

Politiche pubbliche per il rilancio economico e sociale Il caso del Piano per le aree dei sismi del 2009 e 2016

Romano Benini

*Esperto Presidenza del Consiglio
Professore straordinario Link University Roma*

Riassunto

La combinazione della crisi economica e sociale di questi ultimi anni nelle aree dell'Appennino centrale colpite dai sismi del 2009 e del 2016 ha determinato una crisi sociale. Le difficoltà hanno avviato un fenomeno di spopolamento, che è particolarmente grave nei Comuni delle aree più interne e nei quali è stato maggiore il danno da sisma. I territori dell'Italia centrale hanno perso capacità di creare valore e le prospettive di sviluppo sono state compromesse. Il completamento della ricostruzione in Abruzzo e l'accelerazione della ricostruzione delle altre regioni colpite dal terremoto del 2016 (Marche, Lazio ed Umbria) hanno permesso di promuovere un piano di intervento straordinario, attraverso politiche pubbliche mirate per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana ed infrastrutture adatte allo sviluppo sostenute tramite il fondo complementare al Pnrr finanziato dal governo italiano. In questa prospettiva è stato avviato un piano di rilancio economico e sociale, che costituisce un esempio di intervento di sistema, i cui effetti sono destinati a sostenere la resilienza di questi territori e la ripresa e che ha mosso l'iniziativa degli imprenditori.

Parole chiave: PNRR, spopolamento, terremoto, rilancio economico, sviluppo sociale, politiche pubbliche

Abstract. Public policies for economic and social revitalization. The case of the Plan for the areas of earthquakes of 2009 and 2016

The combination of the economic and social crisis of recent years in the areas of the central Apennines hit by the earthquakes of 2009 and 2016 resulted in a social crisis. The difficulties have started a phenomenon of depopulation, which is particularly serious in the municipalities of the innermost areas and in which the damage caused by the earthquake was greater. The territories of central Italy have lost the ability to create value and development prospects have been compromised. The completion of the reconstruction in Abruzzo and the acceleration of the reconstruction of the other regions affected by the 2016 earthquake (Marche, Lazio and Umbria) made it possible to promote an intervention plan, through targeted public policies for the implementation of urban regeneration interventions and infrastructure suitable for development supported through the complementary fund to the NRP financed by the Italian government. In this perspective, an economic and social revitalization plan was launched, the effects of which are intended to support the resilience of these territories and the recovery and which has driven the initiative of entrepreneurs.

Keywords: PNRR, depopulation, earthquake, economic revival, social development, public policies

DOI: 10.32049/RTSA.2022.4.01

1. Il contesto su cui interviene il Piano complementare per le aree colpite dai sismi ed il modello di intervento

La situazione sociale ed economica italiana può cambiare e la crisi può innescare un processo di cambiamento solo se la ripresa riguarda in primo luogo quei territori che hanno affrontato in questi anni le situazioni di maggiore difficoltà. Gli ultimi dodici anni hanno rappresentato una lunga fase di complessiva difficoltà per l'Italia che, nonostante la parziale ripresa intervenuta tra il 2015 ed il 2019, si trova oggi in una condizione peggiore. Rispetto

al 2007, l'anno prima della crisi finanziaria, infatti, quasi tutti i dati economici e del lavoro sono peggiorati. Se consideriamo la ricchezza, l'Italia di questi mesi ha un Pil inferiore di circa il 5% rispetto a quello del 2007, un debito pubblico più alto del 16%, una capacità produttiva inferiore del 10% e una ricchezza privata delle famiglie, che un tempo era tra le più alte al mondo, che è diminuita di circa il 14%. Siamo più poveri, lavoriamo e produciamo meno di dodici anni fa. In questi anni è aumentata fortemente soprattutto la differenza tra le aree del paese, tra i territori in termini di sviluppo sociale e economico e di capacità di resilienza e di ripresa. Tuttavia, mentre alcune regioni hanno agganciato la ripresa e migliorato le proprie condizioni, altre sono rimaste ferme ed alcuni territori hanno peggiorato ulteriormente la propria condizione, determinando il fenomeno dello spopolamento e la ripresa della migrazione interna, soprattutto verso le aree urbane e più ricche del paese. L'Italia del 2022 è quindi anche più divisa e più ingiusta rispetto a quella di alcuni anni fa (ISTAT, 2020). Questo allontanamento tra le aree del paese costituisce il principale aspetto, la nota di fondo della crisi italiana e determina la necessità di far convergere le misure per la resilienza e per la ripresa sostenute dalle riforme e finanziate dal Recovery Fund in uno sforzo rafforzato, attraverso politiche integrate e misure specifiche, verso quelle aree che si sono trovate in questi anni maggiormente a perdere in termini di capacità di competere e di creare opportunità. Tra questi territori vanno considerate le aree dell'Appennino centrale, la cui storica vitalità economica ed operosità è stata colpita dalla drammatica sequenza dei terremoti del 2009, del 2016 e del 2017 che hanno impedito a questi territori di intercettare la parziale ripresa intervenuta dal 2015 ed hanno determinato gravi ripercussioni nel tessuto sociale. Se analizziamo i territori delle aree del terremoto e le zone limitrofe vediamo come negli ultimi dieci anni, in media, abbiano avuto una perdita del PIL intorno al 12 per cento e del 10 per cento per quanto riguarda il valore aggiunto manifatturiero, a cui si lega una contestuale diminuzione del reddito disponibile e della popolazione residente, soprattutto nei comuni più colpiti dagli eventi sismici, i cui valori negativi superando in media il trenta per cento rispetto ai dati precedenti gli eventi sismici (Spacca, 2019; Blim, Dini e Goffi, 2017).

La crisi sanitaria del 2020 ha aggravato ulteriormente la condizione di un contesto che ha

subito negli ultimi anni una perdita della capacità di generare sviluppo, che non deriva da una preesistente condizione di arretratezza, ma dalla conseguenza di una serie di eventi, che vanno affrontati con un insieme di interventi e di misure adeguate, che riguardano l'economia, la società, ma anche la cultura diffusa ed il senso della comunità: si tratta oggi di innescare quel ripristino del *genius loci*, del saper e del voler fare che è determinante per creare le condizioni dello sviluppo locale (Carnazza e Giorgio, 2020).

L'area dell'Appennino centrale contempera un'elevata fragilità fisico morfologica e socioeconomica con una straordinaria ricchezza di risorse ambientali e storico culturali. Si tratta di un patrimonio che potrebbe scomparire se quest'area geografica venisse abbandonata dalle comunità operose e questo potrebbe accadere se l'area stessa non venisse interessata, (in modo deciso e con investimenti importanti e molto mirati) da una spinta rigeneratrice e innovatrice, profondamente innestata nelle identità territoriali presenti (AA.VV., 2021). La ricostruzione post sisma si presenta dunque come l'occasione per introdurre importanti azioni innovative e riorganizzazioni dell'armatura urbana e delle reti territoriali a favore della transizione verde e digitale (Sargolini *et al.*, 2022; Caravaggi, 2020; Cappelli, 2020).

È necessario far convergere in un coerente e ben governato disegno di crescita e di sviluppo i diversi interventi e le risorse che riguardano la resilienza e la ripresa delle aree colpite dagli eventi sismici del 2009 e del 2016, facendo leva su azioni di sistema e portando avanti una idea di fondo: la ripartenza e la rigenerazione delle aree del terremoto dipende dalla capacità di riattivare le potenzialità economiche e la vitalità sociale di territori da sempre operosi, nel ricreare le condizioni per un nuovo popolamento e le convenienze per vivere, lavorare, investire e fare impresa nei borghi e nelle città dell'Appennino centrale, ricchi non solo di storia e bellezza, ma anche di vocazioni produttive e competenze (Gregori e Temperini, 2021; ISTAO, 2018).

La riattivazione delle aree del terremoto dipende da un processo di restituzione e generazione di valore a territori che sono stati compromessi da una sequenza di eventi e di crisi che hanno compromesso la capacità di generare valore, ma che possono recuperare questa capacità con azioni di sistema combinate in grado di determinare la ripartenza e la

rigenerazione ecosostenibile, in ragione delle caratteristiche stessi dei territori. La convinzione che muove il programma di intervento per le aree dei sismi sostenuto dal Piano complementare del PNRR è che il buon risultato complessivo in Italia del piano di riforme del Recovery Plan e dei relativi finanziamenti si rende possibile solo se è in primo luogo in grado di restituire vitalità ed operosità a quelle comunità locali che sono state colpite dagli effetti della crisi ormai più che decennale, rimuovendo le carenze in termini di infrastrutture e determinando convenienze reali per chi vuole vivere ed investire in questi luoghi, attraverso la promozione di servizi e strumenti in grado di superare quelle diseconomie e difficoltà che sono intervenute negli ultimi anni e che hanno ridotto sia la popolazione che l'intensità dell'attività economica e delle relazioni sociali (ISTAT, 2020).

2. Le linee di azione e gli strumenti del Recovery

Per restituire significato e capacità d'agire a sistemi territoriali che si trovano in una forte difficoltà socioeconomica si deve intervenire in modo radicale e sistematico perché il processo stesso di ricostruzione possa conseguire l'obiettivo della rinascita dei luoghi e la riattivazione delle comunità. Al completamento del processo di ricostruzione e di efficientamento energetico e di messa in sicurezza avviato con l'intervento ordinario si collega quindi un duplice livello di intervento straordinario promosso tramite il Piano di intervento collegato al PNRR:

- 1) Realizzare le infrastrutture ed i servizi per migliorare la vivibilità dei territori e favorire nuovi insediamenti abitativi e produttivi;
- 2) Creare convenienze e servizi destinati alla crescita economica ed alla valorizzazione delle vocazioni produttive ed ambientali del territorio, con una attenzione specifica alla formazione delle competenze, all'innovazione tecnologica e green delle imprese ed al consolidamento del tessuto economico.

Perché le città ed i borghi delle aree del terremoto tornino a ripopolarsi è necessario che siano sicuri, ma anche accoglienti, attrezzati, connessi e sostenibili. Per restituire vitalità alle

comunità locali bisogna migliorare le infrastrutture disponibili e rendere accessibili gli spazi e l'ambiente urbano. I luoghi dello “stare insieme” sono fondamentali per costruire comunità coese, migliorare la vivibilità e favorire quelle relazioni che sono importanti anche per le attività economiche. Perché le città ed i borghi delle aree del terremoto tornino a ripopolarsi è necessario che siano sicuri, ma anche accoglienti, attrezzati, connessi e sostenibili. Per restituire vitalità alle comunità locali bisogna migliorare le infrastrutture disponibili e rendere accessibili gli spazi e l'ambiente urbano. I luoghi dello “stare insieme” sono fondamentali per costruire comunità coese, migliorare la vivibilità e favorire quelle relazioni che sono importanti anche per le attività economiche. A questo ambito di intervento sono poi conseguenti le iniziative concrete destinate alla formazione delle competenze, al sostegno alle imprese, alla valorizzazione del territorio e a far uscire da un ambiente naturale di grande pregio importanti potenzialità, per ridare anima al territorio promuovendo l'attivazione al lavoro e l'agire di impresa. Gli interventi, già previsti nelle linee generali del PNRR, a valere sull'intero territorio nazionale, in questa specifica area, vanno ad interessare e condizionare il modo dell'abitare e del produrre di centinaia di migliaia di abitanti che stavano perdendo la fiducia nella possibilità di permanere in questi luoghi. È evidente che, per avere concrete possibilità di successo, gli investimenti previsti in quest'area devono avere il peso necessario per invertire i trend negativi in atto favorendo cambiamenti verso la sostenibilità, inducendo variazioni strutturali dell'armatura urbana e della rete dei servizi.

Per quanto riguarda le azioni specifiche la linea d'intervento sostenuta dal Recovery Fund agisce in maniera integrata con i processi di ricostruzione in atto per supportare le nuove modalità di organizzazione delle reti, delle infrastrutture, della dotazione tecnologica e degli spazi conseguenti alla ricostruzione. L'intera gestione della rigenerazione post-sisma di un'area significativamente messa in crisi dagli eventi disastrosi intervenuti si confronta con nuovi disegni di suolo e di organizzazione urbana e territoriale e di promozione della transizione ecologica e digitale. L'obiettivo è far sì che gli investimenti propri della ricostruzione possano incrociarsi ed implementarsi con le opportunità della transizione ecologica e digitale e i benefici di una maggiore inclusione sociale in luoghi di particolare e

frequente vulnerabilità. Il piano distingue quindi in due macromisure:

- A. Gli interventi per la rigenerazione urbana e le infrastrutture per lo sviluppo;
- B. Le azioni e gli incentivi per gli investimenti destinati al rilancio economico e sociale.

Per quanto riguarda la rigenerazione urbana (progetto A: Città e borghi sicuri, sostenibili e connessi) si prevedono interventi specifici destinati a:

- migliorare e rendere più efficiente il sistema dei servizi (da quelli sanitari a quelli amministrativi);
- riorganizzare il sistema dell'ambiente urbano per la rinascita della vita della comunità,
- condizionare le abitudini degli abitanti, introducendo nuove modalità di muoversi e lavorare, attraverso investimenti importanti in diversi campi., assicurare servizi essenziali con modalità innovative (ad esempio: telemedicina, teleassistenza, teleistruzione, introduzione del trasporto elettrico e introduzione di hub tra lento e veloce ...);
- realizzazione di sistemi verdi di immediata efficacia per la riduzione degli effetti del cambiamento climatico, l'illuminazione con LED e fotovoltaico, sistemi tecnologici per il deflusso e il recupero dell'acqua, fino alla realizzazione di pavimentazioni stradali drenanti con uso di materiali ecocompatibili, percorsi per garantire l'accessibilità dei luoghi e degli spazi pubblici a tutte le categorie di utenti;
- azioni di efficientamento energetico e di mitigazione delle vulnerabilità sismiche degli edifici pubblici essenziali per favorire la rinascita di assetti insediativi e comunità, come gli edifici destinati all'educazione, all'istruzione ed alla formazione ed alla valorizzazione turistica, promozione sociale ed ambientale, nonché ad attività culturali e sportive,
- costituzione di aree e parcheggi di scambio e la promozione di percorsi di mobilità sostenibile, anche con il supporto di sistemi digitali,
- realizzazione di servizi attraverso l'uso del digitale essenziali nei processi di rinascita e rafforzamento della vivibilità e per la rigenerazione di centri e spazi urbani resi vulnerabili dagli eventi sismici;

- promozione del sistema IOT (Internet of things) e della infrastrutturazione digitale come investimento trasversale, destinato anche alla promozione delle attività di marketing territoriale, attraverso la costituzione di una specifica piattaforma,
- realizzazione di sottoservizi, sistemi tecnologici per il cablaggio delle reti ed impianti di gestione delle acque (depurazione dei reflui urbani, sistemi di drenaggio di aree impermeabilizzate e raccolta delle acque piovane),
- azioni di integrazione del sistema di produzione energetica nel sistema urbano (teleriscaldamento e teleraffrescamento; accumulo di energia su larga scala; cogenerazione (CHP); poligenerazione; accumulo termico ed energetico su scala vasta; fotovoltaico; mini-eolico; energia geotermica profonda e superficiale; recupero del calore di scarto) necessari per orientare le opere di ricostruzione post sisma verso la sostenibilità e favorire la creazione e lo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili con l'aggregazione e la condivisione a livello locale degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

Per quanto riguarda lo sviluppo sociale e la crescita economica (progetto B: Rinascita economica e sociale) si prevedono interventi specifici destinati a:

- sostenere il rafforzamento delle attività produttive, comprese quelle legate al settore agricolo e alla filiera agroalimentare, ed i progetti di avvio di impresa o di ampliamento delle attività esistenti richiede l'adozione di una misura specifica, premiale e rafforzata rispetto agli incentivi ordinari;
- valorizzare le risorse ambientali, forestali e boschive attraverso misure specifiche ed interventi aggiuntivi e caratterizzanti (creazione di associazioni fondiarie, innovazione tecnologica, formazione, integrazione tra creazione d'impresa e dinamiche sociali, ecc.) particolarmente significativi in termini di efficacia ed efficienza degli interventi,
- finanziare progetti destinati al riuso ed al riciclo dei materiali recuperati dalle macerie (ciclo delle macerie);
- valorizzare gli elementi strategici del territorio, sui quali innestare un processo di sviluppo finalizzato a innescare processi culturali e sociali, ridefinire l'offerta

turistica, favorire l'incontro e lo scambio fra enti pubblici e privati, anche per migliorare la residenzialità degli anziani e l'assistenza, sostenere la relazione tra il mondo della ricerca e della innovazione e sostenere l'attività sul territorio delle piccole e medie imprese creative che operano nell'ambito culturale, turistico, ambientale e sociale;

- sostenere la creazione ed il funzionamento di 4 centri di ricerca universitaria, uno per ogni regione delle aree dei sismi, legati alla valorizzazione di alcune specificità territoriali in settori considerati significativi per la ripresa in ragione delle caratteristiche dei territori, con la creazione di centri di studio, ricerca ed alta formazione per la ricostruzione, l'economia circolare, l'agroalimentare e la valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale.

3. La logica di sistema: agire sulle forme del capitale sociale territoriale

Il finanziamento prevede risorse complessive superiori al miliardo di euro per la macromisura A destinata alla rigenerazione urbana ed alle infrastrutture e 700 milioni di euro destinata agli investimenti per il rilancio economico e sociale. L'obiettivo del programma di intervento è quello di ricreare un ambiente idoneo allo sviluppo sociale ed alla crescita economica, facendo leva sul rapporto tra le comunità locali ed il contesto di riferimento. Questo si determina attraverso la combinazione di azioni tra loro integrate che generano valore, liberano le energie produttive, rafforzano il saper fare e creano convenienze alla residenzialità e al fare impresa. Questa ripartenza si rende possibile nella combinazione tra i diversi interventi, che vanno visti in modo del tutto complementare, in quanto il fattore di spinta e di rigenerazione si rende possibile solo attraverso la connessione tra gli investimenti e le conseguenze sul tessuto sociale e produttivo.

Ci troviamo quindi di fronte ad un'azione di sistema, in grado di riattivare i territori in difficoltà e di determinare le condizioni per un nuovo popolamento e le convenienze agli investimenti, rende necessario coordinare e far convergere, nelle aree interessate, tre ambiti

di intervento:

- il miglioramento del sistema infrastrutturale pubblico (strade, ferrovie, mobilità urbana, nodi di scambio) ed il completamento della ricostruzione e della messa in sicurezza antisismica degli edifici pubblici e privati, anche destinati alle attività turistiche, commerciali e produttive. In particolare, data la vocazione turistico-ricettiva dei territori interessati, speciale attenzione va dedicata al potenziamento delle infrastrutture connesse al turismo, garantendone la sostenibilità e la compatibilità con le caratteristiche peculiari storico-architettoniche ed ambientali dei siti interessati;
- la realizzazione sul territorio di una infrastruttura digitale di riferimento, efficace ed accessibile, e delle opere che riguardano l'efficientamento energetico e la dotazione di sistemi per migliorare la vivibilità dei borghi e degli spazi urbani (dall'illuminazione pubblica ai servizi di rete digitali, dal teleriscaldamento all'energia rinnovabile), anche con il supporto di tecnologie IoT, implementando e rendendo efficienti, in tal modo, i networks ed i servizi per i cittadini e le imprese, in linea con le indicazioni UE in merito agli obiettivi per l'attuazione delle cosiddette "smart cities";
- la promozione di interventi volti a stimolare gli investimenti in grado di valorizzare le vocazioni produttive del territorio, in ogni settore economico, di compensare i costi sostenuti dalle imprese che fanno innovazione, in particolare nell'ambito dell'ecosostenibilità e delle tecnologie digitali, di valorizzare la residenzialità e di sostenere le iniziative di impresa che fanno leva sulla creatività, sull'ambiente, sul turismo, specie se di carattere ricettivo, sulla cultura e sulla promozione di avanzati servizi sociali ed alla persona.

Sono questi gli ambiti di intervento che permettono alle riforme in corso di fare sistema e di ricadere sul territorio attraverso investimenti mirati che restituiscono valore aggiunto a quanto finanziato tramite il Recovery Fund, che agisce sul territorio, in riferimento ai tre livelli di intervento, sia tramite la quota parte destinata alle aree del terremoto dalle misure previste a livello generale dal Piano per la resilienza e la ripresa PNRR, che attraverso la

specifica destinazione del progetto relativo alle aree del terremoto, che finanzia, attraverso il fondo complementare, interventi specifici e mirati.

Inoltre, questo sistema di intervento permette di collegare nello stesso programma d'azione le diverse forme di sostegno previste dalla legge italiana, tra cui gli interventi e le agevolazioni del Contratto istituzionale di sviluppo per le aree del terremoto previsto dall'ultima legge di bilancio.

4. La gestione commissariale “in deroga” ed il modello di politiche pubbliche

I poteri speciali conferiti al Commissario Straordinario alla ricostruzione sisma 2016 sono il modello di governance scelto per accelerare, anche con limitati e specifici poteri derogatori come richiamati dalla normativa della ricostruzione, coordinare e garantire elevati standard di qualità degli interventi. L'integrazione dei livelli di intervento del PNRR, generale e complementare, insieme alla valorizzazione di strumenti innovativi come il Contratto istituzionale di sviluppo, possono, accompagnati dall'innovativo modello di governance dei poteri speciali del Commissario Straordinario, determinare le condizioni in grado di restituire resilienza e capacità di competere all'Appennino centrale ed in questo modo di recuperare all'intero paese una componente territoriale importante per lo sviluppo e la crescita.

Le misure previste nell'ambito del PNRR e finanziate con il D.L.59/2021, si riferiscono sia ai territori colpiti dal sisma 2009 che a quelli colpiti dal sisma 2016.

4.1 Modalità di attuazione attraverso le ordinanze speciali in deroga (art. 11, comma 2 dl 76/2020 convertito nella legge 120 del 2020)

L'articolo 11 comma 2 del dl 76/2020 convertito nella legge 120/2020 prevede il potere in capo al Commissario straordinario per la ricostruzione di stabilire la realizzazione di

interventi urgenti e di particolare complessità anche nei centri storici colpiti dai sismi in deroga ad ogni disposizione di legge diverse da quelle penali, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice Antimafia, del Codice dei beni culturali nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea. L'esercizio di tale potere è stato compiutamente disciplinato dall'Ordinanza n°110 del 2020 che delinea procedimenti speciali, originali nel panorama normativo italiano in quanto contempera il governo multilivello indicato nel punto precedente con i poteri acceleratori e derogatori esercitabili dal Commissario straordinario. Il modello di intervento speciale sopra delineato e previsto per accelerare la ricostruzione nelle zone del Centro Italia viene esteso a tutti gli interventi relativi alle misure previste dal Piano aree sismi, così da assicurarne la massima convergenza ed efficacia. In sostanza si tratta di un potere speciale, derogatorio, condiviso con le Istituzioni rappresentative e finalizzato a realizzare specifici obiettivi. L'esperienza recente ha dimostrato, attraverso analisi e dati pubblicati, l'idoneità, in termini di accountability e di performance, della Struttura Commissariale Sisma 2016 nel raggiungimento di risultati e obiettivi concreti, realizzati attraverso semplificazioni, decisioni condivise, efficienza organizzativa. La governance della ricostruzione dei territori delle quattro Regioni dell'Italia centrale colpiti dal Sisma 2016 si basa su un equilibrato modello di governo multilivello in grado di attuare gli interventi previsti nel PNRR dalla fase di programmazione a quella di esecuzione. I risultati dell'ultimo biennio, misurati in modo oggettivo e indipendente, sono stati positivi sia in termini di riduzione dei tempi delle istruttorie (ridotti del 70 per cento) che di apertura dei cantieri. I caratteri peculiari di questa amministrazione speciale sono i seguenti. L'equilibrata articolazione dei soggetti istituzionali (Stato – Regioni – Comuni, altre amministrazioni pubbliche), secondo un modello decisionale e di lavoro multilivello guidato dal Commissario straordinario, attraverso cui si approvano le ordinanze d'intesa con i Vice Commissari - Presidenti di Regioni (v. Cabina di coordinamento, art.1, quinto comma, decreto legge 189/2016), e si approvano i progetti e gli atti amministrativi (Conferenza Permanente, per gli interventi pubblici; Conferenza Regionale, per quelli privati, v.art.16).

L'utilizzo in via ordinaria di poteri speciali da parte del Commissario straordinario (v.

art.2, decreto legge n. 189/2016) ed anche di poteri in deroga alle disposizioni legislative e amministrative vigenti, con il solo obbligo del rispetto dei vincoli inderogabili del diritto europeo (v. art. 11, secondo comma, decreto legge n. 76/2020). L'ordinanza in deroga individua «gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità, con il relativo cronoprogramma», il «soggetto attuatore idoneo», e «determina le modalità accelerate di realizzazione degli interventi da parte del soggetto attuatore» (v. Ordinanza 110, art.1, quarto comma), sulla base delle motivazioni espresse nell'ordinanza, soggetta al controllo preventivo della Corte dei Conti e vigilata, in via collaborativa, dall'ANAC. Si determina in tal modo un potere di deroga non arbitrario ma contestualizzato nel sistema dei principi e delle amministrazioni, finalizzato al risultato concreto. Il coinvolgimento stabile delle competenze scientifiche, tecniche e dei saperi professionali attraverso comitati scientifici e convenzioni con Università e istituti di ricerca di eccellenza (Comitato scientifico, Osservatorio con le Professioni, Convenzioni con C.N.R., Università, I.N.U., ecc.).

La sussistenza in capo al Commissario straordinario di una apposita contabilità speciale aperta presso la Tesoreria statale per la gestione delle risorse economiche da utilizzare negli interventi (art.4 decreto legge 189/2016) nonché della responsabilità del monitoraggio della realizzazione in concreto degli interventi. L'azione del Commissario straordinario di Governo, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si avvale degli Uffici speciali per la ricostruzione istituiti a livello regionale e si svolge con la collaborazione del Dipartimento della Protezione Civile per i temi della gestione delle emergenze, del Ministero dell'Interno e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per il controllo di legalità e la prevenzione dei reati, attraverso protocolli d'intesa con il Ministero della Cultura per la tutela dei beni culturali, con la Conferenza Episcopale Italiana per il ripristino e il restauro degli edifici di culto nonché attraverso intese con soggetti economici pubblici (Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., GSE, Mediocredito) oltre che con soggetti di rappresentanza sindacale ed associativa delle imprese, del lavoro, degli ordini professionali. Questo modello di governance offre una soluzione, in tal modo, ad alcuni dei principali problemi del sistema pubblico:

a) la riduzione dei conflitti Stato-Regioni, in un'ottica di stabile condivisione e di

sussidiarietà;

- b) la semplificazione delle procedure e delle criticità burocratiche, anche attraverso le deroghe;
- c) la piena sinergia tra politica e “tecnici”;
- d) la programmazione delle risorse attraverso la contabilità speciale dedicata, il monitoraggio e il controllo dei tempi di esecuzione degli interventi, la diretta capacità di spesa.

5. Il partenariato pubblico-privato per la valorizzazione del patrimonio culturale

Tra le novità più interessanti del “pacchetto per la rinascita” dei territori colpiti dai terremoti troviamo una particolare forma di partenariato pubblico-privato, con cui si interviene per rifunzionalizzare l’enorme patrimonio pubblico di questi territori per finalità culturali, turistiche e sociali. L’art. 151 del Codice degli Appalti (D. Lgs. 50/2016), al comma 3, stabilisce che «per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l’apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1». Siamo, dunque, in presenza di una fattispecie normativa che consente agli enti che dispongono di beni culturali di individuare, attraverso procedure semplificate, partner privati che possano garantire una serie di servizi, riconducibili nel quadro della valorizzazione e della gestione, a beneficio della fruizione pubblica del bene e dell’interesse generale.

Come noto, l’istituto risulta applicabile, nella sua formulazione ampia e generica – come sottolineato

dall'Ufficio Legislativo nella nota circolare dell'Ufficio Legislativo 17461 del 9 giugno 2016, diffusa con circolare del Segretario Generale n. 28 del 17 giugno 2016 – a molti tipi e cause contrattuali, non prevedibili a priori, che possono andare dalla fornitura di servizi di progettazione, all'assistenza museale, dall'allestimento e presentazione di istituti e luoghi della cultura per la pubblica fruizione alla consulenza organizzativa, e molto altro (Mibac, 2019).

A questo concetto si lega, per esplicito rimando, il dettato dell'art. 112 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che fissa gli obiettivi della valorizzazione nel promuovere la conoscenza del patrimonio culturale ed assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, stabilendo che lo Stato, le Regioni e gli Enti pubblici territoriali perseguono il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici e stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione. Lo stesso Codice, all'art. 102, comma 5, consente al Ministero di trasferire alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali la disponibilità di istituti e luoghi della cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti, anche in ottemperanza al dettato costituzionale di cui all'art. 118, comma 1, Cost. (c.d. "sussidiarietà verticale"). Per altro con il D.L. del 16/07/2020 N. 76 la possibilità di ricorrere al PSPP è stato ampliato alle Regione ed agli enti territoriali, avviando un'ampia fase di sperimentazione dello strumento legislativo, che ha fin qui prodotto risultati molto incoraggianti. Diversamente da quelli ordinari, i PSPP non si basano su una logica di scambio (prezzo o concessione in cambio di prestazioni) ma su una collaborazione aperta per finalità di Interesse Generale, basata sulla coprogettazione e sulla partecipazione della Comunità territoriale di riferimento, tra un soggetto pubblico che detiene un bene e uno o più operatori che fanno da referenti operativi del processo di valorizzazione (Mibac, 2019).

I vantaggi del PSPP possono essere così riassunti:

- contenuti contrattuali dell'Accordo non prefissati ma svilupparli e modificabili nel tempo (L'Accordo di PSPP è un «contratto in formazione progressiva») con grande capacità di adeguamento alle successive mutevoli condizioni;
- partecipazione territoriale nelle fasi di costruzione, sviluppo e verifica dell'accordo

(coinvolgimento, anche operativo, di associazioni, reti e risorse imprenditoriali locali, ecc.);

- autonomia operativa relativa nella gestione del progetto culturale da parte del partner privato, che agisce in tutte le fasi del progetto come referente e in stretta collaborazione con l'Ente territoriale, pur assumendosi in tutto o in parte il rischio operativo del processo di fruizione e valorizzazione del bene, la responsabilità nella individuazione di terze parti che collaborino, l'impegno al conseguimento degli obiettivi condivisi economici e sociali (partecipazione culturale delle popolazioni e lotta alle povertà educative, generazione di nuovo lavoro e nuove economie per lo sviluppo locale, ecc.);

L'Ordinanza commissariale n. 30 del 30 giugno 2022 definisce il seguente obiettivo per la misura B.2.2: «promuovere la valorizzazione del patrimonio storico-culturale, ambientale e sociale del territorio colpito dai sismi del 2009 e del 2016, attraverso Progetti locali che propongano percorsi di sviluppo sostenibile e inclusivo e che sappiano integrare obiettivi di tutela con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto dello spopolamento» ed estende quindi l'ambito di applicazione dei Partenariati speciali pubblico-privato anche alla valorizzazione del patrimonio ambientale e sociale, oltre quello strettamente culturale. Questo è quanto prevede la citata Ordinanza: «ampliare l'ambito di applicazione di tale forma "speciale" di partenariato anche agli altri settori di intervento previsti dalla stessa misura sul partenariato B2.2, e, in particolare, alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale e del patrimonio pubblico, a fini culturali, turistico-culturali e sociali e per l'alta formazione». Tale ampliamento consente di promuovere la valorizzazione in maniera più ampia ed esplicita del patrimonio, culturale, ambientale e sociale, di un territorio, inteso nella sua massima accezione. Non ci si limita, pertanto, alla valorizzazione dei soli beni culturali immobili, ma si punta a fare sistema di tutti gli asset che il territorio esprime ed a costruire su di essi una strategia di valorizzazione e di sviluppo locale, che promuova i temi della cultura, dell'ambiente, del turismo.

Ciò comporta la possibilità, per gli enti pubblici, di costituire nuovi partenariati speciali, ai sensi del citato art. 151, comma 3, e della citata ordinanza commissariale, basati su

procedure semplificate di individuazione del partner privato, concernenti iniziative che rispondano agli obiettivi di valorizzazione e gestione di beni culturali e paesaggistici a fini sociali, turistico-culturali e ricreativi. Qualora alcuni enti abbiano già costituito una forma speciale di partenariato pubblico privato ai sensi dell'art. 151, comma 3, gli stessi enti possono autonomamente estendere l'ambito di applicazione del costituito partenariato, ai sensi della citata ordinanza commissariale N° 30 del 30 giugno 2022.

Sottoscritto l'Accordo di Partenariato, fermo restando il ruolo e le funzioni dell'ente pubblico, il Partner privato assume i ruoli e le responsabilità operative e finanziarie disciplinate dall'Accordo di partenariato. L'Accordo di PSPP che regola il rapporto tra le parti è agli effetti un contratto in "formazione progressiva", che verifica di volta in volta i contenuti operativi degli investimenti e della valorizzazione, in cui gli operatori culturali e gli enti territoriali, che dispongono dei beni oggetto del processo di valorizzazione, concorrono, nei rispettivi ruoli e con modalità di co-progettazione, a medesime finalità di interesse generale.

6. Conclusioni. Un piano di intervento per la resilienza e la ripresa di territori emblematici

L'avvio delle attività del Piano complementare PNRR per le aree dei sismi costituisce l'attuazione di un programma di notevole interesse, in quanto si tratta di una azione di sistema promossa da una governance complessa che coinvolge lo Stato, le Regioni ed i Comuni e che richiede l'intervento di diverse amministrazioni e soggetti gestori. In particolare la linea di sostegno al rilancio economico e sociale prevede come soggetti gestori Invitalia ed Unioncamere e la collaborazione con le agenzie di sviluppo regionale per l'affiancamento alle imprese e con una rete di fondazioni ed associazioni per la promozione sul territorio. Pur in una situazione di estrema difficoltà, in cui alla crisi Covid si è aggiunta la crisi derivante dalla situazione di guerra in Ucraina, che ha determinato gravi ripercussioni per l'export di questi territori, questo piano rafforzato di politiche pubbliche ha

mosso e rianimato i soggetti pubblici, le imprese private ed i cittadini. Sono centinaia gli investimenti presentati dalle imprese e le iniziative pubbliche, con migliaia di cantieri aperti. Per vedere da vicino la resilienza e la ripresa, forse i territori dell'Appennino centrale colpiti dai terremoti possono nei prossimi mesi diventare un esempio europeo. La perdita della dinamicità dell'economia e della società dei territori dell'Appennino ha limitato in questi anni la ripresa italiana. La consapevolezza che anima i protagonisti della ricostruzione e del rilancio di questi luoghi è che se si salva l'Appennino si salva l'Italia.

Bibliografia

- AA.VV. (2021). *Una regione in metamorfosi e la necessità di delineare percorsi evolutivi*. Macerata: EUM Edizioni.
- Blim M., Dini G., Goffi G. (2017). *Le Marche, lo sviluppo bloccato e le nuove "fratture"*. Testo predisposto in occasione del Cinquantennale dell'ISTAO, Ancona 20 e 21 ottobre 2017.
- Cappelli R. (2020). Le recenti performance tecnologiche delle Marche: un'analisi con dati di brevetto. *Economia Marche Journal of Applied Economics*, XXXIX, 1: 67. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://economiamarche.univpm.it/files/ccc445ca419dea430.pdf> (27/10/2022).
- Caravaggi L., a cura di (2020). *Conoscenze e innovazioni per la ricostruzione e il miglioramento sismico dei centri storici del Lazio*. Macerata: Quodlibet.
- Carnazza P., Giorgio F. (2020). Gli effetti del COVID-19 sull'economia italiana e sul sistema produttivo. *Argomenti*, 16: 25. DOI: 10.14276/1971-8357.2212.
- Gregori G., Temperini V. (2021). *Strategie ed azioni per la valorizzazione dei borghi*. Ancona: Il Cardeto edizioni.
- ISTAO - Istituto Adriano Olivetti (2018). *Patto per la Ricostruzione e lo Sviluppo della Regione Marche*. Ancona: ISTAO. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://istao.it/wp-content/uploads/Patto-per-la-ricostruzione-e-lo-sviluppo.pdf> (27/10/2022).

ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica (2020). *Rapporto Annuale 2020. La situazione del Paese*. Roma: ISTAT. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/Rapportoannuale2020.pdf> (27/10/2022).

MiBAC - Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (2019). *Circolare n. 45/2019*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2019/11/Note-esplicative-e-modelli-operativi-per-forme-speciali-di-partenariato-pubblico-privato-nei-beni-culturali-Circolare-45-anno-2019.pdf> (27/10/2022).

Sargolini M., Pierantoni I., Polci V., Stimilli F., a cura di (2022). *Progetto Rinascita Centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Centrale interessato dal sisma del 2016*. Pescara: Carsa Edizioni.

Spacca G.M. (2019). *Save the Apps, se si salva l'Appennino si salva l'Italia*. Fabriano: Fondazione Aristide Merloni. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.fondazionemerloni.it/wp-content/uploads/2020/10/save-the-apps-il-libro.pdf> (27/12/2022).