

Una proposta per una nuova governance multilivello delle "area sisma" Appennino Centrale formulata sulla base di un'analisi demografica, territoriale e socio-economica, prime valutazione di impatto delle politiche in corso e un aggiornamento della strategia di intervento

Position Paper ***Appennino Centrale***

*Prospettive di sviluppo dell'area ed
evoluzione della gestione commissariale*

Autori vari coordinati da Fondazione IFEL

INDICE

Capitolo I - Caratteristiche strutturali del territorio e livelli di sviluppo: andamento demografico e capitale sociale.	2
1.1 <i>La struttura territoriale e demografica</i>	2
1.2 <i>Lettura del territorio: patrimonio naturale, culturale e paesaggistico</i>	3
1.3 <i>Il sistema economico e le filiere produttive: l'indice di competitività dell'area</i>	5
Capitolo II - Il lavoro del Commissariato fra ricostruzione e rilancio delle «aree sisma»	10
2.1 <i>Ruolo del Commissariato di Governo</i>	10
2.2 <i>Il Programma NextAppennino (Piano complementare al PNRR)</i>	10
2.3 <i>Primi risultati e analisi di impatto potenziale</i>	11
2.4 <i>Strumenti di partecipazione e ascolto del territorio</i>	14
Capitolo III - Per un rilancio della strategia di sviluppo sostenibile dell'Appennino Centrale ...	16
3.1 <i>Ricostruzione e rigenerazione per affrontare i cambiamenti climatici</i>	16
3.2 <i>Rigenerazione sociale attraverso la leva fiscale</i>	17
3.3 <i>La semplificazione amministrativa come volano di sviluppo</i>	19
Capitolo IV - Un modello di governance al servizio del territorio	20
4.1 <i>Evoluzione della gestione commissariale</i>	20
4.2 <i>Il disegno del nuovo organismo di governo multilivello dello sviluppo nelle "aree sisma"</i>	20
4.3 <i>La collaborazione Pubblico-Privato alla base della nuova governance: il valore della comunicazione pubblica</i>	22
4.4. <i>Uno spunto di analisi comparata</i>	24

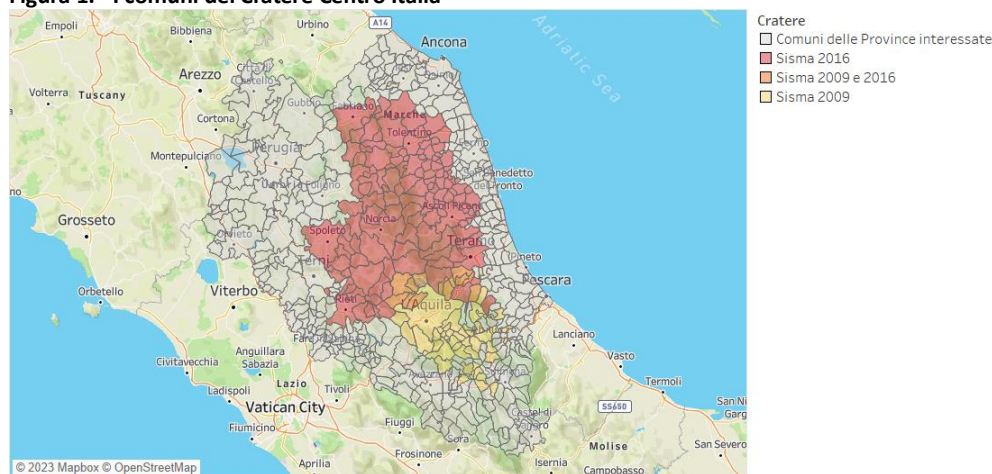
Capitolo I

Caratteristiche strutturali del territorio e livelli di sviluppo: andamento demografico e capitale sociale.

1.1 La struttura territoriale e demografica

L'area del cratere sismico del centro Italia è una vasta area montuosa e collinare estesa su 4 Regioni (Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo); ospita circa 655 mila residenti in 183 comuni, di cui ben 138 interessati dal sisma del 2016 per una popolazione pari a 575 mila abitanti. Negli 8.000 kmq del cratere 2016 troviamo circa 1.200 insediamenti urbani e oltre 4.300 aggregati edificati, di varia dimensione, più di un abitato ogni 2 kmq. Questa densa rete di paesi è stata il fulcro di un sistema socioeconomico bilanciato, reso flessibile dalla pluri-attività rurale. Una serie di attività basate sulle risorse naturali che nei millenni hanno modellato, influenzato, trasformato un capitale sociale e naturale unico, frutto di una localizzazione strategica al centro della Penisola e del bacino del Mediterraneo.

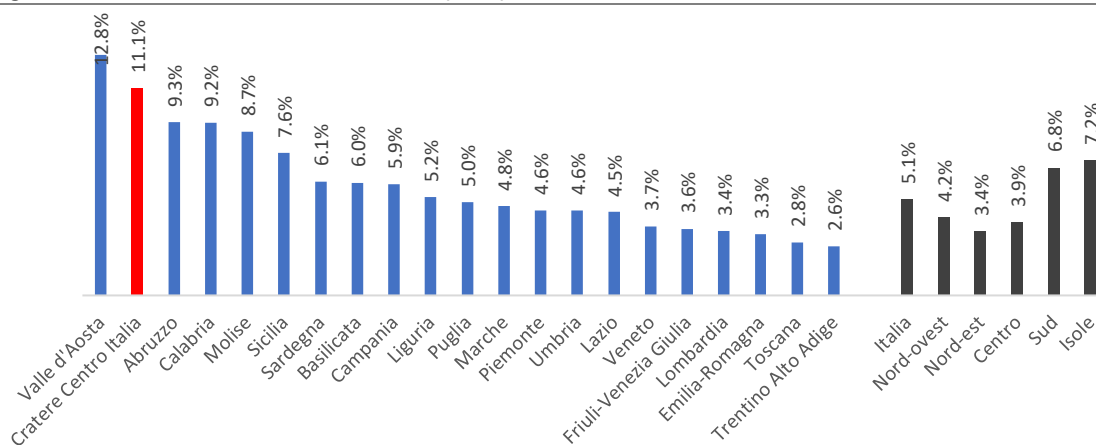
Figura 1. - I comuni del Cratere Centro Italia



Fonte: elaborazione CRESME

A sette anni dal sisma del Centro Italia, la popolazione residente nell'Area del cratere è significativamente diminuita. Nel 2011, secondo i dati dell'ultimo censimento, lo stock edilizio presente nei comuni del Cratere era pari a circa 253 mila edifici, dei quali ben l'11% non utilizzati (la media nazionale era il 5,1%). Si tratta di un dato che, se confrontato con le medie regionali, riflette una situazione di indebolimento demografico che caratterizzava il territorio già prima del sisma del 2016; soltanto la Valle d'Aosta, infatti, mostrava percentuali superiori.

Figura 2. - Percentuale di edifici non utilizzati (2011)



Fonte: elaborazione CRESME su dati Censimento Istat della popolazione e delle abitazioni 2011

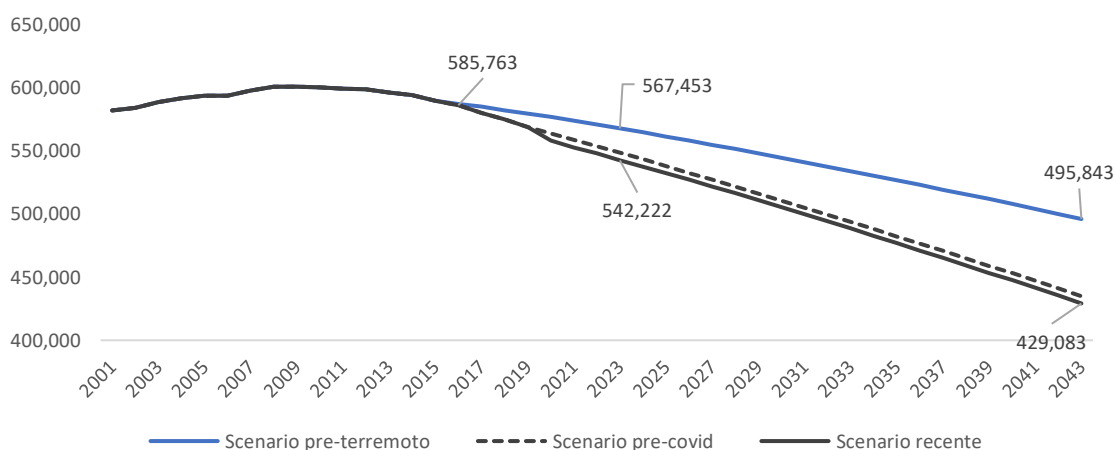
Oggi nell'area del cratere 2016 solo poco più di un decimo degli oltre 4.300 insediamenti storici sono ancora abitati (524). In soli 50 anni si sono persi i due terzi di terreni coltivati o a pascolo a favore del bosco che oggi copre il 70% del territorio, mentre il 25% è suddiviso equamente tra coltivazioni e prati pascolo e solo il 5% è urbanizzato.

L'esistenza di una forte condizione di indebolimento demografico è confermata dalle proiezioni del sistema informativo DEMOSI (Cresme), che utilizza un modello di previsione che, a partire dalle tendenze della struttura per età, dei saldi naturali e dei saldi migratori, stima l'andamento futuro della popolazione al livello di singolo comune.

Il sistema in parola permette, in uno scenario controfattuale, di misurare l'impatto del terremoto sui parametri demografici. Considerando solo i comuni del cratere del 2016, la condizione pre-terremoto era di un progressivo calo demografico che avrebbe portato la popolazione residente da 586 mila unità a circa 496 mila in poco meno di trent'anni (previsione al 2043); un calo atteso, quindi, di oltre 94 mila residenti. Considerando la situazione al 2019 – appena tre anni dopo e prima dell'esplosione della crisi pandemica - la proiezione demografica indica, sempre per il 2043, una popolazione di circa 433 mila abitanti.

I dati più recenti, che partono dal 2023, riducono ulteriormente la popolazione attesa a 429 mila (scenario mediano 2023-2043). In altre parole, si può stimare che l'impatto del sisma del 2016, senza gli effetti correttivi che potranno derivare dagli interventi di rilancio dell'area del Cratere, comporterebbe una perdita di quasi 67 mila abitanti entro il 2043 (il 13,5% in meno), ovvero, la scomparsa di una città intera come Teramo, Ascoli, Rieti o Macerata (si noti che qui si sta considerando anche l'effetto della pandemia, che per l'area in esame appare di entità comunque modesta).

Figura 3. - Scenario demografico per i comuni del cratere terremoto 2016 (popolazione totale)



Fonte: elaborazione CRESME

Il declino demografico accelerato innescato dal sisma del 2016 è ancora più evidente se si analizza la popolazione in età lavorativa. In questo caso, sempre al netto degli interventi di rilancio dell'area, il differenziale tra la situazione pre-sisma e quella più recente è del 15,6% (41.639 abitanti in meno), inteso come residenti che mancano all'appello tra 15 e 64 anni entro il 2043 in uno scenario controfattuale.

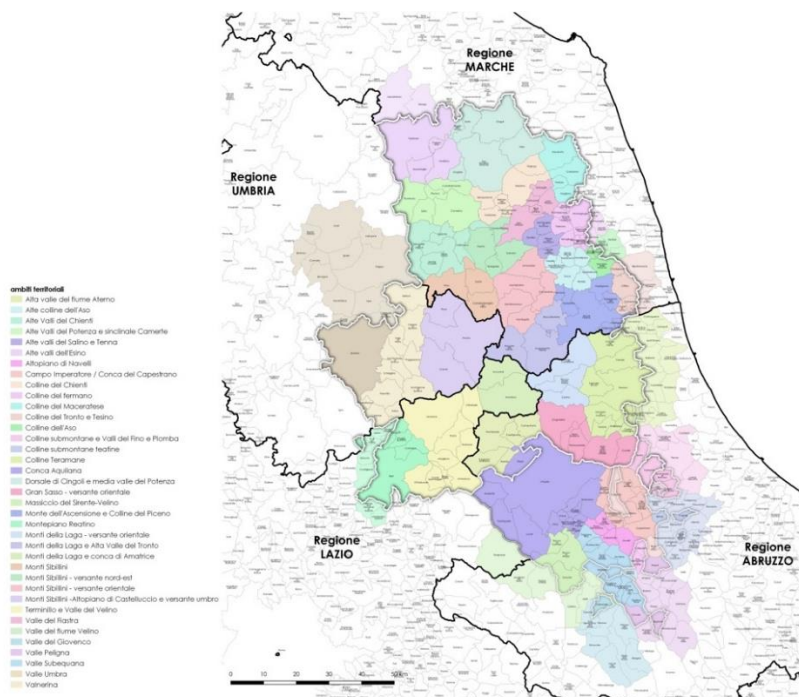
In termini economici, considerando gli ultimi dati dell'Agenzia delle Entrate, significa un impoverimento del territorio stimabile approssimativamente in 608 milioni di euro, valutati a valori costanti del 2021 e calcolati al netto del reddito da pensione e del reddito da fabbricati.

