



## **RENDERE LE REGIONI PIÙ FORTI IN SEGUITO A UN DISASTRO NATURALE *ABRUZZO VERSO IL 2030: SULLE ALI DELL'AQUILA***

### **DOCUMENTO PER IL FORUM DEL 17 MARZO 2012**

Il presente documento fornisce una base per strutturare il dibattito al Forum che si terrà il 17 marzo 2012, presso i Laboratori Nazionali del Gran Sasso a L'Aquila, sotto gli auspici di Confindustria, CGIL, CISL e UIL provinciali e regionali. Il documento individua delle linee guida di azione ma non contiene ancora raccomandazioni operative, che saranno invece formulate in un momento successivo, in risposta al feedback che scaturirà dal suddetto Forum, all'ulteriore lavoro di ricerca, nonché alle indagini ai cittadini e istituzioni previste dal progetto di ricerca.

Il Forum ha l'obiettivo di incoraggiare il dibattito, ricevere feedback e facilitare la discussione tra cittadini, imprese e istituzioni, sulla diagnosi dei divari di sviluppo in Abruzzo, sulle priorità tematiche per una strategia integrata di crescita e sviluppo sostenibile della regione e dell'Aquila colpita dal terremoto, e sulle possibili linee guida per l'attuazione di tale strategia, come emergono dai risultati preliminari del lavoro svolto dal team di ricerca OCSE - Università di Groningen. Il Seminario rappresenta altresì un'opportunità per condividere le esperienze con regioni di altri Paesi che hanno affrontato, o si trovano tuttora ad affrontare, sfide simili di sviluppo a seguito di una calamità naturale. Una strategia di sviluppo di lungo periodo ha bisogno delle idee, della partecipazione e del sostegno di tutti i membri di una comunità. L'auspicio del team di ricerca è quindi che il Forum sia occasione per riprendere un dialogo sul futuro della regione e ristabilire la fiducia tra i vari stakeholders.

Lo studio del team di ricerca OCSE – Università di Groningen, finanziato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (Ministero dello Sviluppo Economico) nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Governance e Assistenza Tecnica FESR 2007 – 2013, e dal Comitato Abruzzo (Confindustria, CGIL, CISL e UIL), sarà in seguito completato e presentato a Dicembre 2012.

Il documento è strutturato come segue. La parte 1 presenta una breve introduzione al contesto e alle problematiche prese in esame. La parte 2 traccia un quadro per la discussione delle sfide da affrontare per l'Aquila e il suo territorio e per l'intera regione, e suggerisce possibili linee guida per uno sviluppo di lungo periodo. La parte 3 fornisce una valutazione dei principali divari nelle varie dimensioni che attualmente impediscono alla regione Abruzzo e alla provincia dell'Aquila di sfruttare appieno il potenziale di sviluppo economico e sociale. La parte 3 si sofferma quindi su sei "priorità tematiche" per la strategia di sviluppo regionale di lungo periodo, che costituiscono la base delle linee guida delineate nella parte 2. Queste priorità sono:

1. Incoraggiare l'*accountability* e la partecipazione al processo decisionale.
2. Creare capacità, infrastrutture e istituzioni per migliorare la prevenzione del rischio e mitigare gli

effetti di disastri naturali.

3. Sviluppare un *brand* della regione Abruzzo e della città dell'Aquila.
4. Migliorare le reti, le competenze e la consapevolezza delle imprese, e rafforzare i collegamenti tra università, istituti di ricerca e mondo imprenditoriale.
5. Liberare il potenziale delle risorse naturali e sostenibili.
6. Chiarire i valori del patrimonio culturale e artistico da conservare nella ristrutturazione strategica della città dell'Aquila e differenziarli esplicitamente dai cambiamenti che occorrerà attuare nell'ambito del piano di ricostruzione del capoluogo.

Il team di ricerca OCSE – Università di Groningen è consapevole del dolore e delle difficoltà dei cittadini dell'Aquila e dei comuni del Cratere. Tuttavia, dopo quasi tre anni dal terremoto del 2009 è importante che la comunità trovi le modalità per muoversi verso un futuro migliore. Le problematiche affrontate in questo studio richiedono seria considerazione da parte di tutti gli stakeholders.

Le opinioni espresse nel presente documento sono il risultato di oltre cinquanta interviste a imprenditori, rappresentanti delle istituzioni, dell'università e della scuola, della società civile, del lavoro e delle associazioni provenienti dalla provincia dell'Aquila, dalla regione Abruzzo e da altre regioni d'Italia. Successive discussioni con esperti internazionali sono state altresì condotte. Il team di ricerca è grato per la disponibilità a partecipare al progetto mostrata da così tante persone e si augura di proseguire in un dialogo costruttivo nei prossimi mesi.

*La redazione del presente documento è stata coordinata da Monica Brezzi (OCSE) e dal Professor Philip McCann (Università di Groningen) sulla base dei contributi del team di ricerca OCSE - Groningen: Lorenzo Allio (OECD), Alberto Bazzocchi (CRESA), Monica Brezzi (OECD), Claire Charbit (OECD), Alessandra Faggian (Ohio State University), Simona Iammarino (London School of Economics), Lelio Iapadre (Università dell'Aquila), Philip McCann (Università di Groningen), Joaquim Oliveira-Martins (OECD), Andrés Rodríguez-Pose (London School of Economics), Matthias Ruth (Università di Maryland), Maria Savona (Università del Sussex), Riccardo Scarpa (Università di Waikato), Marco Valente (Università dell'Aquila), Frank Vanclay (Università di Groningen), Paolo Veneri (OECD).*

## INDICE

<b>PARTE 1. CONTESTO DEL PROGETTO, ARGOMENTI DI DISCUSSIONE E SFIDE ...</b>	<b>4</b>
1.1 Il contesto del progetto .....	4
1.2 Argomenti di discussione e le sfide .....	5
<b>PARTE 2: UN QUADRO DI RIFERIMENTO PER STRUTTURARE IL DIBATTITO E POSSIBILI LINEE GUIDA D'AZIONE .....</b>	<b>7</b>
2.1 L'Aquila può diventare una <i>città intelligente</i> .....	7
2.2 Gli elementi di una nuova visione per il futuro .....	8
2.3 Raccogliere la sfida della ricostruzione .....	10
2.4 L'Aquila: concorso di architettura e candidatura al titolo di Capitale europea della cultura	10
<b>PARTE 3: ANALISI DEI DIVARI DI SVILUPPO E DELLE PRIORITÀ TEMATICHE PER UNA STRATEGIA DI LUNGO PERIODO .....</b>	<b>13</b>
3.1 Contesto economico e istituzionale della regione a seguito del terremoto .....	13
3.2 Caratteristiche industriali ed economiche dell'Abruzzo .....	15
3.3 Temi legati all'ambiente e all'energia .....	15
3.4 Problematiche di governance e istituzionali .....	16
3.5 Problematiche sociali e di ricostruzione nell'area colpita dal terremoto .....	18
3.6 Priorità tematiche per una strategia di sviluppo di lungo periodo .....	18

## RENDERE LE REGIONI PIÙ FORTI IN SEGUITO A UN DISASTRO NATURALE *ABRUZZO VERSO IL 2030: SULLE ALI DELL'AQUILA*

### PARTE 1. CONTESTO DEL PROGETTO, ARGOMENTI DI DISCUSSIONE E SFIDE

#### 1.1 Il contesto del progetto

1. Dopo quasi tre anni, la regione Abruzzo fatica a riprendersi dal sisma che è costato la vita a 308 persone, che ha distrutto numerosi edifici, danneggiato le infrastrutture e distrutto gran parte del centro storico della città dell'Aquila (il capoluogo della regione), un'area di 170 ettari. All'epoca del terremoto, il tasso di crescita dell'Abruzzo era inferiore al resto dell'Italia e alla media dei Paesi OCSE, uno scenario che ora si prevede continuerà per i prossimi anni. La disoccupazione è cresciuta negli anni più recenti, con un tasso che nel 2010 si è attestato a 8,5, valore più elevato della media nazionale e di quella dell'OCSE, e se è vero che i segnali di stagnazione dell'economia regionale risalgono alla fine degli anni '90, il sisma ha compromesso in misura rilevante gli sforzi di ripresa.

2. Il progetto in esame, *Abruzzo verso il 2030: sulle ali dell'Aquila*, intrapreso dall'OCSE insieme all'Università di Groningen, ha l'obiettivo di individuare opzioni per una strategia di sviluppo integrata della regione Abruzzo e per contrastare gli effetti del terremoto. Le questioni trattate nell'ambito del progetto riguardano la misura in cui l'intera regione Abruzzo, e la provincia dell'Aquila in particolare, sapranno utilizzare questo evento per mettere a punto strategie di ripresa dalle criticità strutturali, affrontare le rispettive sfide di lungo periodo, facendo leva sul potenziale locale esistente. Lo studio affronta altresì se strumenti e modifiche istituzionali, necessari per attuare una strategia di sviluppo che porti a risultati migliori, sono stati individuati. In terzo luogo, il progetto è funzionale alla realizzazione di opzioni di intervento e di *governance* per la ricostruzione di una regione più forte e più prospera nel lungo periodo. Grande attenzione viene posta sulla necessità che le strategie di sviluppo regionale chiariscano i risultati attesi, esplicitando i legami tra priorità e azioni. Esperienze a livello internazionale indicano, infatti, come una buona metrica dei risultati attesi da una strategia di sviluppo regionale, possa servire non solo a monitorare il progresso verso tali risultati, ma a consentire modifiche, accrescere l'*accountability* (la rendicontabilità) e motivare i cittadini e le politiche. Il progetto rappresenta infine un'opportunità di scambio di esperienze e soluzioni adottate tra regioni in diversi paesi OCSE che, a seguito di una calamità naturale anche di portata diversa, siano state costrette a ripensare il percorso di sviluppo del proprio territorio.

