



## **CONTRIBUTO PER UN PROGETTO DI SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE DELLE AREE COLPITE DAL SISMA** *Luglio 2017*

### **PREMESSA**

Il sisma che a partire dal 24 agosto ha colpito quattro regioni dell'Italia centrale (Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo) ha interessato pesantemente il territorio marchigiano delle province di Ascoli Piceno, Macerata, Fermo e, in modo più marginale, la provincia di Ancona.

Nell'area del cratere, individuata dal Governo per destinare gli interventi in favore delle popolazioni colpite e composta da 140 Comuni delle regioni interessate, sono compresi ben 87 dei 236 Comuni delle Marche. Si tratta di una vasta area di quasi 4.000 Km<sup>2</sup>, dove risiedono oltre 350.000 abitanti, che corrispondono a circa il 42% del territorio e a quasi il 23% della popolazione regionale.

In modo prevalente l'area più colpita è costituita da piccoli Comuni (72 su 87 con meno 5.000 abitanti nel 2013) dell'entroterra dell'Appennino e classificati come aree interne, in quanto già interessate da problemi di sviluppo e da un progressivo calo demografico.

Il presente documento, che trae spunto anche dalle proposte che il sindacato confederale ha elaborato a livello territoriale, intende rappresentare un contributo per definire una direttrice di sviluppo e per tenere legate e coerenti tra loro le fasi dell'emergenza e della ricostruzione con quella del rilancio economico e sociale.

Individuare oggi un modello di sviluppo per l'area colpita dal terremoto ed in particolare per le aree interne, significa fornire un riferimento strategico alla ricostruzione ma soprattutto dare alla popolazione coinvolta, che ha subito una profonda frattura pure nei legami di comunità con il proprio territorio, una prospettiva, una speranza di vedere migliorate le proprie condizioni economiche e sociali anche rispetto a quelle precedenti il terremoto.

### **L'IMPATTO DEL SISMA SUL TERRITORIO MARCHIGIANO**

La sequenza delle scosse registrate da agosto 2016 a gennaio 2017, ha determinato un impatto rilevante sul territorio marchigiano e sulla popolazione, a partire dalle 49 vittime nel Comune di Arquata del Tronto. Dopo la prima scossa del 24 agosto, che aveva colpito in modo particolare la provincia di Ascoli Piceno, gli eventi sismici del 26 e 30 ottobre hanno ulteriormente esteso l'area interessata: 122 Comuni, prevalentemente del Maceratese, hanno registrato danni (anche fuori dal cratere individuato) e 288 zone rosse che sono state interdette per pericolo di crolli.

A seguito dei circa 62.000 sopralluoghi realizzati al 30 aprile 2017, rispetto ai 90.500 richiesti - sono stati dichiarati inagibili o non utilizzabili oltre 35.000 edifici privati; ai quali si aggiungono numerosi edifici pubblici: 62 municipi, 82 scuole, 1 ospedale e diverse strutture residenziali per anziani. Per quanto riguarda la viabilità, nella rete stradale di competenza Anas si sono registrate 361 criticità.

I danni hanno riguardato in modo significativo anche il tessuto economico e produttivo che nei Comuni più colpiti, è prevalentemente costituito da aziende agricole, da attività

commerciali e di ricezione turistica, oltre che da un tessuto di piccole imprese manifatturiere e artigiane. Dopo le scosse di ottobre e novembre, le attività produttive e commerciali che hanno subito danni hanno superato le mille unità, alle quali si aggiungono 212 stalle inutilizzabili. Nei poli industriali più significativi presenti nell'area (Tolentino, Comunanza, Matelica e Fabriano) le aziende di maggiori dimensioni non hanno subito gravi danni. Più di 5.300 lavoratori dipendenti circa hanno fatto ricorso - da agosto 2016 ad aprile 2017 - agli ammortizzatori sociali disponibili per sospensione dell'attività lavorativa.

## **USCIRE DALL'EMERGENZA**

Ad indicare il permanere di una condizione di emergenza sono in particolare: la situazione della rimozione delle macerie e la condizione delle persone sfollate. A fine giugno risultano rimosse circa 77 mila tonnellate di macerie, su una stima ancora parziale di almeno un milione di tonnellate. Le persone sfollate sono attualmente oltre 32 mila, la maggior parte delle quali ha trovato autonomamente una sistemazione, mentre quasi 5.000 sono assistite in sistemazioni provvisorie, anche presso strutture ricettive della costa.

Se per quanto riguarda la rimozione delle macerie, dalla fine giugno si sta avendo un'accelerazione, che richiede un monitoraggio sia sulle procedure di smaltimento che di conservazione dei materiali caratteristici del territorio, occorre determinare nell'immediato le condizioni per il ritorno nei propri territori delle persone attualmente sfollate affinché si possano ricostruire le condizioni minime per la ripresa della vita sociale ed economica. Da questo punto di vista è necessario accelerare, semplificare e rendere certe le procedure di ricostruzione leggera e al contempo garantire quanta prima in loco, adeguate e dignitose soluzioni abitative "temporanee" per chi dovrà effettuare interventi di ricostruzione pesante con tempi inevitabilmente più lunghi, dando risposta alle famiglie in attesa delle Soluzioni Abitative d'Emergenza (S.A.E.), le cosiddette "Cassette di Legno", la cui consegna nelle Marche è iniziata solo il 6 giugno con le prime 26, rispetto alle quasi 1.800 richieste.

## **METTERE AL CENTRO LA PERSONA: LAVORO E SICUREZZA SOCIALE**

Se il primo obiettivo comunemente condiviso è quello di fermare il fenomeno di spopolamento, che era già in corso e che oggi può trasformarsi in definitivo abbandono, sarà decisivo che qualsiasi progetto di sviluppo metta al centro la persona.

Ciò significa garantire alle comunità lavoro e sicurezza sociale attraverso una ricostruzione economica e sociale oltre a quella materiale, che pur costituisce una prima importante opportunità di sviluppo e occupazione.

Se alcuni aspetti della ricostruzione dovranno necessariamente essere orientati al ripristino della situazione pre-sisma, in molti ambiti dovrà essere adottato un paradigma di forte innovazione, ripensamento e rigenerazione, superando anche la logica del "dove'era, com'era".

Per quanto riguarda la ricostruzione edile occorre coniugare l'obiettivo del recupero ed il riuso dei borghi storici rurali nelle aree interne con il rispetto dei valori storico-formali e culturali, attraverso un forte processo di riqualificazione ed innovazione (sicurezza sismica, efficienza energetica, ecc.) che potrà costituire occasione di rilancio del settore edile e di occupazione.

Affinché tali opportunità possano essere favorevoli anche per le imprese e i lavoratori del territorio sarà necessario:

- potenziare le competenze professionali dei lavoratori, nonché delle imprese, per rafforzarne l'occupabilità e la competitività;
- garantire legalità e trasparenza negli appalti e tutela di diritti, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anche attraverso la definizione di specifici protocolli con la Prefettura;
- omogeneizzare le normative regionali (es. D.U.R.C. on line per congruità) per favorire e tutelare l'impiego dei lavoratori ed evitare la concorrenza sleale tra imprese,

esigenza particolarmente stringente visto che il sisma insiste nell'area di confine tra quattro regioni.

Come la ricostruzione materiale, anche quella economica e sociale dovrà avere come obiettivo non tanto quello di ripristinare in modo assoluto il preesistente ma piuttosto quello di generare una opportuna innovazione del sistema economico e produttivo e della rete territoriale dell'organizzazione dei servizi essenziali, per superare i problemi di sviluppo e di inadeguatezza dei servizi minimi di welfare che già da caratterizzavano le aree colpite dal sisma.

Nel perseguimento dell'obiettivo di assegnare centralità alla persona, le politiche di ricostruzione delle aree colpite dal sisma possono diventare un prezioso laboratorio di innovazione dei metodi di coinvolgimento democratico, partecipazione e empowerment delle comunità locali.

## **LE AREE PRIORITARIE D'INTERVENTO**

Le aree prioritarie d'intervento possono essere individuate nell'ambito dei seguenti obiettivi: sviluppo del sistema economico e produttivo; valorizzazione e messa in sicurezza del territorio; rafforzamento e qualificazione del welfare.

- **Sviluppo del sistema economico e produttivo.** Lo sviluppo del sistema economico e produttivo deve partire dalla valorizzazione delle vocazioni territoriali e delle filiere esistenti: da quelle dell'agro-alimentare, della manifattura tipica del made in Italy, a quelle del turismo e della cultura.  
In particolare si considera necessario:
  - rilanciare le imprese manifatturiere ed artigiane attraverso il sostegno ad una loro innovazione (del prodotto, dei materiali e dei processi produttivi) e la promozione di reti d'impresa, capaci di superare i limiti dimensionali su funzioni decisive, come la ricerca e l'internazionalizzazione; in particolare con l'innovazione legata ai temi dell'ambiente e la valorizzazione del legame con il territorio di origine e delle professionalità e competenze impiegate, si possono aprire mercati più redditizi e capaci di intercettare una nuova domanda;
  - valorizzare le potenzialità del settore agro-alimentare, tipiche delle aree interne appenniniche, caratterizzate dalla multifunzionalità dell'agricoltura (produzione primaria, ma anche produzione tipica locale, tutela della biodiversità, e dell'ambiente, sostegno allo sviluppo sociale, economico e turistico delle aree rurali);
  - potenziare la capacità del patrimonio artistico e culturale di produrre valore e occupazione, che nella fase della ricostruzione può essere favorita dal recupero dei beni artistici colpiti dal sisma, attraverso la creazione nel territorio di centri di eccellenza nel restauro e nella conservazione dei beni culturali;
  - collegare il patrimonio storico, artistico, culturale e architettonico ad una qualificazione ed integrazione dell'offerta turistica, che può rappresentare anche un'occasione importante per la promozione di prodotti e servizi di qualità del territorio, sia sul mercato interno che internazionale;
- **Valorizzazione e messa in sicurezza del territorio.** La prevalenza del territorio colpito dal sisma appartiene alle zone montane dell'appennino. Nel 1996 nasce nelle Marche la "Carta di Fonte Avellana" che costituisce un documento strategico per lo sviluppo dei territori montani condiviso da: Regione, Upi, Uncem, Centrali cooperative, Comunità monastica di Fonte Avellana, CGIL CISL UIL e da altre associazioni di categoria.

La “Carta di Fonte Avellana” aveva già allora individuato alcuni principi e finalità che la Strategia per le Aree Interne oggi riattualizza ed estende a livello nazionale ed in particolare:

- il miglioramento e la conservazione del territorio;
- la connessione fra territorio montano, tramite la cura delle piccole manutenzioni, residenza e settore primario, comprese le attività e i servizi collegati;
- la diversità culturale ed ambientale dell’Appennino come risorsa cui attingere per la definizione di modelli sociali ed economici sostenibili.

In considerazione della particolare fragilità del territorio le attività di manutenzione e di sistemazione idraulico forestale possono costituire, oltre che uno strumento di prevenzione dal rischio idro-geologico (fortemente presente oltre a quello sismico), un volano economico e occupazionale, come la valorizzazione del bosco e della filiera del legno. A questo fine occorre rilanciare ed estendere il “Progetto Appennino”, avviato sperimentalmente nelle Marche, che costituisce un programma di interventi con l’obiettivo di dare continuità nel tempo e nel territorio alle attività di manutenzione, recupero, salvaguardia, miglioramento, valorizzazione e messa in sicurezza del patrimonio forestale e naturale, e di garantire il presidio del territorio nelle aree rurali e montane.

Anche l’importante presenza di Parchi Naturali nelle aree colpite dal sisma può costituire un potenziale importante e sarebbe auspicabile una riunificazione dei Parchi Appenninici in un unico sistema, che ne favorisca ulteriormente una valorizzazione, attraverso attività economiche appropriate e compatibili con modelli di sviluppo sostenibile.

- **Il rafforzamento e qualificazione del welfare.** I servizi di welfare costituiscono una condizione essenziale per prevenire l’abbandono del territorio e ricostruire le comunità colpite da un sisma che ha prodotto un impatto devastante anche sul sistema educativo, socio-sanitario e assistenziale.

In una prospettiva di medio lungo termine è necessario riflettere su come cogliere l’occasione della riattivazione di tutti i servizi di welfare come un momento di riprogettazione e innovazione: nuovi servizi, costruiti e offerti in una logica integrata di territorio capaci di esprimere standard di qualità competitivi e attrattivi.

La ricostruzione di servizi pubblici di qualità non potrà pertanto prescindere dall’avvio di forme anche importanti di associazionismo comunale e di gestione associata di funzioni, se non anche di percorsi di unione e fusione. Le aree colpite dal sisma soffrivano già da tempo dei limiti di un’elevata frammentazione istituzionale e della difficoltà a ripensare le geografie amministrative del territorio e dei servizi. La fase di ricostruzione dovrebbe essere colta, pertanto, come tempo opportuno per avviare percorsi di riordino degli enti locali lasciati invariati da troppo tempo. In tal senso la Regione dovrà giocare un ruolo importante di accompagnamento, stimolo, coordinamento e sostegno anche attraverso un uso ragionato e strategico di strumenti di incentivazione finanziaria.

I servizi scolastici primari sono essenziali per il radicamento delle comunità, l’attrazione ed il reinsediamento della popolazione. Il superamento della fase emergenziale finalizzata a garantire il prossimo anno scolastico 2017/2018, deve combinarsi con l’obiettivo di offrire servizi educativi innovativi e più qualificati, attraverso l’aggregazione di bacini di utenza più ampi, in alternativa ad una riproposizione della presenza diffusa di piccoli plessi scolastici, con maggiori difficoltà a raggiungere adeguati standard formativi e con l’inevitabile ricorso alle pluriclassi.

Per quanto riguarda il sistema dei servizi sanitari, e socio assistenziali, alla luce della dispersione territoriale e delle dinamiche di invecchiamento della popolazione, è necessaria una rete diffusa nel territorio di servizi di assistenza, prevenzione, gestione dell'emergenza, per non gravare inadeguatamente le strutture ospedaliere. In tal senso va completato il processo di riorganizzazione delle reti cliniche, al fine di garantire la massima capillarità ed efficienza dei servizi territoriali.

## **PER UN TERRITORIO COMPETITIVO E ATTRATTIVO**

La ricostruzione delle aree colpite dal sisma può rappresentare un'opportunità per rigenerare il territorio e non solo per ricostruire le condizioni pre-esistenti, se verranno create le condizioni per rendere competitivo il territorio ed attrattivo di nuove attività nel rispetto delle vocazioni territoriali, in una logica di "sviluppo polivalente", ossia di integrazione tra motori di crescita diversi e complementari.

In questo senso si considera prioritario favorire e sostenere:

- investimenti per un miglioramento della dotazione infrastrutturale della viabilità (del reticolo stradale e del collegamento alle reti nazionali) e dell'energia, e soprattutto per la copertura territoriale della banda ultra larga, al fine di consentire a cittadini e imprese l'impiego della tecnologia digitale sia per l'accesso a servizi che per l'innovazione produttiva (vedi Industria 4.0); in questa direzione sarebbe utile il coinvolgimento delle grandi imprese, pubbliche e private dei servizi a rete (dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni);
- progetti di attrazione di investimenti e di sviluppo di impresa definiti attraverso Contratti di sviluppo che, come previsto dall'art. 15bis del D.L. 8/2017, saranno esaminati prioritariamente per essere oggetto di specifici Accordi di Programma con il MISE e beneficiare di particolari delle agevolazioni previste dal D.L. 112/2008;
- la sperimentazione dell'istituzione di Zone Economiche Speciali - previste dal quadro normativo comunitario – che hanno come obiettivo quello di attrarre investimenti e facilitare la realizzazione di nuove attività economiche attraverso facilitazioni fiscali e burocratiche ma legati a precisi indirizzi programmatici e rispondono ad una logica più selettiva rispetto alle Zone Franche Urbane previste dal DL n.8/2017);
- il coinvolgimento degli atenei marchigiani che, oltre ad offrire saperi e competenze per qualificare la ricostruzione negli aspetti tecnici e concorrere al rilancio del territorio, possono contribuire - unitamente ad altri istituti di ricerca - ad un ambizioso progetto di creazione di un polo scientifico e tecnologico per attività di ricerca di base ed applicata per il sostegno e la qualificazione dei settori più strategici ed orientati allo sviluppo eco-sostenibile delle aree interne dell'appennino.

## **LA MAPPATURA DEL TERRITORIO E DEGLI INTERVENTI ATTIVABILI (\*)**

Per ognuna delle possibili aree prioritarie d'intervento si rende necessaria una mappatura delle condizioni territoriali, sociali ed economiche che aggiorni l'analisi delle opportunità e delle criticità.

Dall'aggiornamento dell'analisi territoriale potranno emergere utili indicazioni per verificare e riorientare gli interventi già programmati e finalizzare quelli straordinari che coinvolgono i territori colpiti dal sisma, rispettando le finalità proprie di ciascun fondo ed evitando distrazioni di utilizzo che potrebbero impoverire l'impianto iniziale e precludere la realizzazione degli obiettivi prefissati.

Tra gli interventi programmati risultano strategici:

- I programmi operativi di attuazione (2014-2020) dei Fondi Strutturali FESR e FSE per politiche di sviluppo e competitività, politiche sociali e per l'occupazione;

- il Piano di Sviluppo Rurale (PSR 2014-2020) che prevede un ruolo attivo dei GAL (Sibilla, Piceno e Fermano) al sostegno dello sviluppo locale attraverso i PSL (Piani di Sviluppo Locale);
- l’attuazione della Strategia nazionale per la Aree Interne nelle due Aree Progetto dell’Alto Maceratese e del Piceno
- i piani di riconversione e riqualificazione economico-produttiva attivati dagli Accordi di Programma delle Aree di Crisi dell’ex-Antonio Merloni e della Vallata del Tronto.

Per quanto riguarda gli interventi straordinari i più rilevanti sono costituiti:

- dall’assegnazione di risorse aggiuntive alla programmazione comunitaria 2014-2020 del FESR e del PSR pari rispettivamente a 248 e a 160 milioni di euro.
- da quanto previsto dagli articoli 20, 20bis, 24 e 25 del DL 189/2016 (convertito dalla L.229/2016) per il sostegno alle piccole e medie imprese e ed il rilancio del sistema produttivo, per un ammontare di risorse previste par a quasi 60 milioni euro.

(\*) vedi schede di approfondimento

## **GOVERNANCE**

Il lungo percorso di ricostruzione, sia fisica che di comunità, potrà dare un futuro ed una migliore prospettiva ai luoghi colpiti dal sisma solo se si costituirà, a tutti i livelli un laboratorio di partecipazione, dialogo e confronto tra centro e periferia. Un forte coordinamento su una strategia condivisa, messa a punto attraverso l’ascolto dei bisogni e la valorizzazione delle risorse endogene, che si prefiguri come un “Patto per lo Sviluppo”.

Una situazione straordinaria e drammatica come quella causata dagli eventi sismici deve essere affrontata in maniera corale innovando i metodi di coinvolgimento democratico, di partecipazione, confronto e dialogo sociale.

In tal senso è pertanto necessario che la Regione Marche favorisca un reale confronto ad ampio spettro sui diversi aspetti, attivando un “gruppo guida” sulla ricostruzione e la rigenerazione dei territori del sisma, composto dalla Giunta Regionale e dalle parti sociali, che affronti in maniera sinergica tutti gli aspetti attinenti al sisma (ricostruzione, utilizzo fondi europei, lavoro, agricoltura, cultura e turismo).

Si propone quindi l’istituzione di un tavolo generale sul sisma che consenta una visione d’insieme e il costante monitoraggio degli aspetti trasversali della gestione della ricostruzione anche strutturando un osservatorio permanente deputato ad analizzare i dati a disposizione della Regione. Il tavolo generale dovrà articolarsi in tavoli settoriali in cui le parti concerteranno gli interventi e le strategie relativamente alle varie aree tematiche.

Al contempo, anche valorizzando esperienze locali già avviate, è necessario dare la possibilità ai territori di definire le strategie di sviluppo, coordinando tre tavoli provinciali di confronto con istituzioni (provincia, comuni, unioni montane, ufficio speciale per la ricostruzione, ambiti sociali, area vasta), università e forze sociali, economiche e culturali, locali. Un luogo di confronto che garantisca il protagonismo dei territori nella definizione delle strategie di ricostruzione. Di fatto una cerniera tra la Regione e le istanze del territorio, uno strumento privilegiato di dialogo per una ricostruzione partecipata e condivisa.

Infine, in considerazione delle caratteristiche omogenee dei territori coinvolti dal sisma – in quanto appartenenti all’Appennino Centrale - sarebbe auspicabile che vi sia un coordinamento tra le quattro regioni interessate per condividere obiettivi a cui orientare con maggiore efficacia alcuni interventi, come quelli per l’attuazione della strategia delle aree interne e delle azioni dei Fondi Comunitari, opportunamente riprogrammati.