1.2 Lettura del territorio: patrimonio naturale, culturale e paesaggistico

Con riguardo alla lettura delle diverse forme del paesaggio, che si è formato nel tempo attraverso le interazioni tra uomo e natura, è possibile proporre una descrizione dei caratteri geografici dell'area del cratere del Centro Italia nella quale si delinea un territorio molto finemente articolato, composto di tante diverse enclaves, con diversi livelli di rischio sismico, idrogeologico, e climatico, e che influiscono, in modo determinante, sui fenomeni insediativi, demografici, sociali ed economici dell'area. Da questa prospettiva è

scaturita una proposta di perimetrazione¹ che tende ad individuare ambiti territoriali che, da un lato, mantengono una riconoscibilità paesaggistica, dall'altro, presentano caratteri geografici simili soprattutto riguardo: i) le diverse aree altimetriche; ii) l'intercalarsi tra le diverse componenti naturali e dell'uso del suolo (boschi, radure, coltivi, fiumi, insediamenti); iii) il riconoscimento identitario, funzionale e percettivo, da parte delle comunità ivi insediate. Ne discende che gli ambiti territoriali individuati, opportunamente integrati e precisati attraverso l'interpretazione socio-economica, potrebbero presentare caratteri strutturali simili soprattutto riguardo la loro vocazione ad accogliere, in modo sostenibile, progetti di conservazione, restauro e trasformazione dei luoghi.

Figura 4. Perimetrazione del territorio in macro-aree omogenee per componenti naturali, riconoscimento identitario e altimetria



fonte: Sargolini e altri.

¹ Il lavoro d'interpretazione territoriale prende le mosse dalle perimetrazioni in macro-ambiti e/o ambiti o unità di paesaggio dei diversi Piani Paesaggistici delle quattro regioni interessate, che ha rappresentato la prima lettura della nostra area. Per la Regione Abruzzo è stata presa in considerazione la proposta di revisione e aggiornamento del vigente Piano Paesaggistico, che identifica 9 paesaggi identitari regionali, ulteriormente articolati in 64 paesaggi di area vasta. Per la Regione Lazio è stata presa in considerazione l'articolazione in 7 sistemi strutturali e 19 unità geografiche elaborata nell'ambito del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale approvato con DCR 5/2021. Per la Regione Marche è stato preso in considerazione il documento di revisione e aggiornamento del PPAR Marche, che individua 9 macro-ambiti (e relativi 21 sotto-ambiti) definiti attraverso una lettura delle interazioni tra i diversi elementi costitutivi del paesaggio, delle macro-relazioni territoriali (il sistema insediativo e infrastrutturale) e visuali (il sistema dei crinali), e dei processi identificativi delle popolazioni insediate. Per la Regione Umbria è stato preso in considerazione il Repertorio dei Paesaggi del Piano Paesaggistico Regionale, che individua 19 paesaggi regionali e le relative strutture identitarie. Le perimetrazioni individuate nei suddetti Piani sono state integrate da ulteriori contenuti di tipo geografico-territoriale, al fine di ricondurre il tutto entro confini comunali, che rappresentano l'unità minima della matrice geografico-amministrativa considerata e la base da cui ripartire nella programmazione di puntuali strategie di sviluppo socio-economico. Il passaggio dalla prima interpretazione paesaggistica ascrivibile ai piani paesaggistici delle diverse regioni agli ambiti territoriali proposti è stata dunque orientata da una lettura integrata delle informazioni e aggregazioni fornite dagli stessi piani regionali succitati integrati da contenuti relativi a: 1) le specifiche caratteristiche della struttura idrografica e geo-morfologica dei territori; 2) la matrice ambientale di fondo, con particolare riferimento alla Carta della Natura ISPRA e ai piani regionali per le Reti Ecologiche. 3) la mappatura delle aree protette e della Rete dei Siti Natura 2000; 4) l'assetto idrogeologico, con particolare riferimento alle analisi del Rischio Idrogeologico elaborate nell'ambito della Pianificazione di Bacino; 5) la mappatura del rischio sismico e delle faglie attive e capaci. Infine, gli ambiti territoriali identificati sono stati raffrontati con le unità amministrative formalmente riconosciute (Unioni Montane, Unioni di Comuni, Aree Pilota SNAI, ...) al fine di considerare la potenzialità aggregativa dei 183 comuni interessati e la capacità di costruire alleanze di progetto, a geometrie variabili, anche in relazione al tema progettuale, ma sempre coerenti con la struttura, i caratteri identitari, le fragilità e le potenzialità inesprese dei luoghi. Ponendo dunque le basi per una crescita sociale ed economica finalmente sostenibile. Gli ambiti sono stati cartograficamente delimitati con linea continua, o tratto punto, o tratteggio, al fine di determinare diversi livelli di attraversabilità dei confini stessi nella costituzione di reti di progetti di aggregazione. E' evidente che i confini segnalano enclaves e scrigni che racchiudono un determinato sistema di valori da prendere in considerazione nella fase programmatica e progettuale piuttosto che limiti aggregativi. In appendice sono illustrate più approfonditamente le principali caratteristiche degli ambiti territoriali identificati, secondo la seguente articolazione: struttura; caratteri identitari; fragilità; potenzialità inesprese.

Il processo di abbandono di questi territori, precedentemente descritto, ha impattato fortemente sulle risorse proprie del capitale culturale, sociale e naturale², ovvero su un equilibrio che ha governato le dinamiche idrogeologiche e ambientali, ma anche quelle economiche, culturali e sociali.

In queste aree i beni naturali e culturali sono sempre stati alla base della economia e della società. Nonostante lo spostamento dell'economia e della società dell'Appennino centrale verso altri capitali secondo traiettorie che prescindono dalle risorse locali, la centralità degli usi del suolo e dei costumi che ne conseguono si è ripresentata con forza per via degli effetti dei cambiamenti climatici che, purtroppo, ci stanno facendo pagare con gli interessi l'abbandono del territorio, sia da un punto di vista economico (10 miliardi di danni solo negli ultimi mesi in Emilia e Toscana) sia in termini di perdita di vite umane.

Il patrimonio culturale e naturale di un territorio assume quindi un senso compiuto solo se posto in relazione con le comunità insediate e con il paesaggio in cui si inserisce; un risultato combinato dell'opera della natura con l'uomo che non può prescindere da architetture simboliche, storiche o nuove, da servizi idonei, dal processo metabolico dell'uomo con la natura fatto di scambi materiali e immateriali.

La produzione dello spazio è il risultato della stratificazione di segni e di significati impressi dalle società umane nel tempo, ma questa stratificazione opera su entità attive che, a loro volta, influiscono sui modi di essere delle società, in una sorta di co-generazione.

Fare qualunque riflessione o progetto su un territorio, oggi, dovrebbe implicare in maniera imprescindibile anche una fase di ascolto e osservazione delle comunità insediate, di volta in volta ricorrendo agli strumenti d'indagine più idonei.

La stessa definizione, quantitativa e qualitativa, del patrimonio culturale e naturale passa attraverso la consapevolezza che le comunità stesse, "custodi" degli aspetti tangibili e intangibili, hanno in merito al patrimonio stesso. In tal senso, il caso studio dell'Appennino centrale, devastato dal sisma del 2016, e poi interessato, come l'intero Paese, dalla pandemia, sollecita la rivisitazione dei rapporti tra istituzioni, comunità e *decision maker* nella scelta sia dei processi tecnico-ingegneristici della ricostruzione, che di quelli urbanistici di disegno della città (nelle sue forme e nelle sue modalità di funzionamento), che dei percorsi socio-economici per la rigenerazione e lo sviluppo.

Per l'Appennino centrale colpito dal sisma 2016 la doppia crisi, post disastro e pandemica, si configura una "*window of opportunity*"³ per la transizione verso una possibile *Smart Land*⁴, ovvero un territorio intelligente che ponga particolare attenzione alla coesione sociale, all'utilizzo delle risorse naturali, storiche, architettoniche e con un adeguato piano urbanistico. *Smart Land* è anche un luogo dove la partecipazione attiva della cittadinanza è basilare per la realizzazione e la condivisione di progetti di sviluppo. Tali progetti rispondono a una nuova forma di interazione e integrazione tra risorse locali di qualunque genere (movimenti associazioni o portatori di interessi) e amministratori.

1.3 Il sistema economico e le filiere produttive: l'indice di competitività dell'area

Nel 2021, in base alle dichiarazioni IRPEF, il territorio del Cratere ha prodotto un reddito imponibile di poco inferiore ai 9 miliardi di euro (8,9), un dato da confrontare con gli 11,7 miliardi prodotti dai residenti della regione Umbria, i 5,6 miliardi della Basilicata, i 3 miliardi del Molise e gli 1,95 della Valle d'Aosta.

Nel contesto provinciale italiano, il territorio del Cratere sarebbe la 24-sima provincia per reddito imponibile annuo, grossomodo sul livello di Como e Perugia. In termini di reddito pro-capite – qui si considera il reddito imponibile diviso per il numero totale di contribuenti – l'area del Cratere, con circa 19 mila euro, mostra valori superiori a quelli di tutte le regioni del Mezzogiorno; si tratta di una prima indicazione che, come vedremo, corrobora l'idea di un'area, pur con le dovute disomogeneità interne, dotata di caratteristiche mediane, *territorio di transizione* tra un sud Italia problematico e le aree più dinamiche e attrattive del centro-nord.

² Throsby ("Cultural Capital", Journal of Cultural Economics, 1999) definisce il capitale culturale come "un bene che incorpora, conserva o genera un valore culturale, in aggiunta al valore economico che può possedere"; il capitale naturale è un concetto mutuato dall'economia, con l'obiettivo di sottolineare la centralità del patrimonio naturale nella prosperità delle società umane; Il concetto di capitale sociale (Putnam 1993), quando viene riferito ad un contesto socio-spaziale, può essere definito come la dotazione di un territorio in termini di relazioni interpersonali, reti associative, propensione degli abitanti a collaborare su questioni di interesse collettivo, abitudini di reciprocità e fiducia nelle istituzioni.

³ (Birkmann 2010)

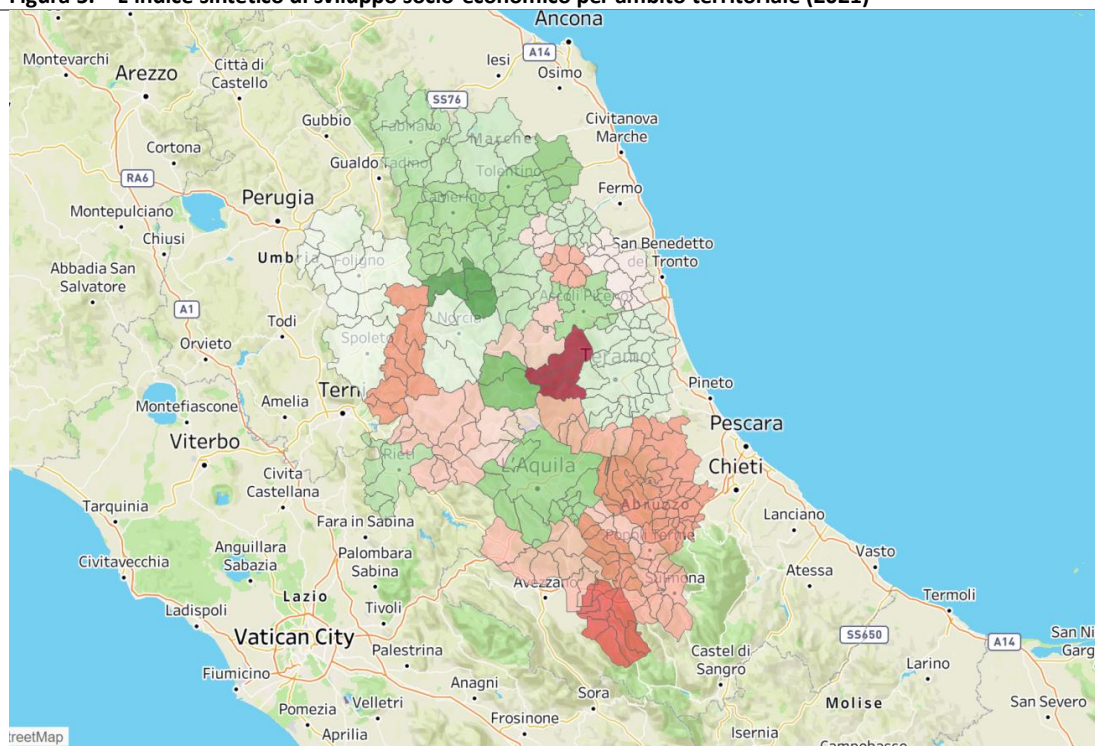
⁴ (Bonomi, Masiero 2014)

Allo scopo di semplificare la lettura e facendo riferimento al lavoro di perimetrazione già presentato nel paragrafo precedente, si introduce un ulteriore livello di aggregazione in macro-ambiti e/o ambiti o unità di paesaggio che estendono l'area di esame mediante criteri di omogeneità geografica-paesaggistica e identitaria delle quattro regioni in cui ricadono i comuni del Cratere.