3. Questo progetto ha come punto di partenza il precedente lavoro effettuato dall'OCSE. Nel periodo immediatamente successivo al sisma del 2009, la Divisione Sviluppo Regionale dell'OCSE si è impegnata in una riflessione strategica per il rilancio di un'agenda di sviluppo sostenibile per l'area dell'Aquila a seguito del terremoto. Il seminario organizzato a luglio del 2009 ha rappresentato, per il Governo italiano, un'importante opportunità di raccolta di idee per tradurre la crisi e l'emergenza in un'opportunità di "rinascita" della zona colpita dal sisma.<sup>1</sup> In tale

---

<sup>1</sup> Vedi OCSE, "Spreading the eagle's wings so it may fly: re-launching the economy of L'Aquila region after the earthquake", OCSE luglio 2009.

occasione, si è posto l'accento sulla necessità di un cambiamento di prospettiva in tema di scelte strategiche per la ricostruzione della zona, le cui colonne portanti dovrebbero essere la conoscenza e l'innovazione. Tale prospettiva, si evidenziava, dovrà essere accompagnata da un chiaro coordinamento e una condivisione delle informazioni tra i diversi livelli di governo e le istituzioni, nonché con il settore privato, l'Università dell'Aquila, i residenti, gli studenti e il resto della società civile.

## 1.2 Argomenti di discussione e le sfide

4. Questo progetto enfatizza la *robustezza* della regione come base essenziale per una strategia di lungo periodo. La *robustezza* di una regione viene qui definita come la capacità di tollerare, adattarsi e riprendersi dalle avversità esterne. La necessità di promuovere la solidità di lungo periodo in una regione è essenziale per migliorare le opportunità, rafforzare i vantaggi comparati a livello locale e migliorare il benessere nel lungo periodo, aspetto particolarmente importante nei luoghi esposti alla minaccia di calamità naturali, il cui verificarsi può indurre ad un improvviso ripensamento del modello di sviluppo adottato. L'impegno ad accrescere la resistenza agli shock futuri richiede in primo luogo misure di intervento per rinforzare la prevenzione e la gestione del rischio, migliorare la sicurezza delle persone e delle aziende che si trovano nelle zone a rischio di calamità naturale, nonché organizzare sistemi, istituzioni e strutture in grado di prevedere, contenere e affrontare i futuri disastri. È però altrettanto importante aiutare le comunità locali a essere meno vulnerabili agli eventi esterni avversi, in modo da raggiungere un migliore standard di vita nel lungo periodo, in particolare nelle regioni dove, prima del disastro, il livello di attività economica era comparativamente inferiore.

5. Il concetto di *robustezza* implica che, di pari passo all'avvio del lungo processo di ricostruzione nell'area colpita dal terremoto, è altresì necessaria un'idea concreta di ciò che la regione può diventare tra qualche anno a questa parte e di ciò che la zona dell'Aquila può offrire mentre la ricostruzione è in corso. Giacché le decisioni odierne avranno un impatto sulle opzioni disponibili per uno sviluppo sostenibile nel lungo periodo, gli impegni di ricostruzione dovranno essere integrati all'interno di una strategia coerente di sviluppo economico e sociale, incentrata sul potenziale economico e sulla creazione di posti di lavoro nell'intera regione. La possibile tensione tra gli obiettivi di breve e lungo periodo viene affrontata in questo progetto anche prendendo in considerazione gli eventi accaduti (o non accaduti) nel periodo immediato dopo il terremoto, perché alcune opzioni di intervento discusse dopo il sisma potrebbero non essere più disponibili e perché gli ultimi tre anni hanno avuto ripercussioni sulle scelte e sulle aspettative di cittadini e imprese. Alla luce di tali ragioni, occorrerà porre un forte accento sull'esigenza che la strategia di sviluppo regionale chiarisca gli esiti prefissati degli interventi, i collegamenti con le priorità e le azioni scelte e i metodi con cui misurare i risultati.

6. A quasi tre anni dal sisma, la regione Abruzzo, e la provincia dell'Aquila in particolare, appare, sotto molti punti di vista: frammentata in termini di prospettive e vedute; con difficoltà a guardare all'esterno e in avanti per far maturare una nuova prospettiva di sviluppo e creare le condizioni per realizzare attività sociali ed economiche della portata richiesta. Le priorità per una strategia integrata di sviluppo presentate in questo documento si propongono tutte, pertanto, di fondarsi sulla conoscenza locale e di rafforzare le reti culturali ed economiche, quale strumento principale per la crescita, nonché di promuovere la condivisione delle informazioni, la trasparenza e l'*accountability*.

7. Nel complesso, le prime indicazioni evidenziano che la governance multilivello relativa alla progettazione e attuazione di una strategia di sviluppo di lungo periodo è ostacolata dal contesto istituzionale post-disastro, “fuori dall’ordinario”, nonché da gravi strozzature attuative dell’amministrazione “ordinaria”. In Abruzzo, il ritorno a un percorso sostenuto di crescita economica richiederà una leadership forte da parte dei responsabili dell’arena politica a livello locale e regionale, accompagnata dall’innovazione nei sistemi e nei meccanismi di coordinamento tra le molteplici istituzioni, il settore privato e la società civile. Una componente chiave per il successo di questa strategia consiste nel ripristinare la fiducia.

## PARTE 2: UN QUADRO DI RIFERIMENTO PER STRUTTURARE IL DIBATTITO E POSSIBILI LINEE GUIDA D'AZIONE

### 2.1 L'Aquila può diventare una *città intelligente*

8. Confrontati alla sconcertante sfida rappresentata dalla ricostruzione di una città dopo un disastro naturale di grande rilievo, gli abitanti dell'Aquila devono compiere scelte che avranno implicazioni irreversibili e fondamentali per le loro vite e per quelle dei loro figli e dei loro nipoti. Per reagire positivamente a queste scelte e affrontare le sfide è necessario far prova di coesione e avere un forte senso di comunità.

9. È essenziale riconsiderare immediatamente e in maniera urgente eventuali percorsi innovativi per la ricostruzione del centro città. La recente pubblicazione del piano di ricostruzione dell'Aquila, nonché il fatto che fino adesso sia stato ricostruito ben poco nel centro città, fornisce in realtà l'opportunità di modificare la traiettoria di sviluppo della città sul lungo termine.

10. L'attuale situazione dell'Aquila in materia di ricostruzione sembra riflettere in gran parte un approccio ampiamente frammentato, scoordinato e individualistico, con prospettive di breve termine. La linea direttrice delle azioni intraprese sembra essere caratterizzata soprattutto dalla volontà di veder ricostruiti il più gran numero possibile di edifici così com'erano prima del terremoto del 2009, il più rapidamente possibile; mentre limitati cambiamenti sono prospettati al tessuto economico, ambientale, istituzionale, e culturale della regione.

11. L'approccio odierno in materia di ricostruzione sembra essere caratterizzato a grandi linee dall'intenzione di ricostruire prima e di trovare poi i mezzi per progredire. Tale approccio, anche se perfettamente comprensibile data l'entità del disastro, del dolore e della sofferenza della collettività, condurrà quasi certamente a lasciarsi sfuggire opportunità di crescita e sviluppo di lungo termine.

12. Un'impostazione alternativa, caratterizzata dalla volontà di decidere prima quello che vogliamo diventare e di ricostruire in un secondo tempo in funzione di queste decisioni, permette di situare il potenziale dell'Aquila in un contesto più vasto. La volontà di andare verso un cambiamento che porti un futuro nuovo all'Aquila implica un cambiamento in materia di linee direttrici e un cambiamento nel modo di pensare, affinché l'Aquila sia considerata in un contesto regionale, nazionale e internazionale più vasto. Se gli abitanti di questa città non riescono a scegliere in maniera chiara un cambiamento che li porti verso un nuovo futuro, L'Aquila diventerà sempre più una collettività frammentata e infine una città isolata e dimenticata senza un potenziale di sviluppo visibile sul lungo termine.

13. L'Aquila e la regione Abruzzo hanno l'opportunità di diventare un prototipo e un modello come moderno luogo di vita del XXI° secolo: un luogo chiaramente capace di elaborare, collegare tra loro e celebrare eredità, cultura, ambiente, scienza e tecnologia, e di farlo con l'espressa intenzione di coinvolgere tutta la società nella creazione di un habitat di elevata qualità per le generazioni future. L'Aquila può diventare un "laboratorio vivente", uno studio di caso, che illustri come una collettività possa far prova di coesione al fine di impegnarsi nella ri-progettazione, nel ripensamento e nel rilancio del proprio futuro. La visione di un'Aquila del futuro può essere

racchiusa nel concetto di *città intelligente*, una città che sfrutti nuove tecnologie per migliorare la qualità della vita e il benessere dei propri cittadini, giovani e meno giovani.

