

# Abruzzo 2009-Emilia 2012

## Partecipazione e sostenibilità per le comunità colpite dal sisma

### Gian-Luigi Bulsei

Coordinatore del Centro di ricerca interdisciplinare sulle società locali (CRISL) e docente di Sociologia applicata al Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università del Piemonte Orientale, <bulsei@unipmn.it>

### Elena Pera

Collaboratrice del CRISL e borsista presso la Advanced School of Prevention and Health Promotion dell'Università del Piemonte Orientale, <elena\_pera@libero.it>

Attraverso un confronto “a distanza” tra il caso del terremoto che nel 2009 ha devastato L'Aquila e il sisma emiliano del 2012, gli AA. evidenziano l'importanza dei processi di partecipazione sociale in condizioni avverse, quando le comunità locali si trovano alle prese con il difficile compito di ridisegnare il proprio futuro. Come sono state prese le decisioni? In che modo le pratiche di democrazia partecipativa possono essere al servizio della sostenibilità?

**U**n terremoto è un evento critico che sfida ogni comunità locale, obbligandola a un complesso e problematico adattamento alle mutate condizioni fisiche e sociali. **Quando la forza distruttrice della natura impatta sulle società umane, esse cercano di elaborare soluzioni più o meno efficaci di risposta al pericolo:** valutare e gestire le conseguenze di un fenomeno negativo implica l'assunzione di decisioni relative al livello di rischio<sup>1</sup> accettabile e ai comportamenti collettivi da adottare per contenerlo, comprese le scelte pubbliche di controllo e distribuzione degli impatti.

Nel caso dei terremoti è possibile individuare alcuni rischi legati a decisioni assunte prima o dopo un evento sismico, che hanno un preciso ruolo nel determinare da un lato il suo impatto effettivo sul

<sup>1</sup> Si parla di rischio quando il verificarsi di un evento è connesso a una scelta intenzionale.

territorio antropizzato e dall'altro il nuovo assetto materiale e sociale della comunità durante e dopo l'emergenza (Bulsei 2011b). Un terremoto, infatti, è anche un fatto sociale e politico: sociale perché i suoi effetti investono la vita quotidiana, privano in parte o del tutto le persone della casa, del lavoro, scompaginano la trama dei rapporti sociali; politico in quanto evento da governare. Ovviamente molto dipende dalla portata del fenomeno, ma le capacità, le scelte, la cultura e lo stile di chi governa contano in modo particolare (cfr Bulsei e Mastropaolo 2011, p. 7).

Assumono pertanto rilievo da un lato le condizioni di oggettiva emergenza dovute all'evento catastrofico, dall'altro la tendenza da parte delle amministrazioni pubbliche a ricorrere a poteri e interventi straordinari. **Un disastro naturale implica sempre una crisi sociale, che può essere affrontata in modi diversi e a differenti livelli: individuale, di gruppo, di organizzazione, di comunità.** L'esperienza negativa può far sviluppare un certo grado di resilienza – intesa come la capacità che sviluppano le persone di affrontare e superare le difficoltà – e portare a fenomeni di autoorganizzazione e impegno civico: ma come vengono considerate e utilizzate tali pratiche sociali dalle istituzioni? si tiene conto del possibile apporto del cittadino o ci si affida interamente a interventi calati dall'alto?

Proponiamo una sintetica comparazione tra il sisma de L'Aquila (2009) e quello emiliano (2012) in termini di contesto socio-economico, gestione dell'emergenza, attenzione mediatica e prospettive di ricostruzione, alla ricerca di indizi di una possibile rinascita sostenibile e partecipata delle comunità abruzzesi ed emiliane.

## Il contesto territoriale: luoghi e persone

I contesti dei due eventi sismici sono molto diversi. L'area abruzzese colpita dal terremoto del 2009 è un territorio prevalentemente montano a storica vocazione agro-pastorale, in parte rientrante nel Parco Nazionale Gran Sasso e Monti della Laga, caratterizzato da insediamenti abitativi presenti da lungo tempo e da altri più recenti, dinamiche spontanee e scelte pubbliche e private relative alla localizzazione delle principali attività produttive e sociali. Il tessuto industriale aquilano risultava composto da piccole-medie imprese, sorte per lo più grazie alle agevolazioni per il Mezzogiorno, che già attraversavano una fase di prolungata recessione nel momento in cui si è abbattuto su di loro il terremoto. **L'Aquila, pesantemente segnata nel patrimonio artistico-culturale e nella dotazione di servizi, ha un'importanza fondamentale come centro funzionale dell'intera regione,** di cui è sempre stata punto di riferimento; insieme al capoluogo inoltre sono stati colpiti alcuni centri minori,

che da sempre gravitano intorno alla città e che con essa hanno finora costituito un sistema locale diffuso ma integrato (cfr Bulsei 2011a e 2012, cap. 4).

Il cratere sismico comprende – oltre a L'Aquila – 56 Comuni, per un'estensione di 2.400 kmq e con una popolazione complessiva di circa 140mila abitanti; un ambito relativamente ristretto se paragonato all'area colpita dal sisma che ha interessato l'Emilia nel 2012, dove «vivono quasi 540mila persone (circa il 13% della popolazione regionale) e vi sono concentrate migliaia di attività produttive, commerciali e di servizio e il 2% dei lavoratori dipendenti dell'industria: è un territorio che vale il 2% del PIL nazionale» (CNA Emilia Romagna 2013).

Se il terremoto in Abruzzo, oltre a provocare ingenti danni e numerose vittime, ha avuto conseguenze negative sull'economia locale già indebolita, **in Emilia il danno al sistema manifatturiero è stato enorme. Nell'area interessata dal sisma del 2012 sono localizzate 51mila imprese**, di cui poco meno di 8.000 attive nel settore manifatturiero, pari al 12,4% della realtà produttiva regionale e che impiegano circa 190mila lavoratori. Alle aziende che hanno avuto danni strutturali vanno aggiunte quelle che hanno subito l'impatto del terremoto in termini di calo di commesse e ordini (con una riduzione di fatturato intorno al 30%). Si è stimato che il valore aggiunto perso a causa del terremoto emiliano sia pari a 3,1 miliardi di euro (Regione Emilia Romagna 2013).

L'Abruzzo aquilano risente ancora pesantemente degli effetti del sisma di quattro anni fa. Anche se non quantificabili con precisione, le conseguenze economiche e sociali sono state devastanti: quanti esercizi commerciali e laboratori artigiani hanno ripreso almeno parzialmente l'attività in sedi di fortuna e quanti sono stati costretti a chiudere? Quanti studi professionali si sono trasferiti in altri centri, soprattutto costieri? Quanti posti di lavoro ha bruciato il terremoto e quale è stato l'impatto sulle strategie individuali e familiari? (Bulsei 2012, cap. 4).

A differenza dell'Abruzzo, in Emilia la ricostruzione è decollata quasi subito e ad un anno dal sisma si possono vedere i primi risultati. Per quanto riguarda il settore produttivo, pur tra molte difficoltà la maggioranza delle imprese ha potuto riprendere l'attività; i monumenti e le chiese che richiedono manutenzioni accurate attendono ancora la ricostruzione, ma i progetti ci sono e alcune opere di restauro sono state avviate; la rete di servizi socio-sanitari e amministrativi è stata rimessa in piedi e molte famiglie sono rientrate nelle loro abitazioni; altre attendono ancora il completo ripristino dei centri urbani ma nessuno si è mai sognato di ipotizzare il tra-

sferimento in insediamenti temporanei esterni alla zona colpita dal sisma, le cosiddette *new town* (cfr Regione Emilia Romagna 2013).

## La gestione dell'emergenza

Quando una catastrofe sconvolge l'assetto del territorio, si pone la duplice esigenza di rispondere a urgenti bisogni abitativi e di adottare soluzioni temporanee compatibili con il futuro ripristino delle aree. Invece a poche ore dal terremoto abruzzese il Governo nazionale prefigurò la più drastica delle soluzioni: la costruzione di una *new town*, poi trasformata in vari nuovi insediamenti tramite il progetto CASE (Complessi antisismici sostenibili ed ecocompatibili). Tale progetto non nacque come specifica risposta all'evento, ma rappresentò con ogni probabilità l'occasione per testare un modello di intervento al quale la Protezione civile stava lavorando da tempo; è consistito nella realizzazione in una ventina di aree periferiche di circa 4.600 alloggi, distribuiti in 185 edifici multipiano, adatti a ospitare fino a un massimo di 17mila persone, cioè solo un quarto circa dei residenti nel Comune di L'Aquila al momento del terremoto. Nella scelta delle aree si sarebbe dovuto tener conto «della loro prossimità ai luoghi di provenienza delle persone e dell'integrazione con i centri abitati esistenti nonché dell'idoneità dei siti dal punto di vista della sicurezza idrogeologica, sismica e della sostenibilità paesaggistico-ambientale» (decreto del Commissario delegato, 11 maggio 2009, n. 6), ma in realtà non risulta sia stato effettuato alcuno studio in merito. La totale assenza di pianificazione urbanistica ha portato alla localizzazione dei complessi in aree rurali distanti in media una decina di km dal centro storico, con il risultato di svuotare ulteriormente la città di abitanti e funzioni, rendere difficili gli spostamenti, consumare territorio in maniera irreversibile (cfr Frisch 2010). **I nuovi insediamenti, definiti non temporanei ma "durevoli", sono sorti in luoghi che non sarebbero mai stati individuati da strumenti urbanistici ordinari: si è così creata una "non-città", dispersa su oltre 50 kmq e priva di infrastrutture e servizi adeguati, che ha comportato una sorta di "modernizzazione forzata" a elevato impatto ambientale e culturale, aumentando la vulnerabilità sociale. La scelta di ospitare i cittadini in una *banlieue* di nuova costruzione ha trasformato la città da forma evoluta di organizzazione collettiva in deserto economico e sociale** (cfr Bulsei e Mastropaolo 2011; Bulsei 2012, cap. 4).

La Protezione civile, tempestiva ed efficace nell'immediatezza dei soccorsi, si è poi rivelata uno strumento del Governo per aumentare la propria visibilità, diventando di fatto un'amministrazione sostitutiva "a responsabilità illimitata". **In sintesi, il modello di**

gestione post-sisma attuato a L'Aquila è stato il seguente (Bulsei e Mastropaolo 2011):

- estese competenze alla Protezione civile, coordinata funzionalmente e politicamente dal Presidente del Consiglio;
- linea d'intervento *top-down* con approccio dall'alto verso il basso e scarso coinvolgimento delle istituzioni locali;
- imposizione di un clima di emergenza, con un programma straordinario di nuovi insediamenti piuttosto che ricostruzione della città;
- copertura mediatica unidirezionale, che ha trasformato una tragedia in propaganda per il Governo, che ha spostato il 35esimo G8 previsto in Sardegna a L'Aquila (8-10 luglio 2009).

Si tratta di **uno stile di politiche pubbliche caratterizzato da forte politicizzazione degli interventi e amplissima discrezionalità amministrativa**: chi decide è l'allora Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, che dichiara lo stato d'emergenza e adotta le ordinanze di protezione civile, con le quali stabilisce quali leggi possano essere derogate e per quanto tempo. Lo stravolgimento delle regole ordinarie – da quelle sulle competenze a quelle sui controlli – e l'eccessivo ricorso alla deroga tende a configurare **una sorta di legalità parallela** (Alexander 2011; Bono in Bulsei e Mastropaolo 2011, pp. 151-171). La logica di *governance* implicita nell'aggettivo "civile" è stata soffocata dal Governo, che ha imposto una gestione "dilatata" dell'emergenza. **Non solo: la mobilitazione di volontari ed associazioni nella fase immediatamente post-sisma è stata encomiabile; ma la gestione centralizzata messa in campo dal Dipartimento della Protezione civile, forte del quadro di competenze straordinarie allora vigente, ha controllato ogni tipo di attività, lasciando ben pochi margini di autonomia al volontariato sociale.**

Nel 2012 tuttavia è stata finalmente approvata una riforma<sup>2</sup> che, oltre a cancellare dalle competenze del Dipartimento della Protezione civile la gestione dei grandi eventi, fissa la durata dello stato di prima emergenza in 60 giorni (prorogabili al massimo di altri 40); le competenze ritornano quindi alle amministrazioni e alle procedure ordinarie, fermo restando un ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio, che non può tuttavia sostituirsi come in passato agli enti territoriali (Bulsei 2012, cap. 4).

**L'esperienza abruzzese ha senza dubbio influito sul caso emiliano, laddove il passaggio di competenze dalla gestione straordinaria agli enti territoriali è avvenuta a soli due mesi dal sisma.** Le attività della Direzione di comando e controllo nazionale

<sup>2</sup> Con il D.L. n. 59 del 15 maggio 2012, poi convertito nella *Legge 12 luglio 2012, n. 100, Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile.*



della Protezione civile sono infatti terminate il 2 agosto 2012, con la nomina a Commissario del Presidente della Regione.

In Abruzzo fino al 29 gennaio 2010 il Commissario delegato per gli interventi in emergenza è stato il Capo Dipartimento della Protezione civile, che oltre a gestire integralmente il citato progetto CASE si è occupato anche nei mesi successivi dell'assegnazione dei moduli abitativi provvisori. **Lo stato di emergenza in Abruzzo si è chiuso ufficialmente solo il 31 agosto 2012** (art. 67 bis del decreto-legge n. 83, convertito nella L. n. 134/2012).

**Non così in Emilia, grande esempio di forza organizzativa e coesione sociale.** Nei primi nove mesi seguiti alle scosse del 20 e 29 maggio, sono stati impegnati in totale 7mila volontari della Colonna mobile dell'Emilia Romagna e circa 14mila provenienti dalle altre Regioni. I volontari emiliani si sono impegnati per 68mila giornate di lavoro, quelli di altre Regioni per circa 132mila. Molti enti locali di tutta Italia hanno messo a disposizione personale tecnico, informatico, contabile e dei servizi sociali per garantire la continuità amministrativa nei Comuni colpiti.

## Il ruolo dell'informazione

Qualsiasi situazione eccezionale attira l'attenzione dei media ed è giusto che l'opinione pubblica ne venga a conoscenza: ma nel rispondere a tale bisogno informativo gli operatori della comunicazione si trovano a "costruire l'eccezionale", secondo un modello di trattamento giornalistico che ai fatti primi (l'evento catastrofico) ne assembla di secondi, solitamente conseguenti alle decisioni adottate dalle istituzioni; questi ultimi creano un nuovo contesto intorno all'evento originario, orientandone una diversa percezione (Rizzuto in Di Rosa 2012, pp. 199-212).

L'intervento mediatico in tali frangenti segue di norma tre fasi:

1. l'impatto della notizia: i giorni dello shock procurato dall'evento;
2. la risposta istituzionale: l'arco di tempo in cui l'evento straordinario diventa dipendente dalle decisioni prese dal sistema politico che mette in campo la propria capacità di gestione;
3. il ritorno alla normalità: la fase nella quale l'evento perde importanza per i media, attirandone l'attenzione solo se interviene qualche nuovo elemento.

**Dal confronto tra il trattamento riservato al terremoto in Abruzzo del 2009 e quello in occasione del sisma emiliano le differenze prevalgono sulle analogie.** Le due vicende possono essere comparate in termini di immagine e notorietà: la situazione abruzzese è stata protagonista indiscussa sui media per molto tempo

e con un'enfasi per certi aspetti eccessiva. La rappresentazione era quella di un territorio relativamente povero e dipendente da aiuti esterni, il cui centro economico e sociale era stato distrutto dal terremoto. L'Emilia, invece, è stata rappresentata come un territorio ricco e sviluppato che il terremoto rischiava di mettere in ginocchio sul piano produttivo, ma con una popolazione forte e coesa, in grado di rialzarsi da sola. A differenza del sisma del 2009, il terremoto del 2012 non ha ricevuto ampia e costante attenzione mediatica, forse anche a causa dei minori danni subiti, che si sono concentrati soprattutto nelle zone industriali.

**Gli organi di informazione hanno giocato un ruolo rilevante nel trasformare la catastrofe aquilana in un'ottima occasione per promuovere l'operato governativo.** La spettacolarizzazione è iniziata con l'ingresso in scena dell'ex Presidente del Consiglio e del Sottosegretario-capo della Protezione civile e l'adozione di un decisionismo reale e simbolico, volto a coniugare azione di Governo e strategia d'immagine. I comunicati ufficiali e i media hanno decantato l'innovatività e la qualità delle sistemazioni offerte agli aquilani (alloggi completamente arredati e con lo spumante di benvenuto nel frigo); ma una volta dissoltasi la nebbia mediatica, la realtà è emersa in tutta la sua evidenza: si è trattato di un'imponente "economia della catastrofe", che ha rappresentato un ottimo affare per chi ha costruito i costosi complessi abitativi e ha comportato il trasferimento della popolazione in veri e propri ghetti suburbani (Bulsei e Mastropaolo 2011, pp. 41 ss. e 99 ss.). Si sarebbe al contrario potuto e dovuto rappresentare "a tutto tondo" la condizione delle persone e dei luoghi, basandosi sul contributo dei veri protagonisti sociali dell'emergenza, in grado di trasmettere informazione completa e trasparente: una via percorsa dalle associazioni di cittadini create a seguito del sisma, le quali hanno tentato di andare oltre la visione unidirezionale offerta e puntato l'attenzione su temi come la mancata ricostruzione, la scarsa attenzione agli equilibri sociali preesistenti e l'assenza di dialogo con la popolazione.

### La sussidiarietà presa sul serio

La Tabella 1 riassume i principali elementi emersi dalla comparazione delle due vicende; a fare la differenza è stato soprattutto l'effettivo ruolo dei soggetti territoriali: un sia pure schematico confronto tra i due "modelli" in termini di attori, processi e risultati (Tabella 2), consente di evidenziare nel caso abruzzese e in quello emiliano relazioni tra centro e periferia del sistema politico-amministrativo e modalità di attivazione delle comunità locali ampiamente divergenti.

## Abruzzo 2009/Emilia 2012: analogie e differenze

	ABRUZZO 2009	EMILIA 2012
<b>Contesto socio-economico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Area del terremoto ristretta</li> <li>- Territorio a prevalente vocazione agricola e turistica</li> <li>- Processi di deindustrializzazione</li> <li>- Perdita di centralità del capoluogo regionale (ingenti danni al patrimonio artistico e culturale e al terziario)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terremoto “diffuso”</li> <li>- Regione assai sviluppata dal punto di vista economico e sociale</li> <li>- Notevole immigrazione straniera</li> </ul>
<b>Gestione dell'emergenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralizzazione decisionale e tardivo passaggio di competenze al governo locale</li> <li>- Emergenza perenne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maggiore collaborazione tra istituzioni centrali e locali</li> <li>- Emergenza affrontata in alcuni mesi</li> </ul>
<b>Attenzione mediatica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevata attenzione, concentrata in prevalenza sull'efficietismo degli interventi straordinari</li> <li>- In primo piano: inadeguatezza strutture abitative (vittime e ritardi nella ricostruzione della città)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attenzione calante, concentrata sull'impatto economico del sisma</li> <li>- In primo piano: inadeguatezza strutture industriali (vittime e danni al tessuto produttivo)</li> </ul>
<b>Prospettive future</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiche avviate dal Min. per la Coesione Territoriale e Piano di Ricostruzione del Comune di L'Aquila (ricostruzione partecipata, rivitalizzazione del centro storico, qualità urbana e sociale, ripresa economica)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rilancio economia locale e completo ripristino normalità sociale e amministrativa (interventi ispirati a sussidiarietà verticale e orizzontale)</li> </ul>

tabella 1

In Abruzzo si è assistito dunque a una forte centralizzazione **tecnocratica**, mentre **in Emilia la gestione interistituzionale condiziona il dopo-terremoto ha applicato in concreto il principio di sussidiarietà**, riconoscendo uno spazio più ampio alle società locali sia come territori amministrati sia come formazioni sociali (Bulsei e Mastropaolo 2011, p. 201).

A L'Aquila gli interventi governativi hanno puntato su strumenti di amministrazione straordinaria, con il massiccio ricorso alle ordinanze di Protezione civile, e privilegiato una visione esogena e tecnocratica, con la realizzazione di un programma di grandi opere che ha sottovalutato le caratteristiche dei destinatari. **Con il trascorrere del tempo, la sospensione delle relazioni ordinarie tra amministrazione e cittadini si è trasformata in un vero e proprio azzeramento dei poteri locali, proprio in un momento in cui i bisogni diventano più urgenti** (cfr Bulsei 2011a, p. 42).

Ciò non ha certo favorito la partecipazione delle comunità locali; per questo motivo i cittadini hanno dato vita a vari comitati spontanei, che hanno strutturato la propria azione intorno al tema della rinascita partecipata della città: mentre la ricostruzione “ufficiale”



## Abruzzo 2009

Attori organizzati	Processi chiave	Risultati
Governo nazionale e Protezione civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logica top-down</li> <li>- Interventi straordinari</li> <li>- Azzeramento poteri locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralizzazione tecnocratica</li> <li>- Efficienza iniziale</li> <li>- Emergenza dilatata</li> </ul>
Enti locali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esautorazione da parte delle strutture "speciali"</li> <li>- Tra incudine (imposizioni del Governo nazionale) e martello (difficoltà di dialogo con la popolazione)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prolungato impasse decisionale e operativo</li> <li>- Successivo recupero di un ruolo strategico (avvio piani di ricostruzione)</li> </ul>
Comitati di cittadini	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobilitazione "dal basso"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrasto con le istituzioni centrali</li> <li>- Protesta organizzata</li> <li>- Controinformazione e richiesta di ascolto del territorio</li> </ul>

tabella 2/a

## Emilia 2012

Attori organizzati	Processi chiave	Risultati
Governo nazionale e Protezione civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clima collaborativo con istituzioni e comunità locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestione condivisa dell'emergenza</li> </ul>
Enti locali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coinvolgimento negli interventi governativi</li> <li>- Confronto con la società civile (imprese, associazioni, cittadini)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperazione centro/periferia</li> <li>- Efficienza decisionale e operativa</li> </ul>
Comitati di cittadini	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dialogo e collaborazione con le amministrazioni locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resilienza guidata dalla fiducia nelle istituzioni</li> </ul>

tabella 2/b

di L'Aquila prendeva forma nel progetto CASE, i cittadini attivi ne immaginavano una diversa, condivisa e sostenibile (cfr Bulsei 2012; Pera 2012).

Nel più recente caso emiliano, all'oggettivo quadro di difficoltà economiche e sociali causato dal terremoto sembra accompagnarsi **un diffuso sentimento di resilienza comunitaria** (Mela in Bulsei e Mastropaolo 2011, pp. 173-187). È quanto è emerso dalle testimonianze di amministratori e cittadini dei Comuni di Carpi, Finale Emilia e Mirandola raccolte nel giugno 2013, secondo cui il "gioco di squadra" tra Governo nazionale, regionale e locale ha consentito di individuare, pur tra innegabili difficoltà normative, organizzative e finanziarie, alcune priorità di intervento. **Prima di tutto ci si è concentrati sulla ripresa produttiva; in secondo luogo si è intervenuti sui servizi fondamentali (ospedali, scuole, servizi sociali), per poi pensare alle abitazioni e al patrimonio storico-artistico.** Se



il bilancio di ciò che è stato fatto può dirsi positivo, lo si deve alla forza degli emiliani e al volontariato, ma anche alla collaborazione tra cittadini e istituzioni di vario livello.

La popolazione abruzzese si è da subito organizzata in associazioni e comitati, sia per ritrovare la socialità perduta a seguito del terremoto, sia per porsi di fronte a una pubblica amministrazione decisionista ma latitante, contro cui si sono scatenate le proteste soprattutto per la scelta di blindare il centro storico del capoluogo<sup>3</sup> (con transenne, controlli militari e ostacoli burocratici; cfr Bulsei, 2011b e 2012, cap. 4).

**In Emilia come in Abruzzo, le comunità colpite dal terremoto si sono attivate attraverso la rete informatica:** ne è esempio il Comitato popolare mirandolese per la ricostruzione (<[www.comitato8mirandola.wordpress.com](http://www.comitato8mirandola.wordpress.com)>), nato dall'esperienza della tendopoli di via Gonfalonieri, che si propone di vigilare in tema di ricostruzione (finanziamenti e stato di avanzamento dei lavori). La convinzione di fondo è che solo attraverso la cooperazione orizzontale e l'autoorganizzazione si possano raggiungere certi obiettivi.

## Sostenibilità e partecipazione in condizioni avverse

Un'emergenza come il terremoto causa disorientamento e capovolgimento dei normali rapporti sociali e istituzionali; la gestione di un evento catastrofico comporta, almeno nella prima fase, l'attivazione di un regime straordinario, che deve però essere limitato nel tempo. Il territorio non può essere inteso come un semplice contenitore nel quale riversare decisioni politiche. «La sostenibilità, come lo sviluppo locale, non può riferirsi ad uno spazio astratto [...]. Gli individui non "abitano" lo spazio ma un territorio: vale a dire un insieme di relazioni materiali e immateriali, un ambiente carico di significati, profondamente antropizzato e socialmente trasformato; abitato, sfruttato, conosciuto e curato dagli abitanti; un organismo vivente ad alta complessità, composto da luoghi dotati di identità e storia, strutture e dinamiche prodotte dall'incontro tra natura e cultura» (Bulsei 2012, p. 45).

In contesti di emergenza, decisioni non sostenibili dal punto di vista territoriale e sociale rischiano di **causare effetti negativi permanenti; sostenibili appaiono quei processi strutturali e culturali in grado di mescolare mutazioni indotte e persistenza identitaria in maniera consapevole e partecipata.** Se a un primo livello

<sup>3</sup> Ricordiamo il movimento delle chiavi di casa, simbolicamente appese alle recinzioni della "zona rossa" di L'Aquila, o quello delle carriole utilizzate dai cittadini per ripulire artigianalmente le vie del centro dalle macerie abbandonate dalla Protezione civile, iniziative attivate quasi un anno dal sisma.

la partecipazione coincide con la cooperazione allo svolgimento di un'attività, a un secondo e più specifico stadio essa consiste nella capacità/possibilità di influenzare la decisione collettiva relativa all'azione da intraprendere; a un terzo livello, infine, la partecipazione implica la capacità di incidere sulla struttura del processo decisionale (cfr Bulsei 2012, cap. 3; Pellizzoni 2005, pp. 490 e ss.).

Un'amministrazione pubblica che desideri, di sua iniziativa o su pressione della società civile, coinvolgere i cittadini nella formulazione delle proprie politiche, si trova oggi di fronte a un ampio ventaglio di strumenti partecipativi (spesso promossi dai programmi europei), che hanno iniziato ad essere sperimentati anche nel contesto italiano: bilanci partecipati, sondaggi deliberativi, giurie di

**Agenda 21** è un programma di azione partecipativo scaturito dalla Conferenza dell'ONU su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992. Suo scopo è rendere lo sviluppo locale più sostenibile.

cittadini, Agenda 21, *consensus conferences*, patti territoriali, ecc. (Bobbio 2010; Bobbio e Pomatto 2007). Il fattore centrale è il tipo di impegno assunto dai promotori: non ci può essere partecipazione se i cittadini capiscono di non contare ed è necessario che gli amministratori chiariscano quali saranno le facoltà riconosciute agli attori e come i decisori si impegneranno a rispettarle (Lewanski 2007; Pera 2012).

**Per ottenere risultati apprezzabili i processi di policy devono poter contare su reti plurali e sussidiarie tra attori istituzionali e sociali;** ha sempre meno senso progettare interventi senza coinvolgere i reali destinatari, ma la loro inclusione nei processi decisionali richiede una scala territoriale adeguata, individuando gli attori (chi), i contenuti (cosa) e le modalità del coinvolgimento (come) in relazione agli specifici contesti. Spesso, infatti, la sproporzione tra dimensioni tecniche e sociali dei problemi sul tappeto e caratteristiche e numero dei soggetti coinvolti determina relazioni asimmetriche e depotenzia l'effettività dei processi inclusivi. La partecipazione è lo strumento adatto per creare consenso su questioni controverse, a maggior ragione in condizioni avverse, quando gli attori locali penalizzati da un contesto economico, sociale e ambientale sfavorevole non possono essere esclusi, senza conseguenze negative, da decisioni che vantano di perseguire il bene comune (Bulsei 2012; Pera 2012).

In Abruzzo il perdurare di queste condizioni ha indotto molti – soprattutto famiglie con figli piccoli, giovani, professionisti e operatori del terziario – ad abbandonare L'Aquila. Un futuro sostenibile per la città e i suoi abitanti passa per la strada obbligata di una diversa concezione di amministrazione condivisa, basata sul rafforzamento degli enti territoriali e sulla loro capacità di dialogo con i cittadini: **garantire diritti e partecipazione; sostenere le capacità collettive e collegare le politiche di rilancio del territorio con**

azioni volte a migliorare la qualità sociale; investire nell'economia della conoscenza e nell'innovazione.

Come vedono il proprio futuro gli imprenditori emiliani? «C'è sicuramente e c'è stata sin dall'inizio, una volta fatta la conta dei danni, una gran voglia di ricominciare; una volontà che non è mai venuta meno neppure di fronte ai tempi lunghi della ricostruzione, alla burocrazia e ai provvedimenti tutt'altro che snelli per ricevere finanziamenti e nulla osta. Le lungaggini hanno in qualche modo generato anche rabbia verso i tempi della politica, ancora una volta sfasati rispetto alle necessità delle imprese e dei cittadini» (CNA Emilia Romagna 2013). TerreMosse è un'associazione che riunisce oltre 40 imprese decise a non delocalizzare (<[www.terremosseemilia.it](http://www.terremosseemilia.it)>). Un centinaio di donne del cratere ha dato vita a EmiliAmo (<[www.emiliamo.it](http://www.emiliamo.it)>), un marchio di qualità con due precisi obiettivi: la vendita dei prodotti degli esercizi commerciali danneggiati dal terremoto e la pressione sulla politica nazionale e locale perché la ricostruzione, al contrario del caso aquilano, avvenga con il recupero dei centri storici, fondamentale risorsa materiale e simbolica per le comunità. «In nessun luogo come a L'Aquila è evidente il nesso fra le rovine materiali di un centro storico e la rovina morale e sociale che minaccia la nostra società. Qui il degrado civile si rispecchia in un doppio disastro, il terremoto e la pessima gestione del dopoterremoto, che ha privilegiato la costruzione delle cosiddette *new town* abbandonando il centro storico, deportando gli abitanti non nelle ridenti città-giardino promesse da Berlusconi, ma in quartieri-ghetto privi di spazi per la vita sociale»<sup>4</sup>.

Costruire partecipazione in condizioni avverse (crisi economica, vulnerabilità sociale, emergenze ambientali) non è facile; ma dal territorio possono emergere sollecitazioni a percorrere nuove strade. Si moltiplicano le iniziative volte a realizzare e diffondere buone pratiche in campo sociale e ambientale: gestione sostenibile del territorio (rifiuti, mobilità, servizi alla persona, nuovi stili di vita) ma, soprattutto, partecipazione comunitaria<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Così si esprimeva l'archeologo e storico dell'arte Salvatore Settis, nel suo articolo «Un futuro per L'Aquila preda dell'indifferenza», apparso il 10 maggio scorso su *la Repubblica*.

<sup>5</sup> Cfr ad esempio le esperienze della rete <[www.comunivirtuosi.org](http://www.comunivirtuosi.org)>.

- AA.VV. (2012), *Costruire partecipazione nel tempo della vulnerabilità*, supplemento ad *Animazione sociale*, n. 259.
- ALEXANDER D. E. (2011), «La Protezione civile tra scandali e disastri naturali», in Pasotti – Gualmini (2011), pp. 187-206.
- BOBBIO L. (2010), «Democrazia e nuove forme di partecipazione», in Bovero – Pazè (2010), pp. 46-63.
- BOBBIO L. – POMATTO G. (2007), «Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche», in *Meridiana*, 58, 45-67.
- BOVERO M. – PAZÈ V. (2010) (edd.), *La Democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari.
- BULSEI G. L. (2011a), «Quando trema la terra. Persone, organizzazioni, politiche dopo il terremoto in Abruzzo», in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 33-58.
- (2011b), «Dal pericolo sismico al rischio marginalità. Ambiente, comunità, istituzioni a due anni dal terremoto di L'Aquila», in Tacchi – Salomone (2011), pp. 309-321.
- (2012), *La società diffusa. Organizzazioni e politiche locali*, Carocci, Roma.
- BULSEI G. L. – MASTROPAOLO A. (edd.) (2011), *Oltre il terremoto. L'Aquila tra miracoli e scandali*, Viella, Roma.
- CNA EMILIA ROMAGNA (2013), *Dossier sui comuni dell'Emilia Romagna colpiti dal sisma*, <[www.cnaemiliaromagna.it/NewsVedi.php?id=8883](http://www.cnaemiliaromagna.it/NewsVedi.php?id=8883)>.
- DI ROSA R. T. (2012) (ed.), *Il servizio sociale nell'emergenza. Esperienze e prospettive dall'Abruzzo all'Emilia*, Aracne, Roma.
- FRISCH G. J. (2010), «Un altro terremoto. L'impatto urbanistico del progetto C.a.s.e.», in *L'Aquila 2010: dietro la catastrofe*, numero monografico 65-66 di *Meridiana*, Viella, Roma, 59-84.
- LEWANSKI R. (2007), «La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica», in *Aggiornamenti Sociali*, 12, 743-754.
- PASOTTI E. – GUALMINI E. (2011) (edd.), *Politica in Italia. Edizione 2011. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, il Mulino, Bologna.
- PELLIZZONI L. (2005), «Cosa significa partecipare», in *Rassegna italiana di sociologia*, 3, 479-514.
- (2007a) (ed.), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, ISIG Gorizia-DSU Università di Trieste, Grafica Goriziana, Gorizia.
- PERA E. (2012), *Azione locale partecipata in condizioni avverse: la gestione del conflitto tra interventi straordinari e attivazione dal basso. Il caso dell'Aquila*, Istituto Universitario di Architettura di Venezia, Corso di alta formazione "Azione locale partecipata e sviluppo urbano sostenibile".
- REGIONE EMILIA ROMAGNA (2013), *A un anno dal terremoto*, Agenzia di informazione e comunicazione della Giunta regionale, in <[www.regione.emilia-romagna.it/a-un-anno-dal-terremoto](http://www.regione.emilia-romagna.it/a-un-anno-dal-terremoto)>.
- TACCHI E. M. – SALOMONE M. (2011) (edd.), *Di fronte ai rischi ambientali: rappresentazioni sociali e green economy*, vol. I., Scholé Futuro, Torino.
- <[www.3e32.com](http://www.3e32.com)>.  
 <[www.cnaemiliaromagna.it](http://www.cnaemiliaromagna.it)>  
 <<http://comitato8mirandola.wordpress.com>>  
 <[www.comunivirtuosi.org](http://www.comunivirtuosi.org)>  
 <[www.emiliamo.it](http://www.emiliamo.it)>  
 <[www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)>  
 <[www.ricostruireinsieme.it](http://www.ricostruireinsieme.it)>  
 <[www.terremossemitalia.it](http://www.terremossemitalia.it)>