Prendendo in esame tale aggregazione per ambiti è possibile individuare in maniera più netta le strutture socio-economiche del territorio esteso (i comuni interessati in questo caso sono 275): a) un settore settentrionale, che guarda ai distretti economici delle Marche, più dinamico, b) un'area centro-meridionale, più interna e montana, che vive le maggiori criticità.

Da nord verso sud, si evidenzia l'area economicamente più sviluppata che va dalle Alte Valli dell'Esino (Fabriano), fino ai Monti Sibillini e la Conca di Amatrice. A ridosso dell'Adriatico, emerge l'area del Piceno (Ascoli), le Colline del Fermano e il Teramano. La Valle Umbra (Foligno, Assisi e Spoleto) mostra caratteri socio-economici meno positivi, con criticità che si amplificano attraverso la Valnerina, il Terminillo e la Valle del Velino. I sistemi economici dell'Aquila e di Rieti, invece, si caratterizzano per la maggiore dinamicità economica. Più a sud, le aree interne abruzzesi definiscono gli ambiti caratterizzati da parametri socio-economici più problematici.

Figura 5. – L'indice sintetico di sviluppo socio-economico per ambito territoriale (2021)



Fonte: elaborazione CRESME su fonti varie

Se si rinuncia al livello di dettaglio comunale, è possibile utilizzare la vasta base statistica provinciale per analizzare i parametri di competitività dell'area che ospita il Cratere Centro Italia. Qui si considerano le dieci province che includono almeno uno dei 183 comuni del Cratere 2009-2016, ovvero: Ancona, Ascoli Piceno, Pescara, L'Aquila, Macerata, Perugia, Teramo, Fermo, Terni e Rieti.

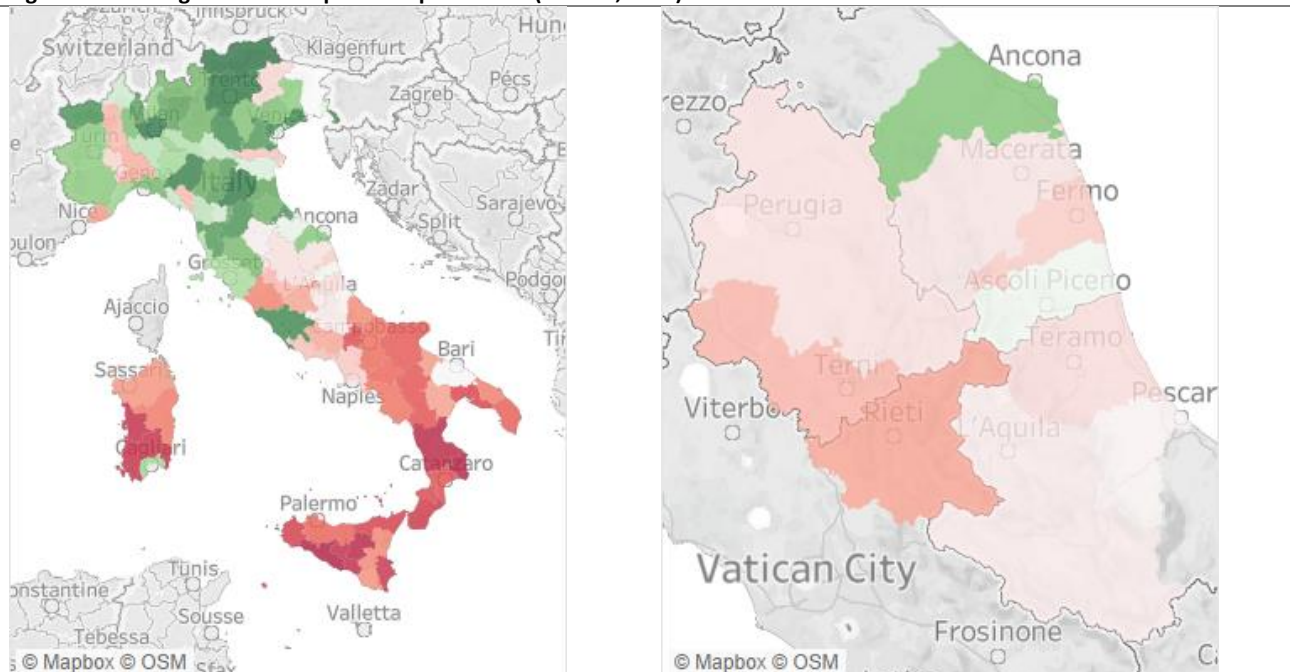
L'estensione ai confini provinciali porta il numero di comuni interessati a 541.

L'analisi utilizza il sistema informativo del Cresme sulla competitività delle province italiane, il quale, a partire dalla definizione di dieci pilastri tematici, permette di confrontare i territori e di seguire l'evoluzione temporale delle classifiche provinciali a partire dal 2015. I dieci pilastri, o ambiti tematici, sono definiti analizzando un set di quasi 100 variabili socio-economiche: demografia, economia, sanità, sicurezza, welfare, ambiente e paesaggio, innovazione, infrastrutture, accessibilità, turismo e agricoltura. In altri termini, la competitività territoriale è vista, in senso ampio, come la capacità di un'area di attrarre imprese e persone, promuovere lo sviluppo economico di lungo termine e garantire sostenibilità ambientale, economica, sociale e culturale.

Al fine di semplificare la lettura, per ognuno dei temi viene calcolato un punteggio che tiene conto, in maniera sintetica, di tutte le variabili utilizzate e delle relazioni che si instaurano tra di esse.

Questo *indice di performance* è ottenuto applicando metodologie standard di analisi statistica multivariata e di teoria degli indici. Un indice generale è poi ottenuto mediante media aritmetica dei diversi sotto-indici⁵.

Figura 6. - Indice globale di competitività provinciale (Cresme, 2022)



Fonte: elaborazione CRESME (toni di rosso più accesi sono indice di valori decrescenti del livello di competitività globale, toni di verde più accesi sono indice di valori più elevati, toni più tenui indicano valori mediani)

La carta tematica costruita sull'indice globale corrobora l'interpretazione del territorio già emersa dall'analisi dei dati comunali.

Un'area di transizione, quindi, caratterizzata da livelli di competitività territoriale intermedi e che fa da raccordo tra le zone più critiche del Mezzogiorno e le aree più dinamiche del nord del Paese.

Ma non solo, emerge lo scarto, in termini di competitività media, tra le due dorsali appenniniche, più resiliente e attrattiva quella tirrenica, meno vivace quella adriatica.

Tra le province del Cratere, il livello di competitività riflette la maggiore dinamicità dei territori più a nord (Ancona) e della fascia adriatica (Ascoli, Pescara, Macerata); criticità più marcate, di contro, caratterizzano le province più interne di Terni e Rieti.

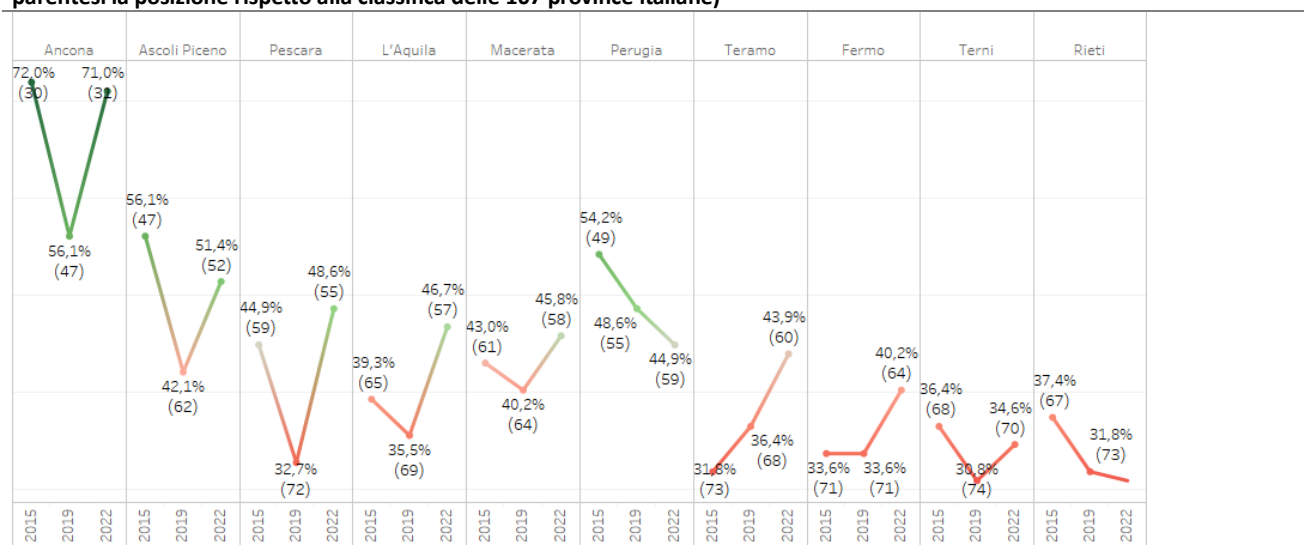
Partendo dal 2015, è possibile delineare l'evoluzione temporale del profilo di competitività delle dieci province del Cratere.

Nel periodo post-sisma, in quasi tutti i casi - fanno eccezione Teramo e Fermo – si osserva una perdita di competitività del territorio, intendendo, in questo contesto, un arretramento nel ranking provinciale italiano.

A titolo di esempio, nel 2015 Ancona faceva meglio del 72% delle 107 province italiane (30-sima posizione nella classifica nazionale), nel 2019 la sua posizione era peggiorata (56-simo percentile, ovvero 47-sima posizione). Ascoli Piceno ha seguito una traiettoria simile, dal 47-simo posto del 2015 al 62-simo in soli tre anni, e lo stesso dicasi per Pescara, l'Aquila e Macerata.

⁵ Il pilastro agricolo non è incluso nell'indice globale

Figura 7. – Andamento dell’indice di competitività globale (percentile) per le province del cratere, anni 2015, 2019, 2022 (tra parentesi la posizione rispetto alla classifica delle 107 province italiane)



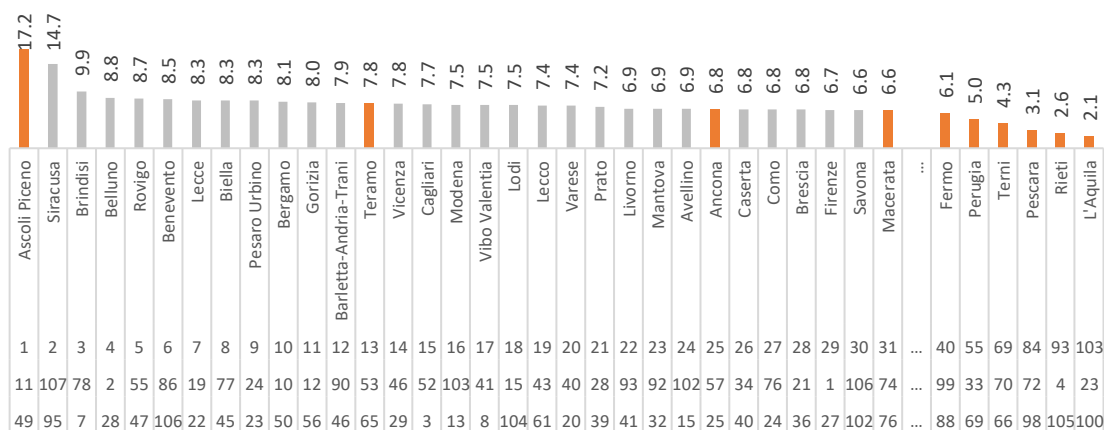
Fonte: elaborazione CRESME

Nel biennio successivo la competitività dei territori del Cratere, sempre intesa in relazione al contesto provinciale italiano, è tuttavia risalita.

Ancona è tornata al 31-simo posto, Ascoli al 52-simo, Pescara al 55-simo, e così via.

Oltre a un effettivo miglioramento dei parametri socio-economici di alcune province, questa circostanza va interpretata alla luce della disomogeneità dell’impatto della crisi pandemica, che ha colpito più duramente alcuni territori, soprattutto nel nord del Paese, sia in termini di costo sociale e sanitario, sia in termini di costo economico-produttivo (per via di tassi differenziati nella diffusione dell’epidemia e diversa durata e intensità delle restrizioni agli spostamenti individuali nella seconda fase pandemica).

Figura 8. - Crescita annua media del PIL negli ultimi tre anni a valori costanti a finire nel 2022 (in basso classifica per gli anni 2022, 2019 e 2015)



Fonte: elaborazione e stime CRESME su dati Istat

Al di là dell’effetto della crisi sanitaria, soffermandosi sull’ambito più prettamente economico-produttivo, l’ultimo triennio ha visto migliorare significativamente la posizione di Ancona, Ascoli Piceno, Pescara, l’Aquila e Teramo, ma è peggiorata nelle altre province.

Nella media tra 2020 e 2022, in base alle ultime stime del Cresme, Ascoli è in assoluto la provincia italiana che è cresciuta di più – in termini di prodotto interno lordo a valori costanti - Teramo è la 13-sima, Ancona è la 25-sima. Nello stesso periodo, Ascoli ha visto crescere l’export manifatturiero in valore dell’84% (prima performance in assoluto), Terni del 20,4% (11-sima performance), Ancona del 16,4% (20-sima).