14. La ricostruzione dell'Aquila in quanto *città intelligente* e il nuovo branding della regione Abruzzo per trasformarla in un territorio che celebri la scienza, la sostenibilità, la propria storia e la propria bellezza devono essere sostenute da molti esempi destinati a dimostrare che la collettività si sta muovendo, che ha fatto la scelta del cambiamento ed è capace di essere innovativa e creativa nella sua ricerca di soluzioni.

15. Adottare questa nuova visione significa fundamentalmente spostare il centro dell'attenzione dalla ricostruzione fisica allo sviluppo economico e sociale; passare dal breve e medio termine al medio e lungo termine; da un approccio piuttosto frammentato a un approccio socialmente integrato; da una prospettiva locale e soprattutto nazionale a una più vasta prospettiva nazionale e internazionale.

16. Per costruire una *città intelligente*, la collettività dovrà effettuare una scelta attiva che sia sostenuta rapidamente da azioni e impegni deliberati, incisivi e concreti. Tale processo richiederà anche la presenza di molte persone che sappiano dare impulso a questa visione e realizzare le azioni necessarie, nonché un ripensamento radicale di molti aspetti della prima strategia adottata in materia di ricostruzione e di rinnovamento urbanistico di breve termine.

17. In netto contrasto con lo status quo, un approccio che tenda a costruire una *città intelligente*, oltre a tutti gli altri elementi presentati sopra, può anche implicare cambiamenti fondamentali per quanto riguarda i ruoli, le responsabilità e la presenza di molte persone al fine di sostenere il lavoro delle istituzioni pubbliche esistenti. Quindi, per incoraggiare un più vasto impegno pubblico, tali modifiche implicheranno probabilmente alcuni cambiamenti per quanto riguarda il livello di trasparenza di persone e istituzioni (del settore privato, pubblico e appartenente alla società civile) e l'approfondito esame a cui esse devono essere sottoposte. In quanto tale, questo processo può risultare scomodo per molta gente nel breve termine, e sottoporrà a una pressione nuova persone che in precedenza non avevano avuto tali responsabilità.

## **2.2 Gli elementi di una nuova visione per il futuro**

18. Il concetto di una *città intelligente legata al territorio* richiede la presenza di sistemi energetici completamente ripensati, affiancati ad altre aziende di servizi pubblici, il tutto integrato in ogni aspetto del tessuto urbano. È essenziale adottare innovazioni intelligenti in materia energetica, applicare moderne tecnologie edilizie e prevedere materiali da costruzione moderni nella progettazione di nuovi luoghi di vita e di lavoro, nonché utilizzare tali innovazioni e tali tecnologie in modo da celebrare e valorizzare la storia della città. Per fare dell'Aquila una città intelligente è necessario che il processo di ricostruzione tragga vantaggio dalle opportunità derivanti dall'utilizzo di nuove tecnologie, di nuovi sistemi e materiali per fornire nuovi tipi di luoghi di lavoro e di vita a una grande varietà di utenti. Possono essere creati luoghi di lavoro moderni, creativi e flessibili, che siano adatti a nuovi modelli di business. Possono anche essere utilizzati sistemi energetici efficienti e interni delle abitazioni progettati in maniera innovativa che siano adatti ai bisogni dei più anziani in materia di riscaldamento e mobilità. Tutti questi elementi potrebbero essere integrati a soluzioni di trasporto locali e innovative, adatte agli abitanti giovani e anziani dell'Aquila e dintorni.



19. L'approccio caratterizzato da una *città intelligente legata al territorio*, mirato a livello locale, deve essere integrato in ogni fase a una *più vasta strategia turistica provinciale e regionale*, volta a sottolineare le sinergie in materia di sostenibilità tra l'ambiente naturale e (il rinnovato) ambiente costruito. Il principio del "laboratorio vivente" significa che tutti gli spazi e i luoghi nuovamente progettati e ricostruiti diventerebbero delle vetrine volte a dimostrare l'applicazione inequivocabile di queste innovazioni, e, in quanto tali, diventerebbero parte integrante dell'offerta turistica, parallelamente ai beni ambientali, culturali e storici già esistenti.

20. I legami tra la ricostruzione dell'Aquila e della zona circostante, da una parte, e le più vaste implicazioni in materia di sviluppo economico per l'Abruzzo, dall'altra parte, devono anche essere sfruttati utilizzando una *strategia di specializzazione intelligente a livello regionale*. Questa *strategia di specializzazione intelligente a livello regionale* va sviluppata per assegnare delle priorità agli obiettivi da raggiungere e concentrare l'utilizzo delle risorse sulle opportunità economiche più promettenti a livello regionale. Tale strategia deve essere basata su un'analisi e valutazione dei punti di forza economici della regione, sui legami tra istituzioni e imprese, su una stima delle tecnologie emergenti di cui la regione può disporre, sulla domanda che le industrie locali e regionali possono avere in materia di competenze di livello medio e avanzato, sulle strozzature e sulle connessioni mancanti che oggi ostacolano tali sistemi, e sulla creazione di nuovi enti organizzati in rete che permettano alle imprese di collaborare in maniera più efficiente le une con le altre e che colleghino anche le imprese agli istituti di istruzione.

21. Le azioni e gli interventi in materia di politiche andrebbero attuati in maniera da sfruttare e diversificare la base di competenze locale. Di conseguenza, andrebbero sviluppati nuovi sistemi per collegare tra loro e coordinare l'offerta di formazione delle competenze locali e lo sviluppo del capitale umano locale di alto livello e di medio livello. Questa strategia dovrebbe incoraggiare l'attitudine imprenditoriale, facilitare la diversificazione tecnologica, migliorare il radicamento delle imprese a capitale straniero ed aumentare la capacità di connessione interna ed esterna della regione. Se possibile, le misure adottate dovrebbero anche mettere chiaramente in relazione i bisogni delle industrie locali e regionali con l'agenda della città intelligente nonché con l'offerta turistica basata sulle priorità connaturali dell'ambiente e della città intelligente. La creazione e l'organizzazione di una strategia di specializzazione intelligente a livello regionale dovrebbero essere attuate dal settore pubblico in collaborazione con il settore privato e quello civile.

22. Qualunque misura politica di questo tipo dovrebbe essere sostenuta da sistemi destinati a monitorare e stimare i progressi di tali politiche. È essenziale utilizzare sistemi partecipativi destinati a monitorare i progressi sociali compiuti al fine di orientare i responsabili delle politiche governative e di permettere agli abitanti di valutare il loro operato, nonché di consentire un processo di apprendimento e di facilitare la ricerca d'innovazioni.

23. Per realizzare questa nuova visione, molte persone e istituzioni, e in particolare organizzazioni appartenenti al settore privato e alla società civile, dovranno impegnarsi per la prima volta nel processo di sviluppo per coadiuvare il lavoro delle organizzazioni e dei leader già impegnati in questo processo. Sarà quindi necessario creare ed adottare nuovi tipi di governance per facilitare questa forma di *sviluppo locale gestito dalla collettività*. Lo sviluppo locale gestito dalla collettività sta assumendo sempre maggiore importanza in molte parti del mondo come mezzo per attuare cambiamenti economici, sociali e ambientali a livello locale. La partecipazione della società civile e del settore privato nella pianificazione dello sviluppo è destinata a generare un

sensu di appartenenza a livello locale per quanto riguarda la visione e le azioni necessarie, con lo scopo di incoraggiare l'impegno, l'apprendimento e la volontà di agire sul lungo termine. È possibile sfruttare nuove opportunità che permettano di testare strumenti finanziari moderni destinati a realizzare tali cambiamenti e che consentano di sostenere azioni collettive a livello privato e comunitario con iniziative pubbliche-private.

### **2.3 Raccogliere la sfida della ricostruzione**

24. Il centro città dell'Aquila è un bene essenziale dal punto di vista culturale, sociale e storico e potenzialmente rappresenta una fiorente risorsa economica per la provincia e la regione. Fattore critico per la creazione di ricchezza e per incoraggiare attività commerciali e culturali è ristabilire la viabilità del mercato immobiliare del centro città e della zona circostante. Tuttavia, il pericolo associato all'abbandono del centro città per lunghi anni è rappresentato dal fatto che, nel tempo, la forza che possiede in quanto risorsa economica vada indebolendosi.

25. È essenziale evitare che, quando la ricostruzione del centro città sia completata, si arrivi al deplorabile risultato di vedere eroso il suo potenziale economico. Per far ciò, è necessario che il processo di ricostruzione del centro città, assieme a quello delle zone limitrofe, sia intrapreso in modo da incoraggiare un più vasto rinnovamento urbanistico di lungo termine, in maniera da rafforzare le risorse immobiliari private e pubbliche e in modo da far sì che tutta la zona attragga maggiori investimenti nel futuro.

26. Perché la ricostruzione dell'Aquila contribuisca a stimolare la più vasta economia locale e regionale sul lungo termine è necessario trovare soluzioni affinché il processo di ricostruzione in sé susciti interesse ben oltre i confini della regione e venga visto come un processo che offra nuove prospettive di investimento sul lungo termine. La ricostruzione dell'Aquila in quanto processo a sé stante deve, pertanto, essere inequivocabilmente collegata a un più vasto rinnovo urbanistico e a un nuovo branding della regione Abruzzo.

27. Per determinare il modo preciso in cui si possa arrivare a generare l'interesse del mondo esterno è necessario prendere in considerazione le nuove opportunità offerte dal processo di ricostruzione.

