



La ricostruzione
post sisma 2012–2022

Emilia
più di prima

Sommario

p. 5	Introduzione	p. 83	6. Nuova vita per le scuole Più sicure, più belle, più intelligenti
p. 9	1. I danni del sisma e il cratere Scoprirsi vulnerabili	p. 93	7. Le imprese dopo il dramma dei capannoni Ricostruire significa rilanciare
p. 31	2. Le scelte della Regione Emilia-Romagna Darsi obiettivi chiari, lavorare insieme per raggiungerli	p. 109	8. Rigenerare e rivitalizzare i centri storici Count down per le zone rosse
p. 39	3. Alloggi, scuola e lavoro in emergenza Massima priorità alla continuità		Spazi comuni in evoluzione Nuove funzioni per la collettività
p. 61	4. Una avventura amministrativa Fare insieme per fare meglio	p. 125	9. Un nuovo approccio per i beni storico-artistici Quando l'esperienza si fa metodo
	Governance condivisa e trasversale Una storia non ordinaria	p. 135	10. Condivisione dei saperi In Emilia-Romagna ogni storia inizia e finisce così
	Impianto normativo della ricostruzione Competenza, immaginazione e determinazione	p. 143	11. Sisma, clima, pandemia Il futuro è un progetto più forte dell'emergenza
	Legalità L'emergenza ha bisogno di trasparenza		
p. 73	5. Abitazioni: la riqualificazione del sistema insediativo Questione di sicurezza, ma anche di identità		

Sisma 2012–2022, una storia da raccontare e un’esperienza che consegniamo al Paese

Stefano Bonaccini

*Presidente Regione Emilia–Romagna
e Commissario delegato alla ricostruzione*

Rivedendo le immagini del terremoto riaffiorano ancora oggi le stesse emozioni di dieci anni fa.

I nostri centri storici ridotti a cumuli di macerie. I capannoni delle aziende ripiegati su loro stessi. Scuole inagibili e case inabitabili. La disperazione di chi perse un familiare, un amico o un collega. La paura e l’incredulità di un’intera comunità. In un attimo, il 20 maggio 2012 alle 4.03 ci scoprimmo tutti vulnerabili come mai avevamo pensato.

Nella distanza che separa quelle immagini di allora dai luoghi di oggi c’è una ricostruzione definita ‘esemplare’ dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella. C’è la voglia e il coraggio di ripartire, che scattarono fin dal primo giorno. E di farlo insieme. Neppure le nuove, tremende scosse della mattina del 29 maggio fiaccarono lo spirito della gente: “barcollo ma non mollo” o “tengo botta” erano le espressioni più ricorrenti, che esprimevano il bisogno di non arrendersi, la voglia di aiutarsi, la speranza di uscirne anche quella volta più forti di prima.

Il lavoro della ricostruzione non è finito, siamo ancora oggi impegnati a completarlo. Soprattutto per ciò che riguarda la parte pubblica e il patrimonio storico–artistico. Ma con le famiglie pressoché tutte rientrate nelle proprie case e con le aziende tornate nei capannoni, possiamo dire davvero che il più è fatto. Abitazioni e negozi, attività produttive e fabbricati agricoli, scuole e servizi, tantissimi nuovi spazi dedicati alla socialità, alla ricerca e all’innovazione: se oggi questa parte dell’Emilia produce addirittura più di prima il merito va diviso tra tutti. Un grande lavoro corale. Questo volume racconta proprio una storia collettiva, che merita di essere raccontata con pazienza. E merita di essere ascoltata sia qui, perché la memoria collettiva è un patrimonio prezioso di identità, sia nel Paese, perché ciò che qui è stato fatto possa essere patrimonio per l’Italia.

È una storia di cui andare orgogliosi perché parla di laboriosità e di coesione; di istituzioni che hanno collaborato e di associazioni che hanno cooperato; di imprenditori e lavoratori che insieme hanno rialzato le aziende e di famiglie che hanno messo al primo posto le scuole dei propri figli e nipoti.

Le scosse del 20 e 29 maggio hanno devastato uno dei distretti produttivi più importanti di tutta Italia, colpendo 59 comuni nelle quattro province di Modena, Ferrara, Reggio Emilia e Bologna. Un bilancio drammatico: 28 morti e 300 feriti. Danni per oltre 12 miliardi di euro, la cifra più ingente dopo il sisma dell’Irpinia. E oltre 45 mila sfollati.

Il nostro pensiero continua ad andare a chi perse la vita e ai loro cari, perché quella è davvero l’unica cosa che non può essere ricostruita. Sul resto, invece, non ci siamo mai fermati: neppure nella pandemia o nella crisi energetica, che negli ultimi due anni hanno fortemente ostacolato i lavori delle imprese e dei cantieri, oltre che la socialità dei luoghi riconsegnati alle comunità.

C’è un altro scatto che mi è rimasto impresso di quei giorni. Il grande pubblico forse ha dimenticato l’immagine delle crepe che si aprirono lungo i campi nella Bassa, impressionanti fratture nel terreno da cui montava terra e fango. Era la dimensione della ferita che ci siamo trovati a dover rimarginare, scacciando la paura di venirci inghiottiti.

La storia della ricostruzione in Emilia–Romagna parla anche della tenacia dei nostri amministratori, delle sindache e dei sindaci che insieme a Vasco Errani hanno tenuto insieme le persone nell’emergenza, e progettato e poi avviato la rinascita. La nomina del Presidente della Regione a Commissario per l’emergenza e poi per la ricostruzione da parte del Governo fu un’intuizione decisiva e il presupposto di una scelta giusta: poteri speciali ma per ricostruire dal basso, attraverso le istituzioni di questo territorio, insieme ai cittadini. Nessuno più di chi guida la Regione e i Comuni poteva conoscere meglio le comunità locali e le loro necessità, nessun cittadino potrà mai trovare interlocutore istituzionale più vicino del proprio sindaco. È una pratica che da allora è stata adottata anche in altre emergenze nel nostro Paese.

Fin dai giorni successivi alle scosse, ci si è mossi con metodo: l’urgenza di dare un tetto agli sfollati e il censimento degli immobili civili e industriali, pubblici e religiosi crollati o danneggiati; da qui il contributo per l’autonoma sistemazione delle famiglie

– davvero pochissime tendopoli e casette in Emilia-Romagna – e una rilevazione dei danni agli edifici che consentisse poi di operare con metodo, distinguendo l’entità dei danni e codificando tipologie di intervento adeguate. E ci si è mossi condividendo priorità: le scuole, per assicurare che bambini e ragazzi potessero tornare in aula nel vicinissimo settembre; e le imprese, perché il lavoro in Emilia è tutto. È così che i nostri figli non hanno perso un giorno di scuola e abbiamo difeso i posti di lavoro di questa terra.

Nessuno qui ha mai pensato a new town, a paesi, spazi e luoghi da rifare ex novo altrove. Per noi anche la più piccola delle frazioni ha un nome e un’identità. Ricostruire come prima è stata un’altra scelta precisa per trattenere qui le famiglie e le imprese; ricostruire meglio di prima – con edifici più sicuri, più efficienti e sostenibili, magari con funzioni aggiornate – è stato il modo di fare tesoro di quanto accaduto e uscirne più forti. Investire su identità e futuro, ecco cosa abbiamo provato e stiamo provando a fare. Nell’identità ci sono chiese e teatri, piazze e ospedali. Nel futuro che stiamo costruendo ci sono la ricerca e la formazione, le nuove reti e i servizi.

In questi dieci anni abbiamo sperimentato e adottato soluzioni innovative molto importanti. Penso al Girer, il “Gruppo interforze ricostruzione Emilia-Romagna” gestito insieme alle Prefetture, che ha tenuto a distanza la criminalità organizzata in un ambito dove questo rischio era molto concreto, grazie all’azione congiunta e al monitoraggio costante della Guardia di Finanza e delle forze dell’ordine, insieme alle autorità inquirenti. Ci sono le ‘white list’ delle aziende chiamate a ricostruire, gli accordi su controllo e vigilanza degli appalti pubblici.

Ancora: le misure per il recupero organico dei centri storici, la loro rivitalizzazione: bandi per il rientro o la nascita di botteghe artigiane, negozi, bar, servizi e studi professionali, luoghi di socialità nelle aree più colpite dal terremoto. Ci siamo dati queste regole “negoziando” con ben otto, successivi governi –

a proposito di anomalie italiane – ma tenendo fermo un nostro impianto istituzionale: il ‘cratere’ dei Comuni colpiti con la cabina di regia dei sindaci riuniti periodicamente per decidere insieme; un tavolo tecnico con imprese, sindacati e professionisti per vagliare problemi e provvedimenti, una commissione congiunta per sismica e soprintendenza per esaminare i progetti. Oggi cratere e comitato dei sindaci sono ridotti ad un quarto rispetto a dieci anni fa: non è finita, ma siamo vicini alla meta. E dopo emergenza e ricostruzione, ora siamo già impegnati nel progettare la “terza fase”, per costruire quello che non c’è mai stato e che servirà alle comunità di domani.

Ci tengo a ringraziare quanti nell’emergenza sono venuti qui per aiutarci a risollevarci: tutte le operatrici e gli operatori del sistema di Protezione civile arrivati davvero da ogni luogo, con cui si sono creati legami straordinari tra persone e territori; e gli artisti, i cantanti e musicisti che in grandi concerti, già nei mesi successivi, permisero l’abbraccio corale che fece capire all’Emilia-Romagna che non era certo sola, anzi!

Un calore che ogni volta proviamo a ricambiare, facendoci trovare presenti lì dove c’è un’emergenza e dove serve. Ovunque. Un ringraziamento di cuore lo rivolgo a sindaci, amministratori, tecnici, imprese, volontari, professionisti e operatori sanitari, sociali e della scuola; a quelli di allora e a quelli di oggi, naturalmente, artefici di una staffetta che non si è mai fermata.

Ma il ringraziamento più forte lo merita la nostra gente: persone comuni che non si sono mai arrese e che hanno fatto la propria parte ogni giorno.

Senza il contributo di ognuno di voi non sarebbe stato possibile ripartire e ricostruire. Grazie davvero. Il poeta Roberto Roversi chiedeva si tornasse al coraggio di difendersi dal presente “Alzando da terra il sole”. Almeno un po’, qui lo abbiamo fatto davvero.



I danni del sisma e il cratere
Scoprirsì vulnerabili

01



Le prime ore di una nuova consapevolezza

Nessun emiliano vorrebbe ritornare a quella notte di maggio in cui tutto ebbe inizio, né tantomeno ai giorni a seguire, fino alla mattina tremenda in cui crollarono i capannoni e non solo. Ventotto i morti, centinaia i feriti e decine di migliaia le persone impossibilitate a fare rientro nelle case, nelle aziende e negli edifici pubblici. Settimane estenuanti di scosse, di dolore e di paura, che ci hanno insegnato molte cose di cui dobbiamo fare tesoro.

Il 20 maggio del 2012 in Emilia la terra ha improvvisamente iniziato a tremare e sembrava non voler smettere più. La prima scossa, poco dopo la mezzanotte, non è stata tanto forte: 4 gradi Richter con epicentro a Bondeno. Strano, hanno pensato tanti abitanti dell'area, ma poi si sono rimessi a dormire. Quando è arrivata la scossa terribile erano le 4.03 del mattino: 5,9 gradi Richter a una profondità di 6,3 chilometri per un tempo che è sembrato interminabile, non solo per le cose che si muovevano e nemmeno per la terra che sussultava. Chi si è trovato sull'epicentro racconta: "Non è questione di movimento, ma di energia: sembrava di stare in una centrifuga". Nella stessa giornata si sono registrate innumerevoli altre scosse, sempre

di magnitudo elevata: due superiori a 5 gradi Richter, dodici oltre i 4 gradi e ben trentadue sopra i 3 gradi. Quelle più piccole nemmeno si contano. L'Emilia ha continuato a tremare anche nei giorni successivi. Poi è arrivato quel martedì, il 29 maggio: alle 9 del mattino un altro sisma di magnitudo pari a 5,8 gradi Richter a una profondità di 10,2 km, con epicentro localizzato più a ovest rispetto al precedente. Una scossa tremenda, che ha causato il maggior numero di vittime, insieme al crollo di fabbriche e abitazioni. E ancora, per settimane, sciame e paura, tante notti trascorse all'aperto dove le lucciole, per fortuna, cominciavano ad annunciare l'arrivo della buona stagione.

Scosse con magnitudo maggiore di 5

Data	Ora	Latitudine	Longitudine	M _L	Comune epicentro
20 maggio 2012	04:03:51	11.23	44.90	5.9	Finale Emilia (Mo)
20 maggio 2012	04:07:29	11.27	44.87	5.0	Finale Emilia (Mo)
20 maggio 2012	05:02:47	11.15	44.86	5.0	S. Felice s/P (Mo)
29 maggio 2012	09:00:03	11.07	44.84	5.8	Medolla (Mo)
29 maggio 2012	10:25:51	10.95	44.86	5.0	Novi di Modena (Mo)
29 maggio 2012	12:55:57	10.98	44.86	5.3	S. Possidonio (Mo)
29 maggio 2012	13:00:02	10.94	44.86	5.0	Novi di Modena (Mo)
29 maggio 2012	13:00:23	10.99	44.89	5.1	S. Possidonio (Mo)

Scosse M_L > 5 della sequenza sismica emiliana 2012 (dati da <http://iside.rm.ingv.it/iside/standard/index.jsp>).

Le vittime e il cratere

Il bilancio del sisma dell'Emilia in termini di vite umane è pesante. A causa del terremoto muoiono 28 persone, alle quali si aggiunge un volontario vittima di un incidente nella fase dei soccorsi. Dal 2012, in occasione del triste anniversario nei comuni del cratere i campanili scandiscono i rintocchi in memoria dei concittadini rimasti sotto le macerie, mentre le autorità civili ne ricordano i nomi. Una ferita profonda, che rimarrà per sempre impressa nella terra emiliana.



Il terremoto in Emilia ha colpito una popolazione convinta che la propria terra fosse esente da eventi sismici di tale natura distruttiva.

Per la prima volta nella storia del Paese un grande terremoto colpisce una zona densamente popolata – 550 mila gli abitanti coinvolti, senza considerare le città capoluogo – che si distingue per l'alta industrializzazione, per l'agricoltura fiorente e per l'elevato tasso di occupazione. Basti pensare che l'area del cratere – con le sue 66 mila imprese (unità locali, fonte Unioncamere 2012) attive in tanti settori economici, per un totale di 270 mila addetti – nel 2012 produceva il 2% del Pil nazionale. L'area colpita dagli eventi sismici è la porzione settentrionale della Pianura Padana emiliana, compresa tra le province di Reggio Emilia, Modena, Ferrara e Bologna. Le scosse sono state avvertite nettamente in gran parte dell'Italia del Nord, provocando danni anche in Lombardia e in Veneto. Nello specifico il sisma ha coinvolto 59 comuni,

L'area del cratere



di cui 4 capoluogo. Le vittime e i maggiori danni alle abitazioni, alle attività produttive, agli edifici pubblici – in particolare le scuole – e ai beni culturali, sono concentrati sull'epicentro:

- nella provincia di Modena, nei comuni di Carpi, Cavezzo, Concordia sulla Secchia, Mirandola, Novi di Modena, Finale Emilia, San Felice sul Panaro, Medolla, Camposanto, San Prospero e San Possidonio;
- nella provincia di Ferrara, nei comuni di Sant'Agostino, Mirabello, Bondeno, Cento, Poggio Renatico e Vigarano Mainarda;
- nella provincia di Bologna, nei comuni di Crevalcore e di Pieve di Cento;
- in provincia di Reggio Emilia, nei comuni di Reggiolo e Rolo.

Tra gli effetti del sisma, anche la liquefazione del suolo, che si è manifestata in maniera vistosa in varie località, perlopiù situate in corrispondenza di antichi alvei fluviali, in un'area circoscritta tra il settore occidentale della provincia di Ferrara e l'attuale corso del Secchia. L'intensità del fenomeno è stata particolarmente impressionante, specie nei centri abitati – come San Carlo di Sant'Agostino e Mirabello in provincia di Ferrara – dove ha reso temporaneamente inagibili alcuni edifici, tratti di strade e reti di servizi. Alcune costruzioni hanno subito cedimenti e talvolta lievi rotazioni, con distacchi delle unità minori e strutturalmente deboli (garage, rimesse o depositi attrezzi). Diffusi i danni alle pavimentazioni del piano terra, ai tramezzi, alle tubazioni, più rari quelli alle strutture principali.



L'area del cratere (1 di 2)

Vittime e danni

Morti **28**

Feriti **300**

Sfollati **45 mila**

Danni (euro) **12,2 miliardi**

Comuni del cratere **59**
di cui 4 capoluogo



I Comuni interessati dal sisma

Comuni	Province	Popolazione
Albinea	Re	8.755
Argelato	Bo	9.656
Argenta	Fe	22.133
Baricella	Bo	6.763
Bastiglia	Mo	3.985
Bentivoglio	Bo	5.358
Bologna	Bo	371.337
Bomporto	Mo	9.761
Bondeno	Fe	15.116
Boretto	Re	5.263
Brescello	Re	5.546
Budrio	Bo	18.008
Cadelbosco di Sopra	Re	10.409
Calderara di Reno	Bo	13.148
Campagnola Emilia	Re	5.493
Campegine	Re	5.114
Campogalliano	Mo	8.514
Camposanto	Mo	3.171
Carbonara di Po	Mn	1.333
Carpi	Mo	67.268
Casalgrande	Re	18.635
Castel Maggiore	Bo	17.507
Castelfranco Emilia	Mo	31.656
Castello d'Argile	Bo	6.458
Castelnovo di Sotto	Re	8.594
Cavezzo	Mo	7.196
Cento	Fe	34.723
Comacchio	Fe	22.648
Concordia sulla Secchia	Mo	8.968
Copparo	Fe	17.017
Correggio	Re	24.825
Crevalcore	Bo	13.527
Fabbrico	Re	6.696
Ferrara	Fe	132.545
Finale Emilia	Mo	15.713
Formigine	Mo	33.667
Formignana	Fe	2.803
Galliera	Bo	5.462
Gattatico	Re	5.899
Gualtieri	Re	6.639
Guastalla	Re	14.786
Imola	Bo	67.892
Luzzara	Re	9.169
Malalbergo	Bo	8.771

Edifici pubblici danneggiati (unità)

Scuole e università	Municipi	Biblioteche	Teatri	Chiese e luoghi di culto	Strutture socio sanitarie	Altri edifici pubblici	Totali
				1	1		2
3	1			3		4	11
1				6		8	15
2	1			4		4	11
1				2		9	12
2				3		8	13
25	1	2	1	24	3	18	74
14	1			4		11	30
18	3	1	1	18	3	49	93
1	1		1		1	2	6
	1			4		2	7
2						3	5
				1			1
				1		1	2
2				2	1	3	8
				1			1
1	2			2		1	6
4	2			3	1	5	15
						2	2
35			1	22	10	51	119
				2		1	3
2	1			2	1	3	9
14		1		9		7	31
7	2		1	2	1	8	21
2	1	1		3	1		8
8	1	2	1	5	2	18	37
29	1	1	1	24	1	31	88
				1			1
6	1	1	2	6	2	13	31
	1			3	1	2	7
4	3		1	13		3	24
9			2	10	1	26	48
4				1		3	8
109	8	1	1	57	10	81	267
19	1	1	2	12	5	34	74
				1			1
				1			1
8	1	1		5	1	6	22
				2			2
			1	5		3	9
10	3	2	1	10	4	20	50
1							1
7	2	1	1	5	1	6	23
4	1			1		7	13

I Comuni interessati dal sisma

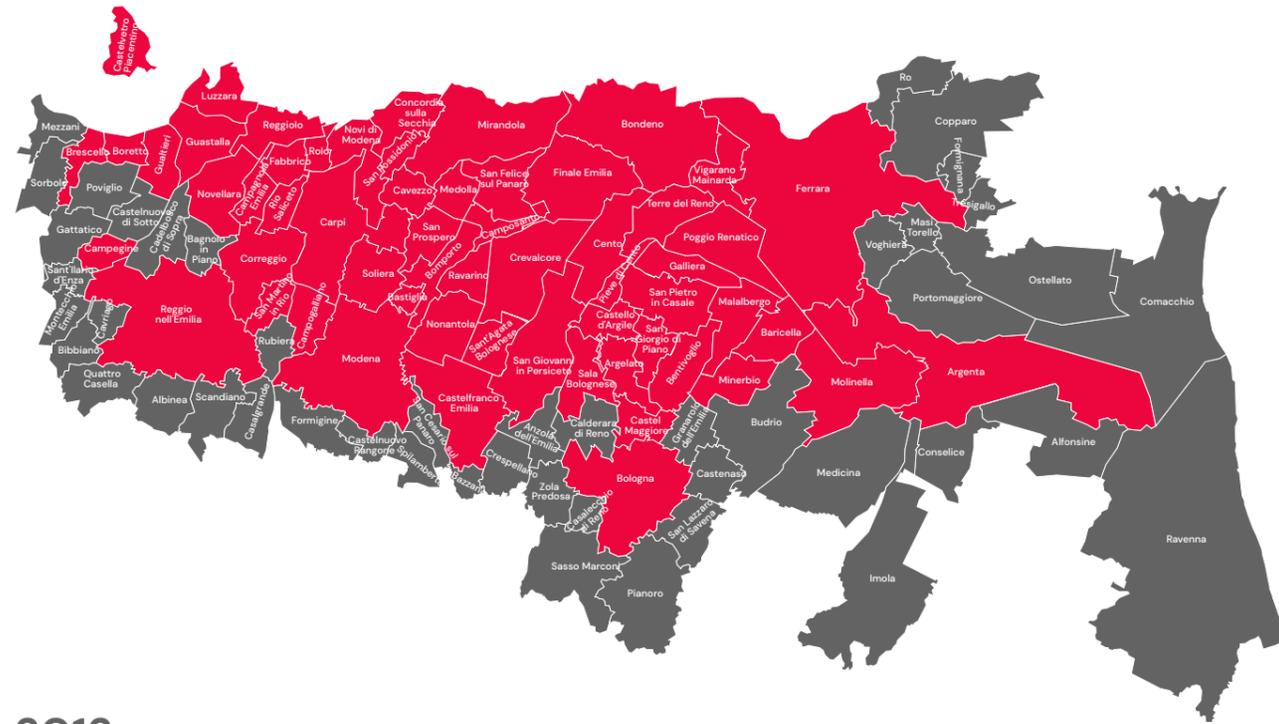
Comuni	Province	Popolazione
Medicina	Bo	16.526
Medolla	Mo	6.322
Minerbio	Bo	8.674
Mirandola	Mo	23.960
Modena	Mo	179.149
Moglia	Mn	5.923
Molinella	Bo	15.651
Nonantola	Mo	15.179
Novellara	Re	13.455
Novi di Modena	Mo	10.972
Ostellato	Fe	6.453
Pieve di Cento	Bo	6.895
Poggio Renatico	Fe	9.674
Poggio Rusco	Mn	6.521
Poviglio	Re	7.045
Quattro Castella	Re	12.909
Quingentole	Mn	1.194
Ravarino	Mo	6.165
Reggio nell'Emilia	Re	162.082
Reggiolo	Re	9.217
Rio Saliceto	Re	6.092
Ro	Fe	3.348
Rolo	Re	4.038
Rubiera	Mo	14.421
Sala Bolognese	Bo	8.245
San Benedetto Po	Mn	7.724
San Felice sul Panaro	Mo	11.026
San Giorgio di Piano	Bo	8.201
San Giovanni in Persiceto	Bo	26.992
San Lazzaro di Savena	Bo	31.091
San Martino in Rio	Re	7.773
San Pietro in Casale	Bo	11.736
San Possidonio	Mo	3.621
San Prospero	Mo	5.841
Sant'Agata Bolognese	Bo	7.140
Sermide	Mn	6.262
Soliera	Mo	15.061
Terre del Reno	Fe	10.571
Tresigallo	Fe	4.561
Vigarano Mainarda	Fe	7.431
Voghiera	Fe	3.847
Zola Predosa	Bo	18.193
86		

Edifici pubblici danneggiati (unità)

Scuole e università	Municipi	Biblioteche	Teatri	Chiese e luoghi di culto	Strutture socio sanitarie	Altri edifici pubblici	Totali
3				4		2	9
6	1	1	1	4	3	6	22
6	2			5		3	16
42	1	3	3	15	9	43	116
57	10	4	2	21	16	28	138
						6	6
3				4		3	10
8		1		6		4	19
2	1		1	4		2	10
10	3		1	7	2	18	41
				1			1
6	2			4	2	15	29
7	1			6		7	21
						2	2
				2			2
				3		4	7
						9	9
				2		4	6
42	1		2	15	1	14	75
12		1	1	7	2	16	39
3			1	2		4	10
				1			1
9	2			1		2	14
				2			2
1	1			3	1	2	8
						3	3
8	1	2	1	5	5	18	40
1				3		3	7
8				9		12	29
1				1	2		4
3				3	1	3	10
9	1			11		11	32
5	1		2	2	1	6	17
12	1			4	2	14	33
				5			5
						3	3
11				4		6	21
18	3			6	4	23	54
						1	1
6				2		1	9
						1	1
				1		2	3
653	72	27	33	456	102	754	2.097

Evoluzione del cratere

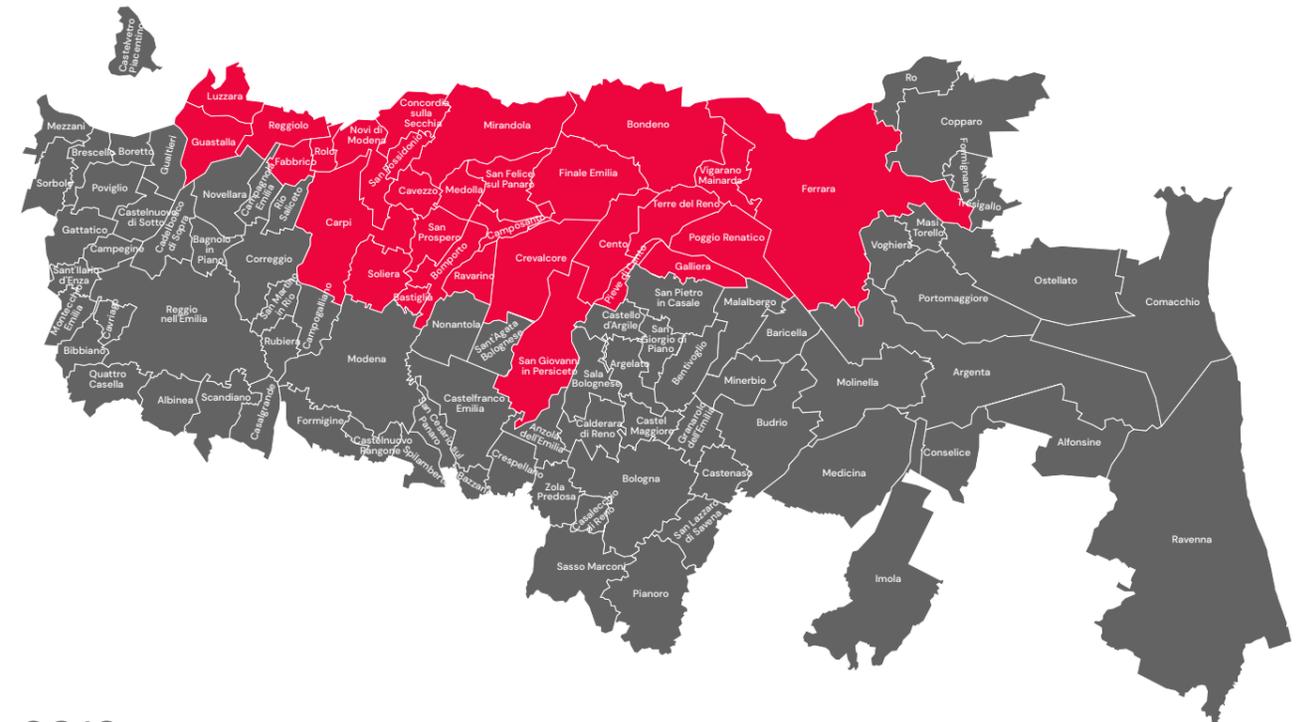
Il cosiddetto "cratere" del sisma in Emilia comprende 59 comuni (tra cui 4 capoluoghi), individuati dai decreti legge 74/2012 e 83/2012, che stabiliscono i confini territoriali dei soggetti ammessi ad accedere ai contributi per la ricostruzione. Le norme prevedono la possibilità di riconoscere il ristoro dei danni, se accertato un nesso di causalità col sisma, anche per altri comuni limitrofi. Successivamente, con il progredire della ricostruzione, il cratere diviene via via più ristretto, con effetti dal 2019 e dal 2022.



2012

Perimetro dei Comuni, come individuati dai d.l. 74/2012 e 83/2012

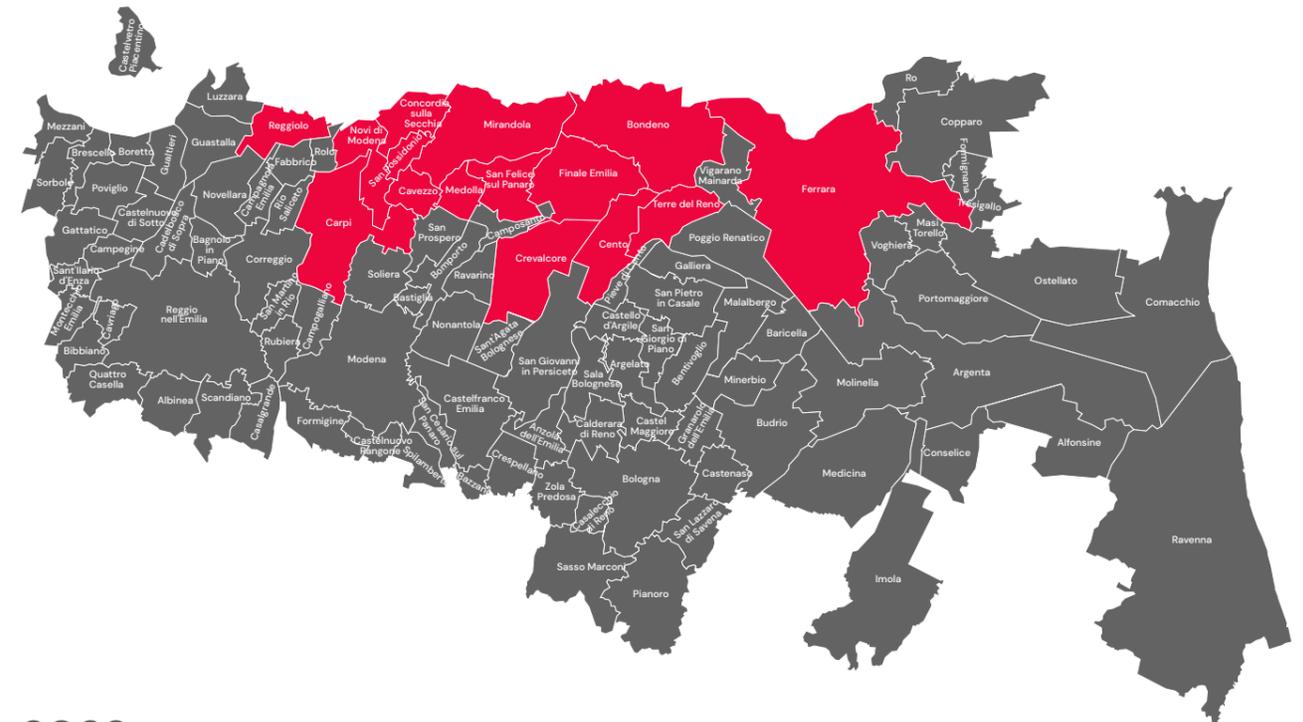
I Comuni coinvolti direttamente dagli eventi sismici sono 59 (58 dopo la fusione tra Mirabello e Sant'Agostino in Terre del Reno dal primo gennaio 2017): Argelato, Argenta, Baricella, Bastiglia, Bentivoglio, Bologna, Bomporto, Bondeno, Boretto, Brescello, Campagnola Emilia, Campegine, Campogalliano, Camposanto, Carpi, Castelfranco Emilia, Castello d'Argile, Castelmaggiore, Castelvetro Piacentino, Cavezzo, Cento, Concordia sulla Secchia, Correggio, Crevalcore, Fabbrico, Ferrara, Finale Emilia, Galliera, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Malalbergo, Medolla, Minerbio, Mirabello, Mirandola, Molinella, Modena, Nonantola, Novellara, Novi di Modena, Pieve di Cento, Poggio Renatico, Ravarino, Reggio Emilia, Reggiolo, Rio Saliceto, Rolo, Sala Bolognese, San Felice sul Panaro, San Giorgio di Piano, San Giovanni in Persiceto, San Martino in Rio, San Pietro in Casale, San Possidonio, San Prospero, Sant'Agata Bolognese, Sant'Agostino, Soliera, Vigarano Mainarda.



2019

Nuovo perimetro dei Comuni, come individuati dall'ordinanza 34/2017

A partire dal 2 gennaio 2019 lo stato di emergenza cessa in 29 dei 59 comuni colpiti dal sisma. Escono dal cratere: Argelato, Argenta, Baricella, Bentivoglio, Bologna, Boretto, Brescello, Campagnola Emilia, Campegine, Campogalliano, Castelfranco Emilia, Castello d'Argile, Castelmaggiore, Castelvetro Piacentino, Correggio, Gualtieri, Malalbergo, Minerbio, Molinella, Modena, Nonantola, Novellara, Reggio Emilia, Rio Saliceto, Sala Bolognese, San Giorgio di Piano, San Martino in Rio, San Pietro in Casale, Sant'Agata Bolognese.



2022

Nuovo perimetro dei Comuni come individuati dall'ordinanza 8/2021

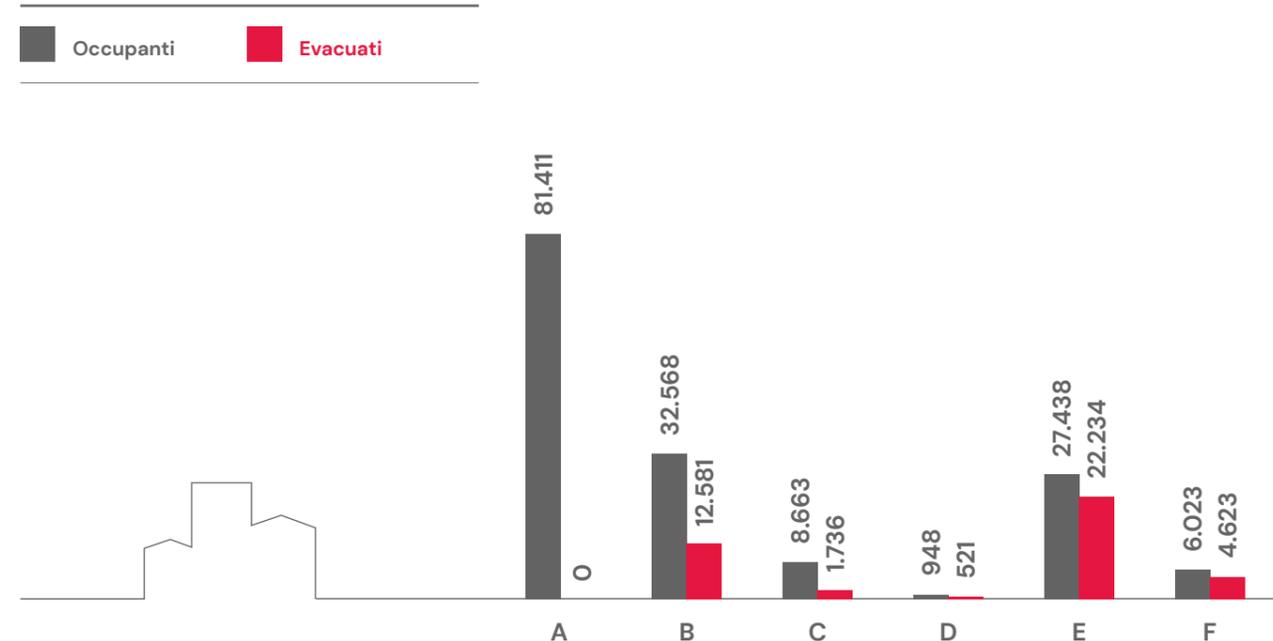
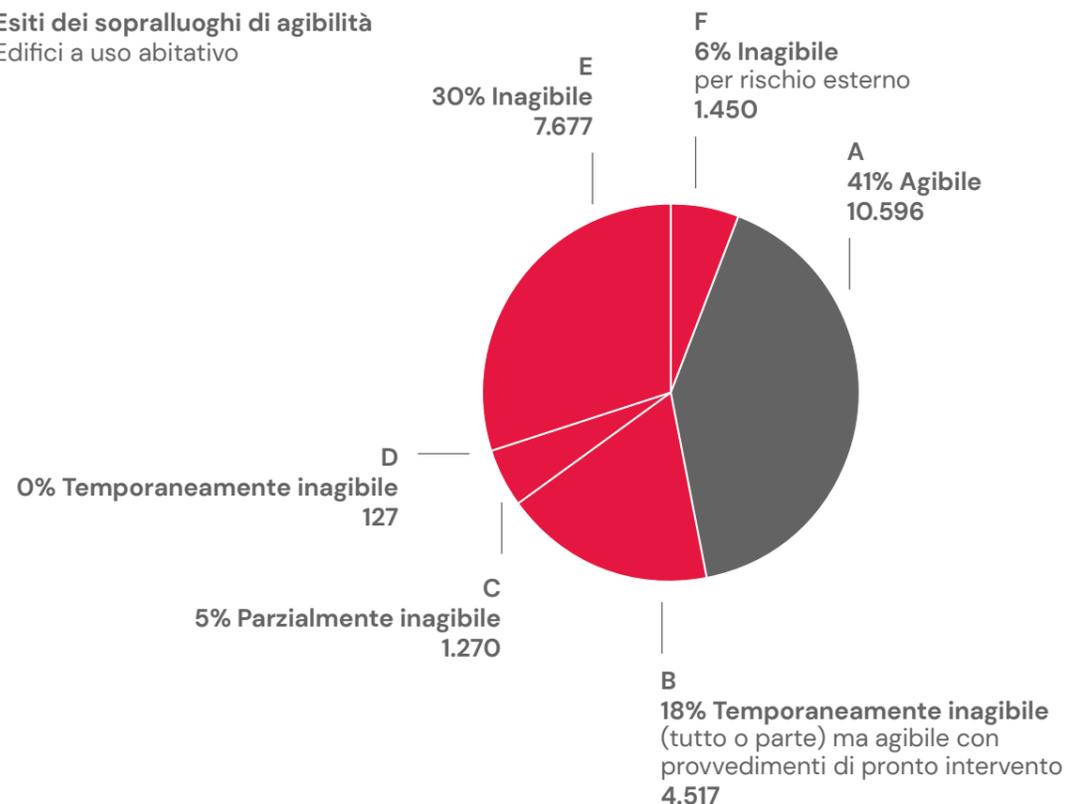
Lo stato di emergenza rimane attivo solo nei 15 comuni più colpiti dal sisma. Escono dal cratere: Bastiglia, Bomporto, Camposanto, Fabbrico, Galliera, Guastalla, Luzzara, Pieve di Cento, Poggio Renatico, Ravarino, Rolo, San Giovanni in Persiceto, San Prospero, Soliera, Vigarano Mainarda.

I danni alle case

La conta dei danni materiali comincia dalle abitazioni. Si stima che in Emilia la popolazione evacuata a ridosso degli eventi sismici abbia raggiunto le 45 mila unità. Stiamo parlando di circa 19 mila famiglie senza più una casa dove tornare, spesso senza un luogo di lavoro agibile e una scuola dove accompagnare i bambini. Una situazione difficile, che all'incertezza verso il presente e il futuro somma il timore di aver perduto per sempre quanto costruito dalle generazioni precedenti. A compensare in parte lo smarrimento e il disagio hanno contribuito diversi fattori: la buona stagione ormai alle porte, l'imminente conclusione dell'anno scolastico, uniti a una macchina di gestione dell'emergenza piuttosto potente, non solo perché competente e costantemente allenata, ma anche perché condivisa da tutte le istituzioni del territorio. Nessuno si è tirato indietro, come testimoniano le centinaia di storie che raccontano il clima straordinario di quelle settimane. Un giorno qualcuno le raccoglierà e ne farà qualcosa, a beneficio della memoria e delle generazioni future.

Tornando ai patrimoni famigliari e alle case forzatamente abbandonate, va ricordato che la fase di rilievo dei danni ha richiesto un lavoro immane. Basti pensare che le unità abitative ispezionate dai tecnici dopo gli eventi sismici sono state ben 67.591. Di queste, 33.645 sono state dichiarate inagibili e classificate in base alla gravità: 16.860 unità immobiliari hanno riportato danni lievi (codici B e C), mentre le restanti 16.785 hanno evidenziato lesioni gravi (codice E). Le operazioni di rilievo hanno permesso di effettuare la perimetrazione delle cosiddette zone rosse dei comuni colpiti, che sono state delimitate e sorvegliate nei punti di accesso. Complessivamente, i danni al patrimonio abitativo secondo le stime ammontano a 3,3 miliardi di euro. Si tratta di danni economici che, in quanto tali, sono tutto sommato rimediabili se si opera con lungimiranza, impegno e determinazione, come documenta questo rapporto. Non c'è rimedio, purtroppo, per le vite perdute.

Esiti dei sopralluoghi di agibilità Edifici a uso abitativo



Un esercito di professionisti dai molti accenti regionali

I sopralluoghi di agibilità nei Comuni colpiti dal sisma hanno impegnato complessivamente oltre 3.000 tecnici provenienti da tutta Italia. Un esercito di ingegneri, architetti, geologi, eccetera, che, oltre alle abitazioni, ha ispezionato 1.041 edifici scolastici, 2.157 imprese, 2.789 attività commerciali, 1.191 uffici, 186 strutture turistiche e 11.949 depositi. Si tratta di tecnici accreditati che, in virtù di accordi formalizzati fra gli ordini professionali e le Regioni, appartengono a gruppi di volontari di Protezione civile.

In Emilia nel 2012 hanno prestato servizio tecnici provenienti da Piemonte, Umbria, Trentino Alto-Adige, Campania, Toscana, Abruzzo, Basilicata, Marche, Liguria, Sicilia e Veneto. Non deve stupire, quindi, che nonostante la maggior parte degli ispettori provenisse dal territorio, fosse piuttosto frequente riconoscere altri accenti. "Qual è la mia città? L'Aquila. Sono qui per restituire quello che gli emiliani ci hanno dato nel 2009 e in molte altre occasioni".

Le fabbriche distrutte

È stato definito “il terremoto dei capannoni” perché per la prima volta in Italia un sisma di magnitudo importante colpisce una delle principali aree produttive del Paese, che vale sul mercato internazionale 12,2 miliardi di euro di esportazioni. L’ampiezza del territorio e l’importanza delle attività economiche coinvolte si riflette inevitabilmente sull’entità dei danni. In un quadro congiunturale critico, gli eventi sismici producono conseguenze pesanti sull’intera economia regionale, sia dal punto di vista della produzione del reddito, sia per quanto riguarda il patrimonio industriale e il capitale sociale e territoriale. L’ordine di grandezza del conto che la regione pagherà è stimato sui 3,8 miliardi di valore aggiunto che, in termini relativi portano, secondo le stime di Ervet (Ente regionale per la valorizzazione economica del territorio, ora Art-Er), a una perdita del 2,6%. Complessivamente, secondo le rilevazioni effettuate dalla Regione, i danni su tutto il territorio emiliano si aggirano intorno ai 5,2 miliardi per le imprese (2,9 per quelle industriali e 2,3 per quelle agroindustriali), a cui si aggiungono i 3,5 miliardi per le famiglie e, infine, i 2,7 miliardi per il settore pubblico (scuola, sanità, beni architettonici, eccetera) per un valore complessivo di circa 12,2 miliardi di euro. Pochi numeri, ma sufficienti per offrire un quadro delle difficoltà che ha di fronte il mondo produttivo post-sisma.

Questo perché per la prima volta, in Italia, un evento sismico colpisce un’area caratterizzata da una stretta interdipendenza produttiva, che va ben oltre i confini dei comuni collocati nel perimetro del terremoto. Nelle città colpite operano imprese e addetti pari rispettivamente al 15,6% e al 15,9% dei valori totali dell’Emilia-Romagna, a cui va sommato un importante sistema agroalimentare. Numeri che fanno da sfondo a un’organizzazione industriale di tipo distrettuale, che si espone al rischio di amplificare i danni del sisma, per gli effetti che passano attraverso la fitta rete di relazioni produttive all’interno delle filiere.



I danni inferti al tessuto produttivo e le conseguenze sul sistema economico non hanno precedenti nella storia del nostro Paese.

Ciò vale per la catena internazionale della fornitura dei prodotti biomedicali, così come per quella del sistema moda, della meccanica e dell’agroalimentare. Una rete che vede al proprio interno diverse medie e grandi multinazionali (soprattutto nel biomedicale), a cui si affiancano centinaia di piccole realtà produttive che contribuiscono in modo significativo al fatturato di importanti colossi industriali presenti in regione.

euro

Danni diretti	11.526.354.344
Costi degli interventi	676.041.217
Totale	12.202.395.562



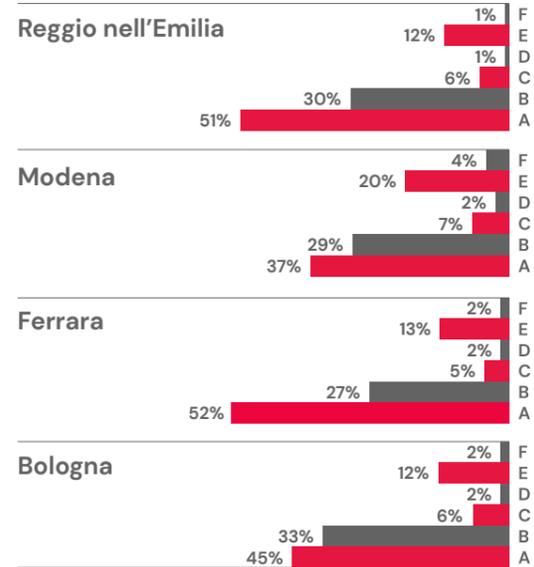
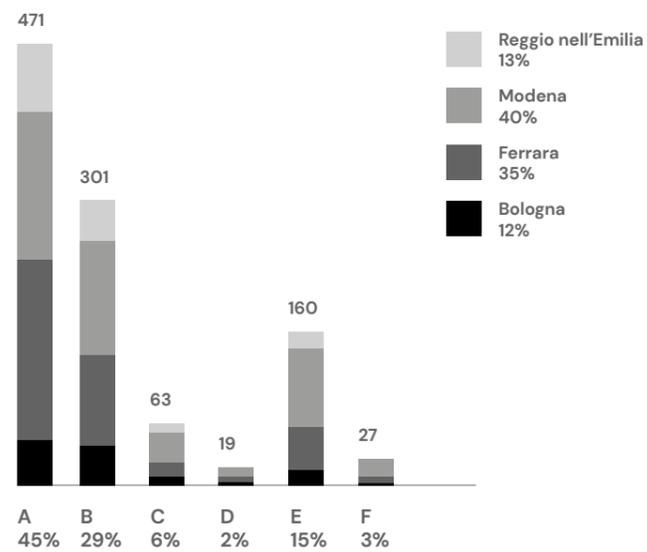
Scuole e servizi pubblici

Il terremoto dell'Emilia fortunatamente non causa vittime tra gli studenti, ma per danni arrecati al patrimonio scolastico si colloca al primo posto nella storia del nostro Paese, con circa 570 istituti inagibili e 70 mila ragazze e ragazzi coinvolti. Il sisma segna duramente le strutture scolastiche dei Comuni più vicini all'epicentro, provocando lesioni significative anche nelle città relativamente più lontane, come per esempio Modena, Bologna e Reggio Emilia. All'indomani del sisma la situazione del patrimonio edilizio scolastico è grave ed eterogenea. Molte scuole si possono ristrutturare in pochi mesi, altre necessitano di almeno un anno per l'esecuzione dei lavori, altre ancora risultano irrecuperabili. A queste si aggiungono le 27 biblioteche e i 33 teatri danneggiati. A compensare parzialmente lo sconforto, solo la chiusura imminente dell'anno scolastico. Il Commissario, di concerto con le istituzioni del territorio, decide che la scuola non può aspettare, e nell'estate decine di imprese sono al lavoro per realizzare un obiettivo altissimo: rientrare in classe in autunno.

Edifici scolastici (unità)

Ispezionati	1.041
Agibili (codice A)	471
Temporaneamente inagibili per danni lievi (codice B)	301
Parzialmente inagibili (codice C)	63
Temporaneamente inagibili (codice D)	19
Inagibili (codice E)	160
Inagibili per rischio esterno (codice F)	27
Non fruibili	570

Sopralluoghi scuole suddivisi per provincia



Gli ospedali evacuati

Le strutture del servizio sanitario regionale sono pesantemente investite dagli effetti del sisma: 4 ospedali vengono completamente evacuati (Mirandola, Finale Emilia e Carpi nel modenese, Bondeno nel ferrarese) con la perdita di circa 540 posti letto e il trasferimento di 619 pazienti. Anche numerosi ambulatori dei medici di medicina generale e dei pediatri risultano inagibili, così come molte altre strutture sanitarie e sociosanitarie. Come in tutte le calamità, a farne le spese sono i più fragili: ben 1.777 persone non autosufficienti (anziani

e disabili) sono costrette ad abbandonare la propria casa perché danneggiata o per aver perduto il sostegno della famiglia. A queste se ne aggiungono altre 413 evacuate in modo temporaneo o permanente dalle strutture sociosanitarie lesionate. Un po' ovunque vengono organizzati punti di ascolto e soccorso nei quali lavorano psichiatri e psicologi che si mettono a disposizione di una popolazione comprensibilmente scossa, che accusa sintomi di stress post-traumatico quali attacchi d'ansia, insonnia, depressione.

Il patrimonio culturale ferito

I danni al patrimonio storico-artistico sono apparsi da subito gravissimi. Le scosse hanno attraversato chiese, teatri, palazzi, torri, castelli, rocche, opere pittoriche e scultoree, provocando numerosi crolli e ferite profonde. Il bilancio è disarmante: l'80% del patrimonio edificato colpito dal sisma è costituito da beni culturali sottoposti a vincolo, per un totale di circa 2.000 edifici.

Oltre allo sgomento, è la sensazione di spaesamento a pervadere le comunità. Per la prima volta dal Dopoguerra - che solo i più anziani hanno vissuto - la popolazione è costretta a fare i conti con un concetto che prima appariva un'astrazione: il valore identitario del patrimonio culturale.

Con il sisma ognuno può toccare con mano il peso della propria storia individuale e collettiva

e la consapevolezza di quanto i beni culturali di un territorio siano indispensabili agli abitanti. In questo ambito la stima dei danni è più che mai difficile. Dopo la messa in sicurezza dei siti, si procede con rilievi sempre più accurati e con il censimento dei beni lesionati. Le valutazioni, a oggi, considerando i soli edifici pubblici o di uso pubblico, siano essi di proprietà di enti locali o di enti religiosi, ammontano a un miliardo e 705 milioni di euro. Le risorse disponibili per affrontare i cantieri del comparto raggiungono i 970 milioni di euro, di cui 407 milioni derivanti da co-finanziamenti (assicurazioni, fondi propri, donazioni, eccetera) e 563 milioni messi a disposizione della struttura commissariale. Restano da reperire circa 735 milioni di euro.







Le scelte della Regione Emilia-Romagna

**Darsi obiettivi chiari,
lavorare insieme
per raggiungerli**

02



La gerarchia delle priorità

Gestire la fase dell'emergenza rispondendo alle molteplici istanze che provengono dal territorio è il compito più difficile. Si tratta di partecipare a un'incessante negoziazione tra l'urgenza del presente e le ragioni del futuro, tra l'emotività di ciascuno e il progetto più valido per tutti. Per non cedere alla tentazione di andare incontro alle sole aspettative di oggi rinunciando a qualcosa di importante domani, è necessario darsi obiettivi chiari e garantire una programmazione strategica nell'interesse di tutti.

Per offrire un resoconto delle attività svolte dalla Regione Emilia-Romagna in seguito al sisma del 2012 e nei dieci anni successivi è necessario partire dalle priorità che hanno indirizzato l'operato nelle diverse fasi di emergenza, ricostruzione e rilancio del territorio. Si tratta di obiettivi assunti e formalizzati in diverse sedi, che qui ripercorriamo per poi misurarne, nei capitoli successivi, la distanza tra quanto dichiarato e quanto raggiunto. Un lungo processo di transizione che ha messo al centro la sicurezza, il benessere delle persone e il ripristino delle condizioni essenziali di ripresa della vita delle comunità locali. Dopo una calamità, il ritorno alla normalità è il desiderio più diffuso, un desiderio

legittimo, ma tornare alla vita precedente non è sempre possibile. Ecco perché anche il sisma – come altre situazioni di crisi – per una comunità può diventare l'occasione di ripensarsi, di promuovere una riflessione prospettica sulle condizioni sociali, abitative ed economiche del territorio, in funzione del suo rilancio. Di qui gli obiettivi individuati dalla Regione Emilia-Romagna mediante il confronto continuo con gli altri soggetti del territorio – istituzionali e non – per giungere a un progetto collegiale di rigenerazione dell'area del cratere, condiviso dal sistema degli enti locali, dalle associazioni e dalle rappresentanze della società civile.

1. Garantire che nessuno sia lasciato solo

Un'immediata risposta a tutte le persone e le famiglie colpite, con una pluralità di interventi: l'allestimento di campi tenda, l'individuazione di strutture coperte, l'ospitalità negli alberghi, perché nessuno sia lasciato solo, con la consapevolezza che, in ogni caso, la primissima fase di emergenza appare meno rassicurante di quanto si vorrebbe.

2. Realizzare le opere di messa in sicurezza

Per dare una risposta immediata al disagio di chi non può fare rientro in casa, la realizzazione delle opere provvisorie è inevitabile. Un'operazione su vasta scala da condurre in un'ottica di riduzione del danno, per mettere in sicurezza situazioni di criticità e favorire il rientro nelle abitazioni e la continuità nell'erogazione dei servizi pubblici.

3. Assicurare la regolare apertura delle scuole

La continuità delle attività scolastiche deve essere considerata una priorità, non solo ai fini della formazione, ma anche per le implicazioni familiari e sociali che la chiusura delle scuole comporta. Dove gli edifici scolastici sono danneggiati, si devono allestire soluzioni alternative – provvisorie o temporanee – per giungere puntuali all'apertura regolare dell'anno scolastico 2012/2013.

4. Non incoraggiare il proliferare di casette d'emergenza

Per evitare lo sviluppo di insediamenti di fortuna che potrebbero stabilizzarsi nel tempo, si offrono altre soluzioni alternative a chi ha dovuto abbandonare la casa. La prima, rivolta a nuclei familiari in grado di organizzarsi in maniera indipendente, consiste nell'erogazione di un contributo economico per l'autonoma sistemazione (Cas). La seconda prevede invece l'offerta di alloggi privati, promossa e organizzata dagli enti locali.

5. Agevolare i ripristini e le ristrutturazioni

Per ridurre la dimensione del problema degli alloggi inagibili – che nell'immediatezza degli eventi sismici riguarda ben 45 mila persone – si mettono a punto percorsi agevolati per favorire il rientro nelle case, a cominciare dall'erogazione di finanziamenti per la ricostruzione.

6. Dare continuità e sicurezza a lavoro e imprese

Realizzare gli interventi provvisori nelle imprese è una necessità inderogabile per garantire, insieme alla sicurezza degli edifici e delle persone, la regolarità della produzione e la continuità dell'occupazione. Dove invece le strutture siano compromesse e richiedano opere di ristrutturazione complesse, si interviene per favorire la temporanea delocalizzazione e la celere ricostruzione, così da comprimere i tempi di ritorno al lavoro.

7. Programmare gli interventi sui beni culturali

Procedere da subito con il rilievo dei danni e la messa in sicurezza degli edifici e delle opere, per poi programmare le attività di recupero e restauro con tempistiche adeguate alla complessità degli interventi.

8. Riaprire subito i municipi danneggiati

Le sedi comunali – come del resto gli edifici pubblici in generale – sono tra le più colpite dal sisma, trattandosi spesso di palazzi storici. Il ripristino in tempi rapidi o la ricollocazione temporanea in altre sedi è fondamentale per garantire non solo l'azione amministrativa, ma anche un luogo di incontro e di servizio tra l'Amministrazione pubblica e la comunità locale.

9. Rendere riconoscibile il valore delle donazioni

È importante assegnare alle numerose donazioni ricevute in segno di solidarietà – dalla raccolta nel corso degli eventi speciali, agli sms solidali, fino ai versamenti volontari sul conto corrente messo a disposizione dalla Regione – una destinazione mirata verso interventi di grande utilità e di elevato valore simbolico e identitario per le comunità locali, come scuole, ospedali, beni storici e culturali, eccetera.

10. Riparare le infrastrutture idrauliche

Per garantire la sicurezza del territorio, storicamente esposto al rischio di alluvioni, è necessario procedere in tempi brevi con il ripristino della funzionalità delle infrastrutture idrauliche per la difesa del suolo danneggiate, in particolare gli impianti idrovori, con conseguente rischio di allagamento dei territori di pianura interessati.

11. Sostenere le attività agricole

Le imprese agricole – che rappresentano un elemento identitario costitutivo del paesaggio della nostra pianura – sono state gravemente colpite dal sisma, che ha messo a rischio in molti casi la continuità aziendale. Non si tratta solo di produzione, ma anche di lavoro, memoria e cultura. Ecco perché è un obiettivo primario anche la ripresa delle attività agricole, attraverso contributi mirati e la fornitura di soluzioni abitative temporanee, da rimuovere una volta completate le ricostruzioni.

12. Assicurare la continuità dei servizi sanitari

È fondamentale dare la massima continuità all'assistenza sanitaria e ai servizi sociali. La vera sfida è realizzare con efficacia questo obiettivo, provvedendo al contempo al tempestivo ripristino delle strutture e dei reparti ospedalieri.

13. Stabilire un tempo limite per i campi tenda

Dare un tetto alla popolazione che non può fare rientro nelle case significa allestire dei campi tenda, almeno nell'immediatezza. Un disagio, ma anche un sollievo per chi ha vissuto il trauma del sisma. Ma, se questo vale per la fase acuta, non è lo stesso per il periodo successivo, quando questi insediamenti, trascinandosi nel tempo, rischiano di sviluppare situazioni di disagio. È cruciale quindi essere tempestivi nell'allestimento e altrettanto puntuali nello smontaggio.





Alloggi, scuola e lavoro in emergenza

Massima priorità alla continuità

03



La vita deve andare avanti

Dopo un trauma, il disagio, la rabbia e la depressione sono stati d'animo piuttosto comuni che fanno pensare al ritorno alla normalità come a un orizzonte lontano, talvolta irraggiungibile.

Eppure non è così: la normalità – una nuova o quella precedente – prima o poi arriva e la strategia più efficace per avvicinare questo traguardo sta tutta nella parola “continuità”. Andare comunque al lavoro, portare i bimbi a scuola, fare le analisi del sangue, ottenere un certificato all'anagrafe: sono azioni del quotidiano per nulla scontate durante un'emergenza, ma sono la chiave per trovare più in fretta la via d'uscita. Per questo è stata indirizzata una parte consistente delle energie in campo per dare stabilità al nostro quotidiano nei giorni più difficili, così da poter davvero ricominciare.

Per comprendere l'operato della Regione e delle altre istituzioni coinvolte nel sisma dell'Emilia “continuità” è ovunque una parola chiave, da leggere nella duplice accezione di impegno nel garantire i servizi essenziali in emergenza, ma anche di visione progettuale. Una visione che ha guidato l'approccio alle fasi post-sisma, con l'obiettivo di tenere insieme ricostruzione e innovazione, ricerca ed elaborazione, conservazione e nuovo sviluppo. In altre parole, la preoccupazione è stata quella di concepire una

continuità fra emergenza, transizione e ricostruzione, così da gestire le diverse fasi avendo un disegno chiaro del dopo, ancorato ad alcuni assunti molto netti: no alle “new town”, sì al recupero dei beni storici e culturali e alla salvaguardia del territorio agricolo e dell'identità dei luoghi.

Un disegno a cui non sarebbe stato possibile ambire senza condivisione e partecipazione, ma anche senza una gestione salda del processo, inevitabilmente complesso e articolato nel tempo.

L'arrivo delle colonne mobili

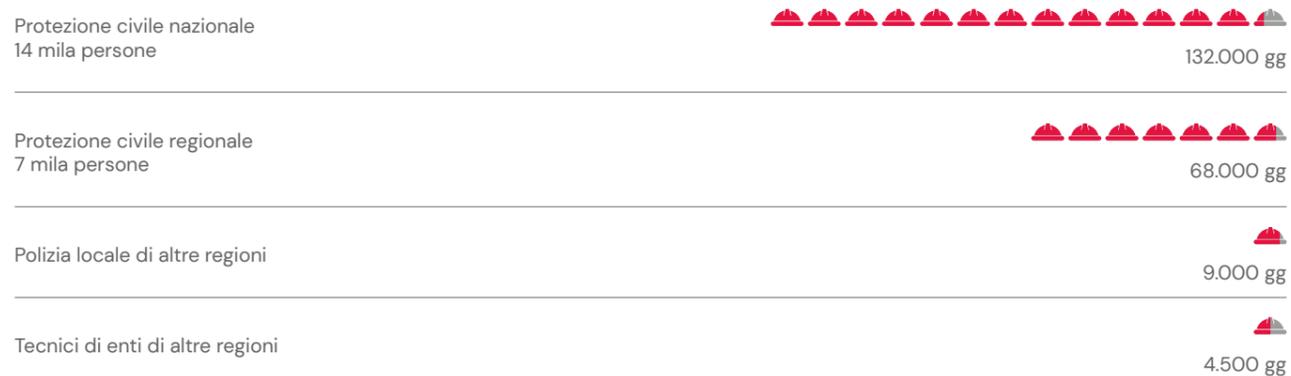
Dopo le prime scosse, la risposta degli abitanti e delle istituzioni locali è immediata. È ancora buio quando si fa la conta delle persone casa per casa, si prestano i primi soccorsi, si recuperano le coperte e si attende il sorgere del sole. Le colonne mobili della Protezione civile arrivano nelle primissime ore del mattino e si snodano un po' ovunque lungo le provinciali. La macchina regionale dei soccorsi è ben roduta, anche se fino a quel momento ha mostrato la propria efficienza soprattutto in situazioni di crisi esterne: dal soccorso alle popolazioni del Sahrawi ai terremoti del Friuli, dell'Umbria e dell'Abruzzo. In Emilia, invece, la preoccupazione principale sono sempre state le alluvioni. "Ci siamo preparati all'esonazione del Panaro, ma siamo stati interrogati sul terremoto", racconta alcuni anni dopo un sindaco in una testimonianza ai ragazzi delle scuole. Ma l'efficienza della macchina regionale dei soccorsi si legge in primo luogo nei numeri. Già il giorno successivo al sisma, il 21 maggio, sono disponibili 7.000 posti coperti a fronte di 5.292 sfollati: 3.515 nei 10 campi di accoglienza e nelle altre strutture del modenese, 1.635 nel ferrarese, 116 nel bolognese e 26 a Reggio Emilia. Dopo la scossa del 29 maggio i campi di accoglienza diventano 36 (di cui ben 29 nei comuni del modenese), che si sommano ad altre 53 strutture al coperto. Tutte le istituzioni si mobilitano: dal primo giorno, tantissimi Comuni al di fuori del cratere mettono a disposizione il proprio personale tecnico - dei servizi

sociali, della polizia locale, contabile e informatico - per garantire la continuità amministrativa. Per dare un supporto agli uffici delle municipalità destinate a gestire il maggior numero di richieste della popolazione, l'Anci (Associazione nazionale comuni italiani) e l'Upi (Unione province italiane) promuovono l'attivazione delle Associazioni di geometri volontari regionali (Agv-Er) e nazionali (Agepro).

Nei primi sei mesi di emergenza la colonna mobile dell'Emilia-Romagna impiega 7 mila volontari, che operano accanto ai 14 mila della colonna nazionale.

Il sisma dell'Emilia del 2012 è il primo caso a vedere personale di volontariato tecnico inserito a supporto di procedure amministrative pubbliche. Non è banale come sembra. Si tratta di un esperimento senza precedenti, un piccolo episodio di quella "avventura amministrativa" che incontreremo più avanti nel resoconto, e che in quei giorni si percepiva già dal clima. Si lavora fianco a fianco senza sosta in ogni spiazzo, nei gazebo e sotto gli ombrelloni. A ciascuno sembra bastare l'idea di essere lì a fare qualcosa di importante per molte persone. Intanto, in tutta Italia prende il via un'incredibile gara di solidarietà.

I soccorritori (unità - arco temporale: maggio-novembre 2012)



Avere un tetto in emergenza

Sono 16 mila le persone assistite e ospitate tra campi tenda, alberghi e altre strutture al coperto. Un numero consistente, da leggere tenendo conto che più della metà degli evacuati dalle abitazioni inagibili ha trovato una sistemazione grazie alla rete personale di relazioni nel territorio. Per ridurre al minimo il tempo di permanenza negli alloggi di emergenza e quindi i disagi, vengono emanati provvedimenti per offrire soluzioni alternative favorendo, ove possibile, un rapido rientro nelle case.

Tali provvedimenti compongono il cosiddetto "Programma casa per la transizione e avvio della ricostruzione", predisposto dal Commissario delegato alla ricostruzione post sisma 2012 e approvato dal Comitato istituzionale.

La prima misura introdotta dal Programma è il contributo di autonoma sistemazione (Cas) gestito inizialmente dal dipartimento della Protezione civile (fino a luglio 2012), poi direttamente dalla struttura commissariale. L'altra opportunità, varata contestualmente, consiste nella possibilità per i Comuni di individuare alloggi disponibili da offrire alle categorie più fragili indicate in base a una graduatoria, come le famiglie numerose, quelle con disabili, anziani o persone con patologie gravi. Il meccanismo messo a punto coinvolge le Acer in questo modo: per l'alloggio viene stipulato un contratto di affitto temporaneo siglato a tre (il proprietario, il beneficiario e il garante), il cui canone viene pagato direttamente dal Comune o tramite Acer. Il terzo punto fondamentale del Programma è la creazione di una procedura rapida per la riparazione degli edifici privati con danni di entità moderata (categorie di agibilità "B" e "C"), mediante l'avvio anticipato dei lavori. In sostanza, il Programma casa è espressione

di un approccio all'emergenza ben definito, condiviso dal Commissario e dai sindaci dei Comuni coinvolti, finalizzato a privilegiare il ritorno nelle abitazioni esistenti e a considerare il ricorso ai moduli temporanei come soluzione residuale.

Questa strategia ha portato a una richiesta di alloggi temporanei molto limitata, se rapportata al numero di nuclei famigliari in gioco.

Anche il clima estivo contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo, sia contenendo i disagi delle famiglie ospitate nelle strutture comuni, sia concedendo al sistema pubblico il tempo necessario per mettere a punto le soluzioni alternative.

Le nuove strutture vengono realizzate dove sono necessarie e adeguate alle esigenze in continua evoluzione, mediante una procedura di valutazione. In pratica, dopo aver valutato l'impatto delle misure varate in base alle adesioni ricevute (il contributo di autonoma sistemazione e gli alloggi in affitto), si procede con una rilevazione sulla popolazione per identificare chi abbia davvero la necessità di essere ospitato in soluzioni abitative temporanee. Acquisiti questi elementi, nei primi giorni di settembre, in vista dell'inverno e della conseguente necessità di chiudere i campi tenda, si decide di accelerare al massimo la gara per l'installazione delle soluzioni abitative temporanee attraverso prefabbricati modulari. È interessante osservare che le persone ospitate nei campi tenda, quando questi vengono chiusi, sono appena 2.900. È la fine di ottobre 2012, sono trascorsi meno di cinque mesi dal sisma e l'obiettivo n. 13 esce dalla lista delle cose da fare.

Posti letto al 21/05/2012 (unità)

Allestiti 7.000

Utilizzati 5.292

Modena
3.515

Ferrara
1.635

Bologna
116

Reggio nell'Emilia
26

Il Programma casa (ordinanza n. 23 del 14 agosto 2012)

Contributi per l'autonoma sistemazione (Cas, ordinanza n. 24 del 14 agosto 2012)

Programma alloggi sfitti (ordinanza n. 25 del 14 agosto 2012)

Prefabbricati modulari abitativi removibili (Pmar, ordinanze n. 41 del 14 settembre 2012, n. 44 del 20 settembre 2012, n. 50 del 3 ottobre 2012, n. 53 del 10 ottobre 2012)

Prefabbricati modulari rurali removibili (Pmrr, ordinanze n. 45 del 21 settembre 2012, n. 92 del 29 luglio 2013)

Fornitura e installazione degli arredi dei Pmar e dei Pmrr (ordinanza n. 61 del 25 ottobre 2012)

Recupero degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Acer) danneggiati (ordinanza n. 49 del 2 ottobre 2012 e successive)

Contributi per la riparazione e il ripristino dei danni causati dagli eventi sismici (ordinanze n. 29, 51, 86 del 2012 e successive modifiche e integrazioni)

L'allestimento dei villaggi per l'emergenza

Per attrezzare i siti destinati ad ospitare temporaneamente i prefabbricati modulari abitativi rimovibili, sono state compiute le seguenti operazioni

Acquisizione delle aree, previa loro individuazione e localizzazione (ai sensi del comma 1 dell'articolo 10 del d.l. 83/2012), occupazione temporanea d'urgenza e successivo esproprio; una volta urbanizzate, le superfici sono state destinate a utilizzo per scopi di pubblica utilità da parte dei Comuni (usi di Protezione civile, attività ricreative, sportive, eccetera).

Scoticamento del terreno, con la realizzazione di un sottofondo in pietrame dello spessore di circa 40 cm, assestato e trattato in superficie a conglomerato.

Esecuzione delle reti delle urbanizzazioni primarie relative ad acqua (fognature acque bianche e nere) ed energia elettrica.

Riqualificazione a verde per circa il 20% della superficie dell'area.

Sistemazione dei prefabbricati modulari su terreni livellati (circa 150-200 mq a modulo).

Predisposizione di viabilità, parcheggi, spazi comuni, centri sociali, eccetera.

Consegna, da parte della Regione Emilia-Romagna, delle aree ai Comuni affinché questi ne assicurassero la manutenzione e gestione con fondi assegnati dal Commissario delegato.

I prefabbricati modulari abitativi rimovibili

Per identificare il fabbisogno corretto di unità abitative temporanee il percorso non è stato facile. I numeri raccolti dai Comuni hanno subito continue variazioni, com'è fisiologico nelle situazioni di instabilità, anche perché si è cercato di ridurli giorno per giorno, accompagnando i nuclei uno per uno a cercare percorsi e soluzioni alternative e meno precarie (altri alloggi agibili, rete familiare, eccetera). Nessun cambiamento, invece, nella visione condivisa da Commissario e Comuni, che ha sempre assegnato ai prefabbricati rimovibili (Pmar) il compito di garantire condizioni abitative dignitose, ma limitate nel tempo (circa tre anni e comunque non oltre i sei). Per realizzare questo tipo di operazioni bisogna innanzitutto disporre di aree urbanizzate; in caso contrario è necessario individuarle, acquisirle e attrezzarle adeguatamente, impegno che non è né semplice, né immediato. Gli insediamenti colpiti dal sisma non disponevano di aree già libere e urbanizzate di dimensione sufficientemente ampia da poter ospitare l'installazione dei moduli abitativi. Gli uffici tecnici dei Comuni hanno quindi individuato per ciascun territorio i siti più adatti allo scopo vicini ai centri abitati, per limitare le opere infrastrutturali di collegamento.

Dopo aver identificato le aree, è stato necessario mediare tra le prerogative dei legittimi proprietari e quelle della comunità, procedendo con le operazioni di esproprio.



Il modello utilizzato privilegia l'adozione di soluzioni temporanee e limitate di medio termine con un livello di comfort ambientale sufficiente ma comunque tale da escludere ipotesi di stabilità.

In alcuni casi si è riusciti a condividere le scelte e il valore delle indennità, in altri si è dovuto ricorrere agli organi preposti e al contenzioso giudiziario. Un percorso complesso, che è stato portato a termine in tempi record e che, alla fine, ha portato alla realizzazione di 755 moduli prefabbricati, su una superficie complessiva occupata di mq 212.855 e un costo totale di 55.906.760 euro (di cui 40.463.756 per lavori e 477.214 per la manutenzione triennale), a cui si sono aggiunte altre spese per garantire la piena fruibilità dei moduli (arredi e impianti, eccetera) per un totale di 14.965.788 euro.



I moduli abitativi rimovibili



755

Moduli prefabbricati



212.855

Superficie occupata



55.906.760

Spesa complessiva

Le tipologie

Sono quattro le tipologie di moduli utilizzate e assegnate in relazione alla composizione del nucleo familiare e alla eventuale presenza di persone fragili.

A



1-2 Persone 30 mq

B



3 Persone 45 mq

C



4-5 Persone 60 mq

D



>5 Persone 75 mq

Soluzioni abitative per l'emergenza

Misure adottate	Durata
Campi tenda	20 maggio 2012 – ottobre 2012
Strutture ricettive	20 maggio 2012 – marzo 2013
Contributo autonoma sistemazione	20 maggio 2012 – fino al ripristino dell'agibilità della propria abitazione principale
Alloggi in affitto	18 mesi rinnovabili (ordinanza n. 25/2012) di ulteriori 24 mesi per chi ha un percorso di rientro e di ulteriori 6 mesi in assenza di un percorso di rientro (ordinanza n. 26/2014)
Prefabbricati modulari abitativi rimovibili Prefabbricati modulari rurali rimovibili	Dicembre 2012 – fino al ripristino dell'agibilità della propria abitazione o alla individuazione di una soluzione abitativa alternativa da parte del Comune
Accoglienza di disabili e anziani in strutture socio-sanitarie	30 luglio 2012 – 30 giugno 2014
Servizio di trasporto	15 settembre 2012 – 31 maggio 2013

Tornare a scuola al più presto

Garantire la regolare conclusione dell'anno scolastico e riportare tutti i ragazzi in classe dopo la pausa estiva per rispettare il normale calendario dell'istruzione: un obiettivo altissimo per un territorio che in pochi giorni ha perso l'agibilità di 570 istituti. Eppure l'Emilia ci ha creduto e ce l'ha fatta.

La struttura commissariale ha elaborato e approvato in appena un mese il Programma operativo scuole (ordinanza n. 5 del 5 luglio 2012), finalizzato a favorire la rapida realizzazione delle opere di ripristino, mediante tre tipologie di intervento. La prima consiste nella riparazione immediata degli istituti con esito di agibilità "B" e "C" (ovvero con danni lievi), per consentirne l'utilizzo già a settembre 2012, mentre la seconda prevede la creazione di edifici scolastici temporanei (Est) dove ricollocare gli studenti delle scuole che non possono essere ripristinate entro settembre 2013, e la terza l'impiego di prefabbricati modulari (Pms) per coprire il fabbisogno degli edifici riparabili in tempi brevi.

La gestione della prima tipologia di intervento è stata affidata a Comuni, Province e proprietari delle scuole paritarie, che hanno realizzato le opere, mettendo in sicurezza oltre 300 istituti.

Per quanto riguarda, invece, gli edifici scolastici temporanei, come per le abitazioni si è proceduto individuando in primo luogo le aree, poi realizzando i lavori di urbanizzazione e approvando le varianti agli strumenti urbanistici, in modo da conseguire gli obiettivi mantenendo ordine sul piano amministrativo e senza farsi travolgere dall'emergenza.

L'individuazione delle aree viene portata avanti in accordo con i Comuni, quella delle esigenze formative viene concordata con i dirigenti scolastici per definire tipologia di istituto, numero delle classi e dotazioni, quali laboratori, mense e uffici.

In quest'ottica sono state bandite le gare di appalto, che hanno premiato le offerte economicamente più vantaggiose; le imprese hanno sviluppato i progetti preliminari e, dopo l'aggiudicazione, le vincitrici hanno immediatamente avviato i lavori. Tutti gli edifici scolastici temporanei – 28 complessivamente – sono stati realizzati entro ottobre 2012, quindi in linea

con i tempi programmati, ad eccezione di qualche lieve ritardo dovuto al maltempo e ad alcuni imprevisti, come il ritrovamento di siti archeologici avvenuto a Pilastrini di Bondeno. Anche i prefabbricati modulari – in totale 32 – sono stati ultimati nei tempi programmati. In entrambi i casi, le imprese hanno effettuato doppi e tripli turni di lavoro, pur nel rispetto delle normative su sicurezza e legalità.

Il Programma operativo scuole è stato portato a termine con risultati oggettivi. Nell'ottobre dello stesso anno tutti i ragazzi sono tornati in classe rispettando puntualmente l'apertura dell'anno scolastico. Uno sforzo organizzativo di proporzioni considerevoli, a cui hanno partecipato attivamente anche progettisti e tecnici provenienti da precedenti

esperienze – come quelle dei terremoti di Marche e Umbria del 1997 e del 2009 in Abruzzo – oltre a direttori dei lavori, imprese esecutrici, lavoratori e ben 19 uffici amministrativi regionali e comunali. Un gruppo di lavoro coordinato dalla struttura tecnica del Commissario delegato che, grazie all'impegno di tutti i soggetti coinvolti, ha portato a realizzare 60 nuove strutture scolastiche e il ripristino di oltre 300 edifici in meno di cinque mesi.

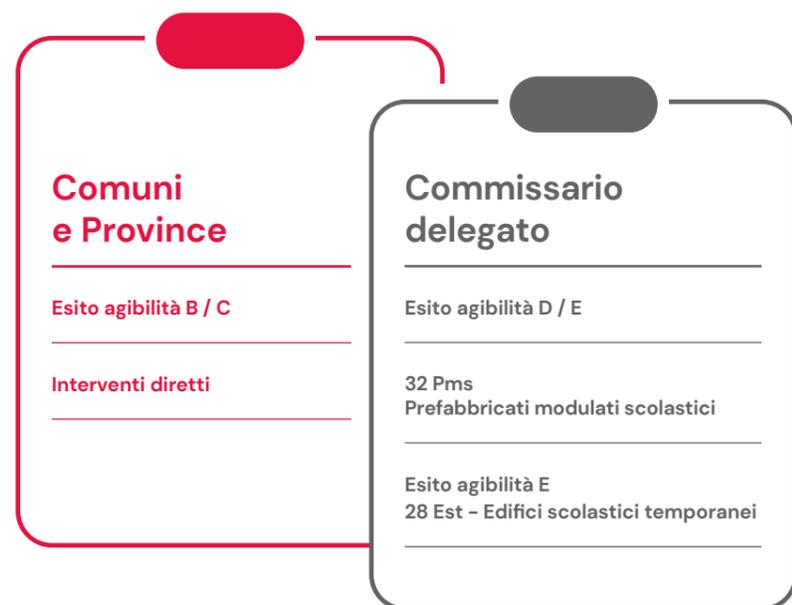
Un'impresa dal punto di vista organizzativo ma anche economico: 256,5 milioni di euro l'investimento complessivo, per garantire alle ragazze e ai ragazzi la continuità della formazione e alle famiglie la possibilità di trovare un nuovo equilibrio.

Programma operativo scuole (milioni di euro)

Riparazione immediata edifici con esito di agibilità A, B, C	18,8
Riparazione immediata con miglioramento sismico edifici con esito di agibilità E	21,8
Opere per la messa in sicurezza immediata di edifici esistenti prefabbricati	1,6
Costruzione di edifici scolastici temporanei (Est)	80
Acquisizione in locazione, montaggio e smontaggio di prefabbricati modulari scolastici (Pms)	36,2
Costruzione di palestre temporanee	37,5
Opere di urbanizzazione per Est e Pms	27,1
Affitto di strutture, traslochi, acquisto di arredi per Est e Pms	10,5
Costruzione di edifici in sedi nuove e diverse a seguito della riorganizzazione della rete scolastica	23
Totale	256,5

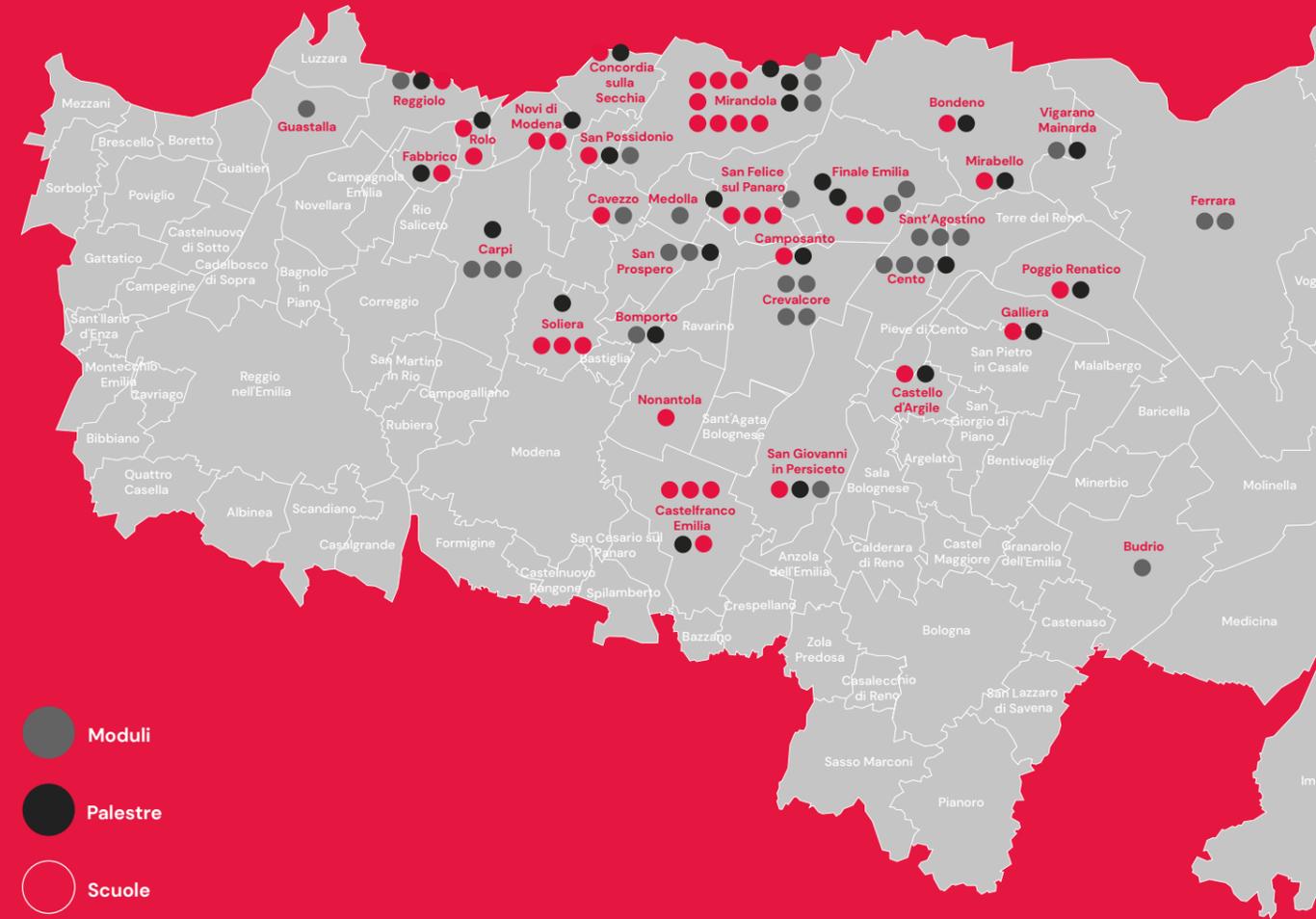
Dati aggiornati a ordinanza n. 3/2021

Competenze degli interventi sulle scuole



Scuole: il quadro degli interventi in emergenza

	38 edifici scolastici	32 edifici scolastici provvisori (Pms)	28 palestre scolastiche
 Unità	11 aule magne / laboratori / biblioteche / scuole di musica 24 completamenti e rimodulazioni	4 completamenti	3 completamenti
 mq	38.000 mq realizzati	1.700 moduli m 2,5 x 6,0 25.500 mq realizzati	37.000 mq realizzati
	10.000 studenti	8.500 studenti	
 €	103 milioni di euro	36,2 milioni di euro	37,5 milioni di euro
	7-15 giorni di progettazione esecutiva	7-15 giorni di progettazione esecutiva	10-20 giorni di progettazione esecutiva
	30-60 giorni di esecuzione	30-45 giorni di esecuzione	45-90 giorni di esecuzione
 €/Day	65.300 euro di produzione giornaliera per Est	33.800 euro di produzione giornaliera per Pms	16.700 euro di produzione giornaliera per Pst



Continuare ad avere cura della salute

La catena umana di vigili del fuoco e volontari per svuotare le farmacie coinvolte nei crolli e mettere in salvo i medicinali, il centro sociale trasformato in ambulatorio medico e infermieristico, i prelievi di sangue effettuati rispettando la programmazione ma in situazioni di fortuna. Sono immagini che gli abitanti delle aree del cratere hanno ancora negli occhi e che non dimenticheranno facilmente.

Solo nel distretto di Modena, il più colpito, vengono evacuati 3 ospedali pubblici (Finale Emilia, Mirandola e Carpi) e una parte dell'Azienda ospedaliero-universitaria di Modena; stessa sorte per il nosocomio di Bondeno (Ferrara).

I pazienti vengono trasferiti nei diversi ospedali del territorio rimasti operativi e in prossimità degli edifici svuotati sono allestiti punti medici avanzati in cui opera il personale medico e infermieristico ospedaliero per attività di accettazione e valutazione dei pazienti con patologie a bassa criticità, di tipo traumatico.

I medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta che operano nel territorio – e che in molti casi hanno perduto l'ambulatorio – da subito assicurano assistenza alla popolazione, prima sul luogo della catastrofe, poi nei punti medici avanzati attivati in emergenza o nelle comunità di accoglienza che si vanno costituendo presso le palestre, le tendopoli,

i campi sportivi, le polisportive. Al contempo le Asl assicurano la sorveglianza delle condizioni igienico-sanitarie e di sicurezza alimentare nelle strutture di accoglienza mediante sopralluoghi periodici, ponendo particolare attenzione ai campi tenda e alle realtà con maggiore numero di ospiti. La popolazione viene assistita anche dal punto di vista psicologico: i punti medici avanzati vengono dotati di neuropsichiatri e psichiatri, mentre gli psicologi si distribuiscono presso i campi e le strutture di accoglienza per dare supporto a una popolazione traumatizzata. Dopo gli eventi sismici, sono tantissime le persone fragili – anziani con diversi livelli di non autosufficienza e disabili – che devono abbandonare il proprio domicilio; quelle ospitate nelle strutture divenute inagibili vengono accolte in altre realtà del territorio. Per le esigenze di queste fasce di popolazione viene attivato un centro unico per il trasporto gestito dalle Asl in collaborazione con le associazioni di volontariato e allestito un punto unico provinciale per le richieste di ospitalità. Per non disperdere nulla dell'esperienza condotta, le Asl del territorio promuovono anche uno studio congiunto per valutare l'impatto dei disastri naturali sulla salute delle persone. La definizione degli obiettivi e degli strumenti di rilevazione è il frutto della collaborazione di un team di lavoro composto da medici di medicina generale, psicologi ed esperti dell'Istituto superiore di sanità. Obiettivo: capitalizzare ogni sforzo compiuto, condividere quanto è stato appreso.



Il lavoro e la produzione dopo lo shock

Le imprese sono probabilmente le più attrezzate a reagire alle turbolenze, anche perché dal 2008 in poi – limitandoci agli ultimi vent'anni – la nostra economia di crisi ne ha conosciute parecchie. Nel 2012, quando il terremoto colpisce tanto duramente una delle aree produttive più importanti del Paese, l'Italia è in piena recessione e il Governo è nuovamente costretto a rivedere le previsioni di crescita del Pil. Ervet all'epoca annotava: "L'Annual Disaster Statistical Review (2012) riporta che l'ammontare in Europa dei danni causati da disastri naturali è stato nel 2012 pari a 24 miliardi di dollari, il più elevato del decennio, più del doppio rispetto alla media nel periodo 2002-2011. E tale incremento è spiegato dagli effetti del terremoto dell'Emilia (...) il cui impatto economico è stato il più elevato sia fra quelli registrati in Europa dagli anni Novanta per i disastri di tipo geofisico, sia rispetto al totale dei disastri naturali che hanno colpito l'Italia dagli anni Ottanta".

L'attenzione al lavoro e all'impresa ha giocato un ruolo cruciale, in una fase di difficoltà economica e di incertezza sulla capacità di tenuta del sistema produttivo per effetto della crisi economica.

Eppure, dopo le scosse terribili in cui perdono la vita operai e imprenditori, dopo i soccorsi, i lutti, le ispezioni di agibilità e gli sforzi per portare in salvo ciò che resta, quando i telefoni delle imprese squillano e dall'altro capo è Ervet (che ha l'incarico di contattarle per sondare i bisogni di ciascuna) in molte aziende i lavori di ripristino sono già partiti, malgrado siano trascorsi pochi giorni. Nel caos dell'immediatezza, nonostante le difficoltà e talvolta con irruenza, tutti si sono dati da fare. Questo è un territorio fitto di relazioni produttive incorporate nel tessuto sociale, capace di generare un'ampia varietà di prodotti e servizi: agroalimentare, tessile e abbigliamento, macchine per la componentistica, prodotti ceramici, apparecchi biomedicali. Una rete di interrelazioni che spiega perché l'impatto dell'evento sismico ha portato al fermo di produzione. Ma allo stesso tempo le caratteristiche di questo territorio spiegano anche la sua forza, la sua immediata capacità di reazione. La priorità unanimemente riconosciuta è stata quella del lavoro, nel tentativo di contrastare l'impatto sull'occupazione

generato dai tanti crolli degli stabilimenti produttivi. La scelta è stata quella di gestire l'emergenza in un percorso di regole definite che avessero sin da subito come obiettivo la ricostruzione e il rilancio, per evitare il dilatarsi dei tempi di emergenza e i conseguenti rischi di impoverimento del territorio. I provvedimenti assunti hanno comportato un rilevante riorientamento delle attività amministrative che, pur tra notevoli difficoltà – come vedremo nel capitolo successivo – sono state in grado di predisporre in pochi mesi un quadro legislativo e finanziario per la gestione delle diverse e complesse fasi post sisma. Si tratta di misure per la ricostruzione e la messa in sicurezza, ma anche per il sostegno alla ricerca e agli investimenti produttivi. L'emergenza, quindi, è stata gestita avendo già in mente il percorso per accelerare la ricostruzione e rafforzare la competitività di un territorio che lottava contro la recessione. L'integrazione tra provvedimenti per la liquidità, per la delocalizzazione temporanea delle attività e per la ricostruzione, unita alla partecipazione attiva e collaborativa sia delle istituzioni, sia della popolazione, si è rivelata fin da subito una ricetta altamente performante. Il principale intervento normativo a supporto del tessuto produttivo nella fase acuta dell'emergenza è rappresentato dall'ordinanza n. 57/2012 che ha definito i criteri per il ristoro dei danni relativamente al ripristino di immobili e di beni "accessori", quali beni strumentali, scorte, prodotti Doc e Igp, nonché ai costi sostenuti per la delocalizzazione temporanea. Una misura con la quale per la prima volta si riconosce il danno di categorie diverse dall'immobile, mettendo in campo una procedura amministrativa del tutto innovativa (cfr. capitolo 4). Ma il cuore degli interventi a favore del sistema produttivo è senza dubbio l'introduzione di un unico canale telematico di dialogo amministrativo con le imprese – la piattaforma Sfinge – che si è rivelata un potente acceleratore dei processi, fornendo al contempo una mole di dati affidabile per riflessioni e studi sull'approccio alle calamità. I risultati di questo lavoro – a cui sono state indirizzate le principali energie – sono sintetizzati nel capitolo 7. Vale la pena anticipare, tuttavia, che il riavvio delle attività è avvenuto in un arco temporale relativamente breve, tanto che già nel primo trimestre del 2013, in provincia di Modena, il valore della produzione era ritornato sui livelli pre-sisma.



La rimozione delle macerie

Nelle prime fasi emergenziali si deve fare i conti anche con le oltre 650 mila tonnellate di macerie causate da crolli, un complesso di detriti il cui smaltimento è fondamentale per portare avanti le attività di ricostruzione, ripresa e messa in sicurezza. Per facilitare e velocizzare il processo viene predisposto un percorso normativo per la gestione delle attività. Le macerie del sisma vengono classificate come rifiuti urbani e rimosse dai gestori degli stessi nei Comuni del cratere. Il materiale è trasportato e conferito presso gli otto impianti dell'area, dove viene pesato, registrato, selezionato

e destinato a recupero per utilizzo nella copertura e viabilità interna delle discariche o avviato ad altri impianti per la destinazione definitiva. Un iter che garantisce quella rapidità di azione necessaria alla tempestiva ricostruzione, ripresa economica e assistenza alla popolazione. La gestione delle attività – da parte di concessionari di pubblico servizio e della rete di impianti del territorio – consente la completa tracciabilità dei flussi, la minimizzazione della movimentazione e dei costi di gestione del materiale.



Le macerie rimosse corrispondono a circa 8 campi da calcio con un'altezza del cumulo di 10 metri.

	Interventi (unità)	Euro
Fase 1 Raccolta, trasporto e avvio all'impianto di prima destinazione	20	7.712.431
Fase 2a Selezione e trattamento negli impianti di prima destinazione	14	12.249.903
Fase 2b Trasporto verso gli impianti di destinazione finale	11	2.966.055



Il contributo della solidarietà

In seguito al sisma si è sviluppata una straordinaria gara di solidarietà, che ha raggiunto il suo apice nei mesi immediatamente successivi, ma non si è mai interrotta.

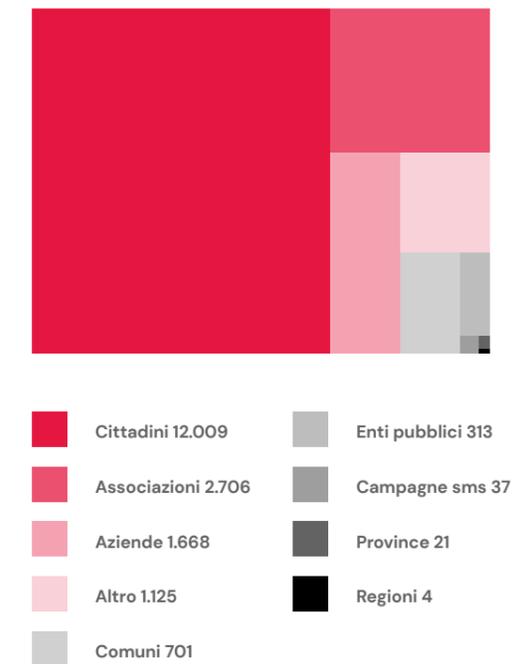
La grande emozione suscitata nell'immediatezza a tutti i livelli, istituzionali e informali, unita ai due grandi eventi trasmessi dalle reti televisive nazionali – il Concerto per l'Emilia allo Stadio Dall'Ara di Bologna e Italia Loves Emilia al Campovolo di Reggio Emilia – ha consentito di raccogliere da subito i 14,4 milioni di euro grazie ai soli sms solidali, senza contare gli introiti dei biglietti e del merchandising, con i quali si sfonda presto il tetto dei 30 milioni di euro. Nel 2014 la Regione Emilia-Romagna pubblica un rapporto nel quale si rendiconta puntualmente la raccolta e la destinazione delle donazioni:

116 pagine per un volume intitolato "Grazie", nel quale si prendono in rassegna i 70 progetti finanziati con la solidarietà, che interessano 40 comuni del cratere e 50 soggetti realizzatori. Nella stessa pubblicazione si elencano i nomi dei donatori, affinché resti una traccia pubblica dell'importanza del gesto di ognuno. Nel corso dei dieci anni trascorsi dal sisma, la raccolta solidale raggiunge i 60,5 milioni di euro, senza fermarsi mai. Così come non si interrompe mai, da parte della Regione, l'impegno ad accompagnare i ringraziamenti con un gesto ancor più concreto: la rendicontazione puntuale e trasparente della destinazione dei fondi raccolti e lo stato di attuazione dei progetti finanziati, attraverso il portale Open Ricostruzione (<https://openricostruzione.regione.emilia-romagna.it/>).

Fund raising 2012-2022 (euro)

Totale donazioni	60.547.722
Destinazione	
Ricostruzione pubblica	49.094.364
Interventi di manutenzione ordinaria del patrimonio pubblico danneggiato	3.573.136
Altro	3.063.889
Da destinare	2.207.554
Acquisto arredi e attrezzature edifici scolastici	1.117.052
Contributi alle famiglie	704.133
Attrezzature sportive	465.206
Interventi di incremento resistenza antisismica edifici pubblici	163.549
Contributi associazioni di volontariato	158.835

Donatori (unità)





Un'avventura amministrativa

**Fare insieme
per fare meglio**

04



Governance condivisa e trasversale

Una storia non ordinaria

L'Emilia-Romagna era un territorio privo di familiarità con l'espressione "stato di emergenza", in più di un'accezione. Perché calamità tanto distruttive si erano verificate in secoli ormai molto lontani, ma anche perché l'idea di un regime straordinario che accentri mezzi e poteri altrettanto fuori dall'ordinario, sia pure per fronteggiare eventi eccezionali, è estranea qui più che altrove. Qui prevale sempre la concertazione. Un'attitudine che nel 2012 porta le istituzioni emiliano-romagnole a scavare sentieri mai battuti prima, inaugurando un nuovo percorso amministrativo destinato a lasciare la propria impronta nella storia della gestione delle grandi calamità del Paese. Una storia che qui proviamo a ripercorrere.

Quando all'indomani del sisma viene dichiarato lo stato di emergenza in Emilia, sono trascorsi appena sei giorni dall'entrata in vigore del decreto legge che dispone il riordino della Protezione civile. Malgrado il Paese abbia maturato nel tempo numerose e varieghe esperienze di gestione della ricostruzione post-calamità, non c'è ancora un quadro normativo di riferimento e tantomeno una strategia nazionale. Il Presidente della Regione, in qualità di Commissario delegato, si trova quindi a gestire lo stato di emergenza tracciando la propria strategia giorno dopo giorno, un po' seguendo i solchi dei pochi strumenti amministrativi a disposizione, un po' aprendone di nuovi, facendo tesoro delle esperienze - ma anche delle competenze - maturate da altri in contesti di pari proporzioni.

Le scelte dell'Emilia

Si comincia, com'è naturale, ripercorrendo le esperienze delle ricostruzioni più recenti - sisma

umbro-marchigiano (1997/1998) e abruzzese (2009) - sebbene il terremoto emiliano si distingue in maniera netta per i danni ingenti alle attività produttive, che rischiano di compromettere la competitività e quindi la tenuta occupazionale e sociale dell'intero territorio, in un momento peraltro di acclarata recessione. Fin dall'inizio si mettono a fuoco quattro linee guida.

1. Concertazione delle scelte a tutti i livelli istituzionali e con le componenti economiche e sociali del territorio, come metodo di lavoro irrinunciabile.
2. Contenimento del rischio di spopolamento a cui sono esposte le località più colpite, evitando la creazione di nuove polarità residenziali stabili nelle zone periferiche e arginando le delocalizzazioni produttive in altre aree del Paese o all'estero.
3. Ricostruzione come opportunità di valorizzazione del paesaggio e di adeguamento tecnico-qualitativo del tessuto edilizio.
4. Bilanciamento tra innovazione e conservazione, con il superamento della concezione rigida del "com'era, dov'era".

Queste le scelte di campo che hanno ispirato e guidato la gerarchia tematica degli interventi in Emilia, gli atti e i comportamenti delle istituzioni di fronte al terremoto.

Un cambiamento di paradigma nel Paese

L'Emilia-Romagna è un territorio in cui il protagonismo dei cittadini e delle istituzioni democratiche locali è un elemento sostanziale di una cultura civile, che continua a essere riconoscibile anche quando si passa dalle parole ai fatti. Nella scuola, nel lavoro, nella cura della salute e nella gestione dei beni comuni, gli emiliano-romagnoli sono abituati a partecipare alle scelte, a porre domande e a ottenere risposte, con aspettative nei confronti dei soggetti pubblici sempre piuttosto elevate. Un tratto distintivo che nelle prassi quotidiane diventa anche un fattore di efficienza, di trasparenza e di controllo. E se questo è un valore in condizioni ordinarie, non lo è di meno in quelle straordinarie. Ecco perché nella gestione post-sisma in Emilia si mette a punto un modello di governance senza precedenti per il Paese, che vale la pena ripercorrere almeno nei passaggi salienti. Il Consiglio dei ministri delibera lo Stato di emergenza il 22 maggio 2012 e lo stesso giorno l'allora capo del dipartimento della Protezione civile appena riordinato, Franco Gabrielli, emette l'ordinanza n.1 a favore dei territori colpiti, con la consapevolezza che si apre un nuovo corso dove il servizio nazionale di Protezione civile avrà in carico l'emergenza solo per i primi 30 giorni.

È un cambio di paradigma quello che si sta preparando: si passa da un modello di Protezione civile incardinato nel governo centrale a uno nuovo fondato sulla delega.

Il 7 giugno il Governo vara il d.l. 74/2012 che proroga lo Stato di emergenza e nomina i presidenti delle tre Regioni coinvolte (oltre all'Emilia-Romagna, anche Lombardia e Veneto) Commissari delegati per la ricostruzione; inoltre, fissa il termine del 2 agosto 2012 per il passaggio di consegne dalla Protezione civile nazionale ai vertici delle istituzioni regionali. Il presidente della Regione Emilia-Romagna, che all'epoca era Vasco Errani, in veste di Commissario delegato sceglie di dotarsi di una struttura tecnica composta da personalità accomunate dall'esperienza maturata sul campo, attinte dalla pubblica amministrazione e non solo, donne e uomini che avevano già prestato le loro competenze nelle regioni colpite da grandi eventi sismici come l'Umbria e l'Abruzzo. Ha inizio così un'avventura amministrativa

che ha lasciato il segno non solo in chi l'ha intrapresa. Ogni ordinanza, ogni atto sembrava corrispondere con precisione a un disegno che si sarebbe rivelato solo più tardi, come un puntino che poi, congiunto con gli altri, avrebbe mostrato poco a poco la fisionomia complessiva.

La concertazione nei fatti e nelle azioni

Concertazione è sempre la parola guida. Il primo atto del Commissario è la costituzione del Comitato istituzionale e di indirizzo composto dai sindaci dei Comuni del cratere e dai quattro presidenti di Provincia. Una sorta di "parlamento della ricostruzione", che si riunisce con periodicità almeno settimanale, per programmare le attività e per condividere indirizzi e scelte in materia di transizione e ricostruzione. Il Comitato diventa subito il cuore del modello di governance emiliano: le questioni di rilievo confluiscono tutte qui, da dove escono in forma di decisioni. A distanza di dieci anni, quest'organo – da sette anni presieduto da Stefano Bonaccini – è ancora attivo; la sua composizione è andata via via modificandosi, perché il cratere come abbiamo visto si è ridotto progressivamente, con l'uscita dei Comuni che hanno concluso il programma degli interventi. Tornando al 2012, il modello della concertazione per il sisma si autoriproduce disseminandosi nel territorio, con la convocazione da parte di ciascun sindaco delle rappresentanze locali della società civile – formale e informale – per coinvolgere, consultare e condividere le scelte più importanti con i cittadini.

La reazione degli emiliani è quella prevedibile: confrontarsi, ma poi rimboccarsi le maniche e fare.

Il "fai da te" – ancorato però a una visione condivisa – ha agevolato lo straordinario lavoro dei sindaci, delle Protezioni civili regionali coordinate da quella dell'Emilia-Romagna, della pubblica amministrazione in genere e dei volontari, attraverso un dialogo costante con il Commissario e i funzionari della Regione. In gergo tecnico-amministrativo è la cosiddetta "concertazione con il sistema delle autonomie locali", assunta come metodo di lavoro nazionale con l'approvazione del d.l. 74/2012 già citato (poi convertito in legge 122/2012) per corresponsabilizzare i vari livelli di governo al fine di assumere decisioni e di operare sul territorio con le modalità più efficaci. Va in questa direzione la disposizione che prevede per il Commissario la possibilità di delegare direttamente alcune funzioni ai sindaci e ai presidenti di Provincia. E il quadro normativo continua a comporsi.



Impianto normativo della ricostruzione

Competenza, immaginazione e determinazione

Altro principio ispiratore è la valorizzazione delle competenze, che permea l'operato della struttura commissariale e non solo la composizione della struttura tecnica. Per esempio, la gestione delle macerie viene gestita dall'assessorato all'Ambiente della Regione, il censimento dei beni vincolati è affidato agli uffici del Ministero dei Beni culturali (oggi Ministero della Cultura), che lavora affinché la prima azione di messa in sicurezza sia propedeutica agli interventi definitivi da programmare per il futuro, la realizzazione delle messe in sicurezza e le opere provvisorie sono gestite dai Vigili del fuoco, eccetera. Un laboratorio a cielo aperto, dove si pratica una sussidiarietà reale, che coinvolge le persone che servono realmente, ovvero "chi sa fare" e semplicemente perché "lo sa fare", e non importa che si vada ad attingere a un bacino di professionalità locali o nazionali.

Orizzontalità degli attori

Gli attori coinvolti, che sono tantissimi, possono essere raggruppati in funzione delle diverse competenze attribuite: soggetti con poteri decisionali, oppure con compiti di indirizzo e monitoraggio, o a supporto tecnico-operativo. Per quest'ultimo ambito, per esempio, a livello nazionale viene coinvolta Fintecna, società della Cassa depositi e prestiti, con il compito di supportare sul fronte tecnico le procedure di gara relative ai lavori e i successivi controlli e collaudi. E ancora, sempre dal livello nazionale si porta a bordo Invitalia, agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti, perché si occupi delle procedure inerenti il ristoro dei danni alle attività produttive, mentre a livello regionale si coinvolgono, tra gli altri, Ervet (oggi Art-Er) e la Finanziaria Bologna Metropolitana a cui si affida la direzione e la contabilità dei lavori per la realizzazione degli edifici pubblici temporanei. Alle forze in campo si uniscono tanti dipendenti della Regione, che vengono chiamati a raccolta su base volontaria per implementare la struttura organizzativa a supporto del Commissario, portando competenze, esperienze e conoscenze in campo tecnico, amministrativo o giuridico. La necessità è quella di scrivere ordinanze e provvedimenti normativi, di gestire le procedure di gara, di coordinare l'attività

dei Comuni, di ascoltare i bisogni del territorio e dei cittadini. Si va via via implementando una macchina organizzativa estremamente complessa: una molteplicità di soggetti, istituzionali e non, che si avvicinano, collaborano o agiscono parallelamente.



Una grande palestra che fa crescere nuove competenze e conoscenze.

Così, alle ordinarie problematiche relative all'intreccio di competenze nell'esercizio delle normali attività amministrative, si aggiunge un ulteriore livello organizzativo. L'impegno necessario è fuori dall'ordinario, ma del resto lo è anche la posta in gioco.

Ordinanze e provvedimenti

L'attore principale della gestione dell'emergenza è il Commissario – ovvero il presidente della Regione – il cui strumento di azione privilegiato è l'ordinanza, che si distingue dagli altri provvedimenti amministrativi perché ha percorsi di approvazione semplificati e può avvalersi di particolari deroghe normative.

Se si scorrono i titoli dei provvedimenti adottati, si comprende l'ordine di priorità e di azione stabilito dal Comitato istituzionale: le prime ordinanze riguardano le scuole (luglio 2012), le opere provvisorie, la sistemazione alloggiativa, gli edifici temporanei da destinare a servizi pubblici e luoghi di aggregazione (municipi, chiese, palestre, auditorium, eccetera) e la ricostruzione privata leggera (agosto 2012); a seguire, le imprese, la ricostruzione privata più pesante (ottobre 2012), le chiese (dicembre 2012) e infine le opere pubbliche e i beni culturali (settembre 2013).

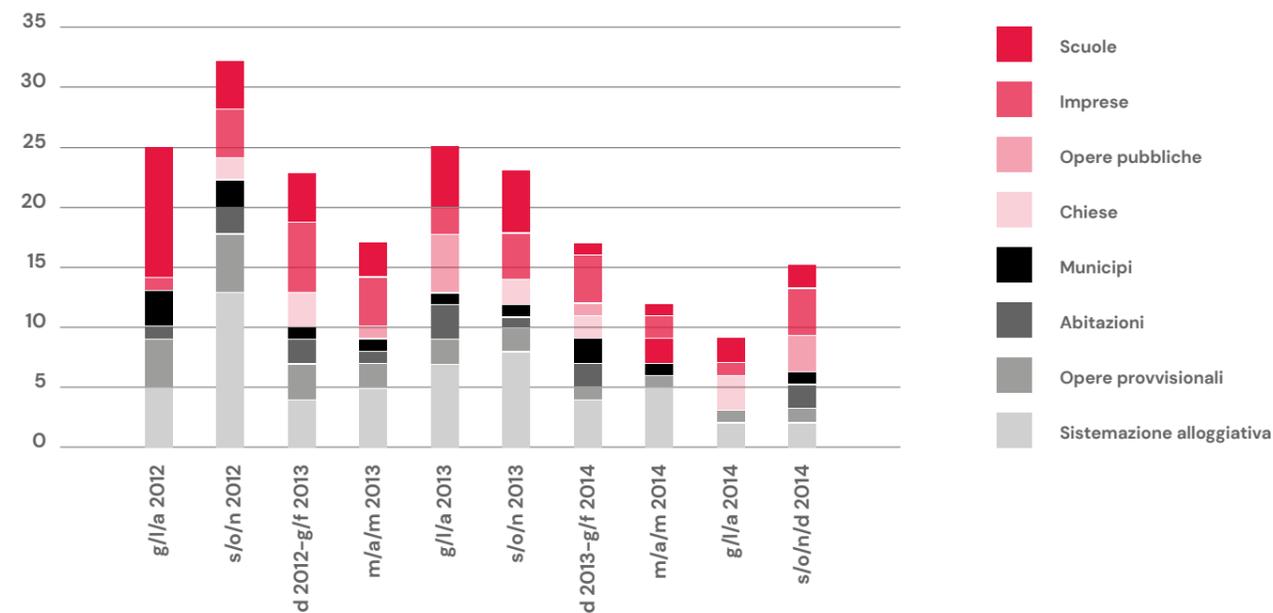
A fianco del Commissario, la partecipazione dell'intera filiera istituzionale alla definizione delle regole per la messa a punto degli interventi ha consentito di costruire in pochi mesi, in stretta relazione con il Governo e con il Parlamento, un quadro legislativo e finanziario innovativo, in grado di affrontare la complessa fase della ricostruzione. Per semplificare e dunque velocizzare i processi, la struttura commissariale diventa stazione appaltante e investe i primi 400 milioni di euro per garantire l'essenziale a dare stabilità: scuole in grado

di accogliere gli alunni alla riapertura dell'anno, luoghi di aggregazione e di culto per restituire a ogni comunità almeno in parte lo spazio sociale (ma anche spirituale) temporaneamente perduto. Si tratta di un territorio che in pochi giorni sotto le scosse ha perduto l'agibilità di 2.097 edifici pubblici, tra cui 33 teatri, e di 300 chiese su 400. Offrire a ogni località, nello stato di emergenza, oltre alle aule scolastiche, almeno una tensostruttura dove continuare a riunirsi per confrontarsi, per vedere uno spettacolo e per esercitare la propria fede, è una priorità secondo

il Commissario, che chiede ai Comuni di indicare cosa serve e dove, poi indice direttamente le gare. È un fatto che, nonostante la facoltà di ricorrere alle deroghe assegnate alla struttura commissariale, qui si sceglie di privilegiare le procedure di gara ordinarie, riducendo al minimo quelle straordinarie e limitandone l'impiego alle necessità legate a tempi incompressibili. In sostanza, si punta a intervenire con rapidità, ma senza abbassare l'attenzione su legalità e trasparenza.

I temi dell'azione amministrativa

L'istogramma propone una lettura quantitativa delle ordinanze emanate dal giugno 2012 al dicembre 2014. Scuole e municipi vedono i rispettivi picchi nel primo trimestre, la sistemazione alloggiativa e le opere provvisorie nel secondo, le imprese e le chiese nel terzo e infine le opere pubbliche e i beni culturali nel quinto.



Assumersi la responsabilità di innovare: il credito d'imposta

Sul piano dell'innovazione amministrativa, decisiva è l'intesa siglata il 17 dicembre 2012 con Cassa depositi e prestiti (Cdp) e con l'Associazione bancaria italiana (Abi) in rappresentanza degli istituti di credito, che permette di sperimentare con successo un nuovo sistema di erogazione delle risorse messo a punto dalla struttura commissariale, che farà da apripista nel Paese. Si tratta del sistema del "credito d'imposta", da cui scaturisce quel filone di interventi che tutti gli italiani, in seguito, conosceranno come ecobonus per il risparmio energetico, provvedimento per le facciate, bonus 110%, eccetera.

Si tratta di un meccanismo che, in nuce, era già stato utilizzato nel terremoto dell'Aquila, ma a beneficio solo di chi avesse redditi da detrarre. In Emilia nel 2012, invece, lo si introduce in forma universalistica, per tutte le categorie di beneficiari, con l'obiettivo di creare rapidamente le condizioni utili per favorire da subito la ricostruzione.

Il Commissario Errani propone quindi al Governo un meccanismo di erogazione dei contributi a fondo perduto per gli immobili danneggiati che mette d'accordo tutti, perché più efficace e più conveniente. Il presupposto è che la richiesta della somma sia pari al 100% del valore del danno subito, come per i casi pregressi, ma con l'aggiunta delle risorse necessarie per l'adeguamento alle norme antisismiche e il raggiungimento di moderni requisiti energetici. Non si tratta solo di "riparare", ma anche di "riqualificare" e rendere più sicuri gli immobili.

L'introduzione di un meccanismo innovativo, conveniente per tutti i soggetti coinvolti, è stata cruciale ai fini dell'azione amministrativa, dando forte impulso alla ricostruzione.

Per accedere al finanziamento, i cittadini devono affidarsi a un professionista che elabori il progetto da sottoporre prima all'approvazione dell'ufficio comunale competente, poi alla struttura commissariale, la quale fisserà l'importo dei lavori finanziabili. Il meccanismo nella sua concezione non è molto diverso per le aziende; cambiano i requisiti da soddisfare e i soggetti deputati a istruire le pratiche, che in questo caso sono gli uffici regionali competenti in materia di erogazione di risorse alle imprese e alle aziende agricole. In sostanza, nel caso delle aziende, i professionisti incaricati depositano le pratiche, che vengono poi vagliate dai soggetti che hanno in carico le istruttorie: i direttori generali degli assessorati regionali alle Attività produttive e all'Agricoltura, competenti anche per i controlli formali e di merito; a questi si aggiungono i nuclei di valutazione e i gruppi

di lavoro formati da esperti del settore, che devono vagliare la congruità tecnico-economica con il coordinamento e il supporto di Invitalia. Per accelerare e rendere trasparenti i processi, vengono utilizzate due piattaforme telematiche per la gestione documentale: Mude per la ricostruzione delle abitazioni, Sfinge per quella delle imprese. In entrambi i casi, l'erogazione del contributo concesso e rendicontato avviene attraverso un conto dedicato aperto dal beneficiario presso una delle banche convenzionate che, a loro volta, tratteranno gli importi anticipati per conto dello Stato dalle proprie imposte, sulla base di un piano pluriennale concordato con il Ministero del Tesoro.

In questo modo, rendendo compatibili gli obiettivi di tutti i soggetti in campo, la ricostruzione diventa non solo fattibile in tempi più brevi, ma anche più trasparente e più conveniente per tutti: per il cittadino, che riavrà il proprio bene riqualificato senza esborsi e senza ricorrere a rimborsi; per la ditta incaricata, che potrà contare sul pagamento certo e diretto della banca convenzionata (senza passare attraverso il committente); per la banca, che svolgerà la propria funzione di sostegno all'economia del territorio senza rischi e rivalendosi sull'erario; per lo Stato, che potrà contare sul rilancio di un territorio vitale e decisivo per la competitività dell'intero Paese. Un iter trasparente, tracciabile e funzionale alle garanzie di legalità, che ottiene in tempi record il placet preventivo dell'Unione europea e diviene legge dello Stato con il decreto "Spending review" del 2012 (articolo 3 bis del d.l. 95/2012, convertito in legge 135/2012). Al di là degli aspetti tecnici della normativa, ciò che è rilevante è il fatto che le norme della ricostruzione hanno imposto il rispetto di regole sismiche ed energetiche, restituendo immobili di maggiore qualità e valore rispetto ai precedenti.

Ridare fiducia alle imprese

Priorità assoluta viene assegnata al lavoro e alle imprese, che finiscono con l'assorbire stabilmente una parte molto consistente dell'attenzione istituzionale, con l'obiettivo di mantenere elevato il livello di competitività e produttività. Si lavora un po' in tutte le direzioni, sia con i provvedimenti per regolare i finanziamenti per il ripristino e la ripresa delle attività economiche, sia mettendo insieme una dotazione di risorse di proporzioni adeguate alle necessità di rilancio.

L'investimento della Regione Emilia-Romagna è cospicuo e attinge sia ai fondi strutturali europei propri reindirizzandone la destinazione (Fesr, Fondo europeo di sviluppo regionale, uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione dell'Ue), sia al contributo di solidarietà delle altre regioni. Le risorse vengono indirizzate alla ripresa, alla

riqualificazione e alla rivitalizzazione del territorio. Una strategia che contribuisce fortemente a trattenere le imprese in Emilia, in un momento in cui la tentazione di abbandonare il terreno – anche per

effetto della crisi economica – avrebbe potuto farsi largo. Le aziende, tra cui anche diverse multinazionali, trovano invece le condizioni per restare e investire sul futuro.

L'Agenzia per la ricostruzione, il braccio operativo della Regione

Già nei primi giorni di giugno 2012 il Commissario delegato si è dotato di una propria Struttura tecnica (Stcd), per intervenire in somma urgenza nelle prime fasi di emergenza. Questo per sopperire al vuoto operativo derivato dal riordino normativo, entrato in vigore pochi giorni prima delle scosse, delle materie di Protezione civile (decreto legge n. 59/2012). La struttura è stata fondamentale per l'utilizzo delle somme del Fondo di solidarietà dell'Unione europea – per la sola Emilia quasi 600 milioni di euro – realizzando tra il 2012 e il dicembre 2013 interventi di emergenza necessari ai territori e alle comunità. Nell'aprile del 2016 – superata la prima fase di emergenza e definita la governance capace di rendere concreta ed efficace la complessa macchina amministrativa per la ricostruzione – viene istituita (legge regionale n. 6/2004, delibera della Giunta regionale n. 2084/2015) l'Agenzia regionale per la ricostruzione – Sisma 2012. Una struttura ad hoc per dare ancora più sostanza alla capacità amministrativa del sistema di rispondere alle esigenze dei territori coinvolti e rendere più solido il coordinamento delle attività di ricostruzione. La struttura affianca e supporta "il Commissario nell'attuazione degli interventi legati alla situazione di emergenza causata dal sisma del 2012" nonché in quelli previsti in risposta agli "eventi alluvionali verificatisi tra il 17 e il 19 gennaio 2014 e la tromba d'aria del 3 maggio 2013", assumendo tutte le competenze, le materie e le procedure per la ricostruzione e assorbendo il personale e le strutture organizzative preesistenti. Un perno fondamentale di una governance che, a valle della prima fase emergenziale, ha reso possibile l'attuazione dei processi di ricostruzione lungo tutto

l'arco di questi dieci anni, con la prospettiva di accompagnarne il percorso sino al rientro alla gestione ordinaria, una volta terminato lo stato d'emergenza il prossimo 31 dicembre 2022.

Oggi, l'Agenzia per la ricostruzione si compone di una Direzione e di due settori: quello tecnico per gli interventi di ricostruzione e gestione dei contratti e quello finanziario-amministrativo che si occupa anche dei rapporti con gli enti locali del cratere e della gestione del contenzioso. Inoltre, è responsabile dei rapporti in ambito di ricostruzione post-sisma con gli enti nazionali sovraordinati e locali, nonché con l'Unione europea.

Le funzioni

Tra le principali funzioni svolte dall'Agenzia vi sono: l'attuazione del Programma e dei Piani delle opere pubbliche e dei beni culturali; la gestione delle procedure connesse alle strutture provvisorie acquistate dal Commissario e concesse ai Comuni per soggetti privati o funzioni pubbliche (scuole, municipi, ecc.); il supporto, tutoraggio e formazione ai Comuni per la gestione degli appalti connessi alla ricostruzione; la stipula di convenzioni per assicurare servizi a supporto delle attività svolte per il Commissario, in raccordo con le strutture competenti; la gestione del contenzioso in coordinamento con l'Avvocatura generale dello Stato; il supporto alle attività finalizzate al ritorno alle normali condizioni di vita delle popolazioni colpite dal sisma e all'accompagnamento della ripresa e dello sviluppo del sistema socio-economico dell'area interessata; il coordinamento delle attività prestate dai soggetti operanti in convenzione con la Regione.

L'emergenza ha bisogno di trasparenza

Tra i primi atti che compongono la storia amministrativa della ricostruzione emiliana, il protocollo d'intesa per la legalità (Delibera di Giunta regionale n. 879 del 25 giugno 2012), siglato tra la Regione Emilia-Romagna e un lungo elenco di soggetti istituzionali, tra cui le prefetture, due ministeri (Interno e Infrastrutture), l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Upi, Anci, Unioncamere, Inail, Inps, Direzione regionale del lavoro, Cgil, Cisl, Uil, Fillea-Cgil, Filca-Cisl, Feneal-Uil, Ance, Confindustria Emilia-Romagna, Cna, Confartigianato, Confcooperative, Agci, Legacoop, Confservizi, Coldiretti, Confapi, Associazione nazionale cooperative e lavoro, Confcommercio, Confesercenti, Forum terzo settore e ordini e collegi professionali del settore dell'edilizia. Tra gli obiettivi, alzare il livello della legalità, garantendo attraverso un'efficace ed efficiente azione amministrativa che le risorse economiche messe a disposizione siano spese al meglio. Le misure introdotte prevedono l'obbligo di iscrizione alle white-list per le imprese impegnate nella ricostruzione (così da sottoporre ogni ditta che si candida all'esecuzione di lavori a uno screening accurato, con informazioni depositate presso le prefetture), ma anche l'aggiornamento periodico del prezzario regionale delle opere pubbliche e l'istituzione dell'elenco di merito delle imprese, su base volontaria.

Questa prassi si è consolidata nel tempo anche al di fuori del cratere, tanto che nel 2016, con l'entrata in vigore del Codice degli appalti, è stato riconosciuto all'Emilia-Romagna ancora una volta il ruolo di apripista e laboratorio per la sperimentazione di pratiche virtuose.

Anche sul fronte delle iniziative per elevare ulteriormente i livelli di trasparenza dell'operato amministrativo nei confronti dei cittadini vengono

messe in campo parecchie energie. Tra i vari strumenti di monitoraggio e comunicazione implementati, sono da segnalare le piattaforme Durer (Database unico della ricostruzione della Regione Emilia-Romagna), Miric (Monitoraggio interventi della ricostruzione) e Open Ricostruzione.

Scopo del primo è offrire una visione di sintesi delle attività e rendere accessibile ai principali stakeholder una reportistica periodica fruibile. Il Miric, invece, è un geo-database creato per l'analisi territoriale degli interventi e degli strumenti di pianificazione post-sisma, mentre il più noto, il portale Open, consente a cittadini, imprese e professionisti di conoscere gli stati di avanzamento, con possibilità di ricercare i singoli interventi (anche grazie ad una cartografia interattiva), di visualizzare donazioni e donatori associati alle opere.

Dotarsi di piattaforme digitali affidabili per la gestione documentale significa creare le condizioni per vigilare su legalità e trasparenza in collaborazione con le autorità preposte.

Queste piattaforme sono parte degli applicativi gestionali del Commissario delegato e sono state messe a disposizione di un apposito gruppo interforze (Girer) per le esigenze investigative esercitate in remoto sulla quasi totalità delle banche dati commissariali, per la dovuta azione di contrasto alla criminalità.

Un'esperienza che ha aperto nel Paese un nuovo corso, migliorando la fiducia nei confronti delle istituzioni, dopo le ombre che nel passato avevano accompagnato la cronaca nazionale delle emergenze.



Anticorpi efficaci e guardia alta

Gli anticorpi hanno funzionato. La guardia è sempre stata tenuta alta in una terra che per il forte tessuto economico risulta appetibile anche alle infiltrazioni malavitose.

In un contesto destinato a ricevere un'enorme quantità di risorse, come mai prima, il rischio di stimolare appetiti della criminalità organizzata e speculazioni sui contributi era reale e poteva nascondersi dentro alle decine di migliaia di cantieri. I controlli e gli strumenti a supporto della trasparenza e della legalità hanno ridotto al minimo questi rischi, ma non evitato episodi, comunque circoscritti e prontamente affrontati.

In un decennio, la stessa Regione attraverso la struttura commissariale ha segnalato alle autorità di polizia e giudiziarie un numero significativo di situazioni che meritavano un approfondimento investigativo: speculazioni o tentativi di ottenere impropriamente contributi per la ricostruzione come, per esempio, la richiesta danni per immobili, soprattutto nelle aree rurali, già danneggiati prima del sisma, riscontrata grazie alle nuove tecnologie oggi disponibili. Si ricorda inoltre l'inchiesta giudiziaria

denominata 'Aemilia', che ha dato vita al più grande processo contro la 'ndrangheta nel Nord Italia, e che ha lambito o coinvolto alcune imprese impegnate nella ricostruzione, in particolare nei subappalti, così come le inchieste relative all'utilizzo di materiali edili irregolari o non consoni (dalle pavimentazioni di edifici pubblici che evidenziavano parti di amianto, all'utilizzo di 'cemento depotenziato'), alcune delle quali ancora aperte.

I diversi meccanismi di tutela messi in campo hanno portato a un processo di ricostruzione sostanzialmente sano. A riconoscerlo, nel febbraio 2015, è la Commissione parlamentare Antimafia, guidata dall'onorevole Rosy Bindi, in missione per due giorni a Modena e Reggio Emilia. Le audizioni portate avanti dai parlamentari dopo l'operazione Aemilia fanno emergere una sensazione "rassicurante" sulla situazione della ricostruzione post sisma, che "è sana", ma invitano, tuttavia, ad aumentare i controlli sulla filiera dei privati. La Commissione evidenzia che "solo lo 0,6% di imprese sono colpite da interdittiva antimafia, per la maggior parte concentrate nei ranghi dei subappaltatori".



Abitazioni: la riqualificazione
del sistema insediativo

Questione di sicurezza, ma anche di identità

05



Abitare di nuovo, abitare meglio

I terremoti non se ne vanno mai per sempre e non solo perché restano dentro chi li ha vissuti. Una delle certezze consegnate dalla geofisica e dalla statistica è che “se è accaduto, potrà accadere di nuovo”. Quel giorno, per noi o per le generazioni future, a fare la differenza sarà la qualità antisismica degli edifici. Ecco perché da dieci anni in Emilia “ristrutturare” e “prevenire” sono due parole che viaggiano sempre insieme. La ricostruzione in questa terra è stata realizzata evitando di edificare ex novo altrove, per riqualificare invece il patrimonio edilizio esistente, che è parte integrante della nostra identità, migliorandone la sicurezza e l’efficienza energetica. Obiettivo: proteggerci e proteggere il pianeta.

Per frequenza e intensità dei terremoti l'Italia è classificata tra i Paesi a maggiore rischio sismico del Mediterraneo. Dalle statistiche risulta che negli ultimi due secoli i fenomeni più rilevanti sono stati 63 e hanno causato quasi 150 mila vittime, l'80% delle quali concentrate negli eventi di Messina-Reggio Calabria (1908) e dell'Abruzzo (1915). Negli ultimi cinquant'anni la perdita di vite umane si è ridotta, ma non abbastanza: dal 2009 (sisma de L'Aquila) a oggi sono morte 700 persone, quasi tutte sotto le macerie di edifici. Alla perdita di vite umane si aggiunge poi l'impatto economico che le calamità generano nel territorio colpito e nel Paese, sia per i costi diretti della gestione delle emergenze e delle ricostruzioni, sia per quelli indiretti legati all'impoverimento del tessuto produttivo e agricolo. Proteggersi dai terremoti significa ridurre i rischi. Oggi è possibile farlo, adeguando alle norme antisismiche tutti gli edifici, a cominciare dalle abitazioni, diffondendo una cultura della prevenzione e sensibilizzando la popolazione ai temi del rischio, compreso quello sismico.

Prevenzione è la risposta

L'esperienza vissuta ci ha insegnato che la parola chiave è “prevenzione”. Comportamenti corretti e qualità dell'edificio sono le leve su cui possiamo agire da subito, per non farci cogliere impreparati. È questo uno degli assunti su cui si fonda la strategia in materia di ricostruzione del Commissario e della Regione Emilia-Romagna, un elemento già presente nel primo provvedimento, la legge regionale n. 16 del 2012, che detta i principi e predispone gli strumenti utili. Si tratta di una legge speciale che integra e rafforza altre norme e riguarda esclusivamente i comuni del cratere – e i limitrofi –, gli edifici danneggiati dal sisma e il periodo necessario alla realizzazione dell'intervento. In pratica, con l'obiettivo di accelerare la ricostruzione e di riflettere contemporaneamente sulle scelte fatte, con questa legge si è operato per snellire le procedure necessarie all'avvio dei lavori, pur salvaguardando le regole della pianificazione e i vincoli ambientali, paesaggistici e storico culturali.

Punto primo: gratuità degli interventi

La legge speciale ribadisce la gratuità interventi di riparazione, ripristino e miglioramento sismico o ricostruzione, tutti esentati dai contributi di costruzione.

Punto secondo: ricostruire edifici più sicuri e più efficienti

La legge promuove una serie di misure volte a incrementare il livello di sicurezza sismica e di qualità urbana, attraverso incentivi per il miglioramento del rendimento energetico e l'obbligo di ricostruire al di fuori delle fasce di rispetto stradale e dei corsi d'acqua.

Punto terzo: corsia preferenziale per la ricostruzione

Grazie alla norma, tutto ciò che può favorire la ripresa delle normali condizioni di vita e delle attività ha la precedenza. Elementi qualificanti sono, ad esempio, la possibilità di attuare le trasformazioni edilizie già consentite dai piani regolatori, procedendo direttamente alla presentazione delle documentazioni tecniche (Pua, piano urbanistico attuativo) senza attendere i normali iter amministrativi. Inoltre, per gli edifici danneggiati e classificati con esito B, C o EO, viene semplificata la gestione delle pratiche.

Anche le strutture vincolate – per le quali permangono le prescrizioni di tutela – vengono dispensate dagli obblighi in caso di crollo dell'edificio (completo o superiore al 50%, ma tale da aver compromesso la struttura) o di demolizione per motivi di incolumità pubblica.

Nelle aree rurali la norma autorizza interventi di ripristino e riparazione che prevedano la modifica della sagoma e la riduzione delle volumetrie (ad eccezione degli immobili vincolati) e, nel caso di crolli, l'accorpamento degli edifici appartenenti alla stessa azienda (purché non abitativi) e la delocalizzazione dei fabbricati sparsi non più funzionali all'attività agricola.

Anche grazie a questi presupposti la ricostruzione abitativa parte in tempi record, mantenendo un ritmo tanto serrato da essere praticamente completata entro dieci anni.

Parallelamente si sviluppa una riflessione sui modelli di ricostruzione, che coinvolge istituzioni, mondo accademico e scientifico, imprese e professionisti. Sono decine i seminari, gli incontri, i convegni e le pubblicazioni organizzati per approfondire i diversi ambiti della conoscenza – dall'urbanistica all'economia, dall'architettura alla sociologia, all'innovazione sociale – con l'obiettivo di individuare esperienze utili maturate in altri contesti e confrontarsi su progettualità innovative da sperimentare nel laboratorio emiliano.

In sostanza, malgrado l'urgenza, ci si interroga e ci si affida alle competenze per capire come sia meglio procedere.

Ogni Comune ha il proprio Piano

Ciascun Comune viene stimolato a ripensare la propria organizzazione territoriale mediante l'elaborazione di un Piano della ricostruzione attraverso un percorso partecipativo, sostenuto da risorse messe a disposizione dalla Regione, così come previsto dell'art. 12 della legge regionale n. 16/2012. Si tratta di uno strumento volontario e flessibile, modulabile per fasi della ricostruzione, che non intende ripristinare lo stato preesistente al sisma, ma si pone l'obiettivo di indagare e risolvere le criticità del territorio, spesso accentuate dal terremoto, e quasi sempre pregresse.



I Comuni che hanno elaborato il Piano della ricostruzione sono 28, ubicati nelle province di Bologna (4), Ferrara (5), Modena (15) e Reggio Emilia (4).

Il contributo più importante alla redazione dei Piani è stato fornito dal mondo dei professionisti e da quello accademico, che ha supportato i Comuni nella predisposizione degli strumenti urbanistici, dimostrando come la collaborazione con competenze specifiche costituisca una risorsa straordinaria per dare risposta alla domanda di qualità espressa dalle municipalità più piccole e con minori possibilità di accedere a opportunità e sviluppare collaborazioni. Successivamente, il Piano di ciascun Comune è stato declinato in un Piano organico, un documento operativo che si configura come uno strumento di governo dei processi di rigenerazione, sistematizza i progetti finanziabili, li ordina nel tempo e nello spazio e indica per ciascuno di essi la modalità più opportuna per attuarli, entrando negli aspetti di praticabilità economica, di assetto immobiliare e di disponibilità dei contributi.

Ricostruire le case: le ordinanze

Le tre principali ordinanze commissariali che regolano l'accesso ai contributi per il recupero, il ripristino e la ricostruzione delle abitazioni sono state emanate nel 2012: la n. 29, che si occupa di ricostruzione leggera (livelli di danneggiamento B e C); la n. 51 e la n. 86, che riguardano le ricostruzioni pesanti (rispettivamente livelli di danneggiamento EO e E1, E2, E3). I fondi a disposizione per la ricostruzione privata abitativa e produttiva sono stanziati dall'art. 3bis del decreto legge 95/2012.

Tornare a casa

La scelta prioritaria è stata quella di garantire il rientro della popolazione nelle proprie case, per evitare il rischio di spopolamento dei centri abitati e l'abbandono dei territori rurali. Si è puntato quindi al recupero dei beni storici e culturali, attraverso la valorizzazione dell'identità dei luoghi. Per quanto riguarda le abitazioni in senso stretto, dopo le prime attività di sostegno in emergenza, la popolazione è stata accompagnata verso il recupero e il ripristino delle proprie case, attuato attraverso i contributi per gli interventi di ricostruzione, gestiti dai Comuni tramite la piattaforma Mude (Modello unico digitale per l'edilizia).



Le procedure edilizie della ricostruzione sono state digitalizzate per garantire certezze procedurali, trasparenza e semplificazione nel deposito dei materiali.

La digitalizzazione ha consentito ai professionisti di dialogare a distanza con gli enti e le istituzioni, di accedere a modulistica, fogli di calcolo, prezziari regionali e di ricevere un'assistenza continua attraverso un help desk dedicato.

Attraverso il portale Mude per l'emergenza terremoto è stato possibile espletare tutte le pratiche edilizie necessarie per gli interventi di recupero o ripristino degli immobili a uso privato abitativo e

contestualmente richiedere il contributo per i lavori. Con la stessa piattaforma sono state gestite anche le piccole attività produttive nei centri storici e le residenze agricole in zona rurale. Le risorse pubbliche sono state concesse con il meccanismo del credito di imposta (cfr. capitolo 4, p. 68), che ha permesso di avere sin dal 2012 la certezza dei fondi a disposizione. A dieci anni dal sisma, la ricostruzione delle abitazioni volge al termine, come testimoniano i dati relativi alle richieste di contributo pervenute attraverso la piattaforma Mude (valori al 28 febbraio 2022). A fronte di 9.902 domande processate, 9.833 hanno ricevuto l'approvazione, per un totale di 3,2 miliardi di contributi concessi, di cui quasi 2,8 miliardi già liquidati. I cantieri completati, che sono 8.414, riguardano 17.254 abitazioni e coinvolgono 27.157 persone, ovvero cittadine e cittadini che hanno fatto rientro nei propri immobili ristrutturati, più sicuri e più efficienti. Alle case, si aggiungono 6.870 unità immobiliari destinate a piccole attività economiche, di cui 1.799 a uso produttivo come laboratori, 2.056 locali commerciali, 877 uffici e 2.138 depositi. Per comprendere meglio i dati bisogna considerare che ogni domanda riguarda un intero edificio, che può essere composto da una o più unità immobiliari con diverse destinazioni d'uso (abitazioni, uffici, negozi e magazzini). Il termine per la presentazione delle domande si è chiuso il 31 ottobre 2017, data oltre la quale i Comuni hanno accettato solo le istanze relative ad abitazioni principali giunte tardivamente per comprovate motivazioni. Numeri, grafici e tabelle di questo capitolo, quindi, fotografano una situazione molto vicina al traguardo finale.

Domande approvate (unità)	9.833
Cantieri completati (unità)	8.414
Contributi concessi (euro)	3,2 miliardi



Interventi di ricostruzione abitativa (1 di 2)

Unità

Comuni	Province	Pratiche	Unità immobiliari	Abitanti coinvolti
Argelato	Bo	6	20	21
Argenta	Fe	6	8	6
Bagnolo in Piano	Re	1	1	5
Baricella	Bo	23	34	44
Bastiglia	Mo	35	65	90
Bentivoglio	Bo	2	2	4
Bologna	Bo	2	2	3
Bomporto	Mo	100	141	232
Bondeno	Fe	643	586	877
Boretto	Re	2	2	1
Budrio	Bo	3	12	8
Calderara di Reno	Bo	3	3	23
Campagnola Emilia	Re	15	26	58
Campogalliano	Mo	12	20	37
Camposanto	Mo	170	283	487
Carpi	Mo	526	1720	2700
Castelfranco Emilia	Mo	7	8	9
Castello d'Argile	Bo	14	20	26
Castel Maggiore	Bo	4	9	13
Castelnovo di Sotto	Re	1	1	1
Cavezzo	Mo	429	741	1228
Cento	Fe	363	1104	1557
Concordia sulla Secchia	Mo	426	836	1225
Copparo	Fe	2	2	4
Correggio	Re	45	188	244
Crevalcore	Bo	432	1020	1444
Fabbrico	Re	38	54	78
Ferrara	Fe	429	1824	2105
Finale Emilia	Mo	814	1178	1620
Galliera	Bo	79	96	176
Gualtieri	Re	1	1	2
Guastalla	Re	53	45	99
Luzzara	Re	56	62	87
Malalbergo	Bo	30	42	83
Medicina	Bo	0	0	0
Medolla	Mo	336	504	866
Minerbio	Bo	21	54	73
Mirandola	Mo	1124	2877	4473
Modena	Mo	27	121	139
Molinella	Bo	11	29	39
Nonantola	Mo	42	54	77
Novellara	Re	8	11	18
Novi di Modena	Mo	791	1703	3076

Interventi di ricostruzione abitativa (2 di 2)

Unità

Comuni	Province	Pratiche	Unità immobiliari	Abitanti coinvolti
Pieve di Cento	Bo	58	166	301
Poggio Renatico	Fe	88	173	289
Poviglio	Re	2	0	0
Quattro Castella	Re	1	5	6
Ravarino	Mo	85	101	142
Reggiolo	Re	323	552	887
Reggio nell'Emilia	Re	12	141	207
Rio Saliceto	Re	33	47	72
Rolo	Re	74	83	152
Rubiera	Re	0	0	0
Sala Bolognese	Bo	14	22	20
San Cesario sul Panaro	Mo	1	1	1
San Felice sul Panaro	Mo	767	1294	2088
San Giorgio di Piano	Bo	2	4	4
San Giovanni in Persiceto	Bo	80	148	185
San Martino in Rio	Re	6	15	14
San Pietro in Casale	Bo	32	68	105
San Possidonio	Mo	297	432	803
San Prospero	Mo	214	308	518
Sant'Agata Bolognese	Bo	9	17	20
Soliera	Mo	95	213	284
Terre del Reno	Fe	429	681	1052
Vigarano Mainarda	Fe	148	134	216
Totale		9.902	20.114	30.724





Nuova vita per le scuole
**Più sicure, più belle,
più intelligenti**

06



La gioia di tornare di nuovo a scuola

Nella scuola più che altrove, costruire un futuro senza paura è la priorità. Un traguardo capace di catalizzare l'attenzione di tutti, di mobilitare le energie migliori e, non da ultimo, di attrarre risorse pubbliche e private, facendo del ritorno in classe una sfida collettiva e l'oggetto di numerose campagne di solidarietà. Grazie al completamento in tempi record di 28 nuovi edifici scolastici temporanei e di 32 prefabbricati modulari, l'anno scolastico 2012-13 è iniziato puntualmente anche nel cratere. Alla fine saranno 570 gli istituti inagibili ripristinati e ricostruiti. Oggi l'esperienza emiliana rappresenta un caso esemplare in Italia di scuole di ogni ordine rinnovate con criteri antisismici, di risparmio energetico e dotate di moderni ambienti di apprendimento.

Il 14 settembre 2012 a Castelfranco Emilia viene consegnata la prima delle nuove scuole. Tre giorni più tardi, quando si apre ufficialmente l'anno scolastico, negli altri Comuni del cratere alcuni cantieri lavorano ancora a pieno ritmo e le istituzioni scolastiche si attrezzano per fare lezione fuori dalle aule. Per alcuni giorni si fa scuola nelle tensostrutture, nelle palestre, nei ristoranti, nei campi da tennis. Alcune classi vengono ospitate nei Comuni vicini, altre si organizzano con esperienze di mobilità internazionale e di tirocinio in imprese, altre ancora promuovono cicli di conferenze nei palasport. Dopo quei giorni di concitazione, per alcuni mesi in tutta l'Emilia è un taglio del nastro dopo l'altro. Ogni inaugurazione – per le istituzioni, per i dirigenti scolastici, per gli insegnanti, per gli studenti e le loro famiglie – è un momento di autentica gioia e di speranza ritrovata. È la prova che ricominciare si può, e in sicurezza. Con la riapertura delle scuole una nuova energia attraversa i Comuni del cratere, impegnati ad affrontare gli stessi problemi, ognuno con le proprie specificità, ma tutti accomunati dalla voglia di normalità. Per questo non c'è segnale più potente del ritorno dei bambini in classe.

Una comunità al lavoro

Si dice che "fare presto" e "fare bene" siano ambizioni in conflitto, ma l'esperienza emiliana sembra smentire questo assunto. L'obiettivo a cui lavorano insieme il Commissario delegato, la Regione, le Province, i Comuni, l'Ufficio scolastico regionale, tutti gli attori del mondo della scuola, le imprese e gli esperti di gestione delle emergenze è garantire a ragazze e ragazzi di tornare in classe il 17 settembre 2012 e concludere regolarmente l'anno scolastico, come nel resto della regione. In meno di cinque mesi vengono ripristinati 285 edifici scolastici e costruite 60 nuove strutture. Il complesso scolastico temporaneo più grande viene realizzato a Mirandola per la secondaria di II grado "G. Galilei". La scuola, a due piani, ospita l'istituto professionale, l'istituto tecnico e il liceo scientifico tecnologico: 49 aule, 2 spazi multimediali e un'aula per attività speciali per i 1.006 studenti iscritti. È progettata in quindici giorni e completata in sessanta. La scuola più piccola è costruita a Rolo per ospitare i 66 alunni della materna parrocchiale: 3 aule,

1 cucina e 1 ufficio. Il progetto vede la luce in sette giorni, la scuola viene eretta in tre. L'Emilia diventa dall'estate 2012 un laboratorio di sperimentazione di tutte le tecnologie disponibili oggi per la messa in sicurezza del sistema scolastico, delineando allo stesso tempo scuole innovative e sostenibili.

Ricostruzione ex novo di un edificio su cinque

Le risorse impegnate dalla struttura commissariale per il settore dell'edilizia scolastica ammontano a 256,5 milioni di euro, riferite a 570 edifici.

Le tipologie di intervento, e la scansione temporale delle opere, variano in base ai danni riportati.

Le scuole meno danneggiate, oggetto nel corso dell'estate 2012 dei primi rapidi lavori, sono 285, per una spesa finale di circa 18,8 milioni di euro. Per ulteriori 39 scuole, caratterizzate da danni più gravi, vengono aperti, fra il 2012 e il 2014, cantieri più consistenti, di ristrutturazione complessiva, finanziati per circa 46,5 milioni di euro.

Il miglioramento sismico o la ricostruzione con criteri antisismici moderni hanno consentito di raggiungere un elevato livello di sicurezza degli immobili.

Per far fronte alle necessità temporanee degli alunni di questi plessi, la struttura tecnica del Commissario delegato noleggia per la durata dei cantieri 32 prefabbricati, per una spesa di 36,2 milioni di euro. Gli edifici scolastici ricostruiti ex novo sono più di un quinto di quelli danneggiati. Per coadiuvare l'attività delle amministrazioni locali nel periodo della piena emergenza, la struttura tecnica del Commissario delegato nell'estate 2012 opera direttamente realizzando 28 interventi di costruzione di edifici scolastici temporanei e di 23 palestre scolastiche temporanee, per una spesa complessiva di circa 117 milioni di euro.

Le opere di urbanizzazione necessarie per dotare i nuovi edifici di collegamenti e strutture complementari sono realizzate dai Comuni competenti, per una spesa di 27,1 milioni di euro. In molti casi questi edifici, inizialmente concepiti per un utilizzo transitorio, finiscono poi per acquisire un carattere definitivo, a valle di opere di manutenzione e riadattamento, a conferma del valore di quanto realizzato in tempi così brevi. I nuovi edifici, costruiti in sostituzione di quelli fortemente danneggiati, demoliti o abbandonati, sono espressione di una nuova concezione in termini di sicurezza, tutela ambientale e inclusione sociale. Le nuove scuole rispettano non solo le normative vigenti in materia sismica ed energetica, ma offrono anche l'occasione per ripensare le relazioni sociali

con il territorio in termini di servizio, aggregazione, opportunità. Nella stessa prospettiva, i singoli enti – Comuni e Province – vengono sollecitati dalla struttura commissariale a riorganizzare le reti scolastiche di competenza, accorpendo in nuovi edifici più sedi, razionalizzando ulteriormente l'organizzazione dello spazio nei plessi scolastici e dei relativi servizi, in un'ottica di contenimento degli sprechi e potenziamento delle funzioni.



Una gara contro il tempo che impegna tutti i soggetti in campo, con la consapevolezza che l'obiettivo da raggiungere è altissimo.

Per completare il complesso lavoro di riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico, dopo la fase della prima emergenza, si inaugura un'ulteriore fase del processo di ricostruzione, che riguarda in larga parte edifici scolastici e sedi universitarie del patrimonio storico locale oggetto di tutela, confluiti nel Programma delle opere pubbliche e dei beni culturali. Si tratta di ulteriori 275 cantieri per interventi aventi carattere definitivo, prevalentemente di miglioramento sismico (per il raggiungimento di un livello di sicurezza superiore al 60%), per un importo finanziato di oltre 123 milioni di euro. L'attuazione di questi interventi è tuttora in corso, e risulta conclusa per circa la metà degli edifici coinvolti; la tempistica è compatibile con le caratteristiche di pregio e la complessità degli edifici, e con la disponibilità di soluzioni alternative (scuole temporanee, locali in affitto, moduli provvisori eccetera) per ospitare studentesse e studenti durante le fasi di progettazione, affidamento e cantierizzazione.

Strumenti didattici innovativi, spazi aperti alla collettività

Le palestre irrimediabilmente danneggiate sono trasformate in nuove strutture polivalenti, con modalità di appalto e di costruzione simili a quelle utilizzate per gli edifici scolastici. Queste strutture – insieme alle biblioteche, alle sale conferenze e alle scuole di musica, così numerose e attive su questo territorio – svolgono un ruolo di aggregazione sociale fondamentale per una comunità che il sisma avrebbe potuto indebolire in termini di coesione. Dall'esperienza del terremoto, nell'emergenza e nelle diverse fasi della ricostruzione, scuola e istituzioni insieme imparano molto. Nel confronto sistematico con altre realtà su quanto e come la progettazione degli spazi incida sulla qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento, colgono l'occasione per riqualificare l'intera filiera educativa e formativa del territorio.



Esempi di questo investimento straordinario sono i laboratori innovativi delle scuole secondarie di II grado e l'investimento sulle nuove tecnologie per la didattica degli istituti scolastici di ogni ordine e grado realizzati anche grazie a donazioni private.

E ancora l'arricchimento dell'offerta formativa degli studenti, anche attraverso numerose esperienze di mobilità internazionale, i percorsi di formazione per migliorare il profilo competitivo delle imprese del territorio, quelli sviluppati in accordo con aziende interessate a nuove assunzioni, la nascita dell'Istituto tecnico superiore Tecnologie per la vita e del Tecnopolo di Mirandola.

Azioni rese possibili anche grazie al contributo di solidarietà proveniente da Programmi operativi Fse e Fesr di altre Regioni italiane. Altro aspetto significativo della riqualificazione post sisma è l'introduzione di nuovi strumenti didattici. Nelle aule delle scuole danneggiate c'è attualmente la più alta presenza di lavagne interattive multimediali (Lim) della regione, tanto che il cratere emiliano è diventato anche il luogo della più ampia sperimentazione nazionale sull'uso delle tecnologie ai fini didattici. Nel bilancio della gestione dell'emergenza la spesa in innovazione tecnologica per la scuola ha raggiunto la cifra di 2,3 milioni di euro.

La ricostruzione scolastica, un metodo di lavoro

Ricostruzione e partecipazione

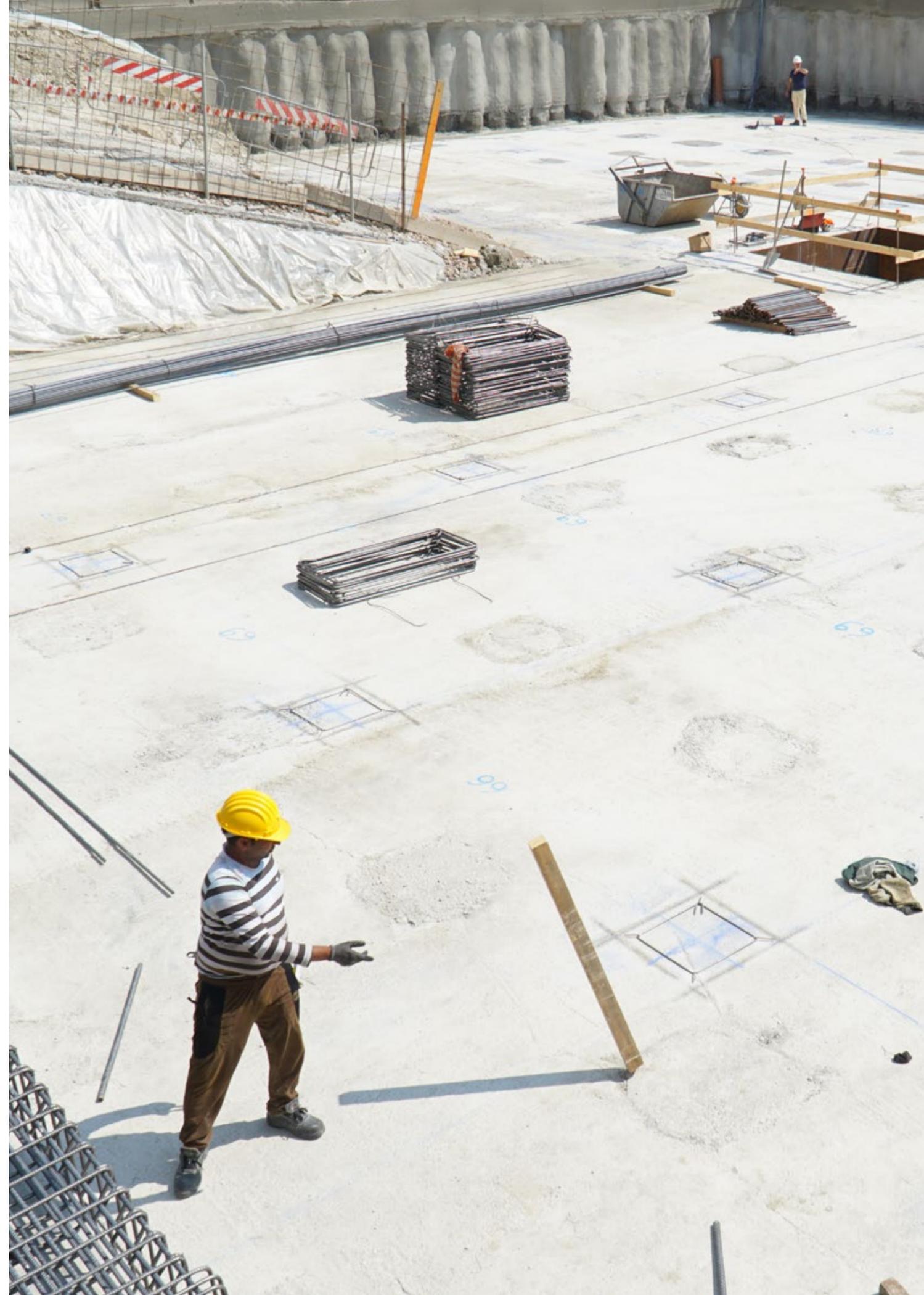
Incontri con dirigenza scolastica, insegnanti e Ata; incontri con i comitati di genitori e assemblee pubbliche con studenti e cittadini.

Ricostruzione e sicurezza

- Strutturale: classe sismica di destinazione d'uso per strutture di tipo strategico.
- Antincendio: uscite di sicurezza, vie di fuga e punti di raccolta; impianti sonori; rilevatori di fumo; rete spegnimento incendi con idranti o naspi; ottenimento del certificato prevenzione incendi.
- Impianti: conformità degli impianti alle normative vigenti e giunti antisismici.
- Opere di finitura: controsoffitti e corpi illuminanti con sistemi antisismici, pareti divisorie e tamponamenti esterni con ancoraggi antisismici.
- Superamento barriere architettoniche: edifici scolastici che si sviluppano interamente al piano terra, facilitano l'esodo nelle situazioni di emergenza, durante le quali i collegamenti verticali rappresentano delle criticità per più piccoli e in generale nella gestione del panico; rampe di accesso per diversamente abili.
- Aule e servizi: aule speciali e morbide, servizi igienici per portatori di handicap con fasciatoi.

Qualità

- Architettonica: gradevolezza estetica e inserimento paesaggistico; utilizzo ottimale degli spazi e modularità; infissi ad anta-ribalta o scorrevoli; durabilità, manutenibilità e facilità di gestione; acustica; pensiline di accoglienza e parcheggi.
- Impianti: classe energetica di tipo "A", impianti fotovoltaici, sezionamento degli impianti per flessibilità gestione, rete dati e centri stella.



Nuove scuole in rassegna

Nuovo complesso scolastico Calvi-Morandi di Finale Emilia

Con un investimento complessivo di 2,8 milioni di euro, cofinanziato con risorse pubbliche e private, il polo scolastico è stato oggetto di una profonda ristrutturazione. Tra le opere di adeguamento alle norme sismiche, anche la costruzione di nuove pareti in cemento armato e il consolidamento delle strutture portanti (anche tramite la separazione dei due blocchi corrispondenti al liceo Morandi e all'istituto di agraria Calvi), oltre alla ricostruzione di tramezzi, controsoffitti, impianti, ascensori e solette antisismiche in cemento armato. L'istituto Calvi è stato inoltre dotato di nuovi e moderni spazi per la didattica, tra cui otto laboratori collocati in una nuova struttura accanto all'edificio principale. Il complesso ospita circa 1.400 studenti, rientrati negli edifici dopo la ricostruzione in due fasi successive: nel 2014 quelli del liceo scientifico Morandi e nel 2015 i ragazzi del Calvi, i quali, peraltro, hanno riavuto la palestra completamente rinnovata con un investimento di quasi un milione di euro.

L'importanza di avere un Piano della ricostruzione. Il caso di Concordia

All'indomani del terremoto diversi atenei si sono messi a disposizione per offrire il loro contributo in varie forme. Tra questi anche l'università Iuav di Venezia, con la quale la Regione Emilia-Romagna ha siglato un protocollo d'intesa nato per iniziativa spontanea di professori e studenti, con l'impegno di integrare sguardi disciplinari differenti, in grado di affrontare la complessità del processo di ricostruzione. Così è nato il Progetto speciale terremoto dell'ateneo veneziano, incentrato sull'idea che le trasformazioni imposte dal sisma dovrebbero tradursi in ambienti di vita funzionalmente migliori e soprattutto capaci di consolidare valori identitari e coesione sociale dei centri colpiti. Tra i quattro Comuni indicati dalla Regione come ambiti ideali per il progetto - oltre a San Felice sul Panaro, Medolla e Novi di Modena - anche Concordia sulla Secchia, una delle municipalità che più di altre ha investito energie in un iter di partecipazione per l'elaborazione del Piano della ricostruzione. Il Piano di Concordia - tutt'ora in corso - prevede

un importante rinnovamento del centro storico, delineando un asse di collegamento che unisce il nuovo polo scolastico, la nuova piazza Marconi e lo spazio destinato a verde e ad attività culturali ricavato dalla demolizione delle ex scuole elementari "Gasparini", gravemente danneggiate dal sisma. Punto centrale del Piano è proprio la scelta di ricollocare le scuole (elementari e medie) in un unico nuovo spazio, rinunciando all'edificio storico delle vecchie elementari risalente agli anni '30, classificato in classe EO e privo di interesse per la Sovrintendenza. Dopo una lunga riflessione che ha coinvolto tutta la comunità, si è deciso di investire su un nuovo edificio scolastico, con annesso un auditorium aperto alle iniziative pubbliche extrascolastiche, completamente antisismico e costruito con tecnologie innovative. Una scelta fortemente voluta dai genitori, che hanno preferito una nuova scuola edificata per essere sicura, piuttosto che un immobile con quasi cent'anni di vita, anche se ristrutturato. Il percorso partecipato, intitolato "Concordi?", è stato realizzato in collaborazione con Iuav mediante interviste, focus group e momenti pubblici di confronto aperto. Sviluppato tra il 2013 e il 2014, ha coinvolto centinaia di abitanti ed è stato alla base della redazione del Piano della ricostruzione approvato dal Consiglio comunale nel dicembre 2014 con un solo voto contrario. La progettazione della nuova scuola è avvenuta anch'essa in modo partecipato, coinvolgendo la dirigenza scolastica, il corpo docente e la rappresentanza dei genitori, e in corrispondenza dei due step progettuali (progettazione preliminare e definitiva/esecutiva) l'Amministrazione comunale ha promosso altrettante serate pubbliche di informazione alla cittadinanza.

Polo scolastico superiore di Mirandola

Nuova vita anche per il polo scolastico di Mirandola, che accoglie circa 3.000 studenti delle scuole superiori e comprende gli istituti statali Luosi-Pico e Galilei, compresi il Campus biomedicale (laboratorio chimico biologico annesso alle scuole) e l'aula Montalcini. Si tratta di un complesso scolastico tra i più attrezzati in Italia nell'ambito delle scuole superiori, ricostruito in seguito al sisma grazie alle donazioni di privati e a investimenti pubblici.

La Balena, l'asilo nido Iride di Guastalla

Fiore all'occhiello della ricostruzione scolastica per qualità progettuale, visione e sostenibilità, l'asilo nido Iride del Comune di Guastalla è stato progettato per sostituire due scuole dell'infanzia preesistenti: la Rondine, gravemente danneggiata dal sisma, e la Pollicino, ormai obsoleta. La nuova struttura, disegnata dall'architetto Mario Cucinella (che ha firmato altri progetti nel cratere compresa la scuola di Mirabello) incanta bambini e adulti ed è meta di visite professionali e di turismo specializzato. Ispirato dichiaratamente alla pancia della balena delle avventure di Pinocchio di Collodi, l'edificio "accoglie con un abbraccio morbido e

avvolgente 120 bambine e bambini da 0 a 3 anni, stimola la loro fantasia in un percorso fatto di odori, in primis quello del legno, ma anche di colori tenui e di alternanza tra luci e ombre, in un continuo scambio con l'esterno, reso possibile dalla massiccia presenza di vetro. Il percorso sensoriale prosegue nel giardino, un boschetto di piante aromatiche e cespugli, innaffiati attraverso un sistema di raccolta dell'acqua piovana". Tutti gli spazi sono stati immaginati e costruiti secondo criteri sostenibili: l'uso di materiali naturali o riciclati a basso impatto, ma anche l'isolamento termico, l'impiego di una tecnologia all'avanguardia per la produzione autonoma dell'acqua calda e un impianto fotovoltaico per minimizzare il ricorso ad alimentazioni esterne per il fabbisogno energetico.





Le imprese dopo il dramma dei capannoni

Ricostruire significa rilanciare

07



Una scossa attraversa l'economia

Le imprese in quella tarda primavera erano pronte a fronteggiare fenomeni di grande magnitudo, ma di ben altra origine, come la recessione. Mai avrebbero immaginato che invece si imponesse la natura, fino a far crollare le fabbriche. È come se le scosse avessero attraversato i territori uno a uno, buttando a terra in un attimo una delle economie più forti del Paese, nota in particolare per la meccanica di precisione, il tessile, il biomedicale e le eccellenze dell'agroalimentare. Ma le imprese dell'Emilia proprio da quell'energia sembrano aver tratto la spinta per risalire e per rilanciarsi. Ora sono più forti di prima.

All'inizio qualcuno dubitava, non credeva che i sistemi produttivi locali fossero in grado di parare un colpo tanto forte, in una congiuntura economica così sfavorevole. Anche tra i più fiduciosi la preoccupazione era alta, sia per il numero di piccole imprese coinvolte in filiere diverse, sia per il timore che le multinazionali presenti nel territorio cedessero alla tentazione di andarsene. Una delle economie più ricche e dinamiche del Paese imprigionata tra le macerie: non sarebbe stata una questione solo locale, ma nazionale. Com'è noto, l'area del cratere si distingue per la presenza di diversi distretti di rilevanza internazionale, come il biomedicale, il tessile e la meccanica di precisione. A questi si aggiunge l'agroalimentare, che nel cratere nel 2012 ha all'attivo 14 mila aziende agricole e zootecniche, che occupano una superficie di oltre 200 mila ettari e che, tra le altre specialità, producono il Parmigiano Reggiano, il "re dei formaggi", ambasciatore del Made in Italy nel mondo. È naturale, quindi, che l'attenzione al lavoro e al sistema produttivo da parte del Commissario e delle istituzioni sia stata da subito altissima, motivando uno sforzo eccezionale e l'emissione di provvedimenti di nuova concezione, rivolti al ripristino

di ciò che c'era e al rilancio del tessuto economico nel suo complesso. Basta dare uno sguardo all'ordinanza commissariale di riferimento per la ricostruzione delle imprese (n. 57 del 12 ottobre 2012) per capire che si tratta di una misura unica nel suo genere, perché prevede la gestione simultanea di una molteplicità di aspetti relativi alla vita aziendale, pensati non solo "per risarcire" un danno, ma per dare risposte a un sistema produttivo piegato dagli eventi sismici. Per l'ordinanza, in assenza di una base giuridica nazionale, il Commissario ha fatto riferimento ai regolamenti comunitari che governano i finanziamenti alle imprese, consentendo ai tecnici pubblici e privati di muoversi in un ambito di procedure simili a quelle normalmente utilizzate per i fondi strutturali. Per essere certi di non violare le regole della concorrenza, i contenuti sono stati negoziati con le istituzioni europee, attraverso l'istituto della notifica. In sostanza, con il placet dell'Unione europea, si concede il ristoro dei danni agli immobili, ma anche a beni mobili, scorte e prodotti finiti. Non solo: si rimborsano le spese sostenute per le delocalizzazioni temporanee. Riconoscimenti, per varietà e percentuale degli aiuti, mai autorizzati prima.

Le delocalizzazioni temporanee

Se la fabbrica è danneggiata, l'ordinanza prevede la possibilità di spostare la produzione in un'area limitrofa in sicurezza, per poi ritornare in sede dopo la ricostruzione, ottenendo il rimborso delle spese sostenute per il trasferimento temporaneo. Un formidabile incentivo a non abbandonare il campo, dove peraltro ogni impresa ha il proprio indotto fatto di una rete affidabile di fornitori di qualità, difficile da ricostruire altrove. Gli incentivi a restare offrono una certezza: durante lo sciame sismico e i lavori di ristrutturazione ben 459 imprese si spostano nel raggio di una cinquantina di chilometri, accolte dalle istituzioni locali che agevolano i trasferimenti. Si tratta spesso di aziende attive nel comparto industriale (312), ma sono tante anche quelle commerciali (99), mentre le agricole per ovvie ragioni sono un numero contenuto (48). Solo per queste delocalizzazioni vengono spesi 44 milioni di euro e nessuno, alla fine, lascia l'area del sisma. Negli anni successivi, nelle aziende del cratere, alla macchinetta del caffè capita di imbattersi in racconti di rientri in sede accompagnati persino da un po' di nostalgia: "C'era un ristorante dove la signora faceva la pasta fresca tutti i giorni", oppure "Fare ricerca in una torre del XV secolo è suggestivo, ma nell'altra sede, al piano terra, ci sentivamo più leggeri". I segni del sisma restano per anni anche nelle imprese, ma se la produzione riprende e si sviluppano progetti, si guarda avanti.

Ricostruire significa costruire meglio

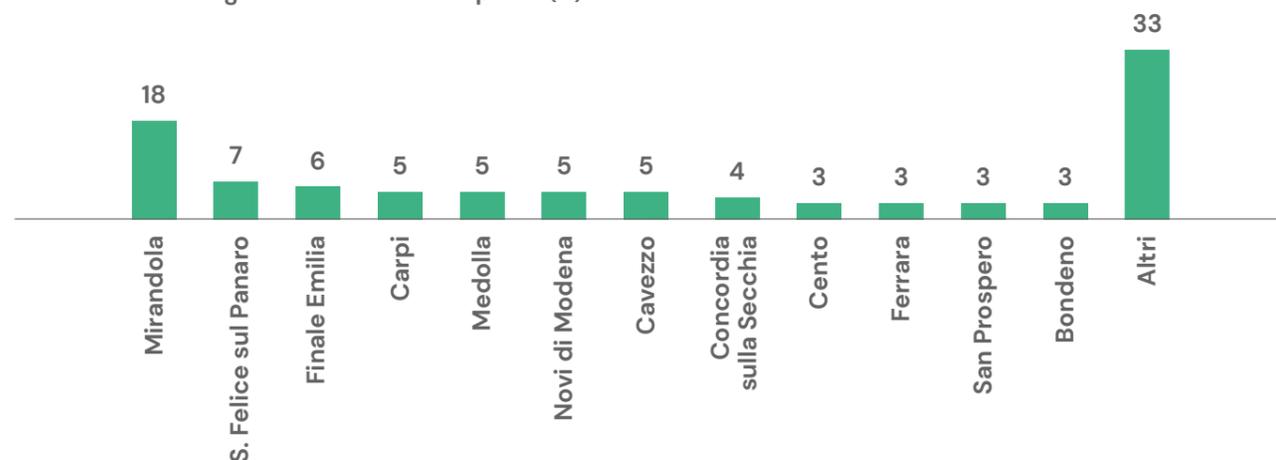
Analogamente a quanto accaduto per la ricostruzione in edilizia privata con l'applicativo Mude, per la ricostruzione delle attività produttive è stato utilizzato

l'applicativo Sfinge, già in uso per i fondi strutturali europei. Tale applicativo è stato implementato con le indicazioni previste dall'ordinanza n. 57/2012, per fornire a tecnici pubblici e professionisti privati uno strumento di lavoro sostanzialmente analogo a quello già conosciuto.

I dati raccolti attraverso la piattaforma evidenziano che le risorse più cospicue sono state indirizzate alla ricostruzione degli immobili a uso produttivo: 1,6 miliardi di euro, ripartiti tra industria (56%), agricoltura (35%) e commercio (9%). In molti casi il livello di danneggiamento ha reso necessari interventi di demolizione e ricostruzione, valorizzati dalle imprese per adottare, in fase progettuale, le attenzioni necessarie in materia di sicurezza e risparmio energetico, in coerenza con le normative regionali, favorendo in questo modo un miglioramento complessivo della qualità del patrimonio immobiliare, a vantaggio dell'intero sistema produttivo locale. La provincia di Modena ha candidato a finanziamento un numero di interventi di gran lunga superiore, anche in termini proporzionali, alle altre tre province emiliane comprese nel cratere sismico, in quanto è l'area colpita con maggiore violenza e al contempo quella che presenta la maggiore concentrazione di imprese. Sono stati ammessi a contributo anche gli immobili in fase di costruzione al momento del sisma e quelli sfitti che nei 36 mesi precedenti risultavano produttivi. In questi ultimi casi il contributo è stato del 50% dei costi ammessi. Come già anticipato nel capitolo 4, la procedura di valutazione e di riconoscimento dei contributi è stata di competenza del Commissario delegato, che si è avvalso di apposite strutture tecniche regionali con il supporto di Invitalia.

Un importante apporto alla qualificazione antisismica del patrimonio immobiliare produttivo è da ascrivere al fondo di 72,8 milioni di euro messo a disposizione da Inail per interventi di rimozione delle carenze

Localizzazione degli interventi delle imprese (%)



strutturali, finalizzati alla prosecuzione in sicurezza delle attività delle imprese nell'area del cratere; non si tratta, in questo caso, di immobili danneggiati, ma di interventi di miglioramento sismico per prevenire eventuali danni a persone e cose in futuro. Le risorse disponibili sono state attivate tramite finestre successive per la presentazione di progetti, l'ultima delle quali avviata nel dicembre 2018. Le imprese agricole hanno avuto accesso al bando tramite uno speciale canale di finanziamento, il cosiddetto regime de minimis, attivato nel 2017. Il provvedimento è stato esteso a quelle imprese che, pur non avendo subito danni strutturali, erano tenute ad attuare interventi al fine di conseguire il certificato di agibilità sismica. Il bilancio, a dieci anni dall'attivazione del fondo, è positivo: le imprese beneficiarie risultano essere 1.551 per un totale di quasi 61 milioni di euro di contributi, dei quali il 93% già liquidato. Si tratta di un tassello fondamentale ai fini della messa in sicurezza del sistema produttivo locale, chiamato a fare i conti con un problema, quello della sismicità, che nel 2012 si è

rivelato in tutta la sua potenza distruttiva. "Non vi è dubbio che la Regione abbia puntato con lungimiranza a una ricostruzione di qualità – si legge nel Rapporto di Unioncamere sull'economia regionale nel 2012 – Senza ripercorrere la lunga lista degli interventi messi in campo, è utile evidenziare il filo conduttore che ha guidato il lavoro svolto dalle istituzioni, dalle parti sociali e da tutta la società regionale, per superare la mera logica dell'emergenza e potenziare le opportunità che la fase della ricostruzione poteva offrire al territorio e al sistema regionale, attraverso l'innalzamento del capitale tecnologico quale motore della crescita economica, l'accrescimento della capacità di collaborazione delle imprese con i centri di ricerca e l'università, per accelerare i processi innovativi, il rafforzamento del patrimonio educativo e formativo a favore della popolazione, puntando su un sistema dinamico, aperto e in linea con le esigenze della ripresa, facendo leva su un sistema di relazioni forte, in grado di accrescere lo spirito identitario del territorio".

Concessioni bando Inail

Settore economico	Settore economico		Totale
	Industria	Agricoltura	
Concessioni (unità)	1.425	126	1.551
Importo concesso (euro)	53.571.673	7.127.702	60.699.375
Liquidazioni (unità)	1.396	102	1.498
Importo liquidato (euro)	50.212.021	6.231.337	56.443.358

Tipologia intervento

Tipologia intervento	Tipologia intervento			Totale
	Carenze	Carenze e miglioramento	Miglioramento	
Concessioni (unità)	980	93	478	1.551
Importo concesso (euro)	25.291.112	5.994.839	29.413.423	60.699.375
Liquidazioni (unità)	975	88	435	1.498
Importo liquidato (euro)	50.212.021	5.432.225	26.019.212	56.443.358

Ristori per i prodotti, un sollievo per la food valley

L'area colpita dal terremoto comprende il 30% delle aziende agricole e zootecniche emiliano-romagnole – pari al 20% della superficie agricola utilizzata. Produce alcune tra le più importanti eccellenze della food valley emiliana, prodotti Dop e Igp, tra cui Parmigiano Reggiano, aceto balsamico, lambrusco, salumi e frutta. Tutti conserviamo nella memoria le immagini terribili dei magazzini di stagionatura del Parmigiano, con centinaia di forme distrutte, e quelle delle acetaie con la rottura delle botti dove matura il balsamico. Per queste produzioni, sono stati concessi a favore delle aziende agricole ristori per quasi 28 milioni di euro.

Riqualificazione anche per il comparto agricolo

Per quanto riguarda il territorio produttivo del comparto agricolo, gli interventi normativi regionali hanno apportato significative novità. Accanto alle già citate misure per ridurre la dispersione insediativa (accorpamento degli edifici rurali sparsi facenti parte di un'unica azienda agricola, delocalizzazione nel territorio urbanizzato dei fabbricati non più funzionali), è stata introdotta la possibilità di modificare la

sagoma degli edifici non sottoposti a tutela, con riduzione della volumetria, così come sono stati offerti incentivi per il fedele recupero degli edifici vincolati. Attingendo a più fondi, tra cui quelli del Piano di sviluppo rurale (Psr), sono stati indirizzati quasi 130 milioni di euro per il ripristino del potenziale produttivo delle imprese agricole, di trasformazione, lavorazione e commercializzazione dell'area del cratere e per l'introduzione di adeguate misure di prevenzione per l'adeguamento antisismico. Per la campagna 2013/2014 gli investimenti hanno interessato anche il settore vitivinicolo.

I grandi progetti delle imprese

Tra le misure messe a punto per le aziende, vengono destinati fondi per la ricerca e lo sviluppo aventi l'obiettivo di promuovere l'innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese del cratere, rafforzandone le filiere. Si tratta di fondi di diversa provenienza (non riconducibili all'ordinanza n. 57 sopra menzionata), indirizzati sinergicamente verso il medesimo obiettivo: 50 milioni del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (Miur), ma anche fondi del Por Fesr dell'Emilia-Romagna. Grazie al contributo di solidarietà delle Regioni del centro-nord sulle riserve del Por Fesr, si avvia un'operazione di forte rilancio competitivo delle

principali filiere del territorio che prevede anche la creazione a Mirandola dei laboratori di ricerca del Tecnopolo Tpm "Mario Veronesi", che oggi mette a disposizione delle imprese – principalmente dei comparti biomedicale, cosmetologico e agro-alimentare – servizi di alto livello per la ricerca applicata, lo sviluppo industriale e la convalida di prodotti, oltre che attività di consulenza per la formazione continua di tecnici e ricercatori. A questa struttura, come in tutti i tecnopoli della regione, è stato affiancato un incubatore per sostenere l'avvio di nuove imprese innovative collegate al biomedicale. Una realtà che si inserisce nella Rete alta tecnologia dell'Emilia-Romagna che nell'area del cratere contava già diverse eccellenze, tra cui i Tecnopoli di Modena e Reggio Emilia a forte vocazione meccanica, mecatronica e logistica, e il Tecnopolo di Ferrara, con una sede anche a Cento, specializzato in tecnologie ambientali (in particolare di tutela del suolo e delle acque), meccanica, scienze della vita e restauro edilizio.

Una molteplicità di iniziative con un'unica visione

L'obiettivo di tutti questi provvedimenti è chiaro: non solo ricostruzione, ma ripresa dell'attività su più fronti, in condizioni di maggiore sicurezza, efficienza – produttiva ed energetica –, innovazione. Un obiettivo raggiunto anche grazie alla possibilità di concentrare in un'unica domanda tutte le richieste di accesso ai fondi relative alle diverse tipologie di danno, accompagnate dalle perizie giurate. La presenza di un unico canale telematico per la gestione delle domande ha consentito la raccolta di una mole eterogenea di informazioni sull'esperienza emiliana della ricostruzione produttiva, a cui è stata dedicata la pubblicazione monografica "Una storia emiliana" disponibile nel website della Regione Emilia-Romagna (<https://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto/pubblicazioni/analisi-tecnico-economica-della-ricostruzione-post-sisma-degli-edifici-produttivi/>).

Gli interventi ammessi a contributo per la ricostruzione (ordinanza n. 57/2012)

La tipologia degli interventi ammissibili è ampia e comprende:

- l'intervento sugli immobili danneggiati (la riparazione e la ricostruzione) finanziato al 100% della spesa ritenuta ammissibile;
- la riparazione, il ripristino dei beni strumentali o il riacquisto – quando i costi di riparazione stimati sono superiori al 70% del valore del nuovo bene – finanziati all'80% della spesa ritenuta ammissibile;
- la ricostituzione delle scorte e dei prodotti finiti gravemente danneggiati, finanziata al 60% della spesa ritenuta ammissibile;
- delocalizzazione temporanea del sito produttivo, finanziata al 50% dei costi ritenuti ammissibili.

Sono ammessi a contributo anche gli immobili in fase di costruzione al momento del sisma e quelli sfitti che ospitavano un'attività nei 36 mesi precedenti e all'interno dei quali si prevede di avviare una nuova attività produttiva. In questi ultimi casi il contributo è del 50% dei costi ammessi. Come abbiamo visto (cap. 4), la procedura di valutazione e di riconoscimento dei contributi fa capo al Commissario delegato, che si avvale di apposite strutture tecniche regionali con il supporto di Invitalia.

Il danno viene ristorato con un meccanismo che prevede che il contributo concedibile sia sempre pari al minore tra il costo previsto dell'intervento (così come stimato e dichiarato nella perizia giurata dal tecnico incaricato) e il danno stimato sulla base dei costi tabellari previsti dall'ordinanza stessa, al netto di eventuali rimborsi assicurativi ricevuti dall'imprenditore sulla base di polizze preesistenti. I massimali dei costi ammissibili per le singole lavorazioni sono quelli previsti da prezzario regionale vigente. Nell'intervento sugli immobili, sono ammissibili solamente costi direttamente riconducibili all'intervento sull'edificio.

Altre misure che hanno accompagnato la ricostruzione

Sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi

Per difendere l'occupazione e ridurre il costo sociale della calamità, sono stati erogati diversi ammortizzatori sociali. In primo luogo la cassa integrazione in deroga, per un valore stimato di 66,7 milioni di euro e un aiuto al reddito dei lavoratori precari e autonomi con uno stanziamento di 70 milioni di euro.

Esenzione dai ticket sanitari

Tra le tante iniziative promosse dalla Regione, anche l'esenzione dal ticket per le prestazioni sanitarie (visite specialistiche, esami, farmaci, assistenza termale) per le popolazioni colpite dal terremoto, ancora in essere per chi ha l'immobile danneggiato e non ancora ripristinato e in scadenza al 31 dicembre 2022.

Un fondo per la liquidità di lavoratori e imprese

È stato istituito un fondo di 6 miliardi per il pagamento di imposte, contributi e premi assicurativi a favore di imprese e lavoratori. Lo stanziamento è destinato ad aziende con danni materiali, mediante prestito bancario con garanzia e interessi a carico dello Stato per il periodo maggio 2012 – giugno 2013, con restituzione del capitale in due anni (successivamente prorogati). Il beneficio riguarda anche i lavoratori dipendenti con danni all'abitazione principale per le imposte maturate fra dicembre 2012 e giugno 2013.

Spostamento della data di approvazione dei bilanci

Il governo ha consentito lo spostamento al 30 settembre 2013 della data di approvazione dei bilanci delle società di capitali danneggiate dal sisma, approvando poi una norma che ha permesso di distribuire le perdite del 2012 su cinque annualità.

Fondo per il credito agevolato

Per le grandi imprese sono stati stanziati 125 milioni da concedere mediante il credito agevolato, per sostenere la ripresa nella fase post-sisma.

La ricostruzione produttiva nei numeri della piattaforma Sfinge

Stato dell'arte generale (ord. 57/2012 e successive modifiche)

		Industria	Commercio	Agricoltura	Totale
Concessioni	n.	1.674	526	1.263	3.463
	importo contribuito	1.120.775.266	168.843.390	618.178.569	1.907.797.224
Liquidazioni		1.003.614.225	148.463.068	554.843.267	1.706.920.560
Di cui progetti conclusi		1.464	456	1.114	3.034

Stato dell'arte per tipologia soggetto richiedente (ord. 57/2012 e successive modifiche)

		Industria	Commercio	Agricoltura	Totale
Impresa	n.	1.017	311	924	2.252
	importo contribuito	775.942.451	79.846.389	471.805.911	1.327.594.750
PG_Proprietaria	n	345	131	58	534
	importo contribuito	204.498.328	52.461.388	35.745.603	292.705.320
Condominio produttivo	n	51	6	0	57
	importo contribuito	66.726.619	6.819.165	0	73.545.783
Professionista	n	25	0	0	25
	importo contribuito	672.681	0	0	672.681
PF_Proprietaria	n	236	78	281	595
	importo contribuito	72.935.187	29.716.449	110.627.055	213.278.691
Totale	n	1.674	526	1.263	3.463
	importo contribuito	1.120.775.266	168.843.390	618.178.569	1.907.797.224

Stato dell'arte per tipologia intervento (ord. 57/2012 e successive modifiche)

		Industria	Commercio	Agricoltura	Totale
Immobili	n.	1.306	366	1.192	2.864
	importo contribuito	903.904.590	153.718.131	557.941.578	1.615.564.299
Delocalizzazione temporanea		312	99	48	459
		38.850.122	3.172.599	1.969.548	43.992.269
Beni strumentali		230	80	71	381
		159.898.570	6.993.073	30.271.960	197.163.603
Scorte		93	76	9	178
		18.121.985	4.959.587	303.829	23.385.401
Prodotti		0	0	17	17
		0	0	27.691.653	27.691.653

Stato dell'arte solo intervento immobili (ord. 57/2012 e successive modifiche)

	Industria	Commercio	Agricoltura	Totale
Ripristino immobile	1.743	429	1.172	3.344
Nuovo immobile	318	65	936	1.319
Immobile demolito	330	62	1.191	1.583
Delocalizzazione definitiva (nuovo)	15	3	24	42
Delocalizzazione definitiva (vecchio)	42	4	30	76
Totale	2.448	563	3.353	6.364

Ripristino immobile: immobile ristrutturato. Nuovo immobile e immobile demolito: intervento demolizione e ricostruzione.
Delocalizzazione definitiva: ricostruzione su altro sedime.

Interventi di ricostruzione produttiva (1 di 2)

Unità

Comuni	Province	Immobili			Beni strumentali			Scorte			Delocalizzazione temporanea			Prodotti
		Industria	Commercio	Agricoltura	Industria	Commercio	Agricoltura	Industria	Commercio	Agricoltura	Industria	Commercio	Agricoltura	Agricoltura
Argelato	Bo		1	1										
Argenta	Fe	1		4										
Baricella	Bo		1	1										
Bastiglia	Mo	4	5	1	1						2			
Bologna	Bo							2			1			
Bomporto	Mo	20	9	24	2		2			1	2			
Bondeno	Fe	36	11	49	6	1	3	2	1		6	1		
Brescello	Re	1	1											
Budrio	Bo	1									1			
Cadelbosco di Sopra	Re	1												
Campagnola Emilia	Re	7	3											
Campegine	Re													1
Campogalliano	Mo	2		10			2							
Camposanto	Mo	13	4	23	2			1	1		1	1	1	
Carpi	Mo	94	33	51	6	5	2	1	2		12	2	2	1
Castelfranco Emilia	Mo			2				1						
Castello d'Argile	Bo	4		3										
Castelvetro Piacentino	Pc		1				1							1
Cavezzo	Mo	52	16	58	15	11	4	7	11	2	18	16	1	1
Cento	Fe	47	13	47	10	1	2	5	2		4	6		
Concordia sulla Secchia	Mo	66	10	50	11	9	1	2	7		26	10	3	1
Correggio	Re	44	12	8		1		1	1		2			
Crevalcore	Bo	16	6	20	3				1		3			
Fabbrico	Re	7		1	1		1							1
Ferrara	Fe	53	24	32	4	4	2	1	2		5	2	3	
Finale Emilia	Mo	65	26	103	18	3	18	4	5		14	5		
Galliera	Bo	6	1	14										1
Gattatico	Re	1												
Gualtieri	Re	2		1										
Guastalla	Re	4	1	3					1					
Luzzara	Re	4		7										
Malalbergo	Bo	1	2	3										
Medolla	Mo	77	14	56	19	5	1	9	4	1	33	5	5	1
Minerbio	Bo	1												
Mirabello	Fe	22	5	5	4	3	1	1	2	1	3	1		
Mirandola	Mo	240	59	175	58	16	14	26	20		96	27	6	1
Modena	Mo	8		8	1	1		1			4	1	3	1
Nonantola	Mo	1		9			1						1	
Novellara	Re	6	2	3									1	
Novi di Modena	Mo	75	21	59	12	4		6	2		18	2	1	2
Pieve di Cento	Bo	4	3	1								1		
Poggio Renatico	Fe	11	9	43		3	1			1		1		
Ravarino	Mo	7	1	21							1		2	
Reggio nell'Emilia	Re	7	1	1							2			2

Interventi di ricostruzione produttiva (2 di 2)

Unità

Comuni	Province	Immobili			Beni strumentali			Scorte			Delocalizzazione temporanea			Prodotti
		Industria	Commercio	Agricoltura	Industria	Commercio	Agricoltura	Industria	Commercio	Agricoltura	Industria	Commercio	Agricoltura	Agricoltura
Reggiolo	Re	39	13	21	2	2			1		5	5		
Rio Saliceto	Re	12	1	5							2			1
Rolo	Re	6	1	4			1				1			
Sala Bolognese	Bo			2										
San Felice sul Panaro	Mo	100	17	104	25	5	10	10	4	2	22	7	6	
San Giovanni in Persiceto	Bo	14	6	19							1		3	
San Martino in Rio	Re	4		1										
San Pietro in Casale	Bo	3	1	4										
San Possidonio	Mo	19	5	29	3		1	1	1		5	2	2	1
San Prospero	Mo	27	7	60	4	2	1	3	2		11	1	1	2
Sant'Agata Bolognese	Bo			2	2			1						
Sant'Agostino	Fe	36	9	14	16	4		6	5		5	1	3	
Soliera	Mo	25	3	17	2		2			1	4	1	3	
Vigarano Mainarda	Fe	10	8	13	3			2			2	1		



Il ruolo dei fondi europei

La Regione Emilia-Romagna ha investito risorse importanti – derivate da dotazione Fesr e in misura maggioritaria dal Fondo di solidarietà delle altre Regioni – per mantenere il livello di competitività del sistema economico delle aree colpite dal sisma, sostenendo la ripresa del tessuto imprenditoriale, il recupero della qualità della vita, la riqualificazione e la rivitalizzazione del territorio.

Le Regioni italiane del Centro Nord hanno devoluto a titolo di contributo di solidarietà il 4% della quota di risorse dei fondi previsti per la propria programmazione operativa del 2013.

Queste risorse hanno costituito un ulteriore stimolo per la reazione dell'intero sistema produttivo, che ha aggiunto oltre 280 milioni di fondi propri, portando a 456,2 milioni di euro il complesso delle attività realizzate.

Il totale delle risorse devolute a titolo di contributo di solidarietà ammonta a 176,2 milioni di euro, di cui:

- 40,7 milioni di euro dal Fondo sociale europeo (Fse);
- 36,3 milioni di euro dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fesr);
- 99,2 milioni di euro dal Programma di sviluppo rurale (Feasr).

Grazie a tale contributo, apprezzato e condiviso dalla Commissione europea, la Regione in tempi brevi ha potuto mettere a disposizione di persone, imprese e istituzioni del territorio un'offerta di interventi vasta e diversificata, con l'obiettivo non solo di ripristinare le condizioni antecedenti al terremoto, ma anche di guardare al futuro. Un programma complesso, risultato di un confronto con le parti sociali e le istituzioni, che ha dimostrato le potenzialità dei Fondi strutturali anche in situazioni straordinarie e che ha confermato la capacità dell'Emilia-Romagna di gestire e valorizzare le risorse europee, attraverso la progettazione di interventi partecipati e rispondenti alle esigenze dei territori.

Il contributo di solidarietà Fse, un'opportunità per i lavoratori

Con l'obiettivo di costruire e trasferire conoscenze e competenze nuove e innovative per accompagnare il territorio in un percorso di ricostruzione e ripresa, valorizzare le progettualità di istituzioni, cittadini e imprese e cogliere nuove sfide sociali ed economiche,

sono stati finanziati percorsi a cui hanno partecipato quasi 20 mila persone:

- 3.833 lavoratori e imprenditori coinvolti in interventi di formazione per migliorare la competitività;
- 3.857 persone inserite in programmi di orientamento e training in risposta ai fabbisogni di nuove competenze espresse dal territorio;
- 1.116 persone che avevano perso il lavoro o rischiavano di perderlo, inserite in azioni a sostegno della loro riqualificazione e ricollocazione lavorativa;
- 1.033 persone, soprattutto giovani, coinvolte in percorsi di mobilità internazionale;
- 87 persone affiancate per l'avvio di nuove imprese;
- 8.038 studenti coinvolti in attività destinate ad arricchire l'offerta educativa;
- 68 laureate e laureati ammessi gratuitamente a master universitari progettati per sostenere l'innovazione del sistema produttivo locale;
- 97 giovani impegnati nel servizio civile inseriti in percorsi di formazione;
- 241 persone disoccupate o inoccupate assunte a tempo indeterminato da imprese locali mediante incentivi;
- 1.163 ragazze e ragazzi inseriti in programmi di istruzione e formazione professionale.

Grazie all'investimento di risorse regionali e nazionali, nel 2013 è stato anche costituito a Mirandola l'istituto tecnico superiore "Tecnologie per la vita". La Fondazione Its opera nell'ambito della Rete Politecnica regionale, realizzando percorsi biennali di formazione terziaria non universitaria per il conseguimento del titolo di tecnico superiore.

Il contributo di solidarietà Fesr per l'innovazione delle imprese

Grazie al Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fesr) sono stati finanziati importanti interventi. Tra i principali, la creazione del laboratorio di ricerca industriale e trasferimento tecnologico di Mirandola sui materiali innovativi per il biomedicale, che ha visto l'avvio di due programmi di ricerca sperimentale relativi alle tecnologie antisismiche applicabili nei processi di ricostruzione in ambito industriale e civile, realizzati in collaborazione con la Rete

regionale alta tecnologia. Per favorire l'espansione e la riqualificazione del sistema produttivo, grazie allo stesso fondo sono stati sostenuti i progetti di 192 piccole e medie imprese localizzate nell'area del sisma, operanti in settori diversi e impegnate in processi di cambiamento tecnologico e organizzativo. Con la consapevolezza che non c'è rilancio senza crescita delle opportunità e miglioramento della qualità della vita, sono state inoltre allestite 6 aree destinate ad attività produttive e di servizio, per restituire spazi di vita non solo economica ma anche sociale e culturale alle comunità. Sempre con il Fondo europeo per lo sviluppo regionale è stata finanziata la rilocalizzazione temporanea di 733 attività economiche e di servizi in aree, in zone o strutture individuate dai Comuni, al fine di ripristinare un'offerta

integrata di servizi.

Altro versante di rilievo verso il quale sono state indirizzate le risorse Fesr per l'innovazione è la rivitalizzazione economica dei centri storici del cratere, a cui è dedicato il capitolo successivo. In questo ambito, sono da citare i progetti di promozione delle attività economiche situate nelle parti storiche delle città e l'istituzione delle zone franche urbane (cfr. capitolo 8); quest'ultima iniziativa ha dato ossigeno a 1.770 microimprese ubicate nei centri urbani di 20 Comuni, mediante esenzioni fiscali relative a imposte sui redditi, Irap e imposte municipali proprie, per un valore complessivo di 39,2 milioni di euro.





Rigenerare e rivitalizzare i centri storici

Count down per le zone rosse

08



Ritorna la vita nelle città

Segnale importante per l'intero Paese e tratto distintivo della ricostruzione emiliana, è la centralità assegnata dal Commissario e dalle istituzioni del territorio ai centri storici. Non è sufficiente l'azione di tutela dei beni vincolati, non basta ricostruire il più rapidamente possibile le sole strutture fisiche. I centri storici – per la loro valenza identitaria, simbolica e sociale – devono essere ripensati intrecciando funzioni vecchie e nuove, per farli ritornare a vivere non come prima, ma più di prima. Ci si confronta con esperti e accademici, si avviano percorsi partecipati e soprattutto si fa tesoro delle esperienze precedenti – dal Belice al Friuli, alle Marche-Umbria fino a L'Aquila – anche lavorando a fianco di chi in quei teatri aveva operato.

A meno di un anno di distanza dalle scosse, vengono riaperte completamente ben sedici delle ventidue zone rosse, concentrate principalmente nei centri storici e nei centri urbani, mentre nelle restanti sei è ripristinata almeno la viabilità principale.

I centri urbani e, in particolare quelli storici, non sono solo luoghi di memoria. Sono intrecci di proiezioni simboliche, ma anche di relazioni e attività vitali per la comunità e come tali vanno salvaguardati. Nei piccoli comuni della Bassa, così è nota la pianura padana che costeggia il Po, i centri storici erano ancora spazi di socialità; il prolungarsi della crisi economica che ha preceduto il sisma, tuttavia, insieme al modificarsi dei modelli di consumo, aveva iniziato a ridimensionarne le funzioni, a "svuotarli", evidenziando la necessità di nuove strategie urbanistiche e investimenti sulla città pubblica. Quale ruolo avrebbero continuato a svolgere nella vita collettiva una volta terminata la ricostruzione – necessariamente più lunga – dei tanti edifici pubblici danneggiati? I residenti che, in attesa del ripristino delle proprie abitazioni, avevano trovato sistemazione altrove sarebbero mai ritornati?

Il sisma ha reso impellente questa riflessione, innescando processi partecipativi un po' in tutta l'area per immaginare insieme ai cittadini nuove progettualità, capaci di tutelare l'identità di questi spazi urbani restituendo loro nuove funzioni, nuovi servizi e una nuova dinamicità economica, sociale e culturale. Riprogettare le relazioni tra territorio e comunità diventa un obiettivo della ricostruzione. Con una apposita legge (la n. 16/2012 "Norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012") la Regione ha voluto fornire il quadro normativo di riferimento utile per le attività di ricostruzione, cercando di coniugare le esigenze di urgenza e semplificazione dei procedimenti con quelle tese al miglioramento delle prestazioni sismiche e della qualità architettonica e paesaggistica dei tessuti urbani, degli insediamenti del territorio

rurale e dei luoghi identitari delle comunità locali. In Emilia la ricostruzione è stata intesa come occasione per favorire una maggiore qualità urbana, sia in termini di recupero o creazione dei luoghi di aggregazione e dei servizi pubblici che connotano l'identità di ciascun centro urbano, sia di quantità e qualità degli spazi collettivi e delle infrastrutture per le mobilità, accessibili da parte di tutti i cittadini, di ogni età e condizione.



Il processo di ricostruzione degli immobili pubblici e privati nei centri storici si confronta con il tema dell'identità e della rigenerazione e rivitalizzazione dei territori colpiti.

Quindi ricostruire non solo per ridare abitazioni alla popolazione e spazi alle imprese, ma anche per riprogettare l'identità dei luoghi salvaguardando i centri e i nuclei storici e ridefinire il paesaggio rurale. In questa direzione va il contributo chiesto all'Associazione nazionale centri storico-artistici (Anca). Il dossier prodotto "Le forme della ricostruzione – terremoto Emilia" offre, a supporto dei Piani di ricostruzione dei Comuni, un'analisi di alcuni assetti urbanistici a diversa complessità morfologica e ne focalizza specificità e problemi in termini di ricostruzione, rigenerazione dei tessuti, riconfigurazione dei vuoti, organizzazione delle strutture provvisorie, proponendo indicazioni di metodo. Tra queste l'invito a considerare come qualsiasi decisione – quale ricostruire o meno un singolo edificio distrutto – debba essere presa valutandone le conseguenze non solo su larga scala, e, dunque, nella relazione tra assetti urbanistici e territoriali quali centralità/dispersione e rapporto spazio pubblico/spazio privato, ma anche individuando nell'interesse pubblico l'elemento portante della programmazione.

Ritornare a casa in centro storico

Nei comuni del cratere all'indomani delle scosse si contano 22 centri divenuti zone rosse, 72 palazzi municipali, 33 teatri e ben 754 edifici pubblici inagibili. Mentre si lavora ai Piani della ricostruzione e ai Piani organici si punta a riaprire appena possibile le vie del centro e a rivedere progressivamente i perimetri delle zone rosse, per ridurle alle sole parti più lesionate e vulnerabili. Si cerca di riportare la cittadinanza in sicurezza nelle aree agibili e si sfruttano tutte le occasioni – sia le ricorrenze civili, sia quelle religiose – per tornare a rianimare le vie principali ormai sicure con la fiera o la festa di paese. Conclusa la prima fase – quella delle opere provvisorie di primo intervento (demolizioni, puntellamenti, messa in opera di tiranti metallici,

transennamenti, eccetera) occorre accelerare la ricostruzione privata, anch'essa complessa, a causa dell'eterogeneità delle casistiche e delle tipologie di immobili presenti nei centri storici. L'obiettivo condiviso dalla struttura commissariale e dai Comuni è ormai chiaro a tutti: evitare lo spopolamento dei centri più colpiti. A questo scopo si interviene programmando la gradualità degli interventi di riparazione e recupero, a cominciare da quelli eseguibili con maggiore rapidità, in modo da agevolare il rientro dei cittadini nelle abitazioni. A seguire, si pianificano le operazioni di ricostruzione più complesse per entità dei danni e perché legate a progettazioni di ampia portata, tra cui quelle rientranti nei Piani della ricostruzione o ricomprese in unità minime di intervento (Umi).



Una ricostruzione inevitabilmente più complessa e di ampia portata, con l'obiettivo di contrastare lo spopolamento dei piccoli centri urbani.

Queste ultime vengono istituite dalla Regione con la legge n. 16/2012 e successivamente regolate dal Commissario con un'ordinanza, la n. 60 del 2013, che si rende necessaria per assicurare una progettazione unitaria a edifici composti da più unità immobiliari o da aggregati urbani strutturalmente collegati e integrati tra loro. Una volta definite le regole, sono erogate ai Comuni le risorse per le attività di perimetrazione delle Umi e la redazione dei Piani della ricostruzione. Ogni ordinanza commissariale è stata il frutto del confronto con i Comuni, gli ordini professionali e le associazioni di categoria, interpreti delle diverse necessità della comunità. Un confronto quotidiano e incessante teso anche a modificare e migliorare via via le decisioni assunte per rispondere concretamente alle esigenze, anch'esse in divenire, del territorio. Questo metodo ha interessato anche le ordinanze relative alla ricostruzione abitativa e dei centri storici e ha consentito, da un lato, di monitorare sul campo l'efficacia dei provvedimenti, dall'altro, di apportare i correttivi per perfezionare l'azione amministrativa, tenendo fede all'obiettivo primario.

Ricollocare le funzioni amministrative

I municipi svolgono funzioni vitali per le comunità, ancor più in situazioni di calamità. La ricollocazione degli uffici comunali dalle sedi storiche danneggiate ad altre agibili o a strutture temporanee è tra le prime azioni realizzate nella fase di emergenza. Si tratta di una priorità tra le priorità, per superare gli allestimenti degli uffici di emergenza dei primi giorni e trovare una nuova casa per le funzioni

pubbliche. Viene quindi messo a punto il Programma operativo municipi, si individuano le aree per i prefabbricati e si procede con le gare pubbliche. La spesa per questa voce è di circa 50,5 milioni di euro. A seconda del tempo previsto per il ripristino dei municipi, i piani esecutivi prevedono anche interventi di realizzazione di municipi temporanei per nove Comuni (costo 32,5 milioni di euro) e di prefabbricati modulari municipali per altri tre Comuni (costo 0,7 milioni di euro).

Cosa prevede il Programma municipi

Lanciato nell'agosto del 2012 e rimodulato l'anno successivo, con l'ordinanza n. 18 del 2013, il Programma municipi prevede la realizzazione dei seguenti interventi:

- contributi per soluzioni alternative temporanee per affitti, traslochi, acquisto arredi (2 milioni di euro);
- riparazione immediata per edifici con esito di agibilità B o C (10 milioni di euro);
- realizzazione di edifici municipali temporanei (Emt) per nove Comuni (32,5 milioni di euro) e prefabbricati modulari municipali (735 mila euro) per altri tre Comuni;
- contributi per l'esecuzione di opere di urbanizzazione, necessarie ad assicurare il funzionamento degli edifici municipali temporanei e dei prefabbricati modulari, nonché per l'esecuzione di demolizioni di fabbricati esistenti e di opere necessarie alla costruzione di strutture pubbliche (5,3 milioni di euro).

I provvedimenti specifici per i centri storici

Per raggiungere gli obiettivi che ci si era posti inizialmente in relazione ai centri storici, la legge regionale nr. 16/2012 introduce una disciplina speciale che prevede procedure semplificate e percorsi differenziati capaci di dare risposte a esigenze anche molto diversificate, consentendo di attivare immediatamente gli interventi edilizi, in modo da garantire l'avvio più celere del processo di ricostruzione, limitando il ricorso agli strumenti di pianificazione per le situazioni più complesse. Esempi di questa disciplina specifica sono sia le unità minime di intervento (Umi), da recuperare attraverso una progettazione unitaria o per ragioni di carattere strutturale o per soddisfare esigenze di contenimento energetico e qualificazione dell'assetto urbanistico, sia il Piano della ricostruzione quale strumento operativo, che indica regole e criteri progettuali unitari, per il miglioramento della sicurezza e della qualità urbana.

Inoltre, per incentivare la ricostruzione dei centri storici, sono state predisposte ordinanze che hanno regolato modalità e possibilità di ricostruzione specifiche per edifici collocati in queste aree, anche grazie all'approvazione di specifiche norme nazionali. In particolare, per ovviare al problema degli edifici che rischiavano di rimanere danneggiati e abbandonati, è stata prevista la possibilità – nel caso in cui il proprietario dell'immobile e potenziale beneficiario del contributo non intendesse intervenire – di vendere gli immobili (con destinazione abitativa, produttiva o mista) a imprese di costruzione, cooperative di abitazione o altri soggetti privati e pubblici che si fossero impegnati a recuperarli confermandone la destinazione d'uso o un utilizzo compatibile con la pianificazione urbanistica, o ancora ad affittarli per almeno otto anni, privilegiando coloro che abitavano il centro prima degli eventi sismici.

Rianimare le vie della città: le zone franche urbane

A tre anni dal sisma, nei centri si colgono un po' ovunque i segnali del ritorno alla vita.

Tra le impalcature, i puntellamenti e i cantieri al lavoro, iniziano a vedersi persiane spalancate e diversi negozi aperti. Non solo insegne storiche, ma anche nuove attività: c'è chi fa la pasta fresca; chi ha riportato la libreria nel centro storico e, tra gli scaffali, offre anche il caffè; chi ha aperto un atelier di maglia e ricamo; chi una gastronomia gourmet alla francese.

Specie nei week end, nelle vie del centro si allungano le distese di sedie e tavolini di bar vecchi e nuovi.

Per gli abitanti del cratere in attesa del ripristino dello spazio pubblico e dei luoghi della socialità, è un segno di resilienza che infonde molta energia.

Per le istituzioni è il risultato di un lungo lavoro amministrativo – fatto di provvedimenti spesso invisibili ai più – alla ricerca di soluzioni negoziate e messe a punto con una pluralità di attori, al fine di rianimare la città pubblica. Nel 2015, infatti, con il duplice scopo di rivitalizzare i centri storici da poco riaperti e di supportare la ripresa economica, vengono istituite in venti comuni del cratere le zone franche urbane: aree centrali, pensate per offrire agli esercenti e ai titolari di piccole attività agevolazioni fiscali per incoraggiare il rilancio.

Si tratta in particolare di esenzioni delle imposte sui redditi, Irap e municipali. Le risorse messe a disposizione per il periodo 2015-2016 ammontano a 39,2 milioni di euro, stimabili in un'agevolazione

media per micro impresa di circa 22 mila euro. L'iniziativa delle zone franche – così come altre a seguire – ha dato i suoi frutti.

Nuove funzionalità: le misure recenti

Per dare ulteriore slancio alla ricostruzione e ampliare lo spettro di azione delle politiche per la rinascita dei centri urbani, nel 2019 vengono introdotte specifiche misure per i Comuni del cratere ristretto, con l'obiettivo di agevolare processi di insediamento, riqualificazione e ammodernamento delle attività di impresa, profit e non profit, con una dotazione iniziale di 35 milioni di euro.

L'elevato interesse generato sul territorio dall'iniziativa porta a incrementare progressivamente il plafond a disposizione, fino a oltre 58 milioni di euro. Con le sei call del bando per la rivitalizzazione dei centri storici (2019, 2020 e 2021) sono stati finanziati 955 progetti per un importo di oltre 53 milioni di euro di contributi, a fronte di interventi per un valore di circa 79 milioni di euro. Dei 955 progetti sono 763 quelli che risultano conclusi (l'80% dei progetti finanziati), mentre sono 663 (pari al 70% del totale dei progetti finanziati) quelli che hanno già ricevuto la liquidazione del contributo. Grazie alle economie di spesa generate, nel 2022 è previsto un nuovo bando che avrà una dotazione di risorse pari a 5 milioni di euro.

La ricostruzione dei centri storici: le azioni in sintesi

I centri urbani, nella ricostruzione emiliana, sono catalizzatori di politiche volte a far emergere nuove funzionalità e ampliare l'offerta culturale, riqualificando lo spazio pubblico per valorizzare al meglio il capitale sociale territoriale.

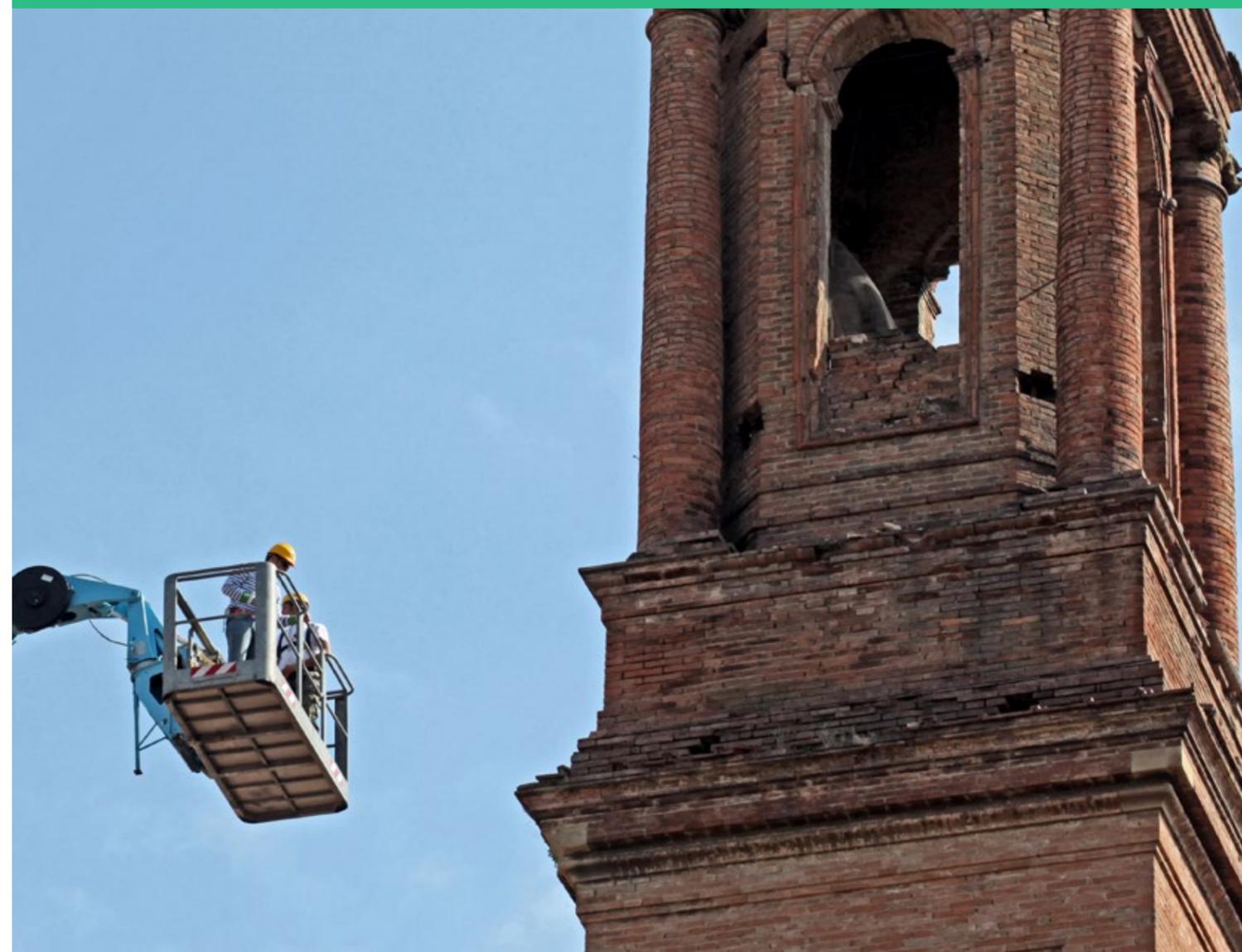
Politiche riconducibili, in estrema sintesi, a sei tipologie di azione:

- contributi per la ricostruzione privata delle abitazioni e delle attività economiche, rilasciati attraverso le piattaforme Mude e Sfinge;
- costruzione degli edifici pubblici a uso temporaneo;
- recupero degli edifici e dei manufatti che costituiscono gli elementi identitari delle comunità locali attraverso la redazione del Piano delle opere pubbliche;
- ripristino, riparazione e potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, anche con l'ausilio di specifici fondi per le unità immobiliari residenziali pubbliche;

- miglioramento e riduzione della vulnerabilità della qualità urbana dei centri abitati, anche mediante l'introduzione di pratiche di collaborazione progettuale per gli insiemi di edifici subordinati a progettazione unitaria (Umi), localizzati in particolare nei centri storici;
- rivisitazione delle normative della pianificazione vigente, attraverso la redazione del Piano della ricostruzione, per garantire interventi ispirati al miglioramento architettonico, ambientale e infrastrutturale dei tessuti urbani, valorizzando gli aspetti peculiari dell'organizzazione storica o ricreando nuovi valori dell'ambiente urbano, ove quelli originari non sono fossero più recuperabili.

Bando per la rivitalizzazione dei centri storici

	Domande presentate e concessioni				Finanziamenti attivi		
	Domande presentate (unità)	Progetti finanziati (unità)	Investimenti ammessi (euro)	Contributi concessi (euro)	Progetti finanziati (unità)	Totale investimenti (euro)	Contributi concessi (euro)
1° Call (2019)	400	318	25.083.468	17.901.267	297	22.508.043	16.323.747
2° Call (2019)	195	169	16.700.736	11.922.455	165	15.553.873	11.252.396
Bando straordinario (2019)	276	170	14.410.626	9.301.539	132	10.919.211	7.360.027
3° Call (2020)	111	95	8.478.124	5.606.978	87	7.801.697	5.109.213
2° Bando straordinario (2020)	152	111	8.930.349	5.779.766	101	7.865.148	5.277.455
4° Call (2021)	233	182	14.802.819	8.218.972	173	14.098.795	7.833.978
Totale	1.367	1.045	88.406.126	58.730.980	955	78.746.771	53.156.819





Interventi di ricostruzione delle piccole attività economiche (negozi, uffici, botteghe artigiane, depositi)

Unità immobiliari

Comuni	Province	Attività produttive (B)	Attività commerciali (C)	Uffici (D)	Depositi (F)	Totale
Argelato	Bo	0	4	0	1	5
Argenta	Fe	0	0	0	0	0
Bagnolo in Piano	Re	0	0	0	0	0
Baricella	Bo	1	3	1	7	12
Bastiglia	Mo	3	6	1	11	21
Bentivoglio	Bo	0	0	1	0	1
Bologna	Bo	0	0	0	0	0
Bomporto	Mo	14	7	2	30	53
Bondeno	Fe	180	34	9	164	387
Boretto	Re	0	0	0	0	0
Budrio	Bo	0	1	0	2	3
Calderara di Reno	Bo	0	0	0	1	1
Campagnola Emilia	Re	2	2	0	5	9
Campogalliano	Mo	3	0	0	0	3
Camposanto	Mo	39	10	14	36	99
Carpi	Mo	125	210	99	188	622
Castelfranco Emilia	Mo	1	0	0	4	5
Castello d'Argile	Bo	3	2	0	0	5
Castel Maggiore	Bo	0	1	0	1	2
Castelnovo di Sotto	Re	0	0	0	0	0
Cavezzo	Mo	81	82	46	107	316
Cento	Fe	41	137	54	51	283
Concordia sulla Secchia	Mo	41	119	32	69	261
Copparo	Fe	0	0	0	0	0
Correggio	Re	7	31	14	12	64
Crevalcore	Bo	116	74	17	91	298
Fabbrico	Re	4	6	0	7	17
Ferrara	Fe	37	191	137	133	498
Finale Emilia	Mo	149	176	89	218	632
Galliera	Bo	19	7	3	21	50
Gualtieri	Re	0	0	0	0	0
Guastalla	Re	10	2	1	13	26
Luzzara	Re	5	2	1	5	13
Malalbergo	Bo	9	4	0	4	17
Medicina	Bo	0	0	0	0	0
Medolla	Mo	42	24	12	71	149
Minerbio	Bo	2	10	2	5	19
Mirandola	Mo	169	312	172	261	914
Modena	Mo	4	1	0	4	9
Molinella	Bo	2	1	1	0	4
Nonantola	Mo	12	8	3	11	34
Novellara	Re	2	2	0	0	4
Novi di Modena	Mo	130	186	28	115	459

Comuni	Province	Attività produttive (B)	Attività commerciali (C)	Uffici (D)	Depositi (F)	Totale
Pieve di Cento	Bo	3	27	6	6	42
Poggio Renatico	Fe	18	24	8	32	82
Poviglio	Re	0	0	0	0	0
Quattro Castella	Re	0	0	0	0	0
Ravarino	Mo	17	2	2	24	45
Reggiolo	Re	101	73	23	21	218
Reggio nell'Emilia	Re	0	7	4	1	12
Rio Saliceto	Re	8	1	1	10	20
Rolo	Re	19	6	2	18	45
Rubiera	Re	0	0	0	0	0
Sala Bolognese	Bo	2	0	0	4	6
San Cesario sul Panaro	Mo	0	0	0	0	0
San Felice sul Panaro	Mo	98	133	53	76	360
San Giorgio di Piano	Bo	0	1	0	0	1
San Giovanni in Persiceto	Bo	13	15	1	16	45
San Martino in Rio	Re	0	2	0	4	6
San Pietro in Casale	Bo	6	5	1	3	15
San Possidonio	Mo	54	18	0	46	118
San Prospero	Mo	42	28	18	71	159
Sant'Agata Bolognese	Bo	1	0	0	3	4
Soliera	Mo	22	16	2	25	65
Terre del Reno	Fe	107	39	17	98	261
Vigarano Mainarda	Fe	35	4	0	32	71
Totale		1.799	2.056	877	2.138	6.870

Spazi comuni in evoluzione

Nuove funzioni per la collettività

Per la rigenerazione dei centri storici e dell'intero territorio colpito dal sisma è stato disegnato un impianto normativo ambizioso, che va ben oltre la riparazione e qualificazione antisismica ed energetica. Il Commissario e le istituzioni locali hanno puntato all'innalzamento complessivo della qualità urbana, per rafforzare l'identità dei territori e migliorare le opportunità per i cittadini, anche attraverso la valorizzazione dello spazio pubblico. La parola chiave qui è "rifunzionalizzare per rivitalizzare", che significa individuare le nuove funzioni vitali da assegnare ai luoghi da ricostruire, anche ridisegnando parti della città. Per agire su questo terreno occorrono risorse, ma anche nuovi strumenti. Vediamo quali.

Il metodo di lavoro

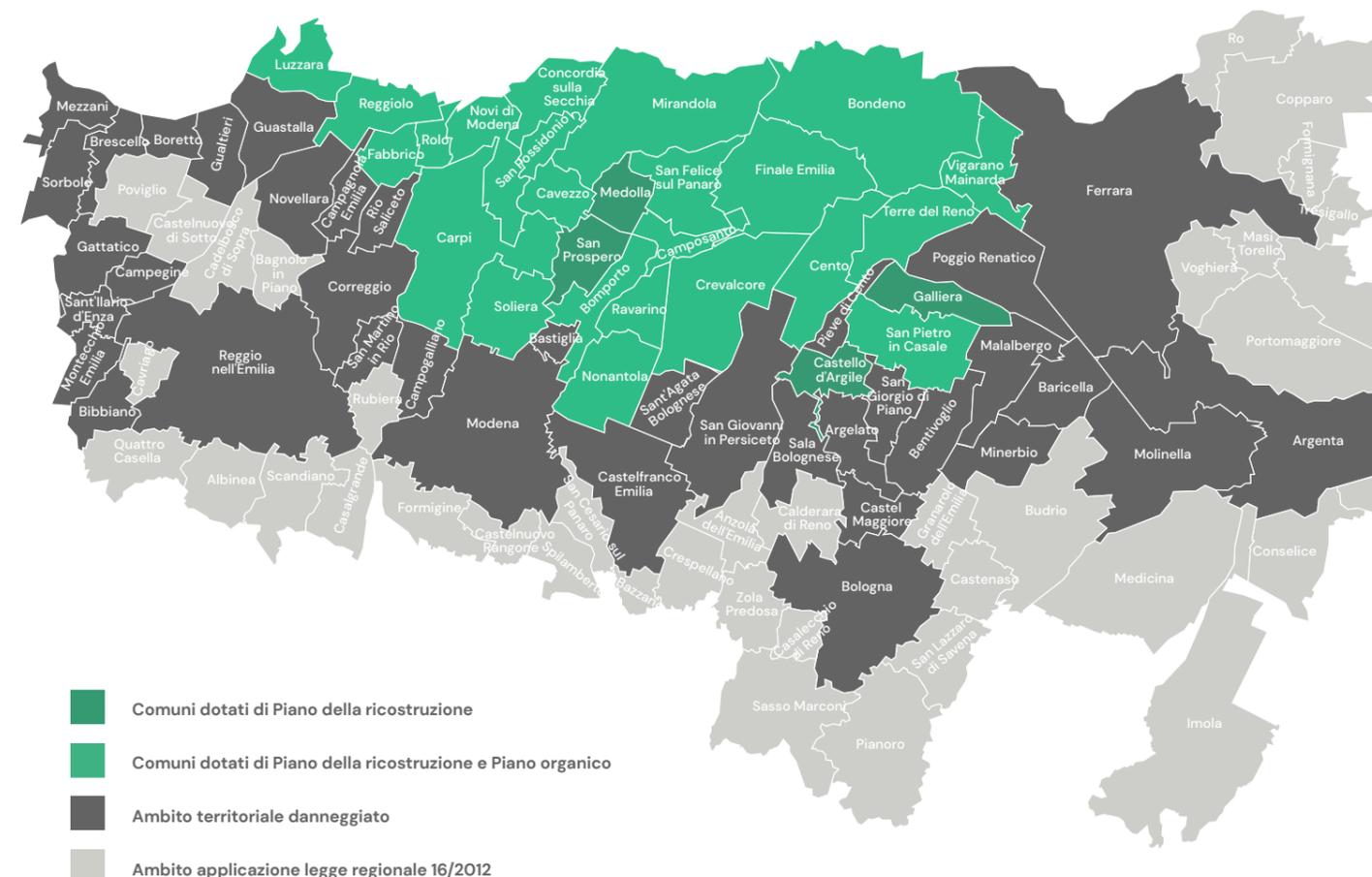
I principali strumenti normativi approvati per ridefinire l'uso dello spazio pubblico li abbiamo già incontrati ripercorrendo le tappe della ricostruzione delle scuole, dove abbiamo visto edifici scolastici demoliti e ricostruiti altrove per lasciare spazio a nuove funzioni. È il caso di Concordia sulla Secchia (cfr. p. 90), a cui si aggiungono altre esperienze di rilievo, come quella di Cavezzo, dove le aule dell'istituto scolastico ristrutturato ora ospitano gli uffici comunali, analogamente a quanto è accaduto nel Comune di Terre del Reno. In questo ambito, si distingue il caso di Pieve di Cento (cfr. p. 124) dove, proprio a partire dalla ristrutturazione di un edificio scolastico risalente ai primi decenni del Novecento, si è sviluppato un progetto di rifunzionalizzazione per la creazione di un nuovo parco culturale. L'iter amministrativo è lo stesso. Con la legge regionale nr. 16/2012 i Comuni vengono invitati, su base volontaria, a dotarsi di un Piano della ricostruzione che si configura come variante al piano urbanistico vigente, per consentire le trasformazioni utili alla ricostruzione e alla rigenerazione degli spazi pubblici. Con la successiva ordinanza n. 33/2014, i Comuni vengono chiamati a redigere il Piano organico, uno strumento di natura operativa e non urbanistica che integra il Piano della ricostruzione, delineando strategia e azioni che ciascun Comune, d'intesa con altri soggetti pubblici e privati, intende attivare per

rigenerare gli ambiti urbani, rivitalizzarne le funzioni economiche, sociali e amministrative, nonché per incentivare l'insediamento di nuovi residenti. Il Piano organico deve essere approvato dal Consiglio comunale di ciascuna municipalità e serve a ordinare gli interventi da realizzare rapidamente, quindi nel breve periodo, tra quelli previsti dal Piano di ricostruzione. Allo scopo di dare gambe e braccia ai Piani organici comunali in una scala d'area più vasta, valorizzando la cooperazione tra pubblico e privato e la gestione integrata delle azioni, un ulteriore strumento messo in campo è il Programma speciale d'area per la rigenerazione e la rivitalizzazione dei centri storici colpiti dal sisma in attuazione dei Piani organici (deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 50/2015), con cui la Regione dispone un finanziamento di 18 milioni di euro.

Riqualificare la "città pubblica"

Agli interventi pubblici e privati sugli edifici danneggiati dei centri storici si aggiungono quelli promossi dalla Regione per riqualificare la cosiddetta "città pubblica". Si tratta di spazi e infrastrutture degradati dopo il sisma, che richiedono un intervento di miglioramento funzionale e architettonico per accompagnare il recupero degli edifici, in particolare nei Comuni che hanno subito i danni più gravi. Nel 2015, attraverso il Programma speciale d'area, vengono sostenuti 25 interventi per un totale di 18 milioni di euro, ripartiti tra 24 Comuni (23 dopo la fusione tra Mirabello e Sant'Agostino in Terre del Reno). Nel 2019 un nuovo provvedimento, l'ordinanza n. 10, stanziava ulteriori 30 milioni di euro, per finanziare opere di urbanizzazione primaria complementari e connesse agli interventi dei Piani organici. A oggi ne sono stati assegnati circa 25 milioni, per 18 comuni. La "rifunzionalizzazione" dei centri urbani non può che essere un work in progress, un continuum di progetti e di azioni per rimodellare una città che, se viva e vitale, è necessariamente in continua trasformazione. La ricostruzione offre l'occasione per dare il via a questi processi, di cui in alcuni contesti si vedono i primi risultati.

Comuni dotati di Piano della ricostruzione e/o Piano organico



Risorse per la rifunzionalizzazione

	Comuni interessati dal contributo (unità)	Contributi concessi (euro)
Programma speciale d'area	23	18.000.000
Ordinanza n. 10/2019	18	24.689.578
Totale contributo		42.689.578

Il Quartiere delle arti di Pieve di Cento

Un nuovo complesso culturale ha preso vita a Pieve di Cento, dove lo storico edificio delle scuole elementari – danneggiato dal sisma – ha cambiato funzione per divenire il fulcro di un progetto di rigenerazione urbana, destinato a ridisegnare la mappa della città. Lo stabile, tutelato dalla Soprintendenza, è stato oggetto di una profonda ristrutturazione che ne ha migliorato le prestazioni energetiche e antisismiche, preparandolo alla sua nuova vita di contenitore culturale. Inaugurato nel 2021, oggi ospita la pinacoteca, una biblioteca, vari

laboratori, una caffetteria e un auditorium da 100 posti. Il progetto – co-finanziato mediante fondi regionali, assicurativi e del Comune – si inserisce in un più ampio processo di riqualificazione urbana, che vedrà lo sviluppo del nuovo Quartiere delle arti: un parco culturale di oltre 17 mila mq dedicati alla cultura, alla conoscenza e all'apprendimento, che si snoda dal Museo Magi alla Casa della musica, passando per il nuovo polo dell'infanzia, Porta Bologna e il Museo delle storie custodito nella Rocca.

La rinascita di Palazzo Sartoretti a Reggiolo

Grazie a una progettazione partecipata tra cittadinanza e amministrazione, Palazzo Sartoretti – edificio storico nel centro di Reggiolo, danneggiato dal sisma – è oggi divenuto sede del nuovo municipio, oltre a ospitare la Biblioteca comunale e la Pinacoteca civica. Un intervento che restituisce alla cittadinanza non solo un bene di prestigio, ma anche un luogo simbolo della comunità locale, grazie alla creazione di spazi culturali e amministrativi destinati ad assumere il proprio posto di rilievo nel tessuto cittadino. L'edificio, collocato all'interno di un'area urbana di grande rilievo – sulla quale affacciano

anche l'antica Rocca gonzaghesca e il Teatro comunale Rinaldi – è stato riportato all'originario splendore grazie al ripristino degli elementi storico-architettonici e a interventi strutturali volti a riparare i danni e a garantire una maggiore sicurezza a livello sismico. Il progetto ha beneficiato di un finanziamento di oltre 8 milioni euro, cofinanziato dalla Regione nell'ambito dell'attività della struttura commissariale per la Ricostruzione, per un totale di 5,7 milioni, e dal Comune di Reggiolo, che ha investito 2,3 milioni nelle operazioni di restauro e rifunzionalizzazione.





Un nuovo approccio per i beni storico-artistici
**Quando l'esperienza
si fa metodo**

09



Restituire i beni alle comunità

A dieci anni dal sisma si stanno concentrando gli ultimi sforzi per completare la ricostruzione sui beni storico-artistici e culturali che richiedono maggiore attenzione e tempo. Interventi sulla parte più fragile e delicata del nostro patrimonio, “gli edifici più pazienti” come li definì il Presidente della Repubblica Mattarella. Il sisma del 2012 ha posto i tecnici del settore di fronte alla necessità inedita di realizzare interventi fortemente diversificati sulle architetture lesionate, un’esperienza che nel tempo ha sedimentato competenze e prassi divenute molto importanti in materia di conservazione e tutela dei beni culturali. Per restituire alla popolazione un patrimonio identitario su cui si fonda il senso di comunità, le parole chiave, anche per i beni culturali, sono “continuità”, “miglioramento sismico” e “ripristino”.

Sin dal principio è stato chiaro che il percorso di ricostruzione dei beni storico-artistici sarebbe risultato lungo e complesso. Il patrimonio danneggiato si compone in larga parte di chiese e di architetture monumentali – castelli, rocche, palazzi, conventi, teatri, torri, ville, opifici, scuole, cimiteri – spesso collocate all’interno di piccoli centri di antica fondazione, dove ancora oggi svolgono la funzione vitale di simboli della comunità intera, esigua o popolosa che sia. “Sono edifici e complessi architettonici di particolare rilevanza – spiega Carla Di Francesco, già segretario generale del Ministero per i Beni culturali, oggi Ministero della Cultura (Mic) – inseriti in un sistema di relazioni più generale, fatto di strade, di piazze e di case che costituiscono il tessuto connettivo, storico e attuale nello stesso tempo, del centro urbano, come luogo della vita che è stata interrotta dalla furia del sisma. Nell’assolvere al mandato di ricomposizione di monumenti ed edifici tutelati nella loro integrità fisica, ci si rende conto che ogni azione in questo senso rischia di essere vana se i cittadini non coltivano la concreta prospettiva di ritornare nelle loro case. Perché la restituzione dei monumenti sia efficace bisogna in primo luogo

favorire il processo di riappropriazione dei centri storici, restituendo vita a tessuti urbani a suo tempo vivaci, o creando nuova vita nei centri già in fase di spopolamento prima del sisma. Questa è la prima condizione per il recupero di una storia delle comunità che non deve assolutamente essere abbandonata”. In questa prospettiva, il restauro dei beni monumentali si configura come la necessità di restituire elementi identitari, ancora vitali nella loro efficacia simbolica, alle comunità che nel corso dei secoli li hanno prodotti, custoditi, utilizzati ma anche modificati.

La chiave è ancora la continuità

Non diversamente da altri ambiti della ricostruzione emiliana, anche per il patrimonio culturale la chiave è nella continuità. Una parola che richiama la dimensione simbolica dei beni culturali, considerati non solo come un serbatoio di memoria che mantiene vivo il tessuto connettivo di una comunità, ma anche come garanzia dello spazio identitario

delle generazioni future. È dall'idea di continuità che scaturisce quella di resilienza, di cui la continuità è al contempo impulso generativo e orizzonte. Ed è in questa prospettiva che la ricostruzione post-sisma del patrimonio culturale in Emilia diventa rigenerazione forzata che, attraverso percorsi sperimentali e condivisi, dà vita a un nuovo modo di fare comunità.

La governance degli interventi

In seguito al sisma, con decreto governativo del 2012, viene istituita l'Unità di crisi e coordinamento nazionale, che ha la funzione di monitorare e coordinare le diverse fasi emergenziali connesse alla salvaguardia del patrimonio culturale danneggiato; con lo stesso provvedimento viene costituita l'Unità di crisi regionale, articolata a sua volta in tre unità operative:

- l'Unità di coordinamento tecnico degli interventi di messa in sicurezza sui beni architettonici, storico-artistici, archeologici, archivistici e librari (operativa sul territorio con architetti, tecnici, restauratori, storici dell'arte e archeologi del Ministero) ha il compito di pianificare e realizzare a brevissimo termine gli interventi di messa in sicurezza dei beni culturali immobili, che rappresentano un immediato pericolo per l'incolumità degli abitanti;
- l'Unità dei depositi temporanei e del laboratorio di pronto intervento sui beni mobili, collocata presso il Palazzo Ducale di Sassuolo, con il compito di conservare temporaneamente i beni mobili (per lo più opere pittoriche e scultoree) recuperati dagli edifici lesionati e di fornire le prime cure, grazie ai tecnici dell'Istituto superiore del restauro del Ministero e i restauratori dell'Opificio delle pietre dure di Firenze;
- l'Unità di rilievo dei danni al patrimonio culturale, composta da squadre miste formate da personale ministeriale e da ingegneri strutturisti, con il compito di stimare i danni causati dagli effetti del sisma.

Verso un 'metodo' emiliano: la Commissione tecnica congiunta per l'esame dei progetti

Il sisma danneggia centinaia di edifici storici tutelati, inseriti nel territorio urbanizzato e in quello rurale, di particolare rilevanza sia per il loro valore storico-architettonico, sia per la loro funzione identitaria. L'obiettivo, senz'altro complesso, è restituirli alla loro integrità preservando e valorizzando i tratti distintivi dello spazio architettonico e i riferimenti culturali ed urbani di appartenenza. A tal fine, il Commissario delegato, con l'ordinanza 53/2013, istituisce la Commissione tecnica congiunta, assegnandole il compito di analizzare i progetti preliminari relativi agli edifici sottoposti alla tutela del D.lgs. 42/2004 e successive modifiche.



Un metodo che si fonda su percorsi condivisi per dar vita a un nuovo modo di fare comunità, valorizzando i tratti distintivi dello spazio pubblico e preservandone la dimensione identitaria.

La Commissione è presieduta dal direttore dell'Agenzia regionale per la ricostruzione e composta dalla Soprintendente archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Bologna e le province di Modena, Reggio Emilia e Ferrara del Mic, dal responsabile del Servizio per la gestione tecnica degli interventi di ricostruzione e per la gestione dei contratti e del contenzioso dell'Agenzia regionale per la ricostruzione e da un dirigente del Servizio geologico-sismico e dei suoli della Regione Emilia-Romagna. L'analisi delle pratiche segue un iter ben preciso. I funzionari incaricati dell'istruttoria partecipano ai lavori della Commissione, sulla base della valutazione effettuata per gli aspetti di relativa competenza, con l'obiettivo di fornire un parere condiviso sulla proposta progettuale. La Commissione, poi, effettua un esame congiunto ed esprime un parere, fornendo un indirizzo unitario sugli aspetti relativi agli interventi strutturali e all'interesse culturale del bene.

Organigramma della Commissione tecnica congiunta



Gli interventi sul patrimonio immobiliare ecclesiastico

Ricostruire le chiese, dalle grandi cattedrali ai piccoli edifici delle frazioni di campagna, significa riconsegnare alle collettività locali una parte importante della loro identità, perché le chiese fanno comunità, al pari di piazze, municipi, scuole e centri sociali. Punti di riferimento nei centri storici della quotidianità ma anche della storia, della cultura e dell'arte che va, molto spesso, ben oltre alla loro funzione religiosa.

Dopo il sisma, su 495 chiese danneggiate ben 325 risultano inagibili. Per il loro recupero, a oggi sono state stanziati risorse per 346 milioni di euro su 478 edifici (fondi del Commissario e cofinanziamenti). Già poche settimane dopo le scosse, per assicurare la continuità di culto nelle comunità con danni gravissimi alle chiese locali, vengono realizzati 15 edifici provvisori, per una spesa di quasi 6,3 milioni di euro. Al fine di garantire la continuità dell'esercizio del culto, pochi mesi dopo il sisma viene poi avviato un primo lotto di finanziamenti per cantieri apribili rapidamente, che riguardano 58 chiese, per un importo complessivo di circa 13,5 milioni di euro. Nel 2013, inoltre, il Commissario delegato alla ricostruzione e le Diocesi stanziano circa 3,6 milioni di euro ciascuno per realizzare soluzioni temporanee – tendoni, prefabbricati – che permettano la prosecuzione del culto in attesa del ripristino dell'immobile principale danneggiato. Successivamente viene articolato il Programma delle opere pubbliche e dei beni culturali, che ad oggi – dopo successive rimodulazioni e una copertura finanziaria progressivamente ampliata – prevede l'inserimento nel Piano di 398 chiese (per un totale di 409 interventi, considerando anche i progetti articolati in più stralci), per un ammontare complessivo di 308 milioni di euro di finanziamento effettivamente disponibile per l'esecuzione dei lavori, cui si aggiungono cofinanziamenti per circa 32 milioni. Le Diocesi – dirette responsabili della progettazione

e della realizzazione degli interventi di recupero delle chiese danneggiate – scelgono gli interventi prioritari e in che ordine realizzarli in base al budget assegnato dal Commissario. Inoltre, per far fronte alle esigenze della ricostruzione, si dotano di una struttura tecnica come quelle degli Enti locali.

Gli interventi sugli immobili di culto inseriti nel Piano delle opere pubbliche e dei beni culturali riguardano chiese di 6 Diocesi dell'Emilia-Romagna (Arcidiocesi di Bologna, di Modena-Nonantola, di Ferrara-Comacchio, di Ravenna-Cervia e Diocesi di Reggio Emilia-Guastalla e Carpi), cui si aggiungono edifici di culto di proprietà di altri enti religiosi, del segretariato regionale del Ministero dei Beni e delle attività culturali (Mibact) e dei Comuni (Carpi, Correggio, Ferrara, Modena, Mirandola e Reggio Emilia).

Restano ancora in corso di definizione gli interventi e i finanziamenti conseguenti per soli 11 cantieri, di cui 2 relativi a stralci successivi di edifici già oggetto di finanziamento, e 7 relativi a immobili di proprietà di privati, che non sono ancora oggetto di specifica ordinanza da parte del Commissario delegato. A oggi risultano aperte oltre 330 chiese di quelle oggetto di intervento nella ricostruzione post sisma, considerando quelle rimaste agibili e quelle riaperte (in totale, il 67%).

Circa 130 cantieri sono attualmente attivi o in fase di rendicontazione finale, per un importo totale, comprensivo dei cofinanziamenti, di 113 milioni. Risultano, inoltre, in progettazione 180 interventi, per circa 182 milioni di euro complessivi, che saranno avviati nei prossimi anni, anche a causa del completamento del finanziamento a favore di questa categoria di manufatti avvenuto solo nel 2021; di questi ultimi, circa il 50% è relativo a chiese agibili o parzialmente agibili. Si aggiungono altri 90 edifici a carattere ecclesiastico, che mobilitano un importo complessivo di circa 52 milioni, con cantieri avviati o conclusi nella metà dei casi.

Un programma serrato per restituire beni comuni

Al termine di una capillare ricognizione, le opere di ripristino e restauro del patrimonio storico artistico confluiscono nel Programma delle opere pubbliche e dei beni culturali: un unico contenitore per tutti gli interventi di ristrutturazione e miglioramento sismico degli edifici destinati a uso pubblico, sia a proprietà pubblica che a proprietà privata.

Le risorse a copertura degli interventi del Programma, distribuite in Piani attuativi annuali, ammontano complessivamente a quasi 1,5 miliardi di euro, di cui circa il 79% destinate ai beni culturali. La parte più consistente delle risorse, pari a poco più di un miliardo di euro, proviene da fondi del Commissario delegato per la ricostruzione. La restante quota, pari a circa 473 milioni di euro, è coperta da co-finanziamenti provenienti da donazioni private, fondi e disponibilità degli enti attuatori, nonché dai rimborsi assicurativi. In totale, gli interventi finanziati nei dieci anni della ricostruzione sono 1.708.

Una molteplicità di soggetti attuatori

Gli interventi prioritari vengono indicati nei piani annuali su proposta dei diversi soggetti attuatori. Si tratta di 122 enti di natura eterogenea, tra cui enti locali, ovvero Comuni e Province, enti non di diritto pubblico – ma equiparati per le funzioni collettive ricoperte dagli edifici di culto, quali Diocesi, parrocchie ed enti ecclesiastici –, Consorzi di bonifica, Aziende sanitarie e ospedaliere, il Ministero dei Beni culturali e il Provveditorato interregionale alle Opere pubbliche, per citare solo i soggetti più coinvolti. Ciascun soggetto attuatore, in piena autonomia – e nel rispetto non solo del regolamento del Commissario, ma anche delle norme nazionali in materia di contratti pubblici – procede all'espletamento delle procedure di gara per selezionare i professionisti incaricati delle prestazioni tecniche e l'esecutore dei lavori. In questo quadro anche le Diocesi, in qualità di soggetti attuatori, implementano una propria struttura tecnica di alta competenza per la ricostruzione, analoga a quella di cui sono dotati gli enti locali, nominando un Rup per ogni intervento e costituendo un vero e proprio ufficio gare. La gestione documentale e il monitoraggio

costante del processo avvengono attraverso piattaforme informatiche: nello specifico, l'avanzamento finanziario e la rendicontazione della spesa avviene attraverso la piattaforma denominata Fenice, creata appositamente per agevolare l'erogazione delle risorse e il controllo dei quadri economici, mentre dal 2021 lo scambio di documenti ed elaborati progettuali, di variante e relativa all'esecuzione dei contratti, avviene per mezzo della piattaforma Sacer sviluppata in collaborazione con il Polo archivistico regionale.

I soggetti attuatori delle opere – che possono essere sia i proprietari degli immobili, sia gli utilizzatori – per accedere all'assegnazione dei fondi trasmettono i progetti all'Agenzia regionale per la ricostruzione, che li approva dopo un'attenta istruttoria, comprensiva del parere del Ministero della Cultura (per i beni tutelati) e dell'autorizzazione sismica del servizio regionale preposto.

Il coordinamento della ricostruzione dei beni culturali

Fin dai procedimenti iniziali di rilascio delle autorizzazioni per i progetti di prima emergenza e di messa in sicurezza dei beni culturali, emergono esigenze contrastanti. L'obiettivo primario diventa dunque quello di garantire un'integrazione delle competenze che permetta alle istituzioni preposte di impartire indicazioni univoche e coordinate rispetto alle esigenze di tutela e conservazione ma anche di messa in sicurezza antisismica per i progetti di consolidamento impattanti sugli elementi di pregio degli edifici storici.

Viene così istituita una Commissione congiunta tra la Soprintendenza, il Servizio geologico, sismico e dei suoli della Regione Emilia-Romagna – competente per il rilascio delle autorizzazioni sismiche sui progetti di ricostruzione pubblica – e la struttura tecnica del Commissario delegato, inizialmente chiamata a esprimersi sui progetti preliminari di miglioramento sismico o di rafforzamento locale, successivamente anche sui progetti esecutivi. Si riconosce così l'esigenza fondamentale di integrare competenze architettoniche e strutturali, non solo dal lato dei professionisti incaricati delle progettazioni, ma anche da quello delle strutture di vigilanza e controllo preposte all'esame delle stesse.

Stato di attuazione della ricostruzione pubblica

	Interventi (unità)	Finanziamenti dal Commissario delegato (euro)	Importi correlati (euro)	Totale (euro)	Avanzamento (%)
Lavori conclusi	651	140.305.694	140.598.483	280.904.178	19
Lavori in corso	611	413.325.242	218.399.035	631.724.278	43
In progettazione	446	450.021.436	114.286.067	564.307.504	38
Totale	1.708	1.003.652.374	473.283.586	1.476.935.960	







Condivisione dei saperi
**In Emilia-Romagna
ogni storia inizia
e finisce così**

10



Alimentare le competenze

Siamo la regione in cui sono nati i primi nidi comunali e di quartiere, quella delle materne studiate in tutto il mondo. Nelle nostre scuole, prima che altrove, si è affermato il tempo pieno come progetto educativo. Gli istituti tecnici e professionali dell'Emilia-Romagna hanno trasmesso ad intere generazioni quella cultura di impresa e del lavoro che è diventata motore dello sviluppo industriale e della crescita sociale del territorio. Qui sono nate le più antiche università occidentali, che da oltre mille anni attraggono e formano studenti da tutto il mondo. L'Emilia-Romagna ha sempre affidato all'educazione e alla ricerca il compito di migliorare la società. Nelle fasi in cui una comunità deve affrontare sfide complesse intensificare questo investimento diventa imprescindibile. Così è stato nell'Emilia del post sisma.

L'emergenza e la ricostruzione hanno coinciso con un processo continuo di apprendimento e condivisione di saperi per tanti motivi. Perché per "fare bene" è stato necessario imparare da chi aveva vissuto tragedie simili. Perché ogni scelta si è nutrita del confronto tra competenze, punti di vista e discipline. Perché via via è maturata la consapevolezza che altre istituzioni, a fronte di nuove emergenze, avrebbero potuto contare sulle competenze generate e sugli strumenti, anche normativi, progettati qui. Perché conservare e archiviare la documentazione prodotta relativa tanto alla gestione dell'emergenza e della ricostruzione quanto all'impatto del sisma sul territorio e alla reazione della popolazione, è diventato un patrimonio per la comunità anche in termini di elaborazione e trasmissione della memoria sociale e collettiva. Non solo. Fin da subito è maturata la convinzione che per guarire una comunità ferita, impegnata a riprogettare sé stessa, non sarebbero stati sufficienti gli interventi sugli edifici. Il futuro è una costruzione culturale. È sempre frutto delle idee delle persone,

delle loro competenze e delle loro aspirazioni. Ma le aspirazioni nascono dalle opportunità. Investire in educazione, formazione e ricerca è stato il modo di offrire a giovani e adulti nuove opportunità e nuove aspirazioni. Nella ricostruzione di questa storia tutta emiliana, partiamo proprio da qui.

Istruzione, formazione, innovazione: ripartire dai saperi

A seguito del sisma, le Regioni italiane del Centro Nord hanno devoluto alla Regione Emilia-Romagna il 4% delle rispettive dotazioni finanziarie dei Programmi operativi dei fondi strutturali 2007/2013: 40,7 milioni di Fondo sociale europeo (Fse) e 36,3 milioni di Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) e 99,2 milioni dal Programma di sviluppo rurale (Feasr). Grazie a tale contributo, apprezzato dalla Commissione europea, la Regione in tempi brevi ha potuto mettere a disposizione di persone, imprese

e istituzioni del territorio un'articolata offerta di nuove opportunità di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico. Un programma complesso, anche in questo caso risultato di un confronto con le parti sociali e le istituzioni, che ha dimostrato le potenzialità dei Fondi strutturali anche in situazioni straordinarie, confermando la capacità dell'Emilia-Romagna di gestire tempestivamente le risorse comunitarie, progettando interventi rispondenti alle esigenze dei territori.

Ricevuta la notizia del contributo straordinario assegnato all'Emilia-Romagna, obiettivo della Regione diventa costruire e trasferire conoscenze e competenze nuove e innovative per accompagnare l'Emilia colpita dal sisma nel percorso di ricostruzione e ripresa, valorizzare le progettualità di istituzioni, cittadini e imprese e cogliere nuove sfide sociali ed economiche. Non si tratta solo di sostenere chi ha subito danni materiali e di rilanciare i distretti produttivi del territorio, rafforzandone le filiere strategiche in un momento di grande difficoltà, ma anche di mettere nelle condizioni di accelerare i processi di innovazione un tessuto produttivo diffuso e fortemente interconnesso, fatto di piccole e grandi imprese (172 mila aziende, 590 mila addetti, 43 imprese per chilometro quadrato, più del doppio rispetto al dato nazionale). Il territorio ha dimostrato di saper cogliere questa opportunità.

Far crescere il patrimonio delle competenze è un esercizio quotidiano in tutti gli ambiti dell'esperienza e della conoscenza.

Parallelamente, grazie all'investimento di ulteriori risorse regionali e nazionali, nel 2013 viene istituito a Mirandola l'Istituto Tecnico Superiore Tecnologie per la vita. La Fondazione, che opera nell'ambito della Rete Politecnica regionale, nel 2014 inizia a realizzare percorsi biennali di formazione terziaria. Il 15 luglio 2016, i primi 24 allievi conseguono il titolo di "Tecnico per la produzione di apparecchi e dispositivi biomedicali", un profilo molto ricercato dalle imprese del territorio e non solo. Da allora sono stati formati circa 250 giovani. Il contributo di solidarietà Fesr - di cui hanno beneficiato 3.564 imprese - ha permesso di creare nel cuore del distretto biomedicale, a Mirandola, un laboratorio di ricerca industriale e trasferimento tecnologico sui materiali innovativi per il biomedicale, oggi intitolato a Mario Veronesi, e l'avvio di due programmi di ricerca sperimentale relativi alle tecnologie antisismiche applicabili nei processi di ricostruzione in ambito industriale e civile realizzati dai laboratori della Rete Regionale Alta Tecnologia.

After the damages

Nel 2019 la Regione decide di finanziare su tutto il territorio regionale, con un contributo di 4,5 milioni di euro, 10 nuove scuole di alta formazione con l'obiettivo di far convergere le migliori competenze delle università in una formazione d'eccellenza in ambito economico, scientifico, tecnologico e culturale quale condizione per costruire uno sviluppo di qualità, inclusivo e sostenibile, capace di creare valore aggiunto e di rafforzare la capacità di competere del sistema Emilia-Romagna. Insieme, tra gli altri, all'automotive, al food, ai big data e all'intelligenza artificiale, alla manifattura 4.0 e al clima, si decide di valorizzare e mettere a sistema la mole di dati, competenze, conoscenze maturate a seguito del sisma 2012. Nasce così "After the damages - Prevention and safety solutions through design and practice on existing built environment. The Italian experience", scuola di alta formazione triennale per la formazione di esperti internazionali, tecnici e policy maker sulla riduzione e gestione del rischio correlato agli impatti di eventi catastrofici naturali e provocati dall'uomo sul patrimonio culturale. Promossa da Università degli Studi di Ferrara (Dipartimento di Architettura), Università degli Studi di Parma (Dipartimento di Ingegneria e Architettura), Università degli Studi di Modena e Reggio (Dipartimento di Ingegneria Enzo Ferrari), Agenzia per la ricostruzione, Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Bologna e le province di Modena, Reggio Emilia e Ferrara e dal Servizio patrimonio culturale della Regione Emilia-Romagna, la scuola ha un comitato scientifico composto da esperti provenienti, oltre che dall'Italia, da altri 14 paesi: Marocco, Brasile, Francia, Ecuador, Cina, Armenia, Spagna, Grecia, Belgio, Germania, Danimarca, Turchia, India e Slovenia.

"After the Damages" propone ogni anno un corso intensivo di alta formazione aperto alla partecipazione di studenti, laureati, dirigenti della pubblica amministrazione, enti governativi, organizzazioni internazionali, ricercatori, specialisti e professionisti secondo una visione interdisciplinare. La prima edizione, svoltasi nel 2020, ha visto la partecipazione di 62 studenti provenienti da 18 paesi e 4 continenti. La seconda ha selezionato 67 partecipanti, scelti tra le 104 candidature pervenute da 5 continenti, 16 nazioni e 60 città, confermando l'attenzione internazionale verso l'analisi e lo studio del "Cantiere Emilia", laboratorio di innovazione, sperimentazione e sedimentazione di ricerca, competenze e professionalità unico nel suo genere. La prossima edizione è prevista dal 5 al 16 luglio 2022.



Qui le competenze per la ricostruzione

Elena Cattaneo, farmacologa, biologa, accademica e senatrice a vita italiana, cercando immagini e metafore per raccontare cosa significhi “fare ricerca” evoca il deserto. Immenso e apparentemente silenzioso, continuamente mutevole ma essenziale nei suoi tratti, pericoloso, ma assolutamente affascinante. Percorrerlo significa costruire una propria strada seguendo le tracce, a volte visibili a volte meno, di coloro che ci sono già passati. Senza sapere se chi le ha lasciate sia andato dalla parte giusta. Senza sapere, a priori, se la tua intuizione ti porterà da qualche parte. Eppure, “quando sei dentro – scrive Cattaneo – capisci anche che questo spazio è denso di incroci dove ipotesi, risultati, emozioni e speranze si misurano continuamente per costruire un nuovo territorio di conoscenza e di confronto”.

Per continuare a tenere vivo quel territorio di conoscenza e confronto esplorato dopo il sisma, insieme alla scuola di alta formazione triennale, la Regione ha promosso la collaborazione tra le istituzioni impegnate nella ricostruzione e gli atenei regionali anche finanziando, grazie al Fondo sociale europeo, dottorati di ricerca. Duplice l’obiettivo: supportare i giovani nei loro percorsi di formazione e specializzare ulteriormente le diverse conoscenze e competenze che concorrono alla ricostruzione di un territorio colpito da un sisma. Tra questi, presso l’Università di Ferrara, sono stati attivati due dottorati, il primo volto a ottimizzare le procedure e l’applicazione di strumenti digitali integrati per il rilievo del danno sismico del patrimonio culturale e il secondo sull’individuazione di procedure innovative IoT-based di monitoraggio finalizzate a un’azione predittiva sul patrimonio culturale costruito. L’Università di Parma ha invece istituito un dottorato dedicato alla analisi dei meccanismi di danneggiamento sismico e alla definizione di curve di vulnerabilità per una programmazione a scala territoriale degli interventi di prevenzione. A questi progetti si aggiunge la collaborazione dell’Agenzia per la ricostruzione – Sisma 2012 con l’Università di Modena e Reggio nell’Emilia, sviluppata nell’ambito di un progetto di ricerca sull’efficientamento e risparmio energetico del patrimonio immobiliare ripristinato a seguito del sisma. Con l’Università di Aquisgrana, è stato realizzato il progetto di ricerca “Data Espert”, finanziato tramite una borsa di studio del programma Marie Curie, che ha approfondito la ricostruzione produttiva. In questi dieci anni si sono moltiplicate anche le iniziative di divulgazione tecnico scientifica. In particolare è da richiamare la collaborazione con Assorestaurato, Associazione Italiana per il Restauro Architettonico, Artistico, Urbano, quella con Arco, Associazione per il recupero del costruito, e la

partecipazione dell’Agenzia per la ricostruzione sisma 2012, chiamata a illustrare e discutere la ricostruzione emiliana, a centinaia di eventi regionali, nazionali e internazionali, tra cui il Salone del restauro e la Biennale di Venezia.

Ognuna di queste occasioni ha contribuito a mettere a confronto, specializzare e sedimentare conoscenze e competenze di accademici, ricercatori, professionisti, dipendenti della pubblica amministrazione e di tutte quelle istituzioni chiamate a gestire emergenze e ricostruzioni a seguito di calamità naturali.

Obiettivo: costruire e trasferire competenze innovative per accompagnare l’Emilia colpita dal sisma nel percorso di ricostruzione e ripresa.

Anche la cooperazione internazionale è stata un’occasione preziosa per allargare il campo della condivisione di saperi. Il progetto Lasdr – “Support to Libyan Local Actors to improve Services Delivery and to better manage the Reconstruction efforts”, finanziato nell’ambito del Programma Med, ha visto l’Agenzia per la Ricostruzione impegnata nella trasmissione di buone pratiche a favore della ricostruzione della città di Bengasi in Libia. Nell’ambito del programma Italia-Croazia, il progetto Firespill ha permesso di confrontarsi al fine di migliorare i servizi di emergenza in risposta a disastri naturali. Altre collaborazioni importanti in termini di studio e ricerca si sono concretizzate con il Messico, e in particolare con lo stato del Chapas, e con la Repubblica di Slovenia con il progetto “How to cope with earthquake”.

Fare scuola

Anche gli anniversari sono stati occasioni di apprendimento. A cinque anni dagli eventi sismici, alla presenza del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, è stato organizzato il convegno “Fare scuola. Ricostruzione. Innovazione. Comunità.” Due giorni per condividere quanto imparato nell’emergenza e nelle diverse fasi della ricostruzione del patrimonio scolastico emiliano e confrontarsi con altre esperienze innovative di edilizia scolastica per riflettere su quanto e come la progettazione degli spazi incida sulla qualità dell’insegnamento e dell’apprendimento. Da allora abbiamo continuato a imparare e condividere. C’è un filo rosso, infatti, che unisce l’esperienza di ricostruzione delle scuole emiliane e un’iniziativa avviata dalla Regione appena un anno fa, per progettare in maniera partecipata e condivisa

una scuola sempre più innovativa, che cresce insieme al territorio. Si chiama “Spazio all’educazione” ed è una guida metodologica costruita dalla Regione insieme all’Architetto Mario Cucinella per supportare le istituzioni nell’attivare processi partecipati e costruire scuole sempre più belle, sicure, accessibili, confortevoli ed ecologiche.

L’architetto, insieme al suo studio, grazie alla generosità dei lavoratori e delle imprese che hanno accolto l’invito di Confindustria, Cgil, Cisl, Uil e Confservizi a contribuire alla rinascita dei territori colpiti dal sisma, ha progettato nell’area altre opere importanti anche da un punto di vista della trasmissione dei saperi.

Il Fondo, in cui sono confluiti contributi volontari dei lavoratori e delle imprese di tutto il Paese per un totale di 7,7 milioni di euro, ha permesso di costruire una Casa della musica a Pieve di Cento (Bologna), il Centro sport e cultura di Bondeno (Ferrara), la Scuola di danza di Reggio Emilia e una residenza per disabili gravi a San Felice sul Panaro (Modena). A proposito di generosità e di tessuti connettivi, opera senz’altro da ricordare è il Giardino della conoscenza di Cavezzo. Costruito grazie ai quasi 3 milioni di euro devoluti alla campagna “Un aiuto

subito”, lanciata dal Corriere della Sera e da La7, è stato progettato dall’architetto Carlo Ratti, selezionato da Renzo Piano fra i tre gruppi invitati dall’architetto e senatore a vita a presentare nuove proposte. Il “Learning garden” è una sorta di cerniera architettonica costituita da una piazza esterna, un’interna e da un’aula magna tra la scuola elementare e quella media, anch’esse ricostruite in tempi record dopo il sisma grazie alla mobilitazione della Comunità delle Giudicarie del Trentino, di Cariparma e al lavoro della Regione Emilia-Romagna. Al convegno “Fare scuola” sono seguiti, in occasione del sesto e settimo anniversario, altri due importanti eventi di studio e approfondimento. “Fare impresa” (25-26 maggio 2018) che, a sei anni dal sisma, ha voluto analizzare la capacità di reazione, progettazione e visione del futuro del sistema economico e produttivo, riflettendo sui fattori specifici di questa ricostruzione per renderla replicabile e trasferibile in altri territori e in altre situazioni d’emergenza. E “Fare comunità” (31 maggio 2019), focalizzato invece sul percorso, giunto ormai nella sua fase matura, della ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali.





Sisma, clima, pandemia

Il futuro è un progetto più forte dell'emergenza

11



Gettarsi in avanti

La parola resilienza che così bene descrive la tempra di quella parte dell'Emilia di cui abbiamo cercato di ricostruire il vissuto di questi ultimi 10 anni, dal 2020 è divenuta familiare al Paese. Forse abusata, ha sorretto comunque un'altra narrazione dolorosa, la cronaca drammatica di una nuova emergenza del tutto inaspettata, questa volta globale, che ha colpito il nostro Paese per primo in Occidente, proprio a partire dalla nostra regione e dalla Lombardia. Anche la pandemia da Covid-19, con l'enorme sofferenza che ha provocato, ha messo a dura prova l'Emilia-Romagna senza spezzarla. I prossimi anni diranno se anche stavolta avremo saputo trarre insegnamenti per costruire un futuro migliore. Una cosa è certa: non si tratterebbe della retorica della comunità ferita che si rialza, ma di orgoglio civico. Lo stesso dell'esperienza di questi dieci anni, esperienza che l'Emilia-Romagna offre al Paese, in cerca di un Patto sociale per costruire un futuro nuovo e diverso.

Superati i mesi più duri della pandemia, la Regione, i Comuni capoluogo, la Città Metropolitana di Bologna, le Province, il mondo del lavoro, quello dell'impresa e delle professioni, le Camere di commercio, le banche, il terzo settore, le associazioni ambientaliste, gli atenei regionali e l'Ufficio scolastico regionale firmano un Patto. È il 14 dicembre del 2020 e il testo, facendo tesoro di quanto imparato dall'emergenza – per primi il valore inestimabile di una buona sanità, pubblica e per tutti, e la centralità della scuola nella vita di una società – delinea un nuovo progetto di rilancio e sviluppo per l'Emilia-Romagna. Progettare deriva dal latino e significa “gettare avanti”, dunque proiettare. Il Patto per il Lavoro e per il Clima – questo è il titolo del documento sottoscritto da 55 tra enti, istituzioni e associazioni – proietta l'Emilia-Romagna al 2030, stabilendo impegni e responsabilità rispetto a un percorso condiviso e comune. Obiettivo è tenere insieme lo sviluppo del nostro territorio, a partire dalla qualità del lavoro e dalla transizione ecologica,

generare sviluppo sostenibile nelle tre declinazioni inscindibili – ambientale, sociale ed economica – e contrastare le disuguaglianze, valorizzando tutte le potenzialità e gli spazi che le trasformazioni in corso possono offrire al territorio e alle nuove generazioni. Il Patto si fonda sulla qualità delle relazioni tra istituzioni, rappresentanze economiche e sociali, sul reciproco riconoscimento del ruolo che ciascuno dei soggetti firmatari svolge nella società, sulla condivisione di obiettivi strategici e la conseguente assunzione di responsabilità. Conferma e rilancia il metodo di partecipazione democratica e di progettazione condivisa avviato nel 2015 con la firma del Patto per il Lavoro, che in cinque anni ha permesso all'Emilia-Romagna di recuperare terreno rispetto alla lunga crisi apertasi nel 2008, posizionandola come Pil pro capite, valore aggiunto, tasso di disoccupazione ed export tra le regioni europee più avanzate.

Anche per l'Emilia colpita dal sisma sono stati anni di straordinario recupero. Alcuni numeri ci possono aiutare a raccontarlo. Gli anni dal 2015 al 2019 si caratterizzano per una ripresa dell'economia nazionale, con il Pil finalmente tornato ai livelli precedenti alla crisi del 2012. Per l'area colpita dal sisma il 2015 e il 2016 continuano invece a essere anni di minor crescita rispetto al resto della regione e del Paese, dinamica ampiamente compensata da un triennio successivo, 2017-2019, all'insegna della forte crescita. Un dato su tutti: a fine 2019 rispetto al 2011 il valore aggiunto dell'area colpita dal sisma è cresciuto del 6,5%, nel resto della regione del 2,7%, l'Italia è al +0,9%.

Un altro dato emerge con forza: a distanza di dieci anni, oltre il 90% delle imprese lesionate e ristorate attraverso i contributi regionali risulta essere ancora attivo, la percentuale tra le imprese dello stesso territorio che non hanno subito danni (o che non hanno fatto ricorso ai contributi regionali) è attorno al 67%. Nel resto della regione il tasso di sopravvivenza decennale è del 56%, in Italia del 50%.

Oggi la ricchezza creata dall'area vale il 3,4% di quella nazionale, 2,4% se si esclude il comune di Bologna; in entrambi i casi si tratta di un aumento di 0,2 punti percentuali rispetto ai valori pre-sisma. Il biomedicale – che citiamo come settore che è stato essenziale per contrastare la pandemia – dal 2011 al 2021 ha accresciuto il suo valore aggiunto del 30%, a fronte di un calo del 5% a livello nazionale.

E ancora, il reddito per abitante, nettamente superiore a quello medio italiano, è cresciuto in misura maggiore e con una distribuzione meno sperequata rispetto al livello nazionale, indice di un elevato e diffuso benessere.

A questi numeri si potrebbero aggiungere numerosi indicatori sulla qualità della vita, che racconterebbero un percorso di ricostruzione e crescita nel quale non è mai venuto meno l'elemento identitario del modello emiliano, la capacità di tenere insieme la sfera delle imprese e quella delle persone, lo sviluppo economico e la coesione sociale.

Il Patto per il Lavoro e per il Clima è lo strumento per definire insieme a tutte le componenti della società regionale gli obiettivi strategici verso cui orientare le risorse ordinarie e straordinarie di cui beneficerà l'Emilia-Romagna nei prossimi anni.

Le scelte condivise sottoscrivendo il Patto, ognuna delle quali in piena coerenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030, hanno pertanto orientato l'intera filiera della programmazione regionale. E in particolare il Documento strategico regionale per la programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo 2021-2027 (Dsr), approvato dall'Assemblea legislativa regionale nel giugno 2021, che, favorendo una visione integrata della programmazione dei fondi europei e del Fondo sviluppo e coesione (Fsc) punta al raggiungimento di obiettivi comuni e a contrastare i divari territoriali. Due i Programmi regionali già approvati e inviati a Bruxelles: quelli del Fondo sociale europeo Plus 2021/2027 e quelli del Fondo europeo di sviluppo regionale 2021/2027, che ha il compito in particolare di rilanciare la competitività del sistema produttivo e la buona occupazione e sostenere la trasformazione innovativa del sistema regionale. I due Programmi regionali, approvati a febbraio 2022, hanno una dotazione di risorse da 2 miliardi di euro per il periodo 2021-2027: 780 milioni di euro in più rispetto ai sette anni precedenti. Vanno poi aggiunti i fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), opportunità irripetibile per il territorio regionale, che a oggi, prevedono investimenti per oltre 4,3 miliardi di euro. Risorse decisive anche per l'Emilia colpita 10 anni fa dal terremoto in cui, oltre a portare a termine la ricostruzione nella parte pubblica, occorre puntare ancora più decisamente sulla qualità e attrattività economica e sociale dei centri urbani. E dunque, promuovere la crescita di nuove reti di cooperazione e la rifunzionalizzazione dei contenitori urbani restaurati, creando spazi – commerciali, culturali, di servizi – che facilitino la crescita di attività di valore economico e sociale fondate sulla creatività, sull'innovazione d'impresa, la qualità di un paesaggio rurale unico nel suo genere – anche attraverso l'importante rete idraulica per la sicurezza ambientale della bonifica – e sulle infrastrutture di connessione.

La guerra in Ucraina sta causando immani sofferenze. E ha un impatto forte sull'economia, che nel 2021, dopo la contrazione del 2020 causata dall'impatto dell'emergenza sanitaria, era ripartita con forza: l'Emilia-Romagna aveva registrato una crescita del Pil del 7,3%, l'area dell'Emilia colpita dal sisma aveva sfiorato il 7%.

Per il 2022 era atteso il ritorno del Pil ai livelli pre-pandemia, ma il conflitto avviato dalla Russia ha dimezzato le previsioni di crescita gettando nuovamente l'economia mondiale in uno scenario di attesa e incertezza. La grave crisi internazionale, l'aumento dei prezzi delle materie prime e dell'energia, richiedono l'impegno di tutti. Il Governo, le imprese, i sindacati a livello nazionale tornano a parlare della necessità di un nuovo Patto sociale. Questa regione offre la propria esperienza al Paese. Nessun modello, né esempi da seguire, ma un'esperienza concreta, basata in primo luogo sulla coesione della comunità regionale. Elementi evidenti nei 10 anni di ricostruzione di un'Emilia, terremotata, che ha dato prova di saper reagire, di essere solidale, di contrapporsi al pericolo, alla paura e agli infiniti disagi. L'esperienza del presente dipende largamente dalla conoscenza del passato, ma ricordare è sempre operazione complessa. La memoria è frutto di selezione, è ciò che resta dopo l'oblio. Le donne e gli uomini delle istituzioni, del mondo dell'impresa,

del lavoro, delle professioni, dell'associazionismo, del volontariato, insieme a tutte le cittadine e i cittadini protagonisti di questa storia collettiva sono molto più numerosi di quanto si possa testimoniare. Nessun resoconto può restituirne l'impegno e i vissuti. Anche questo resoconto non può che essere parziale, nonostante l'obiettivo che si pone sia esattamente il contrario: riconoscere a tutte e tutti il valore della loro intelligenza, così emiliana, del loro darsi da fare e del senso di appartenenza a una collettività.

Nelle pagine precedenti più volte questa storia è stata definita come un'avventura. Nel settembre del 2012 un importante editore ha pubblicato un libro che raccoglie parole per l'Emilia di scrittori, intellettuali, giornalisti, artisti, poeti, cantanti e comici. Il titolo del volume è quello del contributo del poeta Roberto Roversi, scomparso il 14 settembre 2012, che scrive: "L'unica vera vittoria sulla tragedia del terremoto sarebbe quella che riconsegnasse alla gente la convinzione culturale, morale del mondo in cui si vuole vivere". Dobbiamo trovare il coraggio di difenderci dal presente – aggiunge Roversi – "Alzando da terra il sole". Il volume contiene anche un racconto di Gianni Celati, morto nei primi mesi di questo decennale. Celati, insieme a Luigi Ghirri, di cui ricorre quest'anno il trentennale della morte, ha contribuito a costruire l'immaginario poetico di questi luoghi. Il suo racconto è intitolato "L'avventura non deve finire". Parole che facciamo nostre. Perché l'avventura vissuta qui possa plasmare il nostro modo di guardare al mondo in cui vogliamo vivere e al futuro, che è più forte di ogni emergenza.

Credits fotografici

- p. 8** Cavezzo, 2012, ©Alessio Mamo/Redux
- p. 10** Rivara, 2012, ©Alessio Mamo/Redux
- p. 13** Cavezzo e Carpi, 2012, ©Francesco Cocco/Contrasto
- p. 23** Località non precisata dall'autore, 2012, © Riccardo Venturi/Contrasto; San Possidonio, 2012, © Alessio Mamo/Redux
- p. 25** Località non precisata dall'autore, 2012, Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 26** Concordia sulla Secchia, 2012, © Alessio Mamo/Redux
- p. 27** Finale Emilia, 2012, Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 28-29** San Biagio, 2012, © Alessio Mamo/Redux
- p. 30** Mirandola, 2012, © Alessio Mamo/Redux
- p. 32** Cavezzo, 2012, © Francesco Cocco/Contrasto
- p. 36-37** Mirandola, 2012, © Alessio Mamo/Redux
- p. 38** Finale Emilia, 2012, © Francesco Anselmi/Contrasto
- p. 40** Mirandola, 2012, © Francesco Anselmi/Contrasto
- p. 43** Carpi, 2012, © Paolo Righi/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 46** San Felice sul Panaro, 2013, © Martino Lombezzi/Contrasto
- p. 50** Pieve di Cento, 2012, © Andrea Samaritani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 51** San Possidonio, 2014, Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 53** Crevalcore, 2012, © Andrea Samaritani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 55** Mirandola, 2012, © Paolo Righi/Archivio Regione Emilia-Romagna; Medolla, 2012, © Francesco Cocco/Contrasto; Medolla, 2012, © Andrea Samaritani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 57** Finale Emilia, 2012, © Alessio Mamo/Redux
- p. 58-59** Reggio Emilia, 2012, © Mattia Zoppellaro/Contrasto
- p. 62** Finale Emilia, 2012, © Andrea Samaritani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 65** Mirandola, 2012, © Michele Nucci/Archivio Regione Emilia-Romagna; Modena, Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 71** San Felice sul Panaro, 2012, © Giorgio Benvenuti/Reuters
- p. 72** San Felice sul Panaro, 2013, © Paolo Righi/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 74** San Marino di Carpi, 2012, © Francesco Cocco/Contrasto
- p. 78** Mirandola, 2017, © Daniela Villani/Archivio Regione Emilia-Romagna; Reggio, 2019, © Daniela Villani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 81** Cavezzo, 2017, © Daniela Villani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 82-84** Guastalla, 2015, © Moreno Maggi/Mario Cucinella Architects
- p. 87** Reggio, © Geraldina Bellipario/Mario Cucinella Architects; San Felice sul Panaro, Archivio Regione Emilia-Romagna; Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 89** Mirandola, 2012, © Daniela Villani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 91** Mirabello, ©Mario Cucinella Architects; San Felice sul Panaro, 2012, Archivio Regione Emilia-Romagna; Mirabello, ©Veronica Santandrea/Mario Cucinella Architects
- p. 92** San Felice sul Panaro, 2017, © Daniela Villani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 94** Mirandola, 2016, Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 104** Bondeno, 2017, © Daniela Villani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 105** San Possidonio, 2013, © Paolo Righi/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 107** Medolla, 2012, © Andrea Samaritani/Archivio Regione Emilia-Romagna; Carpi, 2016, © Daniela Villani/Archivio Regione Emilia-Romagna; Mirandola, 2016, © Daniela Villani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 108** Pieve di Cento, 2019, © Daniela Villani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 110** Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 115** Cento, 2012, © Andrea Samaritani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 116-117** Cavezzo, 2019, © Daniela Villani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 122** Pieve di Cento, © Moreno Maggi/Mario Cucinella Architects
- p. 123** Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 124** Crevalcore, 2012, © Andrea Samaritani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 131** San Carlo (Fe), 2012, © Andrea Samaritani/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 132-133** Sassuolo, 2012, © Stefano Dal Pozzolo/Contrasto
- p. 134** Sassuolo, 2012, © Stefano Dal Pozzolo/Contrasto
- p. 136** Sassuolo, 2012, © Stefano Dal Pozzolo/Contrasto
- p. 138** Modena, 2016, © Roberto Brancolini/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 142** Modena, 2019, © Roberto Brancolini/Archivio Regione Emilia-Romagna
- p. 144** Bologna, 2021, Archivio Regione Emilia-Romagna