Figura 9. – Export provinciale di beni manifatturieri (variazione media triennio precedente a valori costanti, in basso classifica per gli anni 2022, 2019 e 2015)



Fonte: elaborazione CRESME su dati Istat

Queste performance economiche si sono tradotte in un miglioramento dei parametri del mercato del lavoro.

Ascoli, Teramo e Ancona, non a caso, mostrano tassi di crescita degli occupati superiori alla maggior parte delle province italiane. Se si guarda al tessuto delle imprese, spicca l’Aquila, con una crescita media nel triennio di quasi l’1% in termini di imprese attive (15-sima provincia in Italia), seguita a poca distanza da Teramo (19-sima).

Le performance economiche sono solo una delle diverse componenti dell’indice di competitività generale e in appendice si fornisce una sintesi, per ogni provincia, dei punti di forza e di debolezza dei territori in riferimento ai singoli pilastri tematici.

Al di là delle peculiarità che caratterizzano i diversi contesti, quello che emerge è ancora una volta un problema generalizzato di tenuta demografica: spopolamento, invecchiamento, abbandono, emigrazione caratterizzano, infatti, tutte le province del Cratere (con minore intensità nei territori di Pescara e Teramo, ma solo nella fascia litoranea).

Si tratta di fenomeni che, al di fuori dei contesti metropolitani, sono comuni a tutto il panorama nazionale, ma che qui, nell’area centro-adriatica, e specialmente nei territori del Cratere, se non contrastati da una efficace strategia di sviluppo territoriale, rischiano di lasciare, nel medio-lungo termine, cicatrici ben più evidenti.

Capitolo II

Il lavoro del Commissariato fra ricostruzione e rilancio delle «aree sisma»

2.1 Ruolo del Commissariato di Governo

La disciplina di cui all'art. 1 del DL n. 189/2016 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016) ha organizzato la governance del sisma 2016 secondo un modello multilivello che vede al centro del sistema il Commissario di Governo con il compito di coordinare gli interventi di ricostruzione degli edifici privati, stimare i danni e dei costi finanziari e coordinare gli interventi sulle opere pubbliche. Inoltre, ha previsto che ogni Regione istituisca, unitamente ai Comuni interessati, un ufficio comune denominato USR - Ufficio Speciale per la Ricostruzione.

Allo stesso modo la stessa figura del Commissario Straordinario per la Riparazione e la Ricostruzione Sisma 2016 (assieme alla struttura ad esso collegata) ha cambiato nel tempo di segno: la considerazione dello stato di sofferenza di quei territori, anche per ragioni indipendenti dal sisma, ha infatti consigliato l'assegnazione espressa di compiti con prospettive progettuali e pianificatorie, relative alla ricostituzione e al sostegno del tessuto imprenditoriale (art.14, part. co. 2, lett. d), che, peraltro, interferisce positivamente con ulteriori misure strutturali, soprattutto di matrice europea, di supporto alle zone territoriali svantaggiate.

L'obiettivo attuale della struttura commissariale è evidentemente quindi quello di procedere ad una ricostruzione in sicurezza, intesa nel senso più ampio, che va oltre il rischio sismico e interessa anche il capitale naturale e quello sociale incentrato sulle comunità locali.

In tal senso è chiara la direzione intrapresa con il DL n.3/2023 che, in linea con gli indirizzi definiti dal *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2032*, che riconosce agli Stati un ruolo primario nel facilitare il raggiungimento dell'obiettivo di prevenire la creazione di nuovi rischi e rafforzare la resilienza delle comunità, ha esteso la mission del Commissario Straordinario, anche alla riparazione, all'assistenza alla popolazione e alla ripresa economica dei territori colpiti.

Si tratta di una novità significativa che ha permesso di sviluppare il complesso e articolato programma di investimenti finanziato attraverso il PNC al PNRR finalizzato al rilancio economico e sociale dei territori colpiti.

Il combinato disposto tra il DL 3/2023 e il programma di investimenti PNRR/PNC per la ricostruzione e riparazione (*NextAppennino*) definisce un modello di intervento che vede nella Struttura Commissariale il luogo di sintesi fra gli obiettivi di programmazione, assicurati attraverso una governance multilivello, e gli obiettivi di gestione operativa e amministrativa, sostenuti da una struttura tecnico scientifica.

Un programma che rientra a pieno titolo, e con un peso rilevante, all'interno di quel modello di ripresa e di rigenerazione (oltre che di ricostruzione) di una vasta area del Paese che può colmare ritardi e deficit economici e infrastrutturali. Un modello che può restituire all'Italia una porzione importante del territorio nazionale, che rischiava di subire la marginalità che da numerosi anni contraddistingue tutto l'Appennino, nonostante la sua insostituibile storia di cultura, arte e spiritualità.

2.2 Il Programma NextAppennino (Piano complementare al PNRR)

Nei fatti, *NextAppennino* rappresenta l'unico programma a carattere "locale" del PNRR\PC.

Il programma è stato elaborato per le aree dell'Appennino Centrale interessate dai terremoti del 2009 e del 2016 ed è governato dalle Strutture di Governo per la Ricostruzione post sisma, insieme alle Regioni e ai Comuni coinvolti. Mette a disposizione del territorio 1 miliardo e 780 milioni di euro, stanziati dal "Fondo complementare nazionale" che affianca il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il fondo in parola offre alle imprese e alle amministrazioni pubbliche risorse aggiuntive e complementari rispetto a quelle già stanziati per gli interventi di ricostruzione post sisma, pubblici e privati, e a quelle previste dagli strumenti nazionali, compresi quelli finanziati dal PNRR nazionale.

L'intento è quello di accompagnare la ricostruzione fisica dei territori danneggiati dai terremoti con risorse dedicate, per offrire nuove opportunità di sviluppo alle comunità locali, alle imprese, alle amministrazioni pubbliche, nel segno della transizione ecologica e digitale e della prevenzione dei rischi, valorizzando l'ambiente e i beni culturali, per dare all'Appennino Centrale una nuova prospettiva di popolamento e di crescita economica.

L'intero programma viene gestito attraverso lo strumento dell'intesa dalla Cabina di coordinamento, organo mutuato dalla gestione della ricostruzione post sisma 2016, e dove prendono parte anche i rappresentanti della Struttura di missione e dei Comuni colpiti dal sisma del 2009.

Dal punto di vista dei contenuti il programma è articolato in due Macro-misure.

Nell'ambito della Macro-misura A, "Città e paesi sicuri, sostenibili e connessi", sono stati già investiti 800 milioni di euro per 830 progetti di ricostruzione ordinaria degli edifici, rigenerazione urbana, potenziamento delle infrastrutture digitali, comunicazione e trasporto, rifunzionalizzazione di siti pubblici di interesse storico-culturale. Ulteriori 68 milioni di euro sono stanziati a sostegno delle comunità energetiche.

La Macro-misura B sostiene invece interventi per il rilancio economico e sociale e per la promozione di centri di ricerca universitari destinati a collegare l'alta formazione alle esigenze del tessuto produttivo del territorio. Nell'ambito di questa misura sono stati presentati 2.541 progetti di investimento, per un valore complessivo di 2 miliardi e 541 milioni di euro, con la richiesta di 1 miliardo e 490 milioni di euro di contributi.

2.3 Primi risultati e analisi di impatto potenziale

Secondo i dati ufficiali del Rapporto per la ricostruzione delle aree del centro Italia interessate dal sisma (giugno 2023) le richieste di contributo per la ricostruzione presentate da soggetti privati per gli immobili residenziali o produttivi danneggiati ammontano ad un importo complessivo di 10 miliardi e 448 milioni di euro.

Le richieste approvate rappresentano quasi il 60% di quelle presentate (pari a 16.680), determinando la concessione complessiva di oltre 6 miliardi di euro e la liquidazione di 2,8 miliardi di euro.

Allo stesso tempo complessivamente le somme a disposizione della ricostruzione pubblica dal 2016 a oggi sono state pari a 6,750 miliardi.

Al fine di valutare l'impatto economico della ricostruzione del SISMA 2016 è stato preso in considerazione un arco temporale di 10 anni. L'impatto potenziale tiene in considerazione l'impiego di 28 miliardi di euro destinati alla ricostruzione pubblica e privata. Tale ammontare di risorse è stato ripartito tra le quattro regioni in cui insiste l'area del cratere ed è stato destinato principalmente al settore produttivo delle costruzioni. In questa valutazione d'impatto preliminare, le quote di ripartizione nelle quattro regioni sono rispettivamente: 64% alla regione Marche, 12% alla regione Lazio, 12% alla regione Umbria e 12% alla regione Abruzzo.

Attraverso l'uso di modelli regionali multisetoriali di equilibrio economico generale basati sulle Matrici di Contabilità Sociale (Social Accounting Matrix) è stato stimato, dapprima, l'impatto economico della ricostruzione nelle quattro regioni, e successivamente, è stato ricalibrato l'impatto su scala nazionale. I principali risultati ottenuti sono riportati nella tabella 1.

Tabella 1. Impatto economico della ricostruzione del Sisma 2016.

PIL reale	2,46
Tasso di disoccupazione	-0,82
Reddito disponibile delle Famiglie	2,02
Moltiplicatore del PIL	1,68

Fonte: Socci, Università Macerata

In particolare, la spesa complessiva di circa 28 miliardi di euro determina un impatto diretto, indiretto e indotto di circa 43 miliardi di euro. Tale processo di propagazione parte dallo stimolo di domanda finale e si riverbera nel sistema economico e sociale, interno ed esterno, rispetto alle aree colpite dal sisma.

La nuova produzione, e dunque la generazione di valore aggiunto nei settori produttivi interessati dalla ricostruzione stimola gli altri processi produttivi, come effetto indiretto. Il valore aggiunto generato rappresenta il reddito primario che si distribuisce alle Famiglie, Società e Pubblica amministrazione. Tale processo si ricompone con la formazione del reddito disponibile e il relativo utilizzo diretto, sotto forma di

nuova domanda finale, e indiretto con la formazione delle risorse necessarie per supportare la nuova domanda di beni capitali.

In appendice è possibile visionare l'analisi quantitativa del potenziale impatto macroeconomico dei programmi di intervento delineati dal piano *NexAppennino* per il rilancio economico e sociale delle aree del Centro Italia interessate dai terremoti del 2009 e del 2016.

A tal fine, dapprima è stata realizzata una mappatura della struttura socio-economica delle regioni appartenenti al cratere del Sisma 2016; successivamente, è stato implementato un modello macroeconomico di previsione con struttura multisetoriale in tutte le fasi che caratterizzano il flusso circolare del reddito. Al fine di determinare il potenziale impatto della policy è stato necessario ricostruire lo shock economico associato ad ogni singola sub-misura prevista in ogni regione ed innestarlo nel modello. Pertanto, una volta identificata la spesa relativa ai settori produttivi o ai trasferimenti alle imprese in conto capitale da parte del governo, attraverso un modello Computazionale di Equilibrio Generale (CGE) è stato possibile quantificare l'impatto economico regionale delle singole sub misure.

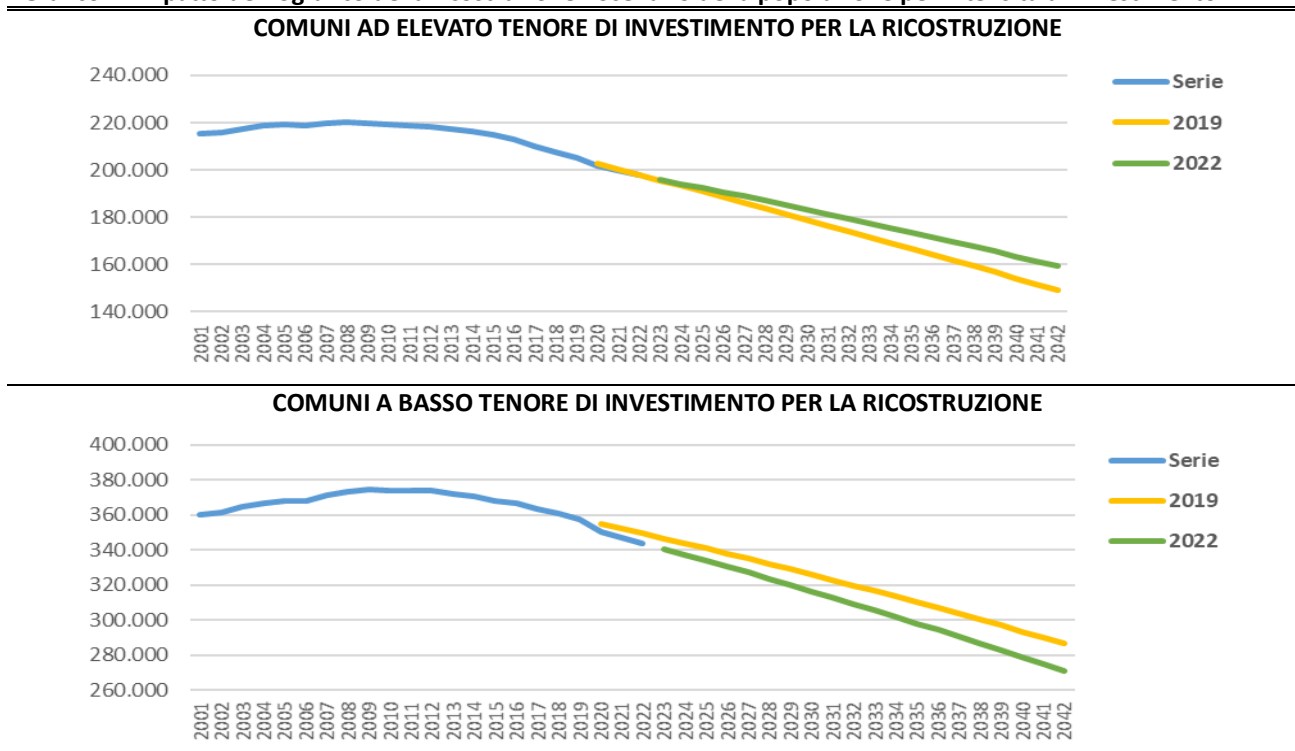
In sostanza, il modello consente di costruire uno scenario controfattuale con il quale confrontare le grandezze macroeconomiche prima e dopo la policy.