### **2.4 L'Aquila: concorso di architettura e candidatura al titolo di Capitale europea della cultura**

28. Due eventi sono suggeriti per mobilitare la collettività locale e fornire un catalizzatore che susciti interesse e stimolo ben oltre i confini della regione Abruzzo e della stessa Italia. Si tratta di un *concorso di architettura* e della candidatura dell'Aquila a *Capitale europea della cultura nel 2019*. Questi progetti sono complementari e per portarli avanti è necessario agire subito.

29. Un *concorso di architettura* deve essere sufficientemente nuovo e originale per suscitare un vasto interesse ben oltre i confini italiani e vi sono molti modi per creare un tipo di concorso innovativo, in termini di requisiti architettonici, criteri di ammissibilità, impegni in materia di costruzione e pubblicità.

30. Prima di tutto, in termini di requisiti architettonici, il concetto di *città intelligente legata al territorio* e la *strategia di specializzazione intelligente a livello regionale* forniscono una linea

direttrice specifica per la sfida architettonica, centrata sulla ricerca di mezzi che permettano di utilizzare moderne soluzioni architettoniche e ingegneristiche per modificare gli interni degli edifici con lo scopo di creare luoghi moderni destinati alla vita quotidiana, al lavoro e al tempo libero, conservando e migliorando allo stesso tempo le facciate storiche degli edifici. I requisiti architettonici possono essere incentrati sulla celebrazione del passato, vista come un mezzo di costruire un futuro nuovo e sostenibile. Tali requisiti dovrebbero porre l'accento sulla necessità di progettare e costruire luoghi di lavoro e di vita concepiti in maniera creativa, utilizzando nuove tecnologie ambientali e di risparmio energetico, nonché materiali e soluzioni per la ricostruzione che siano moderni e innovativi; tutti questi elementi devono essere adattati in modo da sfruttare la base di competenze locale e in maniera da conservare e ottimizzare la bellezza e la storia degli edifici.

31. In secondo luogo, i criteri di ammissibilità dei partecipanti alla gara dovrebbero anch'essi essere sfruttati come un elemento innovativo. Per esempio, almeno alcuni dei progetti di ricostruzione dovrebbero essere destinati unicamente a studenti che stanno attualmente seguendo corsi di laurea nelle facoltà universitarie di architettura, in collaborazione con i loro professori. Il concorso dovrebbe ugualmente essere pubblicizzato in tutte le facoltà universitarie europee e internazionali.

32. Inoltre, bisognerebbe prendere l'impegno di procedere all'edificazione di molti dei progetti vincitori, a condizione che questi nuovi progetti destinati a utilizzare materiali e tecniche moderni siano più efficienti in termini di costo rispetto a quanto già fissato in termini di costi per la ricostruzione da soggetti esterni. Tale impegno spingerebbe studenti e università a partecipare al concorso e incoraggerebbe a far conoscere il concorso a livello internazionale enfatizzando il suo lato innovativo.

33. Per il concorso di architettura, gli edifici da ricostruire dovrebbero essere scelti in tutte le zone del centro città colpite dal sisma e dovrebbero essere edifici di diversa proprietà e adibiti a diversi usi; il concorso di progettazione, inoltre, dovrebbe chiaramente consentire che venga modificata la destinazione d'uso di questi edifici. Ciò potrebbe richiedere la realizzazione di specifici cambiamenti legislativi che permettano ai proprietari degli edifici di modificare la struttura interna delle loro proprietà, di cambiare la destinazione d'uso delle loro proprietà (in parte o in totalità), di collaborare alle iniziative in materia di progettazione e di cambiamento della destinazione d'uso dell'edificio e di mettere in comune la proprietà degli edifici.

34. Per ottimizzare sia la visibilità internazionale sia il senso di proprietà a livello locale, alla giuria del concorso architettonico dovrebbero partecipare anche architetti di fama mondiale e di livello internazionale, oltre a rappresentanti del settore pubblico, del settore privato e della società civile appartenenti alla collettività locale. Alla pubblicizzazione del concorso verrebbero affiancati la realizzazione di un documentario televisivo e altre operazioni di comunicazione che valorizzino la natura della sfida.

35. Il concorso architettonico, il concetto di città intelligente legata al territorio, la strategia di specializzazione intelligente a livello regionale e l'approccio di sviluppo locale gestito dalla collettività andrebbero a formare la base della candidatura dell'Aquila a Capitale europea della cultura nel 2019. Integrando e strutturando tutti gli elementi descritti sopra, L'Aquila potrebbe diventare un concorrente serio e credibile per concorrere al premio della Capitale europea della

cultura 2019. Gli inviti a candidarsi al titolo di Capitale europea della cultura 2019 saranno disponibili alla fine del 2012 e la presentazione finale delle candidature dovrà essere inoltrata alla fine del 2013. L'Aquila ha otto mesi per formulare e presentare una candidatura iniziale a livello di preselezione e se tale fase viene superata avrà meno di 20 mesi per presentare la candidatura finale.

36. Questi due elementi, il concorso di architettura e la candidatura al titolo di Capitale europea della cultura 2019, sono due elementi distinti e a sé stanti, e sono ambedue considerati come possibili meccanismi per generare interesse al di fuori della regione Abruzzo per quanto riguarda le questioni fondamentali di ricostruzione di lungo termine, che devono focalizzarsi e articolarsi intorno ai programmi della *città intelligente legata al territorio*, della *specializzazione intelligente a livello regionale*, e dello *sviluppo locale gestito dalla collettività*. Il concorso architettonico o la candidatura al titolo di Capitale della cultura possono essere organizzati e intrapresi indipendentemente ma, se i tempi piuttosto stretti del concorso al titolo di Capitale della cultura lo consentono, un approccio che combini questi due elementi sarebbe preferibile.

37. L'Aquila presenta risorse molto solide dal punto di vista naturale, culturale e di conoscenze. Partendo da queste basi, e adottando una nuova visione, la città può diventare esempio di un nuovo modello di sviluppo intelligente per l'Italia e l'Europa. Se gli abitanti dell'Aquila agiscono all'unisono possono trasformare questo progetto in realtà.

## PARTE 3: ANALISI DEI DIVARI DI SVILUPPO E DELLE PRIORITÀ TEMATICHE PER UNA STRATEGIA DI LUNGO PERIODO

### 3.1 Contesto economico e istituzionale della regione a seguito del terremoto

38. Seppur in presenza di gravi difficoltà strutturali, la regione Abruzzo e l'area colpita dal sisma possono contare su vantaggi comparati e risorse specifiche che, se bene sfruttati, possono fungere da volano alla crescita della regione: la presenza di grandi aziende, le Università, i Laboratori Nazionali del Gran Sasso, i parchi nazionali e regionali e le montagne, la forte tradizione locale di specialità culinarie sono solo alcuni dei punti di forza che la regione vanta e da cui può e deve trovare il modo di ripartire. Se paragonato ad altre regioni rurali o intermedie, l'Abruzzo è spesso molto avanzato nel formulare soluzioni innovative (per esempio, la gestione paesaggistica, la conoscenza e le norme che regolano le fonti di energia rinnovabili e il risparmio energetico, l'investimento nelle reti di telecomunicazione e il turismo nei piccoli centri di interesse storico); tuttavia, la regione incontra con frequenza difficoltà nell'adozione e attuazione di tali soluzioni in modo onnicomprensivo e integrato. Emerge dall'analisi del contesto socio economico e istituzionale, un elevato grado di frammentazione, la mancanza di strategie coordinate e, di conseguenza, la difficoltà nella creazione di reti. Al tempo stesso, vi è altresì un forte desiderio, da parte di molti cittadini, aziende e attori della società civile, di impegnarsi e di contribuire al processo di ricostruzione locale e sviluppo regionale nel lungo periodo. La costituzione del Comitato di Orientamento per lo studio OCSE-Groningen sull'Abruzzo, nel quale sono rappresentate le amministrazioni centrali e regionali e la Commissione Europea, è un altro segnale della disponibilità di portare avanti il complesso lavoro di governance in modo coordinato. È essenziale trovare modi per incanalare tale disponibilità ed energia, per promuovere gli elementi economici, sociali, istituzionali, culturali e ambientali della regione- tutte dimensioni che contribuiscono al suo benessere complessivo- e per individuare soluzioni locali di lungo periodo fondate su interventi e iniziative sviluppati a livello locale e coordinati con i diversi soggetti istituzionali e le imprese.

