

LA DECOSTRUZIONE DI ERRANI

Analisi tecnica di un fallimento. La governance lunga e burocratica. Il paese con 3.600 enti per la prevenzione. I tempi infiniti. Il contrario del modello L'Aquila

di Stefano Cianciotta

L'Italia, rispetto ad altri paesi, ha una complessità superiore determinata dal fatto che le regole di acquisto sono governate da Anac, l'Agenzia nazionale anticorruzione. Questo fattore è meno rilevante in altri paesi europei, e quindi è più facile semplificarle".

In questo passaggio dell'intervista di Eugenio Cau al commissario per l'Agenzia digitale Diego Piacentini, pubblicata sul Foglio weekend di sabato 12 agosto, c'è il senso del fallimento della *governance* targata Errani, che ha guidato da un anno la ricostruzione post-sisma nell'Italia centrale. Ieri il premier Paolo Gentiloni ha comunicato che il lavoro del commissario alla Ricostruzione per il terremoto si concluderà a settembre, dimissioni peraltro già anticipate.

Quella filiera, infatti, concepita dal Decreto sulla ricostruzione non poteva funzionare, con una *governance* così lunga, verticale e complessa, sulla quale stanno gravando poteri troppo diversi tra loro, come sono quello delle Sovrintendenze, dei Parchi nazionali, degli Uffici speciali dei comuni e delle regioni, della Protezione civile, del Commissario e del governo, e appunto della stessa Anac di Raffaele Cantone.

La gestione di una gravissima emergenza, quale è quella che stanno vivendo le regioni dell'Italia centrale, non si poteva e non si può affrontare con la medicina canonica della Pubblica amministrazione italiana, caratterizzata da troppi centri di potere e non da centri di responsabilità, e da un numero considerevole di strutture amministrative che continuano a condizionarsi a vicenda.

Il fallimento di questo modello organizzativo, nel quale Errani avrebbe dovuto avere e svolgere un ruolo meramente politico/strategico (*portfolio manager*) e che si è trasformato in quello di *project manager*, è stato causato dalla mancata creazione di un ambiente virtuoso che lasciasse spazio alle buone pratiche di gestione, a discapito della burocrazia.

Il fallimento di questo modello è balzato agli occhi di tutti dopo la morte per il freddo di decine di animali, è stato evidenziato dall'impossibilità degli abitanti di Norcia di rientrare nelle abitazioni perché nessuno si è preso la briga di autorizzarli, dall'estrazione a sorte delle casette per alcune centinaia di persone prima ad Amatrice e poi ad Arquata e dalla vista di quell'indicibile cumulo di macerie, che giace ancora lì ai piedi

delle case sventrate.

A un anno di distanza dal 24 agosto 2016, insomma, si è materializzato il rischio concreto che i difetti sul piano della cultura organizzativa, che ha contrapposto fin dall'inizio l'allora capo della Protezione civile Fabrizio Curcio ed il commissario Errani, ed una filiera amministrativa lunga e complessa, avrebbero di fatto impantanato la macchina della ricostruzione.

Le ordinanze che si sono succedute nei mesi, poi, hanno confermato quanto centro e periferia viaggino su binari paralleli, e utilizzino codici e linguaggi per alcuni versi antitetici. Nella definizione del quadro normativo per programmare la fase della ricostruzione post-sisma, infatti, il tempo è una variabile fondamentale, che presuppone un'attenta analisi a monte delle ipotetiche risultanze dei provvedimenti posti in essere.

Proprio la mancanza di analisi della incidenza del fattore tempo sui processi in atto, è uno dei limiti più evidenti della ricostruzione del terremoto, perché si registra uno scollamento palese tra la definizione delle norme, la loro esecuzione e le azioni che dovrebbero essere disciplinate.