2.4 Primi risultati dell'analisi di impatto demografico

L'efficacia degli investimenti per la ricostruzione emerge anche dall'osservazione degli scenari demografici. Suddividendo l'area del Cratere 2016 in base all'intensità di investimento, l'area ad intensità più elevata evidenzia uno scenario con anno base 2022 migliorativo rispetto a quello con anno base 2019.

Nell'area a più modesta intensità di investimento, invece, l'andamento tendenziale del 2019 trova conferma in quello del 2022, con una sensibile accentuazione della tendenza in calo

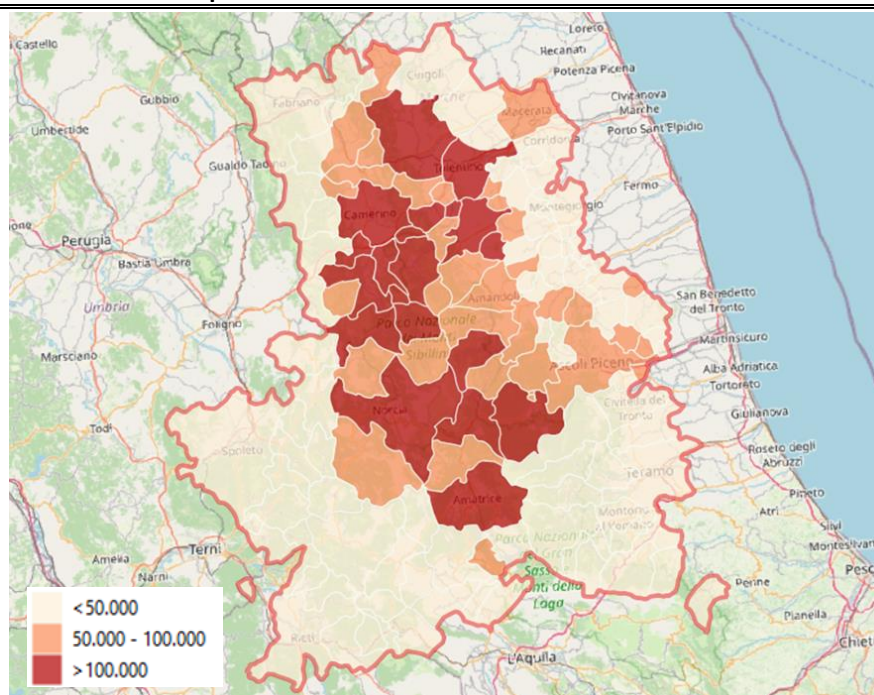
Grafico 1. Impatto demografico della ricostruzione - Scenario della popolazione per intensità di investimento.



Fonte DemoSI-CRESME su dati ISTAT

L'intensità di investimento per la ricostruzione è stata definita calcolando, per ogni comune, il rapporto tra le somme destinate alla ricostruzione privata (Riepilogo Stato Attuazione_rev 25-10-2023) e lo stock edilizio esistente prima del terremoto (numero fabbricati edifici residenziali e non residenziali al Censimento del 2011).

L'area ad intensità di investimento medio alta è definita dalla soglia superiore o uguale a 50mila euro per edificio (stock edilizio) e, in linea di massima, corrisponde all'area centrale del Cratere 2016.

Cartina 1. Individuazione delle aree per intensità d'investimento.

Fonte elaborazione CRESME su fonti varie

La seguente tabella di sintesi mostra chiaramente le differenze tra l'ipotesi di scenario definita nel 2019 e quella definita nel 2022, evidenziando il miglioramento delle aspettative per l'area a più alto tenore di investimento.

Tabella 2. Variazione della popolazione secondo lo scenario 2019 e 2022 per intensità d'investimento.

	SCENARIO 2019			SCENARIO 2022			VARIAZIONE SCENARI		
	Bassa	Alta	Totale	Bassa	Alta	Totale	Bassa	Alta	Totale
Var. assol.									
2015-2032	-48.619	-40.765	-89.384	-59.245	-35.185	-94.431	-10.626	5.580	-5.046
2015-2042	-81.771	-65.511	-147.281	-97.166	-55.411	-152.577	-15.395	10.099	-5.296
Var. perce.									
2015-2032	-13,2%	-19,0%	-15,3%	-16,1%	-16,4%	-16,2%	-2,9%	2,6%	-0,9%
2015-2042	-22,2%	-30,5%	-25,3%	-26,4%	-25,8%	-26,2%	-4,2%	4,7%	-0,9%

Fonte DemOSI-CRESME su dati ISTAT

Sebbene in termini generali l'andamento demografico conferma un andamento in calo, per le aree a più alto tenore di investimento, nell'orizzonte temporale 2015-2032 la perdita di popolazione passa dai 40mila abitanti in meno del primo scenario (2019), ai 35mila in meno del secondo (2022). In termini percentuali, nell'orizzonte del prossimo decennio, la contrazione demografica attesa passa dal -19% ad un più modesto -16,4%. Estendendo l'orizzonte di previsione al prossimo ventennio, invece, con riferimento al periodo 2015-2042, l'area ad elevata intensità d'investimento passa da una aspettativa di calo di 65mila abitanti (2019), ad un calo di 55mila, con una riduzione del calo previsto stimabile in circa 10mila abitanti. In termini percentuali si passa, quindi, dal -30,5% della prima ipotesi di scenario (2019), ad un più modesto -25,8% della seconda ipotesi (2022).

Emerge altresì in maniera evidente il deterioramento dello scenario per le aree a più basso tenore di investimento, che nell'orizzonte ventennale (2015-2042) passa da una aspettativa di calo demografico definita con lo scenario 2019 di quasi 82mila abitanti in meno (-22%), ad una di circa 97mila abitanti in meno (-26,4%).

In definitiva, si può ritenere che gli investimenti per la ricostruzione abbiano iniziato ad evidenziare una certa efficacia anche come argine ai fenomeni di declino demografico che caratterizzano comunque l'area,

attenuando gli storici fenomeni di spopolamento che, con il verificarsi del sisma, hanno manifestato una straordinaria accelerazione.

La dinamica demografica è ancora negativa, però gli investimenti per la ricostruzione sembrano aver già attivato fenomeni di rivitalizzazione del contesto locale, arginando i flussi di popolazione in uscita e favorendo il rientro di residenti temporaneamente trasferitisi in aree limitrofe.

2.5 Strumenti di partecipazione e ascolto del territorio

La rigenerazione dei luoghi, soprattutto in territori segnati da crisi preesistenti e frammentati come quelli del cratere 2016, è un processo basato su economie e relazioni in cui i residenti rappresentano un ruolo cruciale. La partecipazione dei cittadini è essenziale e può essere considerata un asset intangibile per le sfide attuali e per quelle che si presenteranno nel prossimo futuro.

Capire che si è parte di un processo di rigenerazione, che ogni singola storia può essere considerata un elemento costitutivo di una mappa di comunità rende le persone che vivono il territorio uniche per costruire una nuova narrazione dei luoghi, una nuova identità collettiva e soprattutto sensibilizzare all'assunzione di responsabilità.

Ogni trasformazione comporta una sfida che è prettamente culturale perché un territorio, qualunque esso sia, può essere concettualizzato sia come spazio che come luogo. La differenza è, però, evidente: lo spazio è un'entità geografica, mentre il luogo è un'entità socioculturale. Se si estende il ragionamento anche ai concetti di polis, urbs e civitas ci si rende conto di quanto manchi il giusto equilibrio tra la polis (intesa come partecipazione alla vita politica), l'urbs (la città costruita) e la civitas (intesa come città delle anime).

La civitas è un luogo, mentre la città è uno spazio e non considerare questi elementi come parti essenziali di un unico ragionamento impoverisce ogni attività di sviluppo economico.

La rigenerazione dei luoghi passa inevitabilmente e condiziona il rapporto tra uomini e cose nello spazio urbano, al fine di indurre, nel tempo, l'adozione di comportamenti virtuosi di rispetto e tutela del proprio spazio di vita e di relazione che diventa poi un ecosistema complesso.

Per ampliare la riflessione rispetto alla concertazione degli interventi sul territorio è utile osservare come negli ultimi anni hanno preso a diffondersi e moltiplicarsi iniziative locali, progetti e politiche esplicitamente rivolti alla creazione di processi di partecipazione e ascolto delle comunità, attorno alla prospettiva della rigenerazione urbana intesa non solo come individuazione di nuove funzioni per gli spazi disponibili, ma anche e soprattutto per l'innesco di azioni che producano impatti (diretti e/o indiretti) sul contesto territoriale, in termini di riattivazione economica, promozione sociale, valorizzazione ambientale, rivitalizzazione culturale.

In questo senso vanno proprio gli strumenti finanziari nazionali ed europei messi in campo, come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ancorato al Next Generation EU.

In questo quadro proprio è utile analizzare le esperienze di ricerca, come ad esempio quella svolta dalla Fondazione Symbola per *NextAppennino*, che ha evidenziato come, sulla base dell'analisi dei benchmark internazionali realizzata dalla Scuola di Ateneo di Architettura e Design dall'Università degli Studi di Camerino, sia possibile valutare gli impatti dei singoli progetti sulle comunità interessate e individuare eventuali criteri per l'applicazione anche al resto del programma⁶.

In un altro recente studio⁷ sono state indagate le reti di engagement sviluppate in maniera integrata nei processi di ricostruzione e rigenerazione dei territori colpiti dal sisma 2016, allo scopo di verificare se situazione emergenziale abbia rappresentato un'opportunità per rilanciare la comunicazione del settore pubblico verso l'obiettivo di stimolare una consapevolezza condivisa sui rischi e sulle politiche di sviluppo, basata sull'empowerment delle comunità locali e l'attivazione di reti di collaborazione *all-of-society*.⁸

⁶ Le esperienze della Fondazione Symbola per *NextAppennino* attraverso il progetto Viridee per gli indicatori di comunità finanziato dalla Regione Marche con risorse del Ministero del Lavoro

⁷ Polci, D'Ambrosi, Sargolini 2022.

⁸ La ricerca è consistita in uno studio esplorativo e qualitativo che si è basato su una prima ricognizione delle tipologie di progetti presentati e/o approvati dai Comuni relativamente a Contratti Istituzionali di Sviluppo (fondi CIS), fondi Sisma, Misura A del Fondo Complementare Sisma al PNRR (Città e paesi sicuri, sostenibili e connessi). L'analisi tiene conto dei documenti istituzionali e dei risultati di una survey online rivolta alle amministrazioni del cratere marchigiano, nel periodo Aprile - Giugno 2022. Il questionario è stato funzionale a raccogliere i dati principali sui progetti di ricostruzione partecipata dei luoghi, gli attori coinvolti, le modalità con cui si definiscono le iniziative di engagement dei cittadini. L'analisi è stata successivamente supportata da 12 interviste alle sindache e ai sindaci dei comuni marchigiani, selezionati

In particolare, lo studio ha considerato le iniziative progettuali promosse dalle istituzioni locali, autonomamente o in collaborazione con associazioni o enti di ricerca, per innescare processi partecipativi di ricostruzione e rigenerazione urbana nei comuni del cratere sismico marchigiano.

La survey ha evidenziato che più del 70% dei Comuni che hanno partecipato alla ricerca ha attivato, negli anni post-sisma, iniziative di co-progettazione proprio per la riqualificazione dei territori, favorite anche da specifiche ordinanze sulla ricostruzione pubblica e dai fondi strutturali e complementari al PNRR.

Molte delle iniziative attivate nell'area del cratere si basano sul recupero di beni architettonici e culturali particolarmente simbolici per la comunità, depositari della memoria e del *genius loci*, e sulla valorizzazione di luoghi attrattivi e identitari. È opportuno, quindi, prestare attenzione anche ai livelli di spazio che vengono interessati dalla ricostruzione e che possono rappresentare in modo crescente lo spazio intimo, quello della casa e della famiglia, poi lo spazio locale, vale a dire lo spazio pubblico come il perimetro di un quartiere, fino allo spazio sovralocale, quindi il territorio vero e proprio, in una successione che coinvolge spazi e servizi.