39. La regione Abruzzo nel suo insieme si trova ad un crocevia di diversi assi economici: i principali sono quello nord-sud, che corre lungo gli Appennini, e quello est-ovest, che collega le due coste da Roma, nel Lazio, fino al Mar Adriatico. L'Abruzzo, e la provincia dell'Aquila in particolare, si trovano al centro di entrambi gli assi ma, a seguito della globalizzazione degli ultimi vent'anni, la regione si trova ora in una posizione piuttosto complessa e, negli ultimi anni, ha mostrato una tendenza verso la recessione economica. Per alcuni aspetti, ivi inclusa la presenza di alcune multinazionali e l'elevato livello di esportazioni, la regione può essere caratterizzata, sotto un profilo economico, come una zona che condivide vari elementi con la più ampia area del centro-nord, mentre condivide molte caratteristiche con varie parti del *Mezzogiorno* dal punto di vista sociale e istituzionale. L'impatto della moderna globalizzazione, riflesso nei crescenti livelli di outsourcing e delocalizzazione su scala internazionale, nell'accresciuta concorrenza dall'estero, unita all'aumentata prominenza delle economie delle città principali, significa tuttavia che, nel corso del tempo, l'Abruzzo presenterà, con sempre maggiore probabilità, le caratteristiche di una regione periferica, a meno che non trovi soluzioni per aumentare i propri collegamenti con le altre regioni. Le conseguenze del trovarsi geograficamente in una posizione periferica sono particolarmente marcate nel caso della parte occidentale della regione, in prossimità della provincia dell'Aquila, caratterizzata da bassa densità di popolazione e limitata contribuzione alla

produzione regionale. Per molti aspetti, la provincia dell'Aquila è carente nella dimensione economica e nei vantaggi provenienti dalla posizione geografica di altre aree della regione e mostra, in misura sempre crescente, caratteristiche economiche simili ad alcune parti dell'Italia meridionale. Nel complesso, il percorso di sviluppo della regione Abruzzo, e della provincia dell'Aquila in particolare, era piuttosto precario anche prima del terremoto del 2009. Una risposta di lungo periodo a tale vulnerabilità, per meglio posizionare sia la provincia dell'Aquila che l'intero Abruzzo per il futuro, richiederà pertanto un esame della governance e delle caratteristiche istituzionali della regione, un'attenta analisi delle possibilità di sviluppo, unita ad un piano di sviluppo adattato alle esigenze locali, con relativi progetti di intervento. Tale necessità era già chiaramente visibile a L'Aquila prima del sisma del 2009 e questa posizione piuttosto precaria riflette il contesto economico e istituzionale in cui il terremoto ha colpito.

40. Il periodo immediatamente successivo al terremoto del 2009 è stato caratterizzato da interventi esterni, in cui le autorità nazionali hanno ricoperto un ruolo chiave nei processi di ricostruzione e ripresa. La risposta iniziale adottata dagli attori esterni è stata principalmente di natura tecnica, piuttosto che sociale giustificate da almeno due ragioni. In primo luogo, a differenza di altri terremoti in Italia, quello dell'Aquila ha colpito direttamente il centro dell'amministrazione locale e regionale e, di fatto, nei primi giorni dopo il terremoto, la stessa struttura amministrativa locale era distrutta e i soggetti esterni e centrali hanno, pertanto, dovuto intervenire e farsi carico di gran parte dell'onere del soccorso immediato. Tale onere si è concentrato principalmente nella costruzione di strutture abitative a prova di sisma nelle località disponibili vicino all'area devastata e, spesso, nei centri abitati circostanti; dal punto di vista geografico, i nuovi edifici sono stati dislocati sul territorio, secondo la disponibilità di terreno e le possibilità immediate di sviluppo edilizio locale. In secondo luogo, l'intervento di attori esterni si proponeva di assicurare, nel miglior modo possibile, il flusso di fondi verso la regione e di garantire altresì che l'apporto di risorse finanziarie, associato al finanziamento per la ricostruzione, fosse bene allocato.

41. A differenza di altri disastri naturali recenti, come il terremoto che ha colpito l'Umbria nel 1997, nel caso dell'Abruzzo, ogni tentativo di coinvolgimento dal basso verso l'alto e di leadership da parte di attori civili e istituzionali a livello locale e decentralizzato non ha avuto un esito positivo e sono varie le ragioni, sia interne che esterne alla regione, che spiegano tale fallimento. Per quanto riguarda l'agenda di ricostruzione e sviluppo locale dopo il terremoto, non sono state create né sostenute condizioni continuative e di lungo periodo azioni a livello locale; nessuna delle iniziative di base popolare, lanciate nel periodo immediatamente successivo al disastro, è stata in grado di condurre ad azioni sistematiche o al sostegno di obiettivi specifici; il ruolo dominante iniziale delle autorità esterne è successivamente stato sostituito da una specie di vuoto a livello di leadership locale, almeno per quanto riguarda l'agenda di ricostruzione e sviluppo locale. Pertanto, nonostante le migliori intenzioni e i tentativi da parte dell'amministrazione locale, regionale e centrale, nonché della leadership a livello di comunità locali, si è osservato che, purtroppo, il massiccio intervento e la governance esterna iniziali sono stati la causa e il risultato sia dello stallo istituzionale locale che della governance. Di conseguenza, la risposta iniziale straordinaria e diretta, alle necessità tecniche immediate su scala locale si sta fossilizzando in misura crescente in una soluzione permanente, sparpagliata e incoerente alle esigenze sociali della comunità. Questa frammentazione e fossilizzazione si mostra in varie dimensioni non solo sotto il profilo della ricostruzione e dell'agenda di sviluppo, ma anche nelle caratteristiche industriali e commerciali della provincia dell'Aquila, nelle questioni di

governance e istituzionali, e nell'agenda di sviluppo sostenibile locale e regionale, come verrà analizzato nel seguito del presente documento.

### **3.2 Caratteristiche industriali ed economiche dell'Abruzzo**

42. La struttura industriale della regione, e in particolare dell'area dell'Aquila, è caratterizzata da un numero molto elevato di microimprese, uno scarso numero di grandi e medie aziende e la presenza di alcune grandi aziende facenti parti di multinazionali. Una delle ragioni per cui le grandi aziende rimangono ancorate nella regione è data dalla forte disponibilità locale di risorse umane, dunque i collegamenti tra le grandi aziende e la base di competenze locale è molto importante. Per contro, vi sono, nel complesso, pochi collegamenti economici tra le aziende del posto, con poche reti interaziendali a monte e a valle. Le poche grandi società multistabilimento, multinazionali e globali nella parte occidentale della regione contano su pochi legami con fornitori specializzati tra le aziende locali di piccole e medie dimensioni (PMI) mentre le stesse PMI del posto mostrano una struttura quasi inesistente di collegamenti e di contatti interaziendali. L'aspetto appena accennato merita un'attenzione particolare, dato il fatto che, nel corso dei decenni passati, molte parti d'Italia hanno conosciuto fama internazionale per i collegamenti molto intensi ed estesi tra aziende locali di ogni tipo e dimensione, sia tra multinazionali e PMI che anche tra le stesse PMI. Questa caratteristica, vale a dire la mancanza di collegamenti estesi tra imprese, è propria dell'Aquila e dell'Abruzzo e non è un fenomeno italiano.

43. Se è vero che sono state recentemente intraprese alcune sommarie iniziative mirate a incoraggiare la messa a punto di un quadro di interventi industriali a livello regionale, come "Abruzzo 2015" e "Fabbrica Abruzzo", è troppo presto per esprimere un giudizio circa il loro esito. Inoltre, nella provincia dell'Aquila vi è una mancanza visibile di supporto tecnico locale, di consulenza legale e finanziaria o di aziende intermediarie nel campo della tecnologia, necessari per sostenere le reti regionali. Non esiste un inventario complessivo delle competenze, delle esigenze di manodopera locale o di tecnologia locale di cui i cittadini siano a conoscenza. Il mondo imprenditoriale non è, inoltre, pienamente consapevole, o è in larga misura scettico, circa i pochi servizi disponibili a supporto delle imprese, un fatto che deriva presumibilmente dalla mancanza di un'idea chiara e ampiamente condivisa dell'industria locale e che contribuisce a tale mancanza. L'assenza di qualsiasi controllo generale e di un inventario delle attività e delle iniziative genera altresì una sovrapposizione delle attività di promozione dell'imprenditoria, che si traduce in duplicati e nell'inesistenza di una strategia coordinata.

44. Le principali istituzioni locali, che potrebbero potenzialmente fungere da catalizzatori in quest'ambito, sono visibilmente assenti e le università e gli istituti di ricerca locali non mostrano quasi alcun collegamento con l'imprenditoria del posto. Le università ricoprono un ruolo, strategico o esplicito, marginale, se non inesistente, nello sviluppo o nella ricostruzione della regione e non emerge alcuna vera prospettiva o idea sul ruolo del settore universitario locale nello sviluppo di lungo periodo della regione. Come nel caso del settore commerciale e imprenditoriale, lo scenario appare nuovamente caratterizzato da una sovrapposizione di iniziative e programmi, con il relativo mancato raggiungimento di economie di scala.

### **3.3 Temi legati all'ambiente e all'energia**

45. Dati i suoi punti di forza legati all'ambiente naturale, l'Abruzzo e la provincia dell'Aquila potrebbero potenzialmente offrire servizi turistici di qualità costantemente elevata. Nondimeno,

nonostante l'ambiente naturale e un patrimonio culturale di notevole qualità, il settore locale del turismo ha mostrato una grave incapacità, nel corso del tempo, di perseguire una campagna aggressiva e coordinata per la promozione della regione.

46. Le due principali e apparenti ragioni per la mancanza di una effettiva promozione della regione sono l'assenza di piattaforme integrate di informazioni, ricerca, prenotazione, pubblicizzazione, sponsorizzazione o promozione in materia turistica e la mancanza di un'apertura internazionale tra gli operatori turistici locali (in particolare nelle aree interne della regione). Nel complesso, l'offerta turistica non appare armonizzata, né coordinata o adeguatamente diffusa, per esempio, attraverso portali online su ampia scala. In termini di servizio e attenzione al cliente, sono assenti il branding, il marketing e ogni altro tipo di tentativo di rafforzare la fedeltà dei clienti, col risultato che gli eventi e le esperienze turistiche nella provincia dell'Aquila non raggiungono gli standard che i visitatori si attendono e di cui normalmente usufruiscono in altri luoghi, ivi incluse molte località con risorse e punti di forza di minor valore. In termini di apertura ai visitatori internazionali, la recente riqualificazione dell'aeroporto, progettata dalle autorità locali, potrebbe presto offrire l'opportunità ad alcune compagnie di voli low-cost di trasferire alcuni voli di linea direttamente all'Aquila.