All'Aquila, dopo la fase emergenziale segnata dal progetto Case, l'immobilismo nella ricostruzione fu superato solo dopo quattro anni dal 2009 grazie alla intuizione dell'allora ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca, vero *portfolio manager*, di istituire gli Uffici speciali e dare vita alla scheda parametrica di valutazione per gli edifici privati. In ogni caso la scelta dell'affidamento diretto all'impresa non è mai stata in discussione.

Per il terremoto che ha coinvolto le regioni dell'Italia centrale, invece, si è deciso di procedere con le gare, determinando un processo farraginoso e oltremodo rigido, perché il committente nello svolgere la funzione di stazione appaltante, si sta esponendo al rischio del contenzioso, tipico delle procedure di selezione, con un incontrollabile allungamento dei tempi, come ha dimostrato il disallineamento tra la ricostruzione aquilana privata e pubblica, quest'ultima sostanzialmente ferma.

Basti pensare, ad esempio, che per la realizzazione delle piastre sulle quali costruire le casette ad Accumoli hanno partecipato 274 imprese. Sulla legittimità dei procedimenti, inoltre, è vincolante il parere dell'Anac, e hanno voce in capitolo anche Parco e Sovrintendenza, determinando un eccesso di controlli che ha il solo obiettivo di allungare a dismi-

sura i tempi della ricostruzione.

L'ordinanza numero 25, poi, ha posto altre problematiche sotto il profilo del vincolo e della pianificazione, perché dà in capo ai comuni e agli Uffici speciali la competenza entro 30 giorni di predisporre la perimetrazione dei centri storici (il tempo è già scaduto ed i provvedimenti latitano), che i presidenti della regione entro quattro mesi dovranno rendere esecutiva.

Si tratta, però, di comuni piccoli, che hanno poco personale, attualmente oberato dalle pratiche, e anche in casi di comuni più grandi, ci troviamo di fronte a strutture tecniche poco performanti.

Insomma la storia della ricostruzione del terremoto del centro Italia continua ad essere l'ennesima pagina sbiadita e opaca del potere della burocrazia italiana, forse il suo emblema più deterioro.

Del resto in un paese nel quale si occupano di prevenzione a vario titolo 3.600 enti, e che conta per la definizione dei procedimenti 1.200 norme, con tempi lunghissimi per arrivare a una decisione (la durata media di una Valutazione di Impatto ambientale è di 30 mesi), parlare di modelli per la ricostruzione è banale e francamente stucchevole. L'unico modello che può funzionare in una situazione di emergenza è quello che va in deroga alle norme ordinarie.

Ed è quello che il commissario Errani avrebbe dovuto fortemente sostenere per evitare di finire strangolato da una giungla autorizzativa che ha reso inefficace il suo potere, e allontanato forse in modo definitivo i cittadini dallo stato centrale. L'errore più evidente di Errani, in fondo, sta tutto qui: avere accettato un incarico nel quale i tempi, le modalità e le regole sono dettati da altri poteri amministrativi.

A quasi un anno dal sisma del 24 agosto il bilancio, quindi, è assolutamente negativo con qualche decina di casette assegnata (peraltro a sorte), cumuli di macerie che giacciono ancora ad ostruire le vie dei paesi dell'Italia centrale, una generale disaffezione delle comunità locali verso le istituzioni nazionali.

E a nulla sono valsi gli appelli in tv del premier Gentiloni, che aveva assicurato a febbraio poteri straordinari a chi si stava occupando di emergenza e ricostruzione, ovvero alla Protezione civile e al commissario (con l'ordinanza numero 35 è stata modificata la procedura per l'affidamento delle scuole da parte della Protezione civile, che può optare per la procedura negoziata invitando dieci imprese invece della gara aperta).

La Protezione civile 3.0 targata Genti-

loni voleva ripartire dalla Protezione civile di Bertolaso, una macchina perfetta che funzionava però in base a due fondamentali parametri organizzativi: una leadership riconosciuta e acclarata; la possibilità di andare in deroga (anche troppo e in modo oltremodo estensivo) alla normativa ordinaria.

Tra fine settembre e novembre 2009, a soli cinque mesi dal terremoto, all'Aquila 18 mila persone furono ospitate nelle New Town (progettazione e tecnologia italiana replicata di recente in Nuova Zelanda), e l'anno scolastico cominciò senza alcun ritardo.

Quella fase eroica della emergenza fu possibile proprio perché quella Protezione civile, che nel frattempo riuscì a portare all'Aquila tutti i grandi della terra con un G8 improvvisato in poche settimane, era la Protezione civile di Guido Bertolaso. Ne incarnava la sua idea di organizzazione, caratterizzata da una filiera di comando corta, snella, favorita anche dalla possibilità di bypassare le norme ordinarie, con un allineamento chiaro agli obiettivi di tutta la struttura, evidenza che chi li aveva indicati li aveva anche saputo comunicare e condivide-

re con i collaboratori.

Adesso nessuno sa cosa accadrà perché nel frattempo si è dimesso il capo della Protezione civile Curcio, che si è defilato nelle scorse settimane per motivi personali.

Le polemiche delle scorse settimane (non era stata abolita l'imposta catastale per i terremotati) e quelle di questi giorni (la mancata esenzione fiscale per due anni per le attività che insistono nelle zone terremotate), sono l'ennesima propaggine di un modello concepito male e finito peggio.

L'esperienza di Vasco Errani già qualche mese fa sembrava al capolinea, come aveva fatto intendere anche lo stesso presidente della Regione Abruzzo, Luciano D'Alfonso, che in un convegno promosso dall'Ance di Teramo, aveva chiaramente detto che a fine giugno sarebbe cambiata la *governance* della ricostruzione, e che i poteri sarebbero stati trasferiti nelle mani dei presidenti delle regioni con l'obiettivo di snellire e velocizzare la ricostruzione.

Le dimissioni di Curcio sembravano aver lasciato all momento Errani ancora in partita. Ma il bilancio della sua gestio-

ne commissariale è fallimentare, soprattutto nelle complicate relazioni con il territorio, che sono diventate ormai compromesse, ad usare un eufemismo.

Il problema principale, però, resta quello del modello di ricostruzione da adottare. In Umbria vorrebbero riportare in auge quello del 1997, che aveva proprio nelle regioni e nei comuni un punto di riferimento fondamentale senza la intercessione di altri organismi che avrebbero allungato la filiera della burocrazia.

La politica, debole e timorosa e alla vigilia di una campagna elettorale peraltro dagli esiti incerti, non ha la forza di alzare la voce e imporre l'unico modello possibile: quello a burocrazia zero, che non prevede intercessioni e deve andare in deroga alle regole ordinarie. Gli strumenti per individuare le imprese e procedere alle trattative private esistono, come quello dei criteri reputazionali o la possibilità di procedere a delle *white list*.

Se non si procede in questa direzione, peraltro acclarata anche dal nuovo codice dei Contratti dei lavori pubblici, ogni anniversario del sisma sarà l'ennesima analisi delle occasioni mancate.

La filiera concepita dal Decreto sulla ricostruzione non poteva funzionare, con una governance così lunga, verticale e complessa

Errani avrebbe dovuto svolgere un ruolo meramente politico strategico, ma che si è trasformato in quello di project manager

Proprio la mancanza di analisi della incidenza del fattore tempo sui processi in atto, è uno dei limiti più evidenti

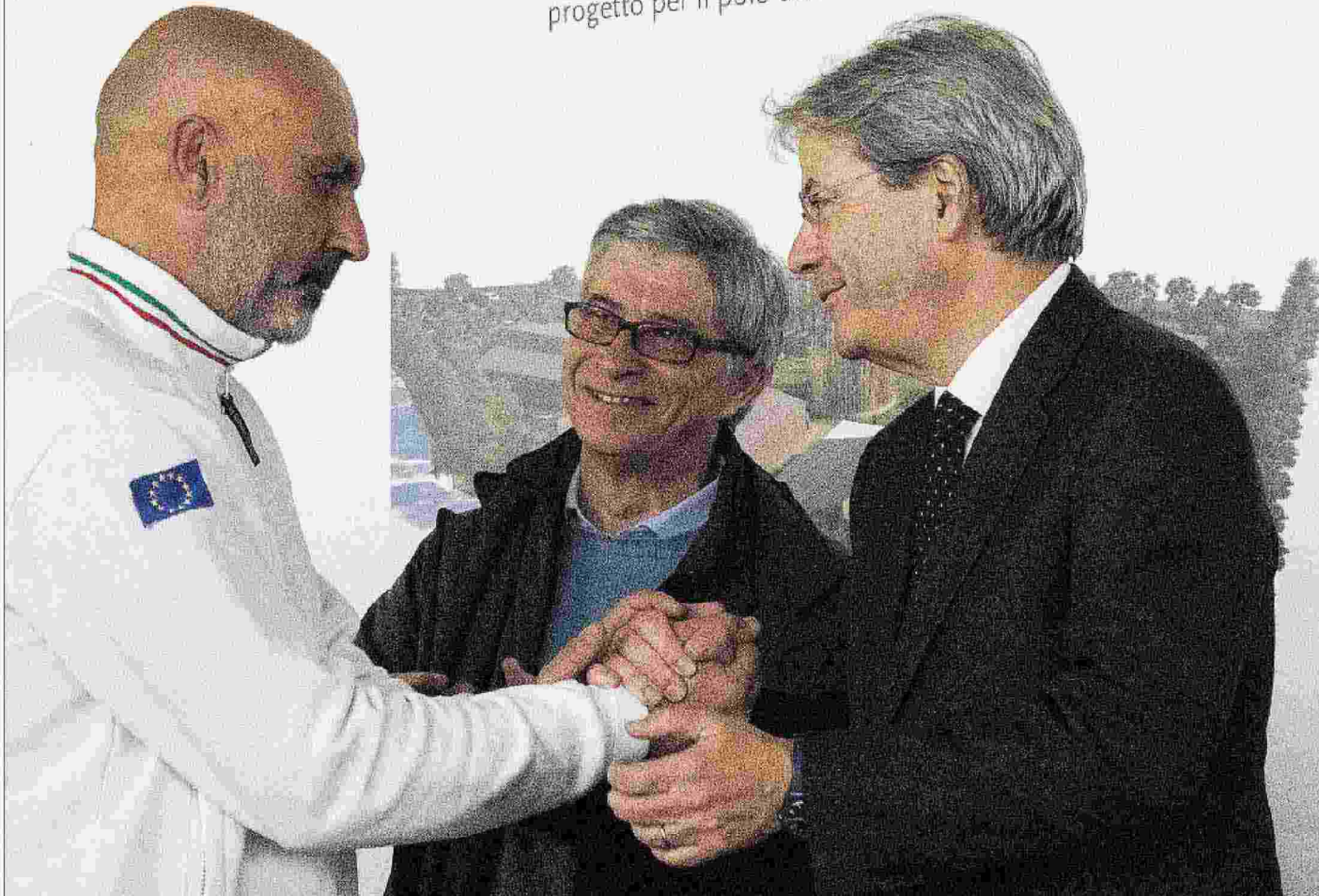
Basti pensare che per la realizzazione delle piastre sulle quali costruire le casette ad Accumoli hanno partecipato 274 imprese



Guido Bertolaso, a destra, all'Aquila assieme all'allora presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, durante la ricostruzione post terremoto (foto LaPresse)

AMATE AMATRICE

progetto per il polo della cultura alimentare locale



Vasco Errani, al centro, con il presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni, e il sindaco di Amatrice, Sergio Pirozzi (foto LaPresse)