Capitolo III

Per un rilancio della strategia di sviluppo sostenibile dell'Appennino Centrale

3.1 Ricostruzione e rigenerazione per affrontare i cambiamenti climatici

Considerate le dinamiche del calo demografico e del suo impatto diretto sulla svalutazione del capitale culturale e naturale minacciati dall'abbandono che caratterizza i territori colpiti dal sisma, un rilancio della strategia di sviluppo dell'Appennino Centrale non potrà che ripartire dall'applicazione della creazione delle condizioni per un presidio dei luoghi attraverso attività coerenti con gli usi delle risorse naturali.

In questo senso convergono diverse evidenze certificate da studi e ricerche che confermano il ruolo strategico della presenza dell'uomo nel mantenimento di habitat e specie.

Per tali ragioni le conseguenti misure di salvaguardia dovranno prevedere soprattutto "Interventi Attivi" (IA) già previsti nei piani di gestione dei siti Natura 2000 degli habitat appenninici.

Un esempio è lo studio protrattosi per 18 anni sulla biodiversità in Costa Rica⁹ è giunto alla conclusione che le misure di salvaguardia delle aree protette non sono sufficienti a salvaguardare la biodiversità, ma è necessario attivare nuove fattorie che praticano agricoltura tradizionale, fondamentali per una serie di habitat e specie che, anche in una realtà storicamente meno antropizzata dell'Appennino, contribuiscono in maniera determinante al mantenimento della biodiversità. Ma è soprattutto dal Rapporto sull'alluvione in Emilia Romagna¹⁰ che appare chiara la stretta relazione tra abbandono e aumento del rischio da eventi estremi: *"L'aumento di copertura forestale, soprattutto in caso di foreste non gestite e, soprattutto, di cedui abbandonati può essere controproducente in caso di eventi estremi in quanto la competizione all'interno del popolamento forestale riduce la resistenza meccanica indebolendo il popolamento (e la capacità di ancoraggio delle radici), favorendo ribaltamenti di ceppaie e di mortalità che va ad alimentare il trasporto solido delle lave torrentizie e a mettere in pericolo infrastrutture lungo i corsi d'acqua"*.

Pertanto, il sostegno e lo sviluppo di attività coerenti con le risorse naturali che interessano il 95% del territorio (70% bosco e 25% coltivi) è di fondamentale importanza per raggiungere gli obiettivi ambientali europei, attraverso politiche di transizione – riduzione degli impatti, efficientamento, certificazioni, innovazione - che si collocano su un quadrante diverso da quelle della mera rinaturalizzazione.

La ricostruzione di un patrimonio abitativo distrutto dai terremoti non può prescindere dalla riparazione di un territorio a forte rischio a causa di una frattura provocata dall'abbandono che ha provocato conseguenze altrettanto devastanti. Conseguenze che con i cambiamenti climatici rischiano di diventare ancora più catastrofiche, non solo per l'Appennino ma per tutto il Paese che è per due terzi montano e che ha l'altro terzo del territorio, dove si concentrano gli insediamenti e le infrastrutture, interstiziale alle montagne incombenti circondate dal mare Mediterraneo. Un combinato disposto di rischi territoriali e climatici che impone attenzione nelle azioni.

Come evidenziato dal documento di convocazione del Festival della Soft Economy organizzato dalla Fondazione Symbola a Treia¹¹, è urgente elaborare una visione della ricostruzione e della rigenerazione che prenda più in considerazione gli impatti sempre più evidenti e i rischi sempre più gravi conseguenti alle crisi climatica e demografica.

Per questo è necessaria una strategia che individui priorità e azioni capaci di assicurare la tenuta degli assetti territoriali e condizioni di abitabilità in sicurezza.

Il rincorrersi e il ripetersi di periodi di siccità e di precipitazioni intense è ormai la nuova normalità con la quale dobbiamo imparare a convivere. Le conseguenze sono incendi boschivi, alluvioni ed esondazioni che mandano sott'acqua città e campagne. Fenomeni che aumentano esponenzialmente il rischio idrogeologico, con frane e fenomeni di dissesto particolarmente intensi nelle aree montane e alto collinari dove le conseguenze e gli impatti della crisi climatica si manifestano prima e più intensamente.

⁹ "Diversified farms bolster forest-bird populations despite ongoing declines in tropical forests" - J. Nicholas Hendershot e altri - Settembre 2023

¹⁰ Rapporto della Commissione tecnico-scientifica istituita con deliberazione della Giunta Regionale n. 984/2023 e determinazione dirigenziale 14641/2023, al fine di analizzare gli eventi meteorologici estremi del mese di maggio 2023 - Armando Brath e al. - Dicembre 2023

¹¹ XI Edizione del Festival della Soft Economy: "La sfida territoriale. Geografie e strategie contro le crisi climatica e demografica" – Treia (MC) - 16 - 18 novembre 2023 promosso da Fondazione Symbola, Unioncamere, Camera di Commercio delle Marche, Commissario Straordinario alla Ricostruzione Sisma 2016, Uncem, IFEL, FAI CISL, Green Communities, BIM Tronto, FederBim, Federparchi, Legambiente, Coldiretti, Cosmari, Arnaldo Caprai, SAAD Scuola di Ateneo Architettura e Design "Eduardo Vittoria" Università di Camerino.

Deve maturare la consapevolezza della “centralità geografica” della montagna e conseguentemente della sua “centralità politica”, dando così vita ad un grande e ambizioso programma centrato sull’economia circolare in grado di realizzare quelle azioni di adattamento/mitigazione necessarie a contrastare la crisi climatica, puntando in particolare sulle produzioni legate alle filiere della bioeconomia fondamentali nell’assicurare e fornire servizi ecosistemici e ambientali.

Così come è urgente promuovere un progetto nazionale di neo-popolamento della montagna quale condizione fondamentale per rendere concreta questa prospettiva di sviluppo, che deve coinvolgere tutte le Regioni, non solo con investimenti, bensì con specifiche soluzioni strategiche che attuino la Legge Realacci per il sostegno e la valorizzazione dei Piccoli Comuni, la Strategia delle Green Communities, la legge forestale e la Strategia forestale nazionale, la valorizzazione dei servizi ecosistemici ambientali.

Un’area del cratere ricostruita ma disabitata e solamente frequentata, per motivi di svago o di lavoro non può assicurare un efficace contributo nel contrasto alla crisi climatica, riducendosi così ad oggetto delle politiche di mitigazione e non soggetto sia di queste che di quelle legate all’adattamento, che pretende la presenza di comunità e istituzioni locali in grado di svolgere le funzioni di vigilanza, monitoraggio, cura e manutenzione territoriale.

Una prima linea d’intervento deve necessariamente interessare l’attività principale della Struttura Commissariale, ovvero l’opera di ricostruzione e rigenerazione/riparazione del patrimonio residenziale, produttivo, di servizi e spazio pubblico. Si tratta di sostenere e implementare gli interventi di efficientamento energetico e messa in sicurezza del patrimonio abitativo in una logica di area sovracomunale, sia per i servizi che per le infrastrutture.

A questo proposito, il prezioso lavoro di indirizzo per assicurare la coerenza con i principi del DNSH (*Do No Significant Harm*) del PNRR degli oltre 800 interventi della Linea A di rigenerazione urbana rappresenta un utile riferimento per le future politiche urbanistiche di tutto il territorio.

La seconda linea di intervento riguarda il restante 95% del territorio, ovvero la gestione innovativa del patrimonio forestale e il mantenimento e lo sviluppo delle attività agrosilvopastorali.

Il bosco interessa ben il 70% del cratere, in particolare di quello montano di cui è la principale destinazione d’uso, per il quale vanno individuate linee d’intervento specifiche, attente alla sostenibilità e all’innovazione, per renderlo più protettivo e più produttivo dando così vita ad una filiera italiana del bosco, delle foreste, del legno arredo e delle costruzioni e a cascata delle biomasse per fini energetici.

Una prospettiva promettente per l’Appennino centrale e per il nostro Paese che ha un notevole margine di crescita visto che importa dall’estero ben l’80% del legno (primo importatore al mondo di legna da ardere) pur essendo terzo in Europa, dopo Germania e Svezia, per soluzioni abitative in legno, terzo al mondo nell’export dell’arredo, dopo Cina e Germania, e secondo per saldo commerciale dopo la Cina.

Le attività per lo sviluppo delle attività agrosilvopastorali si sviluppano attraverso il mantenimento dei prati pascoli e dei coltivi tradizionali che contribuiscono all’assorbimento di CO₂ e al mantenimento della biodiversità, dei paesaggi e alla offerta di produzioni enogastronomiche di qualità, in particolare tipiche, biologiche e più in generale salubri e sostenibili. Oggi la velocità di abbandono delle aree agricole e pastorali è quattro volte maggiore di quella relativa al consumo di suolo, e rischia di aumentare a seguito delle recenti innovazioni tecnologiche nel campo della coltivazione della carne e delle produzioni agricole verticali.

La sfida è quindi di essere capaci di intercettare queste nuove opportunità di sviluppo per rendere questi territori attrattivi per nuovi abitanti che li sceglieranno proprio perché proiettivi e non più retrospettivi.

Una montagna contemporanea capace di vincere le sfide delle crisi climatica e demografica è un obiettivo che richiede la mobilitazione delle migliori energie del Paese; istituzioni politiche, culturali e scientifiche, amministrazioni e comunità locali, imprese, associazioni, cittadini.

3.2 Rigenerazione sociale attraverso la leva fiscale

Per vincere la sfida potrebbe essere di particolare aiuto approfondire gli impatti positivi che una fiscalità di sostegno potrebbero avere per la ripresa sociale ed economica dei Comuni colpiti dagli eventi sismici verificatisi nell’Italia centrale negli anni 2016 e 2017 e di come potrebbe essere un eccellente strumento di accelerazione economica per imprese localizzate e/o che intendono intraprendere nuove attività economiche, ovvero per effettuare investimenti nei Comuni del cratere sismico.

Una riduzione del peso fiscale, finalizzata a creare opportunità lavorative ovvero stabilizzare il lavoro esistente, potrebbe infatti essere una chiave importante nella prospettiva di arginare il progressivo spopolamento delle aree interne colpite dal sisma.

Prospettiva in linea anche con l'esigenza di una rigenerazione urbana e sociale che deve diventare prioritaria per le comunità in esame. La rigenerazione urbana e sociale risulta infatti possibile solo creando lavoro, altrimenti la popolazione giovanile e le famiglie opteranno sempre con maggior frequenza di migrare altrove con la diretta conseguenza che ciò che verrà ricostruito rischia di diventare cattedrali nel deserto e città fantasma.

Il tema centrale è quindi attrarre ovvero stabilizzare il lavoro attraverso la leva fiscale utilizzata non solo per tassare, ma per favorire la creazione di posti di lavoro. Da qui nasce la necessità di sostenere una fiscalità "umanitaria": se un'impresa si colloca o resta in un territorio che registra criticità (calamità naturali) appare opportuno riconoscere agevolazioni fiscali, con particolare riferimento a quelle composte in maggioranza da giovani, donne e soggetti che hanno perso il lavoro.

Il fisco nei moderni sistemi giuridici dovrebbe essere considerato come un mezzo nelle mani dell'essere umano e non viceversa; in questa dimensione, la sua funzione primaria è quella di aiutare l'essere umano che aiuta e quello che è aiutato.

La previsione si fonda su modelli innovativi e soprattutto su nuovi modi di utilizzare la leva fiscale, il cui fine ultimo, questa volta, è creare concrete possibilità di crescita alle imprese che generano lavoro.

Capitalismo e solidarietà possono coniugarsi in modo nuovo.

Redditività e utilità sociale, declinati nelle forme dello sviluppo, costituiscono fattori essenziali di rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale. Per altro verso, generano capitale sociale e una visione dell'economia fondata su forme di sviluppo sostenibile. Il punto di incontro di tutte le variabili risiede, nella prospettiva che qui interessa, nel riconoscimento di uno spazio/territorio con un regime fiscale che consenta alle imprese di investire in un sistema diverso rispetto a quello ordinario.

Il sistema tributario attuale non corrisponde alle esigenze di sviluppo economico (e sociale) del Paese.

La pressione fiscale, uno dei maggiori indicatori di politica economica che misura il sacrificio imposto dallo Stato alla collettività, risulta tra le più elevate al mondo. Il *total tax rate* sfiora il sessanta per cento, la burocrazia aumenta a dismisura gli obblighi gravanti sulle imprese che, ormai, operano in un ginepraio legislativo che ha assunto le dimensioni di una vera e propria babele normativa.

Le leggi tributarie, spesso, risultano incomprensibili, modificate un'infinità di volte con inevitabili incertezze applicative. Non a caso organismi internazionali di consulenza hanno collocato il nostro Paese al terzo posto per complessità fiscale, preceduto solo da Turchia e Brasile. A completare il quadro, il peso fiscale sul lavoro che rimane tra i più alti dell'UE. Per tutti questi motivi l'Italia, secondo recenti stime OCSE, risulta stabilmente agli ultimi posti per attrattività fiscale.

Il legislatore tributario, in una prospettiva di sviluppo dei territori in esame, dovrebbe prevedere misure finalizzate a rendere i territori del cratere sismico, attrattivi per investimenti e attività da parte di soggetti economici già presenti e per altri che intendono intraprendere nuove attività.