47. Viene spesso percepita una possibile tensione tra l'obiettivo di conservazione paesaggistica e della biodiversità e lo sviluppo di un turismo che faccia leva sulle risorse dell'ambiente, con il risultato di una mancanza di gestione strategica di tali asset.

48. In termini di fornitura energetica, le strutture locali sono frammentate e sebbene la frammentazione e la limitata concorrenza erano la norma prima del sisma, non è in fase di messa a punto alcuna strategia energetica globale per la regione, che tenga conto dell'impatto avuto dal terremoto. I sistemi energetici locali decentralizzati, uniti ad un sistema di contatori intelligenti, sono opzioni da prendere in considerazione nel processo di ricostruzione, tenendo conto delle competenze tecniche locali, tuttavia, non è in fase di discussione alcuna strategia complessiva di questo tipo. Prima del terremoto, non vi erano ancora riflessioni progressiste ben radicate nella regione e non si è osservata alcuna evoluzione significativa dal sisma in avanti, salvo tra un esiguo gruppo di attori individuali.

### **3.4 Problematiche di governance e istituzionali**

49. In termini di questioni istituzionali, vi è una chiara mancanza di allineamento e coordinamento tra diversi livelli di pubblica amministrazione, che risale al periodo precedente il terremoto, ma è quest'ultimo evento ad aver esacerbato il problema ed evidenziato il continuo insuccesso politico e istituzionale. Una scarsa accountability (rendicontabilità) e la discontinuità di quella che si potrebbe definire la governance "ordinaria"<sup>2</sup>, in particolare, paiono essere i fattori principali che incidono sulla formulazione, adozione e attuazione degli interventi in Abruzzo. La proliferazione degli attori sul territorio è stata la causa di decisioni spesso prese parzialmente, un aspetto che si è diffuso nella regione nel corso dei decenni passati e che rende il processo decisionale particolarmente frammentato e potenzialmente disarmonico. Se è vero che lo Statuto Regionale, le leggi e le procedure amministrative sono strumenti ben consolidati, l'esercizio quotidiano delle

---

<sup>2</sup> Opposta al contesto istituzionale "straordinario" e alla distribuzione delle responsabilità nell'ambito degli interventi di emergenza e della ricostruzione delle zone colpite dal sisma.



responsabilità istituzionali può risultare piuttosto complesso e ostico. Un esempio di quanto predetto è la pratica comune di avvalersi di “amministratori speciali” (*commissari*, per esempio nell’ambito del sistema sanitario pubblico o nella gestione dei parchi nazionali) con poteri straordinari temporanei che tendono, tuttavia, a essere conservati e consolidati nel corso del tempo. La frammentazione politica e istituzionale/giurisdizionale dà origine al particolarismo locale e, di conseguenza, all’incapacità di individuare e gestire le sfide strutturali in maniera strategica e coerente. I continui insuccessi politici e istituzionali si manifestano in uno scarso grado di fiducia non solo verso le autorità pubbliche ma anche tra i diversi attori locali e la quasi completa assenza di capitale sociale di alta qualità è un’ulteriore conseguenza che, a sua volta, causa il protrarsi del problema di fondo.

50. La diagnosi generale sopra descritta vale anche per il contesto relativo al processo di ricostruzione dell’Aquila, dove la proliferazione e la frammentazione hanno reso gli aiuti immediatamente successivi al disastro e i processi di ripresa troppo complessi e opachi per essere compresi dalla maggior parte dei potenziali attori e hanno frenato l’urgenza di una strategia condivisa per una ripresa nel lungo periodo. I canali informativi non sono intuitivi e non contribuiscono a fornire un quadro per un’azione unificata, coerente ed efficace, un fattore in parte dovuto all’assenza di un sistema di informazioni e di comunicazione della conoscenza chiaro e consolidato, la cui mancanza ha contribuito al venir meno della fiducia da parte della società civile e contribuito a diffondere una cultura di inerzia, sospetto e scarico di responsabilità da parte della maggioranza degli attori e dei membri della comunità locale. Il risultato di quanto predetto è sfociato in una palpabile incapacità –e, pertanto, anche in una non disponibilità - da parte degli attori chiave della pubblica amministrazione, del mondo politico e della società civile, di assumere un ruolo di leadership e di coordinamento per proseguire nell’agenda di ricostruzione.

51. Questa mancanza di chiarezza riguardo la fornitura formale di informazioni, l’inesistenza di un sistema – oltremodo necessario - che consenta il flusso di informazioni e l’assenza di una leadership forte e coordinata hanno altresì generato una mancanza di consapevolezza del ruolo potenziale che potrebbe essere svolto dalle istituzioni non politiche e dagli attori della società civile nella ricostruzione della regione. In questo contesto, molte parti della società civile non hanno chiari obiettivi e strategie di lungo periodo per due ragioni: in primo luogo, molti di questi gruppi sono formati da coalizioni piuttosto ad hoc di interessi locali esistenti e radicati che si sono fuse insieme nella risposta al terremoto del 2009; in secondo luogo, a tali gruppi sono stati offerti poca attenzione e nessun ruolo serio da parte delle istituzioni formali dell’amministrazione centrale e locale nel processo di ricostruzione durante i primi mesi successivi al sisma. Questa mancanza di coinvolgimento degli attori della società civile da parte delle istituzioni formali ha frenato qualsiasi possibile reciproco apprendimento istituzionale e ha escluso i feedback, potenzialmente benefici, tra la società civile e le istituzioni pubbliche che potrebbero altrimenti aver avuto luogo. Il risultato è che sebbene le loro motivazioni siano ovviamente animate da buone intenzioni e i loro obiettivi ben precisi, i gruppi della società civile non sono riusciti a sviluppare e a promuovere chiari obiettivi, finalità forti e strategie realistiche. Questa carenza di obiettivi è altresì esacerbata dal fatto che le organizzazioni della società civile non dispongono di canali formali attraverso cui potere avanzare proposte che possano contribuire a sbloccare l’impasse generale, un fattore che limita notevolmente il loro ruolo, rendendole altresì consapevoli di tale incapacità e che dà luogo a un vero senso di impotenza. Si viene a creare una specie di circolo vizioso dove la mancanza di visibilità e di impatto alimentano la frustrazione che, a sua volta, riduce l’efficacia e, da ultima, la legittimità delle attività dal basso verso l’alto.

52. Si sono potute osservare di recente alcune esperienze di integrazione economica e istituzionale degne di nota nella regione<sup>3</sup>, come pratiche per superare l'approccio settoriale e municipale e passare ad un approccio territorialmente integrato nella pianificazione e negli interventi pubblici.

### **3.5 Problematiche sociali e di ricostruzione nell'area colpita dal terremoto**

53. Il senso di frammentazione sociale, già in parte evidente all'interno della comunità prima del terremoto, è stato esacerbato sia dagli spostamenti verso altre zone che dalla mancanza percepita di progresso nella ricostruzione. Tra la comunità locale, vi è una percezione diffusa che gli attori dell'amministrazione sia nazionale che locale non abbiano una consapevolezza sufficiente delle difficoltà e delle avversità che gli aquilani hanno dovuto sopportare; vi è, in particolare, la percezione che le problematiche sociali non siano pienamente comprese dai responsabili dell'arena decisionale e vi è un sentimento diffuso di impotenza e di paralisi da parte della gente del posto, nonché una sensazione ampiamente condivisa che il tempo per la ricostruzione della regione stia scadendo, in particolare in un momento in cui l'Italia si trova ad affrontare ostacoli di governance sistemici. La gente del posto interpreta la paralisi istituzionale come una mancanza di leadership, locale e regionale, necessaria per mantenere le esigenze dei cittadini in cima all'agenda nazionale. Nondimeno, sebbene il ritardo nel mettere a punto un piano globale di ricostruzione e una strategia di sviluppo socio-economico per la città e la provincia dell'Aquila sia stato una causa fondamentale di inerzia, tale ritardo è altresì diventato parte del "meccanismo di scarico delle responsabilità" tra istituzioni e gruppi vari e riflette anche chiaramente come, dopo il soccorso immediato al disastro, sia subentrata una sensazione diffusa che tutte le misure post-emergenza siano ostacolate dalla burocrazia.

### **3.6 Priorità tematiche per una strategia di sviluppo di lungo periodo**

54. Alla luce dell'attuale contesto e del passato, far emergere la fiducia e coinvolgere la comunità nel processo decisionale è essenziale. Tuttavia, tale fiducia e coinvolgimento pubblico necessitano di essere strutturati attorno a una serie di priorità tematiche che potrebbero offrire un potenziale realistico di sviluppo di lungo periodo. Azioni e interventi appositamente studiati alla luce delle suddette priorità tematiche possono rivelarsi potenti strumenti per sbloccare gli ostacoli amministrativi a livello locale e per far convergere i collegamenti mancanti. Il dibattito sul potenziale di sviluppo e sulle difficoltà della regione Abruzzo, e della provincia dell'Aquila in particolare, alla luce di tali priorità tematiche, può contribuire: a facilitare la creazione di fiducia tra le parti coinvolte; a incoraggiare la realizzazione di una base di conoscenza pubblica e iniziare a mettere a punto scelte strategiche realistiche. Dalle ricerche condotte sinora nell'ambito del progetto, emergono sei priorità principali di sviluppo, sulle quali è necessario compiere urgentemente progressi. Tali priorità sono prese in esame nel contesto dell'Aquila, colpita dal terremoto, ma sono altresì rilevanti per l'intera regione Abruzzo.

1. Incoraggiare l'*accountability* e la partecipazione al processo decisionale multilivello.
2. Creare capacità, infrastrutture e istituzioni per migliorare la prevenzione del rischio e mitigare gli effetti di disastri naturali.

---

<sup>3</sup> Per esempio l'area metropolitana di Pescara-Chieti, il gemellaggio tra Pescara e L'Aquila, l'accordo di cooperazione tra le Province di L'Aquila e Teramo sulla gestione strategica del Gran Sasso, il sistema turistico locale del Gran Sasso, il Progetto Territoriale Integrato di Sulmona-Alto Sangro.

3. Sviluppare un *brand* della regione Abruzzo e della città dell'Aquila.
4. Migliorare le reti, le competenze e la consapevolezza delle imprese, e rafforzare i collegamenti tra università, istituti di ricerca e mondo imprenditoriale.
5. Liberare il potenziale delle risorse naturali e sostenibili.
6. Chiarire i valori del patrimonio culturale e artistico da conservare nella ristrutturazione strategica della città dell'Aquila e differenziarli esplicitamente dai cambiamenti che occorrerà attuare nell'ambito del piano di ricostruzione del capoluogo.

***Incoraggiare l'accountability (rendicontabilità) e la partecipazione al processo decisionale multilivello***

55. Il “deficit di governance” nella regione è forte ed è espresso da tutti gli stakeholder; gli ostacoli istituzionali devono essere adeguatamente affrontati per mettere a punto una strategia realistica di sviluppo per l'Abruzzo. I principali elementi di difficoltà nella governance multilivello della regione sembrano essere la scarsa rendicontabilità e l'incoerenza degli interventi, uniti a un dialogo non sistematico tra gli stakeholders, una scarsa condivisione delle informazioni, un'assenza di obiettivi comuni e una diffusa mancanza di fiducia e scarso coinvolgimento dei cittadini. Una situazione generale di capacità precarie all'interno della pubblica amministrazione (perlopiù locale), e una mancanza di strumenti e incentivi per il rafforzamento delle competenze, intensifica queste debolezze strutturali. La recente esperienza a livello di regione con la messa a punto del cosiddetto *Patto per l'Abruzzo* potrebbe risultare utile per misurare il valore aggiunto di un dialogo costruttivo tra i responsabili dell'arena decisionale e gli stakeholder durante le prime fasi del processo di formulazione degli interventi. Una governance più trasparente e partecipativa non solo permetterà ai decisori di poter contare su di un più ampio spettro di elementi oggettivi e di input prima di prendere le rispettive decisioni, ma li obbligherà altresì ad affrontare idee potenzialmente divergenti e a impegnarsi a chiarire le proprie vedute in un dibattito più partecipato. Il processo e la responsabilità decisionale sono sparpagliati tra vari livelli e diventa imperativo ripristinare un processo decisionale agile e senza intoppi. A questo riguardo, occorrerà per esempio prendere in considerazione la necessità di coordinare le molteplici strategie e i fondi assegnati alle autorità regionali e periferiche in modo più mirato e destinarle a risultati chiari e specifici. Il ruolo degli attori esterni (potenziali beneficiari, partner sociali, associazioni di settore, istituti di ricerca e think tank) è cruciale in questo contesto.

56. I problemi evidenziati poc'anzi sono stati amplificati nello scenario successivo al disastro dell'Aquila e per questi occorrerà uno sforzo decisivo per creare reti di comunicazione tra diversi gruppi e organizzazioni. In questo caso, la necessità urgente è quella di coinvolgere la cittadinanza e le nuove coalizioni ad accogliere favorevolmente il cambiamento e trasmettere una prospettiva condivisa del futuro dell'area colpita dal sisma.

57. In situazioni post-disastro in altre regioni, come per esempio a seguito dell'Uragano Katrina che ha colpito New Orleans negli Stati Uniti, l'utilizzo di informazione rilevante facilmente accessibile e comprensibile ha generato azioni di intervento e motivato i cittadini a seguito della fase di emergenza iniziale. La creazione di piattaforme di dati che collegano diversi stakeholders e misurano gli esiti chiave della strategia di ricostruzione regionale è risultata uno strumento di conoscenza rilevante perché i cittadini possano monitorare i progressi compiuti..

58. Questa piattaforma informativa dovrà comprendere indicatori espliciti per monitorare il progresso e i risultati ottenuti e dovrà altresì essere unita ad un'analisi formale degli stakeholder per chiarire: chi ricopre determinati ruoli; chi provvede al controllo delle azioni di ricostruzione già intraprese; quali azioni siano state promesse (e non ancora completate) e i collegamenti tra le azioni e i risultati prefissati.

***Creare capacità, infrastrutture e istituzioni per migliorare la prevenzione del rischio e mitigare gli effetti di disastri naturali.***

59. Il progetto ha finora fatto emergere la difficoltà condivisa dalla comunità locale, di utilizzare il terremoto del 2009 e il suo devastante impatto quale base su cui costruire un nuovo futuro. È ancora evidente un senso di negazione in molte parti della comunità, caratterizzato dal desiderio di tornare alla realtà precedente al terremoto, un atteggiamento che non sorprende e che è dovuto al trauma e allo shock successivi alla devastazione portata dal sisma. È, tuttavia, un imperativo sfruttare il disastro come un'opportunità per riformulare l'idea di un nuovo futuro per la regione, perché la scala della distruzione rende impossibile tornare al passato e, in quanto tale, il futuro dell'Abruzzo sarà sempre inestricabilmente legato allo shock del terremoto.

60. Accettare il terremoto significa altresì mettere in atto interventi di prevenzione e attenuazione del rischio nelle zone sismiche o in cui è possibile il verificarsi di disastri naturali. Le esperienze passate e i recenti disastri in altri paesi, come il terremoto nel Giappone orientale, indicano l'importanza di definire ex-ante un coordinamento e una delegazione di responsabilità, nonché modelli organizzativi e strutture di gestione delle informazioni. La gestione del rischio significa sfruttare questa occasione per adeguare le infrastrutture e migliorare la sicurezza di persone e imprese (per esempio nelle aree industriali) e per sperimentare e attuare soluzioni innovative (per esempio sulla rete infrastrutturale per L'Aquila). Attraverso la mobilitazione della conoscenza interna ed esterna, L'Aquila potrebbe diventare un centro di riferimento per le altre regioni, nel campo della gestione del rischio e degli interventi di rinnovamento.

***Sviluppare un brand della regione Abruzzo e della città dell'Aquila.***

61. Occorre sviluppare una strategia di branding rivolta incentrata su temi quali l'eccellenza nell'innovazione e nella ricerca, il patrimonio culturale, l'ambiente e il turismo e, molto importante, sui collegamenti tra questi tre temi.

- In termini di tecnologia e innovazione, la regione presenta alcuni punti di forza fondamentali, all'interno sia dei settori dell'industria e dell'imprenditoria locale che della ricerca universitaria e scientifica, come i Laboratori Nazionali del Gran Sasso, che dovranno essere portati alla conoscenza del mondo esterno.
- In termini di patrimonio culturale, è imperativo trovare modi per collegare il passato al presente, oltreché al futuro, creando sinergie tra il patrimonio culturale e l'ambiente circostante e sfruttando il potenziale economico (in termini di posti di lavoro, nuove aziende, aggiornamento delle competenze, ecc.) degli interventi culturali, che, a loro volta, potrebbero valorizzare il potenziale di ricettività turistica (Santo Stefano di Sessanio è un caso di successo ampiamente riconosciuto).

- In termini di ambiente e turismo, la regione vanta attrattive naturali e culturali di notevole bellezza sulle quali è possibile definire una strategia efficace di marketing turistico, che potrebbe fondarsi sull'integrazione di pratiche sostenibili di sfruttamento delle risorse con nuove opportunità imprenditoriali e creazione di immagine per la regione.

62. Lo sviluppo di un brand regionale è fondamentale per comunicare con un più ampio pubblico internazionale e con la comunità locale e questo comporta la cooperazione tra un folto gruppo di stakeholder nel campo del patrimonio culturale, nonché in ambito commerciale, ambientale e della ricerca, oltre alla messa a punto di una prospettiva regionale per “pubblicizzare” l’Abruzzo. Il branding è essenziale per la promozione del commercio, dell’investimento e delle esportazioni regionali: un branding moderno e sofisticato esige la realizzazione di una banca dati sui punti di forza turistici, di patrimonio culturale, tecnologici e ambientali esistenti e la creazione di procedure e strategie per conservarli e migliorarli. Tali strategie debbono essere inserite all’interno di piattaforme online integrate per la ricerca, la prenotazione e la comunicazione delle attrattive e dei servizi turistici locali, insieme alle strategie che dovranno essere adottate per conservarli. Tali portali dovranno essere di facile utilizzo per un’utenza estera e i sistemi dovranno essere costruiti in modo tale da essere adeguati al monitoraggio della performance, permettendo feedback da parte dei clienti e offrendo assistenza a questi ultimi, nonché alla diffusione di nuove innovazioni legate al turismo. Dovranno essere attuati impegni per accrescere la consapevolezza degli operatori turistici sugli attuali standard previsti per il settore ricettivo. Sarà altresì necessario comprendere come monitorare efficacemente la soddisfazione dei turisti che la regione ospiterà, così come sarà necessaria un’adeguata rete di segnaletica turistica per indicare i luoghi di interesse ai visitatori della zona e che dovrà coprire luoghi di interesse culturale, religioso e naturale.

***Migliorare le reti, la consapevolezza e le competenze tra la comunità imprenditoriale e rafforzare i collegamenti tra università, istituti di ricerca e aziende***

63. Occorre dare priorità allo sviluppo di una strategia per la regione, studiata per aiutare i settori commerciali a diversificarsi e aggiornarsi, un fattore fondamentale perché la crescita economica di lungo periodo e lo sviluppo di una regione sono sostenuti con successo attraverso la diversificazione in settori o tecnologie fortemente legati a quelli già presenti sul territorio, piuttosto che a settori non presenti. Una strategia di questo tipo richiede altresì il potenziamento delle reti commerciali tra le imprese locali e il sostegno dei collegamenti tra i settori commerciali e l’Università.

64. La vulnerabilità dei collegamenti interaziendali a monte e a valle e delle reti imprenditoriali evidenzia in modo particolare una mancanza di fornitori specializzati a sostegno delle attività innovative, una scarsa consulenza tecnica, legale e finanziaria alle PMI, l’assenza di aziende intermediarie in campo tecnologico, nonché di un coordinamento tra gli interessi dei settori imprenditoriale, sociale e ambientale. Le economie di scala raggiunte attraverso la promozione di consorzi, piattaforme integrate o collaborazioni tra più aziende potrebbero contribuire a riconvertire le piccole attività tradizionali in piccole attività della catena verticale. Gioverebbe altresì alle PMI raggiungere la massa critica necessaria per intavolare un dialogo con gli attori istituzionali e le altre imprese. I contatti tra imprese e la connettività dovranno essere messi a punto secondo modalità di internazionalizzazione diverse (esportazioni, investimento diretto estero in entrata e in uscita) ma, più importante, secondo diverse scale geografiche: senza un sistema locale più solido sarà difficile creare collegamenti stabili con l’economia globale.

65. Analogamente a molte regioni OCSE, l'Abruzzo dovrà ampliare l'offerta di lavoro qualificato e la partecipazione alla forza lavoro, in particolare nelle aree maggiormente colpite dall'invecchiamento e dallo spopolamento, e migliorare l'allocazione delle competenze. L'individuazione delle "giuste" competenze è un primo passo essenziale per l'aggiornamento della tecnologia e del capitale umano e per la loro conservazione, e implica un approccio olistico con l'Università dell'Aquila e le altre università regionali, che ricoprono un ruolo centrale non solo nel campo dell'istruzione ma anche nel collegamento con le imprese locali, inquadrando meglio le opportunità di tirocinio, promuovendo i contratti per i laureati e mettendo a punto programmi di trasferimento tecnologia delle competenze. Le imprese, tuttavia, dovranno essere in grado di definire chiaramente le competenze di cui avranno necessità nel corso dei prossimi anni, superando quella palpabile difficoltà delle PMI nell'esprimere una chiara e risolvibile domanda di innovazione. L'amministrazione regionale può ricoprire un ruolo mettendo a disposizione queste informazioni e fissando i giusti incentivi per rafforzare i collegamenti tra aziende e quelli tra università e aziende.

66. Le università e i centri di ricerca sono fondamentali per creare nuove risorse di crescita regionale, fomentare l'innovazione attraverso il sostegno alla ricerca e il potenziamento della competitività regionale. Una strategia per promuovere la razionalizzazione, la specializzazione e la creazione di sinergie tra le tre Università abruzzesi, al di là delle esigenze immediate di attrazione degli studenti, sembra necessaria per valorizzare ulteriormente il loro ruolo nell'economia della regione. Durante il seminario organizzato dall'OCSE nel luglio 2009, è stata definita una strategia di specializzazione per l'Università dell'Aquila, che potrà essere ulteriormente perseguita, diretta alle aree di eccellenza esistenti e comprendente un'offerta diversificata, quale la proposta di istituire l'Istituto Gran Sasso per la ricerca nelle scienze di base, scuole post-laurea specializzate in TIC e ingegneria ambientale e laboratori con le imprese locali (OCSE 2009). Occorrerà altresì realizzare sinergie e collaborazione con l'Università di Teramo e di Chieti-Pescara.

***Liberare il potenziale delle risorse naturali e sostenibili.***

67. È ampiamente riconosciuto che per impegnarsi in uno sviluppo sostenibile, le strategie sociali, economiche e ambientali non necessiteranno solo di essere equilibrate tra di loro ma anche di rafforzarsi idealmente l'una con l'altra in modo da migliorare la qualità di vita dei cittadini della regione e permettere a quest'ultima di prosperare. Esistono opportunità straordinarie nella regione e nella città dell'Aquila per sfruttare i punti di forza naturali - dal bel paesaggio alle fonti di energia rinnovabili (biomasse, eolica, solare) - a sostegno di uno sviluppo sostenibile. Così come altre regioni in Italia, in Europa e nel mondo cercano strategie per sviluppare e impiegare nuove tecnologie, ammodernare le proprie istituzioni per fornire incentivi ad uno sviluppo sostenibile e trasformare le proprie economie e società, la regione (che necessita in ogni caso di una ricostruzione e ridefinizione) può superare questa fase e diventare una vetrina di più ampia importanza e impatto. Dato che la maggioranza della popolazione mondiale vive ora nelle città, L'Aquila potrebbe ricoprire un ruolo speciale, di dimostrazione ed esempio, durante il processo di ricostruzione delle proprie infrastrutture, di sostegno delle collaborazioni a livello regionale, attraverso la ricerca, l'impresa e la protezione ambientale e di stimolo all'inclusione di soggetti di diversa provenienza settoriale e sociale. La città dell'Aquila può diventare il motore di uno sfruttamento integrato della regione, attraverso il quale i turisti potranno accedere agevolmente alle bellezze naturali durante il giorno e godere, la sera, dello spettacolare patrimonio

architettonico e culturale del vecchio centro città. Mediante un'adeguata riprogrammazione degli eventi, questo sistema può funzionare tutto l'anno, rompendo pertanto con il carattere stagionale di altre forme di turismo, un modello che può essere esclusivamente raggiunto attraverso un grado più elevato di integrazione della fornitura, nello spazio e nel tempo. Gli operatori turistici dovranno pianificare in stretta collaborazione con i gestori degli hotel, dei parchi e con gli organizzatori degli eventi culturali.

***Chiarire i valori del patrimonio culturale e artistico da conservare nella ristrutturazione strategica della città dell'Aquila e differenziarli chiaramente dai cambiamenti che occorrerà attuare nell'ambito del piano di ricostruzione del capoluogo.***

68. Il processo di ricostruzione si trova attualmente in una fase di stallo, almeno per quanto riguarda la percezione del pubblico e finora non vi è alcun processo di consultazione chiaro sulle idee per la futura ricostruzione della città.

69. Le discussioni sulla ricostruzione si incentrano attualmente sul concetto diffuso che tutti gli edifici debbano essere ricostruiti esattamente come erano prima del sisma, tuttavia, il fatto che gli stessi debbano sopportare le eventuali scosse sismiche future significa che la ricostruzione secondo i modelli del passato non è sempre adeguata. Il dibattito su queste problematiche è, in larga misura, assente, mentre dovrebbe essere articolato quanto prima realisticamente possibile.

70. L'agenda di ricostruzione è attualmente dominata da questioni tecniche. Sebbene lo stato della ricostruzione post-sisma sia costellato da problemi tecnici (dal momento che l'epicentro del sisma è stato registrato città vicino al centro dell'Aquila) è altresì essenziale inserire urgentemente una più ampia agenda culturale, artistica e sociale nel dibattito sulla ricostruzione, per facilitare un più ampio senso di coinvolgimento pubblico nel processo. Questo fattore è altresì imperativo al fine di garantire che il mercato immobiliare del centro città diventi di nuovo attivo e funga da base a sostegno del futuro sviluppo. Nondimeno, poiché la ricostruzione del centro storico richiederà del tempo, è fondamentale agire con celerità nella pianificazione e creazione di spazi e servizi pubblici (culturali, attrezzature e servizi per le famiglie) nella periferia della città.

71. Sono già trascorsi tre anni dal terremoto e per questa ragione è altresì necessario procedere, quanto prima possibile, con un chiaro calendario, un piano concreto e risultati misurabili per l'effettivo processo di ricostruzione. Non è possibile ricostruire l'intera città nell'immediato e occorrerà spiegare la logica alla base dell'assegnazione delle priorità di ricostruzione. Il processo di ricostruzione offre un'opportunità unica per equilibrare identità e innovazione attraverso la realizzazione di una città sostenibile (nuove forme di fornitura energetica e sistemi di gestione del riscaldamento, infrastrutture moderne e sostenibili, ecc.).