

VERSO IL 2030 SULLE ALI DELL'AQUILA

Il caso di una regione europea in transizione bloccata e colpita da uno shock

Motivazioni

L'Italia sta crescendo ancora una volta a un ritmo inferiore al resto dell'Unione europea. All'interno dell'economia nazionale, le regioni meno prospere e quelle rimaste "sospese" a un livello intermedio di sviluppo pongono al Paese e alle politiche di sviluppo una sfida particolare. Questa sfida è ancora più forte se queste regioni sono anche le più esposte alla minaccia di disastri naturali che possono compromettere i loro sforzi di sviluppo. Le regioni del Mezzogiorno dell'Italia, e in particolare le aree dell'Obiettivo Convergenza, offrono un esempio di questa situazione, con una arretratezza persistente, difficoltà da parte delle più vivaci di esse di intraprendere un sentiero di sviluppo soddisfacente, rischi sismici e idrogeologici superiori alla media.

L'Abruzzo - situato sul confine fra il Nord e il Sud del paese, regione qualificata dalla politica di coesione comunitaria come "Obiettivo 1" fino al dicembre 1996 e successivamente come "Obiettivo 2" e "Competitività" - è una regione del Mezzogiorno, nella quale alle difficoltà della transizione si è aggiunto lo shock del grave terremoto che ha colpito nel 2009 una vasta area (nota come "cratere"), con la città di L'Aquila (Capoluogo di Regione) come epicentro. I segnali di stagnazione della città e della regione risalgono ai primi anni di questo decennio. Per il periodo 2011-2013 è attesa una debole dinamica della crescita regionale, assai inferiore alla crescita media europea, che conferma le notevoli difficoltà di recupero dell'area.

Scopo dello studio è quindi quello di fornire proposte per contrastare gli effetti negativi dello shock e per uscire dallo stallo attuale. Esso può inoltre offrire alle regioni dell'Obiettivo Convergenza importanti lezioni su quale strategia adottare per superare in modo robusto e definitivo situazioni di arretratezza. Lo studio è infine funzionale alla costruzione di modelli di policy da utilizzare nei casi di shock che potrebbero colpire le regioni italiane dell'Obiettivo Convergenza, ragionando a fondo sulle scelte strategiche collettive da attuare e disegnando gli strumenti più efficienti per realizzarle.

Le questioni del rilancio dello sviluppo dell'Aquila dopo la fase emergenziale del terremoto e dell'uscita della regione da una "transizione senza fine" si uniscono dunque in un solo tema e richiedono un forte impegno analitico e un comune disegno strategico volto al medio e lungo periodo. Questo è l'oggetto dello studio promosso da Cgil-Cisl-Uil-Confindustria, attraverso il "Comitato Abruzzo", che il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) del Ministero dello sviluppo economico e la Direzione Generale Politica Regionale della Commissione europea intendono proporre all'OCSE. Questo al fine di accrescere gli spazi di analisi e di azione da parte di chi ha responsabilità di politica economica nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza e nelle altre aree del Mezzogiorno.

Il contesto

Da entrambi i punti di vista, della regione e dell'Aquila, si tratta di partire dalle potenzialità del territorio, già identificate sulla base delle informazioni disponibili e di un confronto pubblico al quale l'OCSE ha contribuito con il Rapporto del 2009, e di tenere conto del rapido evolversi del contesto economico e geografico:

- 1) effetto negativo della globalizzazione su alcuni vantaggi comparati industriali dell'Abruzzo, ma anche opportunità che la globalizzazione apre per i centri di eccellenza nel campo della conoscenza;
- 2) connessioni e relazioni istituzionali con le regioni circostanti, con una difficoltà dell'Abruzzo a riconoscersi tanto nel Sud che nel Centro-Nord;
- 3) tensioni infra-regionali, con un ruolo non pienamente riconosciuto dell'Aquila come capoluogo, anche prima dello shock, un rapporto difficile con le "aree interne" e la dicotomia fra le chiavi di lettura (e di mobilità) orizzontale e verticale della regione;
- 4) il modificarsi delle opportunità nell'area Adriatica e segnatamente nei Balcani, un tema dapprima enfatizzato senza costruito, poi accantonato.

In particolare, per quanto riguarda L'Aquila, la consapevolezza di questi profili, il pubblico dibattito, alcuni progetti avanzati in questi mesi hanno già consentito di individuare nella "conoscenza" la principale carta che la città può giocare: l'alleanza fra l'Università e centri scientifici di alta eccellenza per attrarre risorse umane e ricerca; la cooperazione fra ricerca e sistemi di imprese ad elevata innovazione; una ricostruzione della città fondata su principi di elevata sostenibilità ambientale; una valorizzazione delle risorse storiche, paesaggistiche, culturali e naturali; il ricorso ai talenti e alle competenze professionali presenti nell'area; l'eliminazione di deficit infrastrutturali importanti che in Abruzzo non si discostano da quelli delle regioni dell'Obiettivo Convergenza. Manca tuttavia una valutazione comprensiva e di lungo periodo di tutti i profili economici geografici sopra richiamati - anche in un'ottica comparata - delle loro conseguenze sociali, e della connessione fra il destino di L'Aquila e dell'intero Abruzzo.

Lo studio deve dunque mettere insieme tutti i pezzi del mosaico, *a scale spaziali diverse*: L'Aquila, l'Abruzzo, l'area dove l'Abruzzo si colloca (fra Nord e Sud), la potenziale macro-regione adriatica, il quadro globale. E deve essere funzionale per un uso operativo nelle regioni italiane dell'obiettivo Convergenza.

Obiettivi

Tenendo conto di tutti i fattori sopra richiamati, delle incertezze che caratterizzano il quadro economico globale e di queste diverse scale, si tratta di individuare una strategia di sviluppo per l'Abruzzo e per L'Aquila per il 2020 e oltre. La strategia delineata dovrà fra l'altro avere i seguenti contenuti:

- 1) Le priorità su cui concentrare l'azione privata e pubblica e il sistema di alleanze geopolitiche da sviluppare per attuarle.
- 2) Gli interventi pubblici da realizzare in modo coerente e la loro sequenza, anche attraverso una valutazione delle idee progettuali già "sul tavolo".
- 3) I principali rischi della strategia e le misure cautelative da adottare per ridurne gli effetti.
- 4) I principali requisiti istituzionali e le risorse umane necessari alla realizzazione della strategia e della tipologia di risorse umane richiesta.
- 5) La collocazione delle priorità e degli interventi nell'ambito degli atti di programmazione e pianificazione e delle disponibilità di bilancio già esistenti e future (incluse quelle comunitarie).
- 6) Le lezioni generali e i modelli di policy più efficaci da utilizzare nei casi di shock esterni che potrebbero colpire le regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Attuazione: il progetto di ricerca e la sua metodologia.

Lo studio verrà realizzato dall'OCSE e dall'Università di Groningen.

La Direzione per lo Sviluppo Regionale dell'OCSE è già stata coinvolta nella riflessione strategica per il rilancio dello sviluppo sostenibile di L'Aquila dopo il terremoto e può fare affidamento sulla competenza degli esperti del Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriali (TDPC) nel contesto del programma di lavoro 2011-2012 su "Costruire regioni robuste e tornare a una crescita sostenuta".

La Facoltà di "Spatial Science" dell'Università di Groningen può attivare studiosi di frontiera a livello internazionale per coordinare una ricerca empirica fondata su indagini e su casi di studio e analisi qualitative, tutti necessari per il disegno e l'attuazione di una strategia di sviluppo di lungo termine.

Lo studio mira a identificare una strategia di sviluppo di lungo termine realistica, disegnata a misura del contesto locale dell'Abruzzo e che sia effettivamente "di proprietà" e sia guidata da tutti gli attori locali. Verranno affrontate le molteplici questioni relative allo sviluppo locale, ricorrendo a una metodologia comparatistica. Obiettivo del progetto non è, comunque, solo quello di valutare e documentare i punti di vista dei diversi agenti locali su tali questioni. Ma è piuttosto quello di contribuire a costruire la strategia come un "bene collettivo" che rifletta la molteplicità dei punti di vista degli agenti e benefici della loro condivisione e del loro supporto. La strategia deve conciliare al meglio le diverse priorità economiche dei membri della comunità, combinare le energie e

massimizzare il potenziale dei diversi attori istituzionali che la compongono e dei soggetti nazionali rilevanti, e identificare e integrare i diversi punti di vista in termini di benessere di lungo termine.

Per raggiungere questo risultato la strategia deve promuovere le opportunità imprenditoriali e un'occupazione locale di alta qualità, e al tempo stesso rispondere ai bisogni culturali e ambientali della comunità. Tenendo poi conto dello shock subito, un ingrediente decisivo è il ripristino della fiducia. E' questa una delle ambizioni, non certo di minor rilievo, del progetto.

Il progetto è strutturato in tre sottoprodotti.

1. Valutazione del potenziale di sviluppo della regione Abruzzo e dell'Aquila

Obiettivo di questa parte è la valutazione del posizionamento della regione e dell'Aquila oggi, con riferimento ai prossimi 10-15 anni in termini delle competenze economiche, dei vantaggi e delle debolezze competitive e dell'impatto delle influenze economiche esterne sul potenziale di sviluppo di lungo periodo, come sottolineato nell'obiettivo del progetto. Questa parte ha natura di ricerca secondaria e si fonderà su una estesa valutazione di materiali esistenti: pubblicazioni, ricerca accademica, dati. Lo sviluppo integrato territoriale sarà analizzato dall'OCSE anche facendo riferimento come *benchmark* ad altre regioni caratterizzate da simili sistemi di relazioni fra aree urbane e rurali e con altre agglomerazioni economiche.

2. Identificazione di una strategia di sviluppo

Punto di partenza è l'esame delle caratteristiche del patrimonio di conoscenze locali, che consentono di valutare le componenti interne del potenziale di sviluppo di lungo periodo dell'area. In particolare, verranno esaminate le opportunità di sviluppo sostenibile associate a ognuna delle priorità identificate dai diversi attori locali, e verranno valutate le possibilità di successo delle diverse opzioni. Sarà così possibile identificare fra diverse alternative la strategia di sviluppo più appropriata, e i relativi requisiti. L'Università di Groningen realizzerà questa fase della ricerca attraverso interviste qualitative e ricerche quantitative fondate su indagini sul campo. Obiettivo di questa ricerca di tipo primario è di acquisire informazioni sui punti di vista, sulle percezioni, sulle preferenze locali e comprendere il posizionamento dell'area ai fini di uno sviluppo di lungo periodo. Le diverse tecniche di indagine saranno impiegate per identificare il livello di consapevolezza della comunità locale sulle opportunità e sulle sfide di lungo termine, come anche sui punti di forza e di debolezza del suo capitale economico, sociale, istituzionale e ambientale, fra cui anche la capacità degli attori pubblici. Ne deriverà anche una valutazione della consapevolezza della comunità sui propri problemi o sulle minacce da fronteggiare, sia con riguardo a fattori esterni che interni. Allo stesso tempo, l'OCSE, attraverso la *peer-review* di altri paesi o regioni che partecipano al TDPC, farà riferimento a esperienze internazionali nel disegno di strategie di sviluppo. La costruzione di una rete di paesi o regioni che hanno affrontato simili sfide per lo sviluppo sostenibile dopo uno shock esterno consentirà di confrontare diverse opzioni e di condividere buone pratiche.

3. Suggerimenti e raccomandazioni su come attuare in modo appropriato e realistico la strategia di sviluppo locale di lungo periodo

I suggerimenti e le raccomandazioni includeranno l'analisi dei requisiti per attuare la strategia selezionata, la sequenza delle azioni da realizzare, i suoi risultati desiderati (da misurare attraverso appropriati indicatori), le alleanze con altri territori e livelli di governo necessarie per realizzare quegli interventi, le loro implicazioni in termini di cambiamenti istituzionali e risorse umane necessarie, e infine come tutto ciò rientri nel contesto dei documenti di programmazione delle risorse finanziarie esistenti e future. Le raccomandazioni saranno accompagnate da un'esposizione delle lezioni generali ricavabili da questa esperienza per altre regioni che puntano ad uscire dall'arretratezza, in particolare le regioni dell'Obiettivo Convergenza. Tutte queste raccomandazioni scaturiranno da un processo iterativo di consultazione in cui tutti i soggetti locali impegnati e toccati dal progetto saranno messi a conoscenza delle questioni emerse. A tale scopo un ruolo di primo piano per la discussione dei risultati intermedi sarà svolto da un "comitato di indirizzo" (cfr. oltre). Inoltre, un confronto aperto e franco sulle questioni emerse darà vita a un pubblico dibattito a livello locale in merito al tema se le diverse percezioni e priorità convergono o confliggano. Questa natura aperta della ricerca faciliterà la costruzione di un ampio consenso su

quali siano le strade appropriate per affrontare le differenze e sfruttare le complementarità. La combinazione di un dibattito pubblico interno e del contributo di esperti indipendenti metterà quindi la comunità nelle condizioni di realizzare le scelte più appropriate per affrontare le questioni esistenti in un modo che promuova lo sviluppo sostenibile di lungo termine.

Governo del progetto e organizzazione locale

Il lancio del progetto sarà accompagnato dalla creazione di un “comitato di indirizzo” comprendente, oltre ai rappresentanti delle quattro organizzazioni imprenditoriali e del lavoro e a un esperto indipendente da esse designato, rappresentanti dell’OCSE e dell’Università di Groningen, del governo regionale, del Comune di L’Aquila, del DPS, della Direzione Generale Politica Regionale della Commissione europea e del Ministero per i Beni e le attività Culturali, nonché un rappresentante del Centro regionale di studi e ricerche economiche e sociali (Cresa). Attraverso l’interazione con il gruppo di ricerca, il comitato di indirizzo faciliterà l’accesso di questo all’informazione disponibile e il disegno e la realizzazione delle interviste, dei *focus groups*, e la consultazione con campioni degli attori locali rilevanti.

Il comitato di indirizzo supervisionerà la realizzazione della ricerca e sarà il principale referente per la discussione dei suoi risultati intermedi.

I membri del comitato di indirizzo si impegneranno a dedicare a tale attività il tempo necessario. La prima riunione del comitato definirà il calendario dei successivi incontri.

Al fine di un pieno utilizzo del potenziale di ricerca locale, e di promuovere l’impegno a livello locale nel progetto, nonché di massimizzare il trasferimento di conoscenze e competenze locali, il progetto si avvarrà di due “ricercatori” universitari a tempo pieno che risiederanno in loco. Questi ricercatori individueranno le fonti locali di informazione, incluse quelle in grado di fornire quella “conoscenza tacita locale” che è indispensabile al successo del progetto, e individueranno le persone chiave per la partecipazione ai casi di studio e alle interviste. Questi ricercatori opereranno in contatto pressoché quotidiano con l’OCSE e con il team di Groningen. Al tempo stesso, il lavoro di indagine sul campo basato sui questionari predisposti da un *panel* di esperti indipendenti sarà affidato a un gruppo di studenti, preferibilmente sotto la guida di un professore universitario locale. L’affidamento dell’indagine a un gruppo di studenti locali affiancati dai due ricercatori a tempo pieno non solo offrirà garanzie in merito alla raccolta dei dati, ma massimizzerà anche la visibilità locale del programma di ricerca e contribuirà a disseminare idee e promuovere interesse e impegno nella comunità.

Prodotti e scadenze

Il progetto durerà circa 18 mesi. I tempi e prodotti fisici programmati del progetto sono:

- Riunioni del comitato di indirizzo.
- Presentazione del progetto e della metodologia in un seminario aperto con partecipanti dei livelli locale e nazionale, da realizzare a L’Aquila nel febbraio/marzo 2012.
- Creazione di una rete di paesi e regioni per la discussione delle opzioni strategiche e la condivisione di buone pratiche (organizzata attraverso il TDPC).
- Assistenza per la creazione di una pagina web gestita e animata a livello locale, in lingua italiana, per disseminare i progressi del lavoro e raccogliere la voce dei cittadini.
- Un rapporto disponibile sia in lingua inglese, sia in lingua italiana, che contenga la sintesi dei principali risultati relativi ai tre sottoprodotto prima indicati. Il Rapporto sarà presentato all’incontro semestrale del TDPC del dicembre 2012, per l’approvazione.
- Una presentazione dei suggerimenti e delle raccomandazioni alle regioni italiane dell’Obiettivo Convergenza, in occasione di uno specifico evento oppure al Comitato di sorveglianza del PON Governance FESR 2007-2013.

Al fine del conseguimento di questi risultati, il Comitato Abruzzo si prenderà cura delle seguenti funzioni:

- Supporto logistico e informatico, a L'Aquila, per l'attività dei due ricercatori a tempo pieno e per gli incontri degli esperti dell'Ocse e dell'Università di Groningen e del gruppo responsabile dell'indagine sul campo.
- Organizzazione, supporto logistico e traduzione simultanea (quando necessaria) per le riunioni del comitato di indirizzo e per gli eventi locali del progetto.