Pertanto, risulta necessario prevedere un sistema normativo – speculare ma diverso dalla ZES SUD – che riconosca, per un periodo di tempo significativo (non inferiore a venti anni: 10+10) agevolazioni alle imprese presenti nelle aree del cratere nonché a quelle che intraprendono una nuova iniziativa economica.

In particolare, sulla base delle risorse disponibili si può prevedere: a) imposta sul reddito delle società (IRES), anche attraverso strumenti finalizzati al reinvestimento degli utili d'impresa, all'incremento dell'occupazione; b) esenzione imposta regionale sulle attività produttive (IRAP); c) esenzione dalle imposte sui trasferimenti immobiliari di terreni o di fabbricati situati nel cratere; d) riduzione dei contributi previdenziali e assicurativi a carico delle imprese, limitatamente al personale residente nel cratere, assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Ulteriori agevolazioni possono riguardare anche la fiscalità locale imposta dalle Regioni ed enti locali.

Nello specifico, il riferimento è alle (troppe) addizionali, tributi, tariffe e imposte rispetto alle quali si può prevedere una esenzione totale della quota di competenza dello Stato e riduzione variabile della quota di competenza degli enti locali (con particolare riferimento ai tributi locali a carico delle famiglie che risiedono nei Comuni del cratere ovvero di quelle che intendono trasferire la residenza nei citati Comuni).

Le Regioni, inoltre, nella stesura dei Piani di sviluppo strategico possono, ancora, prevedere l'introduzione di nuovi incentivi fiscali per rendere maggiormente *business friend* l'intero territorio regionale.

Diversamente, i territori in esame si troveranno ad affrontare, nel breve periodo, potenziali problematiche connesse a forme di concorrenza fiscale regionale (*Dumping fiscale interregionale*) che inevitabilmente si manifesterà con l'entrata in vigore della citata ZES SUD. Al riguardo, molte imprese potrebbero essere attratte da territori limitrofi destinatari di decontribuzione, crediti d'imposta, agevolazioni fiscali, semplificazioni amministrative, ecc. e spostare le attività in altre regioni (già si registrano trasferimenti dall'Umbria in Abruzzo, da parte di importanti imprenditori operanti nel campo del tessile), con conseguenti effetti negativi soprattutto per quanto riguarda le politiche di sviluppo dei territori dell'Italia centrale, già fortemente provati da situazioni di svantaggio economico e sociale a seguito dei richiamati eventi sismici.

A sgombrare il campo da qualsiasi ipotesi di incompatibilità con la normativa europea, si richiama la comune matrice comunitaria (art. 107, TFUE) posta alla base delle agevolazioni fiscali nella costituenda ZES UNICA S.U.D. e le richiamate misure agevolative nei territori colpiti dagli eventi sismici a partire dal 24 agosto 2016. Difatti lo stesso art. 107 TFUE, prevede/ ammette la possibilità per gli Stati di introdurre agevolazioni finalizzate a garantire il rilancio economico nelle aree svantaggiate di cui alla ZES SUD (art. 107, TFUE, par.3 lett. a), ma anche ad "ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali ovvero proprio da eventi sismici (art. 107, TFUE, par.2 lett. b).

3.3 La semplificazione amministrativa come volano di sviluppo

Le semplificazioni di carattere amministrativo rappresentano l'altro grande canale per rivitalizzare il tessuto economico e sociale dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016.

Per comprendere la portata applicativa basti pensare che nel nostro Paese, di regola, occorre un numero smisurato di autorizzazioni amministrative.

E' inoltre necessario semplificare le procedure amministrative per non scoraggiare l'avvio di nuove realtà economiche e ciò potrebbe avvenire attraverso specifici processi di semplificazione, già sperimentati nelle riformate ZES, con i quali prevedere la riduzione dei tempi di attuazione per un numero importante di procedimenti amministrativi, ovvero di una "Autorizzazione Unica".

In tal modo si garantirebbero condizioni favorevoli all'insediamento e allo sviluppo delle imprese e alla crescita dell'occupazione, in un quadro legislativo certo e semplificato, con procedimenti che pur nel rispetto delle normative, si concludano in tempi ragionevoli e compatibili con le esigenze di investimento.

La realizzazione degli obiettivi (crescita del Paese e realizzazione della coesione sociale e territoriale) passa anche attraverso la semplificazione delle norme, per cui sarà necessario prevedere un sistema organico di gestione volto a garantire uniformità procedurali semplificate e certezza dei tempi di attuazione.

Per questi motivi è necessario imprimere un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative per garantire condizioni favorevoli all'insediamento e allo sviluppo delle imprese e alla crescita dell'occupazione, in un quadro normativo certo e semplificato, con procedimenti trasparenti e brevi (*come per la ZES SUD*).

Per i territori in esame è importante velocizzare i tortuosi percorsi amministrativi necessari per avviare attività economiche in quanto, come già detto, la semplificazione dei processi amministrativi e burocratici, rappresenta un notevole stimolo per le aziende che decidono di operare (o restare) all'interno di un territorio già colpito dagli eventi sismici che hanno fortemente compromesso lo sviluppo economico e il benessere sociale dei cittadini.

Nella concreta attuazione, si tratta di un trasferimento di risorse pubbliche attraverso la riduzione degli obblighi fiscali (c.d. *Tax Expenditures*), in quanto si realizzano abbattimenti del debito di imposta, imputabili a previsioni legislative: deduzioni, detrazioni, esenzioni, aliquote ridotte.

Peraltro, le richiamate aree di esenzione solo apparentemente determinano una diminuzione finanziaria del bilancio dello Stato (in termini di minori entrate). L'intervento diretto di quest'ultimo, comporterebbe, infatti, una spesa di gran lunga superiore rispetto alle minori entrate, derivanti dalla concessione di agevolazioni ed esenzioni fiscali finalizzati allo sviluppo economico.

Capitolo IV

Un modello di governance al servizio del territorio

4.1 Evoluzione della gestione commissariale

Considerato quanto emerso nei capitoli precedenti risulta evidente come le problematiche dell'area dell'Appennino centrale abbiano assunto nel corso del tempo un carattere non più solo "eccezionale", legato cioè agli eventi sismici che hanno interessato tale contesto negli ultimi anni, bensì sempre più "strutturale". Per essere affrontate con efficacia esse richiedono, pertanto, interventi i cui effetti si staglino in un orizzonte più ampio. Non casualmente, d'altro canto, la disciplina di cui al art. 1 del d.l. n. 189/2016 è stata a più riprese prorogata.

Allo stesso modo, come già sottolineato in precedenza, si è assistito al naturale ampliamento delle responsabilità afferenti alla figura del Commissario Straordinario per la Riparazione e la Ricostruzione Sisma 2016 relative alla ricostituzione e al sostegno del tessuto imprenditoriale.

Tale situazione, di fatto, ha lasciato emergere elementi che meritano una adeguata riflessione:

- in primo luogo, i problemi di incongruenza (almeno parziale) del disegno originario rispetto all'obiettivo perdurare del vigore della disciplina;
- in secondo luogo, la connessa opportunità di mantenere e rafforzare – anche nelle sue articolazioni - la struttura medesima, conservandone i tratti di specialità, particolarmente adeguati ad una efficiente gestione non solo degli interventi originariamente previsti e ancora in atto, bensì anche in funzione di una configurazione dell'ente come una unità di elaborazione di interventi di varia natura e di coordinamento per l'esecuzione degli stessi;
- la carenza attuale di strutture operative dotate dei caratteri auspicabili alla luce delle esperienze maturate, con conseguente convenienza di innestare sull'esistente un processo di "riforma".

Sul piano funzionale, si evidenzia la necessità quindi di creare un nuovo organismo multilivello che abbia evidentemente il compito di sostenere, attrarre e organizzare le iniziative presso i territori interessati, mediante l'apporto di competenze gestionali, svolgendo una funzione sussidiaria e non sostitutiva dell'intervento pubblico.

Alla luce di queste puntuali considerazioni, quindi sembra necessario elaborare una proposta di stabilizzazione della struttura commissariale per il Sisma del 2016 che sia coerente sia con alcuni elementi normativi relativi alle competenze e all'attuale assetto dell'organismo, sia alla evoluzione della situazione di necessità che ha dato avvio agli interventi nell'area del c.d. cratere e a quelli ad essi connessi che si riferiscono alle problematiche delle cosiddette "aree interne".

Gli interventi innovativi, che la nuova struttura sarà chiamata a sostenere dovrebbero essere caratterizzati dalla produzione di servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale a favore, esclusivamente, dei territori colpiti dagli eventi sismici. Realizzare, dunque, una pianificazione di iniziative strutturali per garantire un/il futuro alle nuove generazioni e arginare il fenomeno dello spopolamento.

4.2 Il disegno del nuovo organismo di governo multilivello dello sviluppo nelle "aree sisma"

Gli interventi di ricostruzione compiuti mediante l'operato della struttura commissariale e le ragioni sovraesposte rispetto alla necessità di una struttura stabile che faccia fronte a delle criticità speciali e non emergenziali hanno dimostrato l'utilità di ricorrere ad uno strumento organizzativo che, pur ovviamente preservando le competenze dei diversi enti territoriali, abbia tuttavia la capacità di garantire, con relativa autonomia, la coerente destinazione degli interventi medesimi.

Tale apprezzamento può ritenersi oggettivamente implicato dalla importante serie di proroghe che hanno riguardato la struttura suddetta, lasciando emergere la lungimiranza della previsione normativa che già la riguardava come frame di un più stabile e "ordinario" intervento in aree del territorio appenninico delle quali l'emergenza aveva posto in luce elementi di analogia, in una logica, prossima a quella della UE che, anche a prescindere dalle "circoscrizioni" amministrative, individua aree a tal fine omogenee.

L'art. 14, co. 2, lett. d, d.l. n. 189/2016, infatti, espressamente conferisce al Commissario compiti progettuali e pianificatori relativi alla ricostituzione e al sostegno del tessuto imprenditoriale (art- 14, part. co. 2, lett.

d), con positiva valenza combinatoria rispetto alle misure, anche strutturali, di sostegno alle zone territoriali svantaggiate, soprattutto di matrice europea.

Nella stessa direzione (sotto più profili, che possono però riportarsi alla promozione della coesione territoriale) è infatti indirizzata la normativa europea, che esige proprio strutture di gestione che garantiscano una esecuzione delle misure di programmazione coerente con gli indirizzi in esse contenute e, quindi, con gli impegni a assunti dai soggetti pubblici e privati coinvolti.

Non diverso, a ben vedere, è il quadro normativo nazionale.

Il disegno costituzionale (art. 41, co. 3, Cost.) prescrive che la legge preveda programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali. Appare dunque chiaro che proprio ed anche la finalità di sviluppo sostenibile (che viene in emersione anche nell'art. 9, ma anche nell'art. 117 e, altresì, nell'art. 97, co. 1, Cost. – quest'ultimo in relazione al dovere di coerenza con l'ordinamento dell'UE), da adeguatamente collocarsi nell'orizzonte dei compiti di cui all'art. 3, co. 2, Cost., vada perseguita con tecnica programmatica, per l'esigenza (intravvista già con le costituzioni contemporanee) di sottrarre alcuni obiettivi fondamentali per la collettività all'occasionalismo politico di breve respiro.

Coerente deve, pertanto, essere la scelta in sede organizzativa, appena superata la soglia della programmazione (per la quale può essere opportuno pensare, anche alla luce del quadro istituzionale di interferenza di competenze di amministrazione del territorio che fanno capo ad una pluralità di enti pubblici, ad un atto che sia preceduto da idonee intese, da assumersi come espressione di previo consenso all'assetto direttivo e organizzativo ivi contemplato).

A tal fine, anche alla luce di significative esperienze storiche, è da ritenersi opportuna la via della costituzione di un ente autonomo (dunque con personalità giuridica, preferibilmente di diritto pubblico, che non esclude affatto il ricorso a strumenti di azione di diritto privato), di carattere strumentale (e può comunque utilmente tenersi presente la "logica" delle figure associative con apporto di finanze e patrimonio), ma anche di "prestazioni personali" (nel caso che ne occupa, con avalimento di strutture e di personale, ove occorra).

Appare meritevole di segnalazione che si tratterebbe di un soggetto con plurimi rapporti di strumentalità, in forza dei legami con i diversi enti pubblici territoriali coinvolti.

Le questioni attinenti alla interferenza di competenze, alle quali si è già fatto cenno, troverebbero così soluzione "preventiva" mediante la costituzione di un apparato organizzativo comune (*lato sensu* consortile).

Al contempo, l'unitarietà strutturale darebbe luogo ad una sorta di omogeneizzazione programmatica non già per settori, bensì per territorio, facendo leva su indici che consentano di individuare aree territoriali con esigenze (per diversi profili, storici, naturalistici, culturali, economici e sociali) analoghe.

Si tratterebbe, cioè, di una forma di efficace coordinamento di politiche che altrimenti rischierebbero di restare slegate, con incidenza negativa sul raggiungimento degli obiettivi che richiedono invece elementi (innanzitutto, si ripete, organizzativi) di persistenza, per la natura pluriennale sia delle spese, sia soprattutto degli interventi, tanto per quanto attiene all'esecuzione, quanto per la produzione e la verifica degli effetti.

In tale ottica, l'ente strumentale dovrebbe avere compiti non soltanto esecutivi, bensì anche di ausilio e consulenza in sede di censimento e concreta configurazione dei possibili interventi, potendosi giovare (anche alla luce di espresse previsioni normative contenute nella legge speciale che lo istituisce) di strutture agili (ma capillari) idonee a presidiare con mezzi di diretta istruttoria sia il circuito decisionale (anche mediante il diretto interessamento partecipativo dei privati, ove destinatari delle misure di ricostruzione e sostegno, con benefico effetto in sede di acquisizione di consenso utile a fungere da criterio di responsabilizzazione politica), sia quello esecutivo.

Si darebbe così luogo ad un soggetto strutturalmente dotato di indipendenza ed autonomia, con imputazione (relativamente) autonoma di interessi (pubblici collettivi, riferibili cioè ai territori anche al di là delle specifiche "circoscrizioni" amministrative), oltre il semplice riconoscimento di personalità giuridica.

Ma a tal fine è manifestamente necessario dotare tale soggetto di caratteri di stabilità e di efficace organizzazione, in funzione, può ben dirsi, di ente con vocazione strumentale alla attività di programmazione che fanno capo a diverse competenze normative e amministrative e a diversi territori.

L'ente in parola dovrebbe essere provvisto di un fondo di dotazione, la cui costituzione e la cui periodica alimentazione a carico dello Stato e delle Regioni interessate, troverebbero regolamentazione nella stessa legge statale che ne prevede l'istituzione (anche per tale ragione da approvarsi previo accordo in sede di Conferenza Stato-regioni - ex art. 4 d.lgs. 281/1997).

L'amministrazione dell'ente dovrebbe essere affidata ad un organo collegiale affiancato da un direttore generale (o figura altrimenti denominata), attribuendo a quest'ultimo sia poteri propri, sia di capacità di ricevere deleghe dal suddetto collegio. All'organo collegiale, unitamente al direttore generale, dovrebbero spettare funzioni di programmazione e/o co-programmazione (occorrendo con riferimento ad atti di pianificazione di altri enti e, quindi, con connessi poteri di iniziativa nei confronti di questi), sulla scorta di elementi istruttori acquisiti per il tramite di propri uffici o di strutture a tale scopo incaricate.

Al solo direttore generale competerebbero invece le funzioni di esecuzione, da esercitarsi sotto la "vigilanza" dell'organo collegiale. La preposizione a tali cariche dovrebbe essere confidata ad organi di vertice degli enti territoriali coinvolti, con ovvia predominanza statale (avendo cura di escludere il ricorrere di un munus rappresentativo). La rappresentanza degli enti verrebbe, invece, confidata ai componenti di altro organo, con il ruolo di emanazione di orientamenti di massima sulle questioni attinenti alla programmazione. Sarebbe poi opportuno introdurre una strutturazione in uffici, in linea generale distinti per competenze, prevedendo espressamente la possibilità di stipulare accordi con università ed enti di ricerca per lo svolgimento di tali compiti. Indispensabile, altresì, la previsione di un collegio di revisori.

La delicatezza delle competenze attribuite all'ente e la necessità che esso possa agire in modo tempestivo sul territorio, consiglierebbero altresì la previsione di alcune specifiche regole attinenti al conferimento di incarichi e commesse, così come una chiara puntualizzazione relativamente al profilo della responsabilità amministrativa e contabile.

I territori dell'Italia centrale colpiti dal sisma del 2016 conservano infatti una naturale e forte capacità attrattiva. Il paesaggio, la storia e la cultura di questi luoghi sono (ancora) capaci di indicare percorsi di sviluppo sostenibile dove economia e ambiente possono essere declinati verso forme in grado di generare lavoro, in armonia con le corrispondenti caratteristiche territoriali: campi coltivati, oliveti ben potati, pascoli brucati da mandrie selezionate, allevamenti sostenibili, filari di viti geometricamente allineati, campi fioriti di lenticchie, boschi regolarmente tagliati, muretti a secco che da secoli sono parte integrante paesaggio e tanto altro ancora.

Tuttavia, appare necessario creare un contesto attrattivo più deciso rispetto all'attuale, dove sia pubblico che privato possano dare vita a un circuito virtuoso in termini di politiche economiche e sociali indirizzate soprattutto ai giovani (che troverebbero motivo di restare invece di essere costretti ad andare altrove).

I sistemi per quanto efficaci, efficienti e funzionali rappresentano, comunque, modelli statici che hanno bisogno di essere promossi e valorizzati da un soggetto giuridico in grado di assicurare dinamicità attraverso azioni mirate alla valorizzazione delle potenzialità (spesso inesprese) dei territori. Un soggetto giuridico dotato di una completa conoscenza dei luoghi e delle opportunità sottese. Non si può, infatti, valorizzare quello che non si conosce.

4.3 La collaborazione Pubblico-Privato alla base della nuova governance: il valore della comunicazione pubblica

Gli indirizzi definiti dal *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* riconoscono agli stati un ruolo primario nel facilitare il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del rischio da catastrofi attraverso un approccio cosiddetto "all-of-society", che evidenzia cioè la necessità di condividere questa responsabilità con tutte le altre parti interessate, tra cui i governi locali, il settore privato, le organizzazioni della società civile (OSC) e le comunità locali. Obiettivo è quello di prevenire la creazione di nuovi rischi e rafforzare la resilienza delle comunità, fondandosi sul *community based approach*. Nella definizione della resilienza, oltre a fattori di natura sociale, culturale, identitaria, l'osservazione sul campo riconosce come essenziale il ruolo della preparazione della comunità al fattore di rischio (*community preparedness*), e il suo coinvolgimento diretto nell'individuazione di soluzioni e strategie per salvaguardare la propria sicurezza: la resilienza diventa un processo strettamente legato alla fase di pianificazione¹² e alla dimensione della vulnerabilità.

¹² Sartori, 2017

Temi quali la rigenerazione urbana, la sostenibilità ambientale, la resilienza delle comunità, soprattutto a seguito di situazioni di disastri e calamità naturali, stimolano oggi diversi ambiti della comunicazione pubblica¹³, dell'emergenza e del rischio¹⁴ che si configurano come strategici nella gestione del consenso e nella risposta partecipativa dei cittadini.

Un'ampia letteratura sulla comunicazione di crisi pone in evidenza come la possibilità di una comunità esposta ad una catastrofe, di resistere e reagire agli effetti negativi in maniera efficiente, sia commisurata all'effettiva capacità delle istituzioni, dei media, e più in generale del settore pubblico, di garantire un'informazione corretta e tempestiva¹⁵ e di promuovere una maggiore consapevolezza rispetto ai rischi effettivi per la salute o l'ambiente.

In questo quadro, si evidenzia l'opportunità, soprattutto per le aree interne, più "fragili", dell'Appennino centrale, di prevedere, all'interno di una struttura multilivello per il governo territoriale, un ufficio dedicato alla Comunicazione pubblica del rischio ambientale, con figure professionali apposite (comunicatori del rischio, comunicatori ambientali, comunicatori pubblici), che sappiano svilupparla, magari in coordinamento con Protezione civile e gli altri.

La comunicazione pubblica deve valorizzare la sua dimensione di servizio prima e dopo l'emergenza, individuando luoghi e modalità che consentano ai cittadini, ai media e alla collettività di interagire, creando informazioni credibili e trasparenti¹⁶. Fondamentale è anche la *Care Communication*¹⁷ - per la prevenzione - che, fungendo da stimolo alla responsabilità sociale e alla partecipazione dei cittadini alla tutela del bene pubblico, può rappresentare un'opportunità in termini di attivazione civica per costruire comunità resilienti e con una forte coesione sociale. Al riguardo, alcuni studi evidenziano quanto le situazioni di crisi connesse all'ambiente e alla riqualificazione urbana abbiano prodotto un aumento significativo delle diverse forme di attivismo civico dal basso rispetto a problemi sia globali che locali, che incidono sul senso di appartenenza del territorio e sulla cura delle aree urbane¹⁸.

Le strategie comunicative devono anche essere integrate da una *Consensus Communication*, per la promozione del confronto con i diversi attori sociali (media, enti scientifici, società civile e cittadini) per giungere a scelte condivise e informate sulle politiche di recupero del territorio¹⁹. Con riferimento alle aree fragili colpite da disastri o calamità naturali, l'attenzione verso processi inclusivi di sviluppo di Piani urbanistici ed altri atti di programmazione economica e territoriale si profila non solo come una risposta all'emergenza, rispetto alla quale informare su azioni e interventi di recupero del patrimonio edilizio, ma anche come un'occasione di ripensamento per ridare credibilità alle istituzioni, sviluppare public engagement e investire nella produzione di un nuovo capitale sociale.

Le iniziative e le opportunità nel campo della rigenerazione urbana, e l'appropriarsi di approcci e metodologie che vedono integrarsi la comunicazione pubblica e l'*urban policy design*, definiscono una possibile strada operativa verso la definizione di una resilienza trasformativa delle comunità, fondata su nuove reti di *engagement all-of-society*, per una riprogettazione post sisma che può trasformare l'Appennino da territorio "fragile"²⁰ a "laboratorio intelligente", nel quale sperimentare un rinnovato rapporto tra politica, scienza e società, e pratiche comunicative orientate a promuovere i fattori di resilienza e di accrescimento delle competenze delle stesse comunità.

Ciò comporta una valorizzazione della comunicazione pubblica entro una visione collaborativa della governance, promuovendo collegamenti organizzativi e riduzione dei conflitti, oltre che fattori di resilienza e di accrescimento delle responsabilità delle comunità locali²¹, che possono essere utilizzati come indicatori di performance.

¹³ Canel, Luoma-aho, 2019; Lovari et al. 2020; Ducci, Lovari 2021

¹⁴ Lombardi 2005; Weller et. al. 2014; Cerase 2017

¹⁵ Quarantelli 2002; Samarajiva 2005; Longstaff, Yang 2008; Coombs 2019

¹⁶ Faccioli et al. 2020; Solito et. al. 2020

¹⁷ Sturloni 2018

¹⁸ Firmstone, Coleman 2015; D'Ambrosi 2017; Bakardjieva 2019

¹⁹ Lundgren, McMakin 2009; Sturloni 2018

²⁰ Osti, Pellizzoni 2013

²¹ Norris et al. 2008; Chamlee-Wright., Storr, 2010

4.4. Uno spunto di analisi comparata

Un'analisi comparata fra le principali esperienze internazionali realizzate da agenzie territoriali dovrà essere certamente condotta ma, per ragioni di spazio e luogo, non può trovare ospitalità in questo documento.

Solo per sondare il campo appare qui interessante richiamare il caso dell'esperienza irlandese e di come quella giurisdizione abbia dimostrato una straordinaria capacità di attrarre imprese, provenienti da tutto il mondo agendo per esempio sulla leva tributaria.

Non a caso, sono stati siglati diversi accordi con i maggiori gruppi economici che hanno generato circa 106 miliardi di dollari e secondo i dati della Camera di commercio, il sistema irlandese ha beneficiato di oltre 277 miliardi di investimenti diretti provenienti dagli USA. Tutto questo è stato decisivo per la ripresa del Paese sull'orlo di una irreversibile crisi economico-finanziaria (2010) che aveva obbligato il Governo a chiedere un piano di aiuti internazionali pari a 67,5 miliardi di euro.

L'unico Paese dell'Unione europea a chiudere il 2020 con un PIL in crescita corrispondente al +3%, (Commissione europea, *European Economic Forecast, 2021, Institutional paper*, 160, 2.4).

I dati non devono, comunque, stupire considerando che negli ultimi tre anni l'andamento del PIL ha superato costantemente il 5% e in una recente classifica Fmi gli irlandesi sono i quinti più ricchi al mondo, con 79.925 dollari di PIL pro capite, alle spalle di Qatar, Macao, Lussemburgo e Singapore.

Il successo per l'Irlanda non è arrivato per caso, ma «è il risultato di un lungo e costante lavoro dell'Agenzia governativa IDA (Industrial Development Authority) responsabile del programma per l'attrazione degli investimenti esteri.

L'Agenzia ha avviato *overseas offices* a Londra, Parigi, Colonia, New York, San Francisco, Chicago. Attualmente conta almeno 32 missioni estere e nel tempo ha chiuso quelle che hanno esaurito le corrispondenti potenzialità e ne ha aperte di nuove nelle aree più dinamiche del mondo.

La fiscalità è certamente un elemento fondamentale in questo contesto. Difatti, l'aliquota dell'imposta sulle società è pari al 12,50%, tra le più basse al mondo e l'agenzia governativa (IDA) la esibisce nel marketing istituzionale per l'attrazione degli investimenti. Le agevolazioni tributarie sono molto ben strutturate e permettono diversi vantaggi che, in molti casi, vanno ben oltre la già bassa corporate tax del 12,50%.

Recuperare l'identità territoriale come elemento prototipale di sviluppo che non sia alternativo, ma abbia una sua dignità e forza propositiva per far rinascere le Comunità che rappresentano una connessione indispensabile tra passato e futuro.