si formano in questo modo delle *advocacy coalitions* che, in competizione le une con le altre, cercano di realizzare i propri programmi. In questo impianto concettuale, i cambiamenti di *policy* derivano spesso dagli scambi informativi (e conseguente apprendimento) fra le varie coalizioni, che determinano l'aggiornamento dei *beliefs* dei vari partecipanti. Tuttavia, in molti casi il disaccordo sulle soluzioni da adottare si irrigidisce in conflitti anche molto intensi, che le parti in campo non riescono a risolvere da sé. In tali situazioni, non è raro l'intervento di quello che nella terminologia dell'ACF viene definito un *policy broker*: un soggetto – rappresentato tipicamente da un politico, un funzionario o una corte giudiziaria – che, godendo della fiducia delle diverse coalizioni e di un potere decisionale più o meno esteso, si adopera a trovare una via d'uscita di compromesso a scontri che imperversano nel sottosistema.

La facilità con cui l'ACF può essere applicata al caso aquilano risulterà per molti versi evidente. Anche se il *framework* in questione, come accennato, è forse più adatto a descrivere ed interpretare l'evoluzione di arene di *policy* durature, nelle quali i vari schieramenti si formano e si plasmano con tempistiche di lungo periodo, lo schema delle coalizioni in conflitto sembra adattarsi bene anche alle due «fazioni» che si sono confrontate all'Aquila negli ultimi due anni e mezzo, guidate rispettivamente dal Comune capoluogo e dalla struttura commissariale (quest'ultima sostenuta fino al novembre 2011, dal governo Berlusconi)⁸⁷. Come si è visto, nel corso degli anni è andato creandosi uno «stallo doloroso» (Weible e Sabatier 2007, p. 130), in cui le avverse posizioni si sono sclerotizzate nella critica o nella difesa a oltranza della governance come impostata fino a quel momento e delle procedure in atto – filiera, centralità dei piani di ricostruzione e così via. Nel quadro di una campagna elettorale in avvicinamento, fra 2011 e 2012 nessuna delle due parti sembrava disposta a fare la minima concessione all'altra, temendo che una marcia indietro venisse letta dagli avversari e soprattutto dagli elettori come un'ammissione di responsabilità per l'enorme difficoltà e lentezza con cui procedeva la ricostruzione.

In tale contesto, quello del Ministro per la Coesione territoriale è stato un intervento di *brokerage* abbastanza tipico. Fabrizio Barca, dopo essere stato «inviato» all'Aquila dal

⁸⁷ Se questi sono i due attori politico-amministrativi su cui ci siamo concentrati maggiormente nel corso del lavoro, i partecipanti al «*policy subsystem*» che in questi anni si sono collocati più o meno nettamente dall'una o dall'altra parte sono stati moltissimi: si pensi ad esempio alle diverse correnti all'interno della popolazione, agli ordini professionali, ai partiti e agli organi d'informazione.

Presidente Monti nel gennaio 2012, ha ricevuto un'attestazione di stima e di fiducia pressoché universale nell'arena. Se Chiodi ha espresso soddisfazione per la scelta⁸⁸ e Gaetano Fontana si è spesso riferito al Ministro come a «un amico»⁸⁹, il sindaco aquilano Massimo Cialente ha dichiarato di avere chiesto egli stesso che la nomina ricadesse su Barca⁹⁰. La mediazione di quest'ultimo ha di fatto condotto ad una evoluzione della governance nel senso delle richieste del capoluogo, con la fine del commissariamento e il passaggio delle competenze agli enti locali (cfr. *supra*, § II.2.3), la conclusione dei rapporti con la filiera a partire dal 2013 e l'attenuazione della centralità dei piani di ricostruzione (§ I.1). Tuttavia, questa azione non va certo interpretata come un'imposizione forzata delle ragioni di una parte sull'altra. L'entrata in scena di Barca ha rivelato quanto l'opposizione fra il Presidente di Regione e il sindaco dell'Aquila fosse di natura politica e non sostanziale: Gianni Chiodi, «Commissario riluttante» intrappolato in un confronto faticosissimo da cui, a differenza del suo avversario, aveva ben poco da guadagnare in termini elettorali (cfr. *supra*, § 2), non ha fatto (come del resto i maggiori esponenti abruzzesi del suo partito⁹¹) alcuna opposizione al disegno del Ministro, perché quest'ultimo è stato in grado di avviare la transizione senza farla coincidere con un giudizio negativo su quanto compiuto fino a quel momento. Nelle prime settimane del suo incarico, Barca si è mosso infatti con estrema cautela, evitando in tutti i modi di presentarsi come l'arbitro deputato a stabilire la ragione e il torto di una contesa che era andata avanti per anni⁹².

Certo, tale operazione di equilibrismo da parte del *broker* governativo è stata tutt'altro che semplice. Il Primo Cittadino dell'Aquila, in particolare, non ha esitato ad indirizzare dure critiche al Ministro ogniqualvolta gli è sembrato che questi si stesse sbilanciando eccessivamente in favore del Commissario dimissionario. Episodi di tal genere non si sono verificati solo sul piano delle dichiarazioni e della comunicazione politica⁹³, ma anche su quello della difficile ridefinizione delle competenze fra i vari enti territoriali in vista della ristabilita ordinarietà. Nel quadro dei difficili confronti sulla formulazione di

⁸⁸ *Una svolta per il dopo sisma*, «Il Centro», 28 gennaio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/01/28/news/una-svolta-per-il-dopo-sisma-1.5034078>.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Monti nomina un ministro per L'Aquila*, «Il Centro», 28 gennaio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/01/28/news/monti-nomina-un-ministro-per-l-aquila-1.5034046>.

⁹¹ *L'addio di Chiodi mette tutti d'accordo*, «Il Centro», 22 febbraio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/02/22/news/l-addio-di-chiodi-mette-tutti-d'accordo-1.5048497>.

⁹² *Il ministro apre alle richieste dell'Aquila*, «Il Centro», 2 febbraio 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/regione/2012/02/02/news/il-ministro-apre-alle-richieste-dell-aquila-1.5037564>.

⁹³ A marzo, ad esempio, Cialente ha attaccato il Ministro perché questi aveva dichiarato che nonostante tutto, all'Aquila, «molto è stato fatto». Cfr. *Cialente: forniti dati sbagliati al ministro*, «Il Centro», 10 marzo 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/03/10/news/cialente-forniti-dati-sbagliati-al-ministro-1.5061808>

una legge che sancisse definitivamente la fine dell'emergenza e il compimento della transizione, ad esempio, il Ministro ha ricevuto in più occasioni una netta bocciatura da parte di Cialente, in particolare in merito all'ipotesi (poi in buona parte ritirata) di attribuire un importante ruolo di controllo finanziario sulla ricostruzione alla Regione: una soluzione che a molti è parsa svuotare di significato l'evoluzione in corso riducendola di fatto al passaggio da una forma di commissariamento a un'altra⁹⁴. Anche la lentezza con cui è stata portata a compimento la fine dell'«era Chiodi» non ha mancato di suscitare critiche da parte del Comune. Nell'intervista realizzata a fine giugno da chi scrive, il sindaco, pur riconoscendo che il nuovo governo aveva preso atto della necessità di sbloccare lo stallo che si era creato, ha sottolineato come il processo stesse risultando più lento di quanto inizialmente pattuito, e a proposito della fine della struttura commissariale ha parlato criticamente di «lenta agonia»⁹⁵.

Al di là di queste difficoltà, comunque, Barca è riuscito a realizzare un cambiamento nell'arena inimmaginabile solo fino a pochi mesi prima. A seguito di un'operazione di apprendimento consistita in una raccolta di informazioni sul reale stato della ricostruzione, spesso ardua, ma indispensabile per una valutazione che andasse al di là delle versioni partigiane⁹⁶, il *broker* in questione ha dato il via ad un *policy change* di amplissima portata. Quest'ultima può essere messa meglio a fuoco con l'aiuto della tripartizione elaborata da Peter Hall, un altro autore fondamentale nel campo del *policy learning*. Secondo quest'ultimo studioso (Grin e Loeber 2007), l'apprendimento e la conseguente modifica delle politiche pubbliche in corso può riguardare le modalità di utilizzo degli strumenti, gli strumenti nel loro complesso o l'intero «“paradigma di *policy*”, ovvero la cornice di idee e standard che specifica non solo gli obiettivi della politica e il tipo di strumenti usati per raggiungerli, ma anche la natura dei problemi che con essi si intende affrontare» (*ibidem*, p. 126). Beninteso, Hall ragiona in termini di «*social learning*», insistendo cioè sulla connessione fra le modifiche nell'approccio dei pubblici poteri ad un certo settore e l'evoluzione della società e dell'opinione pubblica nel lungo periodo: un'impostazione quindi molto diversa da quella adottata per il nostro caso di studio. Tuttavia, la sua tipologia risulta in parte applicabile anche alle trasformazioni dell'arena aquilana nel 2012. Quello che si è registrato è stato molto più che una correzione degli strumenti impiegati: a cambiare radicalmente è stato infatti il modo di

⁹⁴ Cialente boccia il piano del ministro Barca, «Il Centro», 16 giugno 2012, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2012/06/16/news/ricostruzione-cialente-boccia-il-piano-del-ministro-barca-nbsp-1.5272119>.

⁹⁵ Cialente, intervista cit.

⁹⁶ Sulle relazioni e i dossier di produzione ministeriale ci siamo ampiamente basati, come si è visto, in particolare nel capitolo IV.

concepire l'intervento pubblico post-sisma nel suo insieme e la natura dei problemi da fronteggiare. Si è riconosciuta, cioè, la necessità di cambiare radicalmente approccio, liberando la ricostruzione da quel limbo fra straordinarietà ed ordinarietà in cui era stata spinta e attribuendone interamente l'onere ai poteri e agli strumenti amministrativi propri della «normalità».

Merita di essere sottolineato ancora una volta che, se una simile rivoluzione della governance generale non poteva che essere decisa a livello centrale, molte altre questioni più strettamente strumentali (fra le altre cose, la filiera e i piani di ricostruzione) avrebbero potuto essere risolte dalle coalizioni stesse, se si fosse registrata una migliore capacità di cooperazione e di apprendimento reciproco. A causa dei conflitti che per anni hanno scosso l'arena, tuttavia, queste nuove soluzioni sono apparse pressoché irrealizzabili fino a pochi mesi fa, e solo dopo essere state proposte dal mediatore di *policy* sono state accettate da tutti i principali attori del sottosistema come ragionevoli e concretizzabili. All'Aquila dunque, come per certi versi anche a livello nazionale, il «governo dei tecnici» ha assunto il ruolo di *broker* incaricato di sanare il cortocircuito fra politica e politiche.

CONCLUSIONI

Politica, politiche e «cortocircuiti democratici»

Con il presente lavoro, abbiamo inteso proporre un'analisi approfondita di alcune delle politiche pubbliche messe in atto a seguito del terremoto in Abruzzo del 6 aprile 2009. Focus della trattazione è stata la fase successiva all'emergenza immediata, con l'avvio della ricostruzione delle città devastate. Siamo partiti dalla constatazione di uno stallo, di una lentezza dei processi di riedificazione, e abbiamo cercato di delinearne le ragioni analizzando i rapporti fra alcuni dei principali soggetti politico-istituzionali coinvolti e confrontando la validità delle diverse interpretazioni circolanti nell'arena con i dati a nostra disposizione.

Quattro sono i principali ordini di problemi rilevati. Innanzitutto, una serie di malfunzionamenti tecnici ha certamente avuto un notevole peso nel rallentamento della ricostruzione. La filiera per il vaglio delle richieste di contributo ha complessivamente funzionato male, con una cattiva comunicazione tanto fra i vari soggetti che la compongono quanto fra questi ultimi e gli enti locali che da essa avrebbero teoricamente dovuto essere assistiti. Inoltre, il quadro normativo costruito attraverso ordinanze ed atti commissariali ha sovente causato un certo senso di spaesamento fra i vari soggetti coinvolti nella ricostruzione, in particolare proprietari e progettisti: la confusione di alcune disposizioni si è talvolta coniugata con una certa lentezza nell'emanazione di provvedimenti chiarificatori, incentivando un attendismo da parte della cittadinanza che non ha giovato alla celerità del processo nel suo insieme.

Tali difficoltà procedurali si connettono con il secondo ordine di criticità che abbiamo enfatizzato, riconducibili in questo caso all'impostazione generale della governance. La fase su cui ci siamo maggiormente concentrati, compresa fra il febbraio 2010 e l'estate 2012, ha visto la messa in atto di un modello ambiguo, straordinario nella forma – con il mantenimento dello stato di emergenza, la concentrazione dei poteri nelle mani di un soggetto amministrativo creato *ad hoc* e l'ampio uso di atti amministrativi come le ordinanze di necessità ed urgenza –, ma pienamente ordinario sotto molti aspetti sostanziali – quali le logiche d'azione che hanno permeato la struttura nel suo complesso e la debolissima portata derogatoria dei provvedimenti adottati. Il commissariamento sovrapposto agli enti locali ha così costituito un livello amministrativo aggiuntivo, con tutte le costrizioni tipiche di ogni organizzazione burocratica, senza contribuire in maniera sostanziale a oliare la macchina della ricostruzione. Se l'apparato commissariale ha condiviso molti degli impedimenti propri delle amministrazioni ordinarie, però, esso

ha anche dovuto fare i conti con difficoltà derivanti da un suo tratto tipicamente emergenziale: la tendenza alla centralizzazione. Quest'ultima non ha solo suscitato l'insofferenza da parte dei soggetti esclusi, ma in alcuni casi ha anche rivelato una certa inadeguatezza alla gestione di politiche ampie e continuative come quelle in esame, concernenti molteplici questioni (fra le competenze del Commissario sono rientrate a lungo, accanto alla ricostruzione, anche l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica e sociale) e decine di Comuni (fra cui un capoluogo di Regione). Alcuni casi di scarsa reattività di fronte ai problemi che via via si sono presentati sono forse almeno in parte spiegabili, dunque, con una sorta di intasamento, così che una singola struttura, seppur differenziata al proprio interno e in continuo contatto con gli altri livelli di governo, ha faticato a far fronte in maniera tempestiva a tutte le criticità emerse.

Sotto il profilo della governance l'arena aquilana è stata insomma caratterizzata da una sorta di intreccio fra ordinarietà e straordinarietà che ha finito per mettere insieme i difetti di ciascuno dei due regimi. Tale stato di cose può anche essere interpretato come il frutto dell'incertezza da parte dei *policy makers* sulla natura emergenziale o meno della ricostruzione: tanto il problema quanto le politiche destinate a farvi fronte hanno così finito per collocarsi in una sorta di «limbo», in cui la straordinarietà formale si è di fatto svuotata di significato sotto il profilo dell'efficacia ma non sotto quello dell'esautoramento dei poteri ordinari.

In tal senso, il problema dell'«ipertrofia emergenziale» e dell'abuso della categoria dell'emergenza, descritto nel capitolo I come una grave patologia del sistema Italia, si è declinato all'Aquila in maniera peculiare. Qui, l'uso improprio di strumenti «di necessità ed urgenza» è avvenuto in modo molto diverso dagli episodi la cui scoperta ha segnato la fine della Protezione Civile «tuttofare» di Guido Bertolaso, caratterizzati dall'estensione di prassi *extra ordinem* a eventi che di urgente ed eccezionale avevano ben poco. Dopo una fase di emergenza vera e motivata, ma all'ombra della quale si sono verificati interventi (come il progetto CASE) che hanno comunque suscitato non pochi dubbi sotto il profilo della legalità, il periodo 2010-2012 ha infatti visto il configurarsi di una emergenza per molti versi «titubante», la cui cronicizzazione non ha affatto coinciso con l'affermarsi di una logica interventista e sprezzante delle regole. Al contrario, tratto caratterizzante del periodo in esame è stata una paradossale burocratizzazione che è andata di pari passo con una certa inconcludenza sul piano dei risultati – per molti versi paragonabile a quella di molti commissari «straordinari» alle opere pubbliche, le cui realizzazioni come si è visto sono state sovente tutt'altro che rapide e tangibili. È stata soprattutto tale inconcludenza a venire contestata da altri attori dell'arena, soprattutto il

Comune aquilano.

Accanto ai malfunzionamenti connessi a specifiche procedure e alla governance nel suo complesso, un terzo ordine di criticità è derivato da una insufficiente attenzione alla ricostruzione aquilana da parte di molti dei *policy makers* dotati di potere decisionale. Come si è visto, ciò è valso per il governo centrale ma per certi versi anche per lo stesso Commissario in carica dal 2010. Così, le difficoltà specifiche o generali che si sono registrate nel corso della ricostruzione sovente non hanno trovato un referente istituzionale disposto a intervenire in maniera sufficientemente tempestiva, col risultato che esse si sono prolungate per anni.

Se i profili fin qui evidenziati riguardano prevalentemente la struttura commissariale e il governo, l'ultimo livello di criticità che ha segnato la ricostruzione, non meno grave degli altri, coinvolge ampiamente anche uno dei soggetti istituzionali ordinari più importanti fra quelli implicati nelle politiche post-sisma, quale il Comune dell'Aquila: ci riferiamo alla rissosità politica che dal 2010 in avanti ha via via assediato l'arena in questione. Il capitolo III, con il taglio diacronico in esso adottato, ci ha permesso di mettere a fuoco i processi attraverso cui la collaborazione inter-istituzionale è andata degradandosi, venendo infine a mancare del tutto.

Tale fenomeno non è beninteso indipendente dai citati problemi insiti nell'impostazione della governance, con i quali è anzi strettamente intrecciato. Quest'ultima, per come era stata concepita in un primo momento, avrebbe dovuto amalgamare ruoli straordinari e ordinari e favorire la concertazione fra vari livelli di potere, come attestato dall'attribuzione di un incarico vicecommissariale al sindaco aquilano. Come si è visto, tale impostazione ha però rapidamente lasciato il posto a una netta gerarchia fra i vari partecipanti al processo: la funzione di coordinamento della struttura commissariale si è così tradotta in una tendenziale concentrazione dei poteri decisionali nelle mani dei vertici dell'apparato – a loro volta strettamente dipendenti dal governo per quanto riguarda in particolare il profilo finanziario – con conseguente risentimento da parte di enti locali come il Comune capoluogo.

A tali fattori strutturali si è però saldato l'atteggiamento che i soggetti coinvolti hanno esplicitamente scelto di adottare l'uno nei confronti dell'altro. Il Commissario ha sempre rifiutato di risolvere un'ambiguità di fondo connessa alla propria posizione, sulla quale hanno influito non solo esigenze di natura tecnica (portare avanti la difficile opera di ricostruzione) ma anche e soprattutto politica: ad esempio, adottare una linea coerente con quella del governo nazionale, il che ha significato tra l'altro una notevole riluttanza a scontrarsi con Roma anche quando la drammatica situazione del cratere lo avrebbe

richiesto. In conseguenza di ciò, il mantenimento della cooperazione inter-istituzionale si è rivelato difficile e infine impossibile: la condiscendenza del Commissario nei confronti del governo, che è andata ben oltre la contiguità istituzionale (il primo era emanazione del secondo) ed è stata in buona parte ispirata dall'affinità politica, ha infatti contribuito ad esasperare istituzioni e cittadini del cratere, specie in un contesto in cui permanevano difficoltà talora estremamente urgenti.

A ciò si è aggiunta una tendenziale riluttanza da parte di Chiodi a dialogare in maniera costruttiva con la giunta aquilana di centrosinistra, atteggiamento il cui esempio migliore è forse offerto dalla nomina a vicecommissario di Antonio Cicchetti. Il Presidente della Regione ha mostrato una notevole indifferenza verso il punto di vista di Cialente sulla questione, ignorandolo fino a causare l'uscita del sindaco dalla struttura commissariale e la fine di ogni speranza di conciliazione fra i due all'interno di quest'ultima. La matrice politica di tale atteggiamento è messa in evidenza dal diverso punto di vista espresso in proposito da un funzionario come Gaetano Fontana, che in un'intervista con chi scrive ha sottolineato di aver dissentito fin dall'inizio con il Commissario sulla nomina di Cicchetti e di aver sempre ritenuto che la diretta inclusione del sindaco aquilano nella governance dovesse costituire una priorità fondamentale¹.

Dall'altro lato, però, anche la giunta comunale aquilana ha sposato una logica di scontro frontale che pur rivelandosi fruttifera in termini elettorali non ha certo favorito il raggiungimento di risultati di *policy* rapidi e sostanziali. Per riferirci ancora al caso appena citato, si è visto come (nonostante la legittimità delle sue osservazioni sulla confusione di ruoli provocata dalla nuova nomina) il sindaco abbia verosimilmente usato il conferimento dell'incarico a Cicchetti come un pretesto per sganciarsi da una posizione indubbiamente scomoda, ma il cui mantenimento avrebbe probabilmente permesso al Comune capoluogo un ruolo più influente negli anni successivi – seppur nel quadro di una gerarchia che avrebbe comunque visto al vertice il Presidente Chiodi. Da questo momento in poi, la governance si è progressivamente degradata ad un continuo scontro sugli strumenti da impiegare e sulle soluzioni da adottare, le cui vere ragioni sono state però l'inconciliabilità politica fra sindaco e Commissario e la tendenza di entrambi a preferire una polemica spesso aprioristica alla difficoltà della mediazione. In tale contesa hanno finito per essere assorbite anche figure strettamente amministrative come Fontana, in un vortice politicizzante che ha avuto l'effetto di rendere difficile non solo la collaborazione fra i vari enti e apparati, ma anche la corretta valutazione delle criticità che emergevano di volta in volta e delle loro possibili soluzioni.

¹ Fontana, intervista 11 giugno 2012, cit.

Di fronte a questi quattro ordini di criticità, il presente lavoro ha assunto un taglio descrittivo più che normativo. Tuttavia, dalla trattazione derivano implicitamente anche alcune valutazioni su cosa si sarebbe potuto fare di diverso al fine di evitare i problemi che abbiamo evidenziato. Come già in parte accennato, i vari profili sopra indicati sono in fondo connessi l'uno all'altro, e in particolare l'interferenza della politica con l'implementazione delle politiche nel caso di specie appare strettamente connessa all'impostazione che si è deciso di dare alla governance in questi anni. Posto che i *policy makers*, tanto nel nostro caso quanto in generale, sono inevitabilmente pervasi da «pulsioni downsiane» che li portano a tenere conto di esigenze elettorali e di consenso, sembra fondamentale, nella fase di definizione della governance di un'arena, creare le condizioni perché tali esigenze vengano a coincidere il più possibile con il raggiungimento di concreti obiettivi di *policy*. In altre parole, è necessario evitare in ogni modo che il soggetto politico si ritrovi nella condizione di dover scegliere fra l'aumento del proprio *appeal* elettorale da una parte e la realizzazione di politiche benefiche per la comunità dall'altra; a prescindere dall'arena in questione, la governance deve essere al contrario concepita in maniera tale da sovrapporre questi due ordini di esigenze. All'Aquila ciò non è evidentemente avvenuto, e per diversi attori chiave il conflitto politico e l'interferenza reciproca per ragioni di consenso hanno finito per divenire prioritari rispetto al rapido raggiungimento dei *policy goals*. Ciò si è verificato soprattutto in ragione di una scarsa chiarezza nella distinzione dei ruoli e delle responsabilità, tale che entrambe le parti in causa non hanno avuto difficoltà a lanciarsi reciprocamente pesanti accuse a proposito delle lentezze della ricostruzione: così, se il Comune aquilano ha attribuito la totalità dei malfunzionamenti alla struttura commissariale, quest'ultima (su cui comunque si è indiscutibilmente concentrata la maggioranza dei poteri di coordinamento e gestione del post-sisma) ha risposto insistendo sul ruolo dei Comuni nell'elaborazione dei piani di ricostruzione ed enfatizzando la natura concertata delle scelte principali. Tale situazione è dunque derivata essa stessa dalla sostanziale ambiguità della governance, presentata come una transizione dall'emergenza alla normalità ma rimasta di fatto bloccata in una condizione di «straordinarietà mite», in cui non era chiaro dove terminasse il ruolo dell'apparato commissariale e dove iniziasse quello degli enti locali. In tale situazione, il trasferimento di competenze che ha avuto luogo nel 2012 si è reso indispensabile non solo per una migliore aderenza al principio di sussidiarietà, ma anche al fine di appianare ogni dubbio sulla distribuzione delle competenze fra i *policy makers*/implementatori coinvolti.

Certo, le scelte fatte inizialmente per governare la ricostruzione, con l'attribuzione di poteri straordinari al Presidente di Regione abruzzese, erano per molti versi le più naturali, di fronte alle condizioni ancora drammatiche che caratterizzavano il cratere nel 2010 e alla necessità di conciliare interventismo (almeno nelle intenzioni) e rappresentatività. In questo senso, vale la pena di sottolineare che di fronte a un altro terremoto recentissimo, quello che ha colpito alcune province emiliane, lombarde e venete il 20 e 29 maggio 2012, la risposta delle istituzioni è stata per molti versi paragonabile a quella che abbiamo descritto nella presente trattazione. Sotto il profilo della gravità dell'impatto, i due eventi sono ben lontani l'uno dall'altro. Nonostante la notevole entità in termini economici dei danni provocati (circa 13 miliardi², un totale superiore a quello inizialmente stimato per l'Abruzzo), il sisma del 2012 è stato complessivamente meno catastrofico di quello aquilano: le vittime sono state 27³ contro le 308 del 2009, e a due mesi dall'ultima scossa gli sfollati erano scesi a meno di 7500⁴ a fronte delle decine di migliaia di persone rimaste per mesi senza casa a seguito del sisma di tre anni prima. Al di là di queste differenze, però, l'impostazione data alla governance è stata molto simile, seppur con tempistiche molto più concentrate nel caso più recente. Anche nella bassa padana, infatti, le redini del post-sisma sono state assunte in un primo momento dal capo della Protezione Civile, Franco Gabrielli⁵, per poi venire trasferite ai governatori delle Regioni interessate in qualità di Commissari⁶. Lo stato d'emergenza, la cui durata a seguito della prima scossa era stata prevista di appena 60 giorni (a seguito dei quali i Presidenti di Regione avrebbero dovuto agire esclusivamente con strumenti ordinari)⁷ è stato poi prorogato anche stavolta fino a 2013 inoltrato, con il decreto legge n. 74/2012⁸.

Ovviamente il terremoto del 2012 si differenzia da quello abruzzese non solo per il suo impatto, ma anche per quanto concerne la conformazione istituzionale dell'arena: i Comuni coinvolti sono tutti di piccole dimensioni e difficilmente uno di essi, anche volendo, sarebbe in grado di dare vita ad una vera e propria dicotomia con uno dei Commissari; inoltre, specialmente per quanto concerne l'Emilia (di gran lunga la Regione

² Cfr. Commissione Europea, comunicato stampa 19 settembre 2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/959&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>.

³ *Ibidem*.

⁴ Dati della Protezione Civile, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_new.wp?contentId=NEW34489.

⁵ Cfr. Deliberazione del CDM del 22 maggio 2012, art. 1 co. 2.

⁶ Art. 1 co. 2 del d.l. n. 74 del 6 giugno 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 dell'1 agosto 2012.

⁷ Cfr. Deliberazione del CDM del 22 maggio 2012, art. 1 co. 3.

⁸ Art. 1 co. 3.

più danneggiata), si registra nel territorio e fra i vari livelli istituzionali una consolidata omogeneità politica, che rende improbabile il verificarsi di scontri come quelli intercorsi in questi anni fra Cialente e Chiodi. In questo contesto, le condizioni politico-istituzionali non sembrano dunque favorevoli all'insorgenza di conflitti feroci fra i diversi attori coinvolti, e la governance messa in piedi funzionerà verosimilmente meglio di quanto non abbia fatto all'Aquila. Nel cratere abruzzese invece, caratterizzato da un'arena completamente diversa, l'applicazione di questo modello d'azione ha avuto conseguenze pesanti sull'efficacia dei pubblici interventi, specialmente perché la fase di transizione si è in realtà stabilizzata senza che per anni si sia registrato un tentativo concreto di sbloccarla.

Al di là di tali considerazioni, comunque, il fatto che all'Aquila si sia seguito un approccio alla ricostruzione per certi versi naturale, replicato in maniera particolarmente fedele anche in esperienze recenti, conduce a considerazioni piuttosto pessimistiche. Evidentemente, modellare la governance di una politica in maniera tale da escludere quella conflittualità fra politica e politiche cui si accennava sopra risulta in molti casi difficile se non impossibile. In una grande quantità di casi, ben poco potrà essere fatto per «salvare» i *policy makers* da una simile scelta e molto dipenderà da una serie di fattori difficilmente controllabili, quali i preesistenti assetti istituzionali. La soluzione più ovvia, di fronte a tale constatazione, sarebbe quella di attribuire un ruolo di maggior rilievo a tecnici politicamente neutrali, almeno per quanto riguarda l'implementazione e l'«aggiustamento incrementale» delle politiche in questione. Si tratta però naturalmente di una prospettiva poco allettante dal punto di vista democratico, con cui essa tende a entrare in contrasto sotto i profili della rappresentatività e della responsabilità di fronte alla cittadinanza.

Si staglia dunque sul nostro orizzonte, in conclusione d'opera, la più classica delle contrapposizioni: quella fra rappresentanza ed efficacia, fra accettazione del gioco democratico e necessità di realizzazione degli obiettivi. Anche se secondo la teoria democratica l'affidamento di una *policy* (specie se non controversa, come la ricostruzione degli edifici distrutti da un terremoto) a soggetti elettivi dovrebbe spingere questi ultimi a portarla avanti con energia, al fine di assicurarsi il supporto dell'elettorato, all'Aquila una simile logica è entrata in cortocircuito, e il sistema politico coinvolto nell'arena a lungo non ha trovato al proprio interno le risorse, le motivazioni e la capacità di ovviare a tale situazione. Se lo stallo ha potuto protrarsi per anni nel caso di una politica dai risultati così facilmente riscontrabili e misurabili come quella esaminata (in cui cioè, per dirlo con le parole di James Wilson, sono coinvolte principalmente delle *production agencies*),

sorge naturale il dubbio che nei casi di *outcomes* meno visibili la distrazione degli attori politici dalle *policies* sia ancora maggiore, così come la loro tendenza a scegliere la scorciatoia dell'attribuzione agli avversari di ogni malfunzionamento e insuccesso. Tale falla nella macchina democratica è spesso irrimediabile; tuttavia, essa può essere tamponata durante la fase di definizione della governance di ogni arena, chiarendo il più possibile le responsabilità e le competenze di tutti i soggetti politico-istituzionali che parteciperanno al processo. È questo l'unico modo per difendere l'*accountability* come principale criterio di valutazione dei soggetti rappresentativi, riducendo al minimo il peso della comunicazione politica quale strumento di costruzione del consenso sganciato dal dominio dei fatti e delle azioni effettivamente compiute.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- David E. Alexander (2010a), *The L'Aquila Earthquake of 6 April 2009 and Italian Government Policy on Disaster Response*, «Journal of Natural Resources Policy Research», 2, pp. 325-342
- David E. Alexander (2010b), *An Evaluation of the Recovery Strategy after the 6 April 2009 Earthquake in L'Aquila, Central Italy*, «Disaster Planning and Emergency Management», postato il 30 dicembre, su www.emergency-planning.blogspot.it
- Enrico Albanesi e Roberto Zaccaria (2010), *Le «fonti» dell'emergenza: dal decreto legge alle ordinanze di protezione civile*, «Amministrare», n. 2, pp. 185-196
- David E. Apter (1964) (a cura di), *Ideology and discontent*, New York, Free Press
- Michael M. Atkinson e William D. Coleman (1992), *Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance*, «Governance, an International Journal of Policy and Administration», vol. 5, n. 2, pp. 154-180
- Vito Barresi (2010), *La tenda del Cavaliere. Popolo e Potere nei giorni dell'Aquila*, Reggio Calabria, Città del Sole
- Dante Bellini (2009), *Chiuso per terremoto*, Castelli (TE), Verdone
- Dante Bellini (2010), *L'Aquila e il Cavaliere*, Castelli (TE), Verdone
- Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld, e William N. McPhee (1954), *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, The University of Chicago Press
- Thomas A. Birkland (1997), *After Disaster. Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington (D.C.), Georgetown University Press
- Giuliano Bobba e Cristopher Cepernich (2011), *La costruzione dell'«eccezionale» come risorsa del consenso*, in Bulsei e Mastropaolo (2011), pp. 99-130
- Manuele Bonaccorsi (2009), *Potere assoluto. La Protezione civile al tempo di Bertolaso*, Roma, Alegre
- Irene Bono (2011), *L'eccezione che conferma la deroga. Protezione civile e governo dell'emergenza*, in Bulsei e Mastropaolo (2011), pp. 151-171
- Gian-Luigi Bulsei (2011), *Quando trema la terra. Persone, organizzazioni, politiche dopo il terremoto in Abruzzo*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1, pp. 33-58
- Gian-Luigi Bulsei e Alfio Mastropaolo (2011) (a cura di), *Oltre il terremoto- L'Aquila tra miracoli e scandali*, Roma, Viella

- Maria Agostina Cabiddu (2010), *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, «Amministrare», n. 2, pp. 167-184
- Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller e Donald E. Stokes (1960), *The American Voter*, New York, John Wiley & Sons
- Gilberto Capano (1996), voce *Agenda, formazione della*, in Capano e Giuliani (1996), pp. 15-16
- Gilberto Capano e Marco Giuliani (1996) (a cura di), *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Roma, Carrocci
- Antonello Caporale (2010), *Terremoti spa*, Milano, Rizzoli
- Giuseppe Caporale (2011), *Il buco nero*, Milano, Garzanti
- Andrea Cardone (2011), *La "normalizzazione" dell'emergenza*, Torino, Giappichelli
- Cecilia Cavaceppi (2011), *Il potere di ordinanza nella legge 225/1992*, Tesi di Dottorato in Diritto pubblico, LUISS Guido Carli, Facoltà di Giurisprudenza
- Errico Centofanti (2009), *La gran cornata*, Pescara, Tracce
- Domenico Cerasoli, *Dell'Aquila non resta che il nome. Racconto di un terremoto*, in Bulsei e Mastropaolo (2011), pp. 13-39
- Angelo Chianale (2010), *Emergenza! Protezione civile e democrazia*, Milano, Guerini e Associati
- John E. Chubb e Paul E. Peterson (1989) (a cura di), *Can the Government Govern?*, Washington (D.C.), The Brookings Institution
- Antonello Ciccozzi (2009), *La necessità e la scelta: allocazioni scriteriate e strategie di shock economy dietro il progetto C.A.S.E.*, «Collettivo99», postato il 26 giugno, su www.collettivo99.org
- Roger W. Cobb e Charles D. Elder (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Boston (MA), Allyn & Bacon
- Roger W. Cobb, Jeannie-Keith Ross e Marc H. Ross (1976), *Agenda Building as a Comparative Political Process*, «American Political Science Review», vol. 70, n. 1, pp. 126-138
- Michael D. Cohen, James G. March e Johan P. Olsen (1972), *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, «Administrative Science Quarterly», vol. 17, n. 1, pp. 1-25
- Ada Collidà (1988), *Catastrofi, sviluppo e politiche del territorio: alcune riflessioni sull'esperienza italiana*, «Archivio di studi urbani e regionali», n. 31, pp. 3-36
- Philip E. Converse (1964), *The Nature of Belief Systems in Mass Publics*, in Apter (1964), pp. 206-261

- Piergiorgio Corbetta (2003), *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, voll. 2 e 3, Bologna, Il Mulino
- Guido Corso (2010⁵), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli
- Peter deLeon (2006), *The Historical Roots of the Field*, in Moran, Rein e Goodin (2006), pp. 39-57
- Anthony Downs (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Princeton (NJ), Princeton University Press (trad. it. 1988, *Teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino)
- Anthony Downs (1972), *Up and Down with Ecology – the Issue-Attention Cycle*, «Public Interest», n. 28, pp. 38-50
- Murray Edelman (1964), *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press (trad. it. 1987, *Gli usi simbolici della politica*, Napoli, Guida)
- Francesco Ermani (2010), *Il disastro. L'Aquila dopo il terremoto: le scelte e le colpe*, Roma-Bari, Laterza
- Emanuele Ferragina (2009), *Le teorie che non muoiono sono quelle che confermano le nostre ipotesi di base: cinquant'anni di familismo amorale*, «Meridiana», n. 65-66
- Alfredo Fioritto (2008), *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino
- Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (2007) (a cura di), *Handbook of Public Policy Analysis*, Boca Raton (FL), CRC Press
- Formez (2006), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Roma, Ufficio stampa ed editoria Formez
- Georg J. Frisch (2009) (a cura di), *L'Aquila: non si uccide così anche una città?*, Napoli, Clean
- Sean Gailmard e John W. Patty (2012), *Formal Models of Bureaucracy*, «Annual Review of Political Science», n. 15, pp. 353-377
- Brian J. Gerber (2007), *Disaster Management in the United States: Examining Key Political and Policy Challenges*, «The Policy Studies Journal», vol. 35, n. 2, pp. 227-238
- Giampaolo Giuliani e Alfredo Fiorani (2010), *La forza della memoria*, Roma, Castelvecchi
- Robert E. Goodin (1977), *Symbolic Rewards: Being Bought Off Cheaply*, «Political Studies», vol. 25, n. 3, pp. 383-396
- Robert E. Goodin e Hans-Dieter Klingemann (1998), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press

- John Grin e Anne Loeber (2007), *Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change*, in Fischer, Miller e Sidney (2007), pp. 201-219
- Hubert Heinelt (2007), *Do Policies Determine Politics?*, in Fischer, Miller e Sidney (2007), pp. 109-119
- Michael Howlett e M. Ramesh (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino (ed. or. 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press)
- Werner Jann e Kai Wegrich (2007), *Theories of the Policy Cycle*, in Fischer, Miller e Sidney (2007), pp. 43-62
- Anthony King (1973a), *Ideas, Institutions and the Policies of Governments: A Comparative Analysis. Parts I and II*, «British Journal of Political Science», vol. 3, n. 3, pp. 291-313
- Anthony King (1973b), *Ideas, Institutions and the Policies of Governments: A Comparative Analysis. Part III*, «British Journal of Political Science», vol. 3, n. 4, pp. 409-423
- John W. Kingdon (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Longman (ed. or. 1984, New York, Harper Collins)
- Naomi Klein (2007), *Shock Economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Milano, Rizzoli (ed. or. 2007, *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*, Toronto, Klein-Lewis Productions)
- Antonio La Spina (1989), *La decisione legislativa. Lineamenti di una teoria*, Milano, Giuffrè
- Antonio La Spina ed Efsio Espa (2011), *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino
- Charles E. Lindblom (1959), *The Science of «Muddling Through»*, vol. 19, n. 2, pp. 79-88
- Charles E. Lindblom (1979), *Still Muddling, Not Yet Through*, «Public Administration Review», vol. 39, n. 6, pp. 517-526
- Andrea Lippi (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino
- Theodore J. Lowi (1999), *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino
- Giuseppe Lumia e Orfeo Notaristefano (2011), *L'Aquila. Per tornare a volare*, Roma, Ponte Sisto
- Giandomenico Majone (1998), *Public Policy and Administration: Ideas, Interest and Institutions*, in Goodin e Klingemann (1998), pp. 610-627
- Pierluigi Mantini (2010) (a cura di), *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, Padova, Cedam

- Paolo Mastri (2009), 3,32 – *L'Aquila. Gli allarmi inascoltati*, Pescara, Tracce
- Alfio Mastropaolo (2011), *Governare per scandali*, in Bulsei e Mastropaolo (2011), pp. 41-66
- Peter J. May (1991), *Reconsidering Policy Design: Policies and Publics*, «Journal of Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 187-206
- Piero Messina (2010), *Protezione incivile*, Milano, Rizzoli
- Terry M. Moe (1989), *The Politics of Bureaucratic Structure*, in John E. Chubb e Paul E. Peterson (1989), pp. 267-369
- Terry M. Moe (1990), *Political Institutions: The Neglected Side of the Story*, «Journal of Law, Economics, & Organization», vol. 6, Special Issue: [Papers from the Organization of Political Institutions Conference, april 1990], pp. 213-253
- Mario Moiraghi (2007), *Protezione Civile. Gestione della normalità e dell'emergenza*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli (ed. or. 2005, Milano, Libreria Clup)
- Michael Moran, Martin Rein e Robert E. Goodin (2006) (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press
- Giovanni Pietro Nimis (2009), *Terre mobili*, Roma, Donzelli
- Giustino Parisse (2010), *Il secondo terremoto*, Pescara, GraphiType
- Giustino Parisse (2012), *L'Aquila tradita*, Pescara, GraphiType
- Simona Piattoni (1998), *Clientelismo virtuoso: una via di sviluppo nel Mezzogiorno?*, «Rivista italiana di Scienza politica», n. 3, pp. 483-513
- Pierluigi Properzi (2011), *Ricostruzione e strumenti di governo del territorio*, in CRESA, *Economia e società in Abruzzo. Rapporto 2010*, L'Aquila, Fabiani, pp. 187-202
- Edoardo Puglielli (2010), *Educare nel «cratere». L'Aquila: scenari della formazione*, Pescara, Ires Abruzzo
- Alberto Puliafito (2010), *Protezione civile spa*, Roma, Aliberti
- Giovanna Razzano (2010), *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci
- Federica Resta (2010), *Ordinanze di protezione civile: emergenza o elusione del «diritto comune»?*, «Crusoe», postato il 19 febbraio, su www.crusoe.it
- Giovanni Rizza (1991), *Commissario (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Il Veltro
- Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman (2004⁷), *Evaluation. A Systematic Approach*, Thousand Oaks, Sage

- Paul A. Sabatier (1986), *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*, «Journal of Public Policy», vol. 6, n. 1, pp. 21-48
- Filippo Sabetti (1996), *Path Dependency and Civic Culture: Some Lessons from Italy about Interpreting Social Experiments*, «Politics & Society», vol 24, issue 1, pp. 19-44.
- Elmer E. Schattschneider (1960), *The Semi-Sovereign People*, New York, Holt, Rinehart and Winston
- Francesco Sidoti (2010), *Le verità del terremoto*, L'Aquila, Libreria Universitaria Benedetti
- Michele Sorice (2011), *La comunicazione politica*, Roma, Carocci
- Marco Travaglio, Vauro e «Il Centro» (2009), *Sangue e cemento. Le domande senza risposta del terremoto in Abruzzo*, Roma, Editori Riuniti
- Christopher M. Weible e Paul A. Sabatier (2007), *A Guide to the Advocacy Coalition Framework*, in Fischer, Miller e Sidney (2007), pp. 123-136
- James Q. Wilson (1980a) (a cura di), *The Politics of Regulation*, New York, Basic Books
- James Q. Wilson (1980b), *The Politics of Regulation*, in Wilson (1980a), pp. 357-394
- James Q. Wilson (1995), *Political Organizations*, Princeton (NJ), Princeton University Press, (ed. or. 1973, New York, Basic Books)
- James Q. Wilson (2000), *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books (ed. or. 1989, ivi, id.)
- Kenneth Woodside (1986), *Policy Instruments and the Study of Public Policy*, «Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique», vol. 19, n. 4, pp. 775-793
- Corrado Zunino (2010), *Sciacalli. Storia documentata della cricca che ha depredato l'Italia*, Roma, Editori Riuniti

REPORT E DOSSIER

- Comitatus Aquilanus, *Non si uccide così anche una città?*, settembre 2009
- Commissario delegato per la ricostruzione, *I numeri della ricostruzione*, 29 marzo 2012
- Commissario delegato per la ricostruzione, *Testo coordinato della normativa in materia di sisma del 6 aprile 2009*, aggiornato al 7 giugno 2012
- Commissario delegato per la ricostruzione, *Ricostruzione, stato di attuazione e programmazione*, 13 giugno 2012

CRESA, *L'Abruzzo e il cratere sismico: economie a confronto prima e dopo il terremoto*, «Congiuntura Economica Abruzzese», supplemento al n. 1/2011

Dipartimento della Protezione Civile, *Rapporto attività di sopralluogo effettuate al 25/07/2009*, 26 luglio 2009.

Legambiente, *Macerie, anno zero. I numeri, i ritardi, le responsabilità, le soluzioni possibili*, 6 ottobre 2010

Ministero per la Coesione territoriale, *La ricostruzione dei Comuni del cratere aquilano*, 16 marzo 2012

Ministero per la Coesione territoriale, *Relazione della commissione per la valutazione urbanistica delle criticità e delle prospettive per la ricostruzione e lo sviluppo della città de L'Aquila*, 11 giugno 2012

Ministero per la Coesione territoriale, *Stato di avanzamento delle misure urgenti per la semplificazione, il rigore e il superamento dell'emergenza del dopo-sisma in Abruzzo*, 12 giugno 2012

OECD, *Italy 2010: Review of the Italian National Civil Protection System*, OECD Reviews of Risk Management Policies, Parigi, 2010

OECD - Università di Groningen, *Verso il 2030: sulle ali dell'Aquila*, Relazione per il forum del 17 marzo 2012

PRINCIPALI SITI ONLINE DI RIFERIMENTO

<http://www.3e32.com>

<http://www.6aprile.it>

<http://www.abruzzo24ore.tv>

<http://www.abruzzolive.tv>

<http://www.abruzzoweb.it>

<http://www.adnkronos.com>

<http://www.architettiaquila.it>

<http://www.archivio.ilcapoluogo.it>

<http://www.asca.it>

<http://www.carlocostantini.it>

<http://www.coesioneterritoriale.gov.it>

<http://www.collettivo99.org>

<http://www.commissarioperlaricostruzione.it>

<http://www.comune.laquila.it>

<http://www.consiglio.regione.abruzzo.it>

<http://www.corriere.it>
<https://www.facebook.com>
<http://www.governo.it>
<http://www.ilcentro.gelocal.it>
<http://www.ilgiornale.it>
<http://www.laquila99.tv>
<http://www.laquilacittaaperta.it>
<http://www.lastampa.it>
<http://www.leditoriale.com>
<http://www.left.it>
<http://www.maurizioacerbo.it>
<http://www.miskappa.blogspot.it>
<http://www.normattiva.it>
<http://www.ordinga.it>
<http://www.prefettura.it/laquila>
<http://www.panorama.it>
<http://www.primadanoi.it>
<http://www.protezionecivile.gov.it>
<http://www.provincia.laquila.it>
<http://www.regione.abruzzo.it>
<http://www.repubblica.it>
<http://www.shockjournalism.com/blog>
<http://www.terremoto09.wordpress.com>
<http://www.youtube.com>

DOCUMENTARI E VIDEOREPORTAGE

Sabina Guzzanti, *Draquila. L'Italia che trema*, Bim, 2010

Alberto Puliafito, *Yes we camp*, IK Produzioni, 2009

Alberto Puliafito, *Comando e controllo*, IK Produzioni